



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

**LETNO POROČILO
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC
REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2022**

2022



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

28. LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2022

Ljubljana, maj 2023





REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
Predsednica mag. Urška Klakočar Zupančič
Šubičeva 4
1102 Ljubljana

Številka: 0106-3/2023-20-MAZ
Datum: 19. 06. 2023

Spoštovana gospa predsednica mag. Urška Klakočar Zupančič,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic vam pošiljam osemindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2022. Del poročila je tudi Poročilo o izvajanju nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma po Zakonu o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki je izdano v ločeni publikaciji.

Leto 2022 o katerem poročamo, je zaznamovala agresija Ruske federacije na Ukrajino, ki ima posledice tudi v našem okolju. Zaradi rasti cen narašča revščina v družbi, še naprej se povečuje tudi družbena segregacija. Zato še vedno izpostavljamo, da »nikogar ne smemo pustiti zadaj«. V letnem poročilu opozarjamo na številna področja, ki že leta čakajo na ustrezno rešitev in na sistemske probleme, katerih čimprejšnja rešitev je nujna za zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa tudi za ohranjanje in krepitev kakovosti življenja posameznic in posameznikov v Sloveniji.

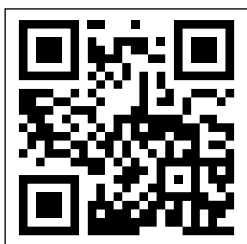
Povzetek poročila in svoje ugotovitve o stanju človekovih pravic v Republiki Sloveniji bi želel osebno predstaviti na seji Državnega zbora ob obravnavi rednega letnega poročila na podlagi 44. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

S spoštovanjem,

Peter Svetina
varuh človekovih pravic

www.varuh-rs.si

☎ 080 15 30



Legenda:



pohvale Varuha



opozorila Varuha



nova priporočila Varuha



posebej poudarjena pretekla priporočila Varuha



več v prilogi oz. v drugem razdelku

KAZALO

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2022..... 11

1.1	UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	12
1.2	SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE.....	42
1.3	VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2022 .	43
1.4	DOSTOPNOST IN DELOVANJE VARUHA ZUNAJ SEDEŽA V LETU 2022.....	46
1.4.1	Enotna vstopna točka	47
1.5	STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2022	55
1.6	KOMUNIKACIJSKE AKTIVNOSTI V LETU 2022	57
1.7	VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA	59
1.8	SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	61
1.9	CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	65
1.9.1	Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve	65
1.9.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	81
1.9.3	Nova priporočila	88
1.9.4	Dejavnosti Centra za človekove pravice	89
1.10	MEDNARODNO SODELOVANJE	90
1.11	VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM.....	108
1.12	ZAGOVORNIŠTVO OTROK.....	111
1.12.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	111
1.12.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	116
1.12.3	Nova priporočila	117
1.12.4	Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok	117
1.13	SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO	118
1.14	PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA	121
1.15	FINANCE	125

2. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV 129

A. Obravnavane ranljive skupine 130

2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI 130

2.1.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	130
2.1.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	137
2.1.3	Nova priporočila	137

2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI.....138

2.2.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	138
-------	--	-----

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	164
2.2.3 Nova priporočila	165
2.2.4 Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti	166
2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI	167
2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	167
2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	171
2.3.3 Nova priporočila	175
2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih	175
2.4 ŽENSKÉ	177
2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	177
2.4.2 Nova priporočila	177
2.4.3 Dejavnosti Varuha glede žensk	177
2.5 OTROCI	179
2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	179
2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	186
2.5.3 Nova priporočila	192
2.5.4 Dejavnosti Varuha glede otrok	194
2.6 INVALIDI	197
2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	197
2.6.2 Nova priporočila	199
2.6.3 Dejavnosti Varuha glede invalidov	199
2.7 STAREJŠI	202
2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	202
2.7.2 Nova priporočila	202
2.7.3 Dejavnosti Varuha glede starejših	203
2.8 LGBTIQ+	205
2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	205
2.8.2 Dejavnosti Varuha glede LGBTIQ+	205
2.9 TUJCI	206
2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	206
2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	228
2.9.3 Nova priporočila	229
2.9.4. Dejavnosti Varuha glede tujcev	230

B. Obravnavana vsebinska področja.....	232
2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE.....	232
2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	233
2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	259
2.10.3 Nova priporočila	260
2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI... 262	262
2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	263
2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	295
2.11.3 Nova priporočila	297
2.12 SVOBODA IZRAŽANJA	298
2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	298
2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	308
2.12.3 Nova priporočila	308
2.13 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV ... 309	309
2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	310
2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	339
2.13.3 Nova priporočila	340
2.14 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE	341
2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	342
2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	349
2.14.3 Nova priporočila	357
2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode	358
2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE.....	360
2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	360
2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	362
2.15.3 Nova priporočila	365
2.15.4 Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja.....	366
2.16 ZDRAVSTVENO VARSTVO	367
2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	367
2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	371
2.16.3 Nova priporočila	381
2.16.4. Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva	383
2.17 SOCIALNE ZADEVE	384
2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	384
2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	388
2.17.3 Nova priporočila	395

2.17.4. Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev	398
2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE	399
2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	399
2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	408
2.18.3 Nova priporočila	409
2.19 PRAVOSODJE	410
2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	411
2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	421
2.19.3 Nova priporočila	424
2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja	426
2.20 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI	427
2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	427
2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	433
2.20.3 Nova priporočila	436
2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev	437
2.21 OKOLJE IN PROSTOR	438
2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	438
2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	447
2.21.3 Nova priporočila	448
2.22 REGULIRANE DEJAVNOSTI	449
2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	449
2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	458
2.22.3 Nova priporočila	458
2.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI	459
2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	459
2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	469
2.23.3 Nova priporočila	471
2.24 STANOVANJSKE ZADEVE	472
2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	472
2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	477
2.24.3 Nova priporočila	477

PRILOGA: Podrobnejši vsebinski pregled dejavnosti Varuha po področjih 479

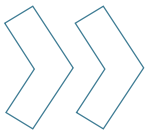
1.9.4	Dejavnosti Centra za človekove pravice.....	480
1.12.4	Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok - primeri	495
2.3.4	Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih	503
2.5.4	Dejavnosti Varuha glede otrok	517
2.9.4	Dejavnosti Varuha glede tujcev	525
2.14.4	Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode	550
2.15.4	Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja.....	584
2.16.4	Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva	596
2.17.4	Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev	620
2.19.4	Dejavnosti Varuha na področju pravosodja	665
2.20.4	Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev	700

SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV 711

V besedilih tega poročila so vsi izrazi,
zapisani v moški spolni slovnični obliki,
uporabljeni za moške in ženske.

1.

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2022



Svet potrebuje močnejša etična pravila za umetno inteligenco: to je izziv našega časa. Unescovo priporočilo o etiki umetne inteligence določa ustrezen normativni okvir. Vse naše države članice so potrdile to priporočilo novembra 2021. Skrajni čas je za izvajanje strategij in predpisov na nacionalni ravni. Pogovarjati se moramo in zagotoviti, da dosežemo cilje priporočila.»

(Audrey Azoulay, Generalna direktorica UNESCO, izjava za javnost z dne 30. marca 2023)

Vzeto iz: <https://www.unesco.org/en/articles/artificial-intelligence-unesco-calls-all-governments-implement-global-ethical-framework-without>

1.1

UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Spoštovani,

pred vami je 28. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov Republike Slovenije poroča Državnemu zboru Republike Slovenije z rednimi ali posebnimi poročili.

Po dveh tretjinah mandata v vlogi petega varuha človekovih pravic Republike Slovenije, moram poudariti, da kot družba postajamo vse bolj nestrpni in neobčutljivi za druge, kar sovpada z upadanjem socialnega standarda pri večini prebivalcev Slovenije. Ta položaj je skrb vzbujajoč, zato Varuh ne le rešuje pobude posameznic in posameznikov, ki menijo, da so jim kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, da sta v konkretnih postopkih kršeni načeli dobrega upravljanja in pravičnosti, temveč vse bolj tudi ozavešča o tem, da človekove pravice in temeljne svoboščine niso samoumevne in da si vsak izmed nas lahko vsak dan prizadeva, da se v vsakdanjem življenju tudi zares uresničujejo. **Ne le zgodovina, tudi aktualne odločitve odločevalcev kažejo, da je v politiki veliko lažje kritizirati odločitve in opozarjati na kršitve človekovih pravic drugih, veliko več poguma in odločnosti pa je treba za uresničevanje človekovih pravic vseh prebivalcev, ne da bi jih oblast pri tem diskriminirala.** Človekove pravice so univerzalne, neodtujljive in pripadajo vsakemu posamezniku. Preteklo leto je pokazalo, da bi morali biti teorija, torej načelno zavzemanje za človekove pravice, in praksa, torej njihovo uresničevanje pri odločanju, isto, vendar se v vsakodnevni realnosti kaže, da temu ni tako. Pri Varuhu smo zato tudi v letu 2022 opozarjali na številne kršitve, reševali konkretne zadeve in ob tem dali tudi mnoga priporočila. Želeli **pa bi si, da bi bila naša priporočila hitreje uresničena, saj v večini primerov izhajajo iz konkretnih kršitev in ugotovitev, terjajo pa čimprejšnje spremembe bodisi pravnega okvirja bodisi prakse organov.** Ob le splošnem sklicevanju na človekove pravice in brez odločnosti, da bomo človekove pravice in temeljne svoboščine jemali resno pri vsakdanjem delu brez izjem, namreč v družbi ne bo tistega napredka, kakršnega bi si ga vsi tako zelo želeli.

Že lani sem opozarjal na **pomen neodvisnih državnih institucij** – kot smo Varuh, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, Zagovornik načela enakosti in Informacijska pooblaščenka – za delovanje

demokratske družbe in pravne države, ki ima dobro razvit sistem zavor in ravnovesij. Na to je v svojem poročilu o stanju pravne države v Evropski uniji in njenih državah članicah za leto 2022 opozorila tudi Evropska komisija. **Tudi lani je odločba Ustavnega sodišča glede neskladnosti Zakona o javnih financah z Ustavo Republike Slovenije zaradi nespoštovanja finančne avtonomije štirih neodvisnih državnih institucij ostala neuresničena**, čeprav se je rok za njeno izvršitev iztekel že konec decembra 2021. Pričakujem, da bo leto 2023 na tem področju vendarle prineslo napredek.



Leto 2022, o katerem poročamo, je prvo leto po dveh covidnih letih, ki so ju zaznamovali pandemija in ukrepi za njeno zajezitev. Z različnimi ukrepi za zaščito življenj in zdravja, ki so močno posegli v naša življenja, v naš način življenja in nenazadnje v naše pravice in svoboščine, se nismo več intenzivno srečevali, so se pa v tem letu pokazale številne srednjeročne in morda celo dolgoročne posledice pandemije. Leto 2022 je močno zaznamovala agresija Ruske federacije na Ukrajino, ki se je začela 24. februarja 2022 in še traja. Ta ima za Evropo nedvomno velike (tudi finančne) posledice in je zaradi rasti cen še dodatno vplivala na naraščajočo revščino v družbi, povečala je družbeno segregacijo in povzročila še več strahu. Že med pandemijo sem opozarjal, da moramo kot družba po koncu pandemije poskrbeti, da »nikogar ne pustimo zadaj«, a se žal zdi, da se dogaja prav to. Število obravnavanih pobud in zadev se je sicer znižalo in je bilo v letu 2022 podobno kot v času pred pandemijo, opažamo pa, da so posamezniki in posameznice v vse težjem položaju, iz katerega prepogosto le težko izidejo, saj ukrepov, ki bi lahko vplivali upanje, prepogosto ni ali pa so prepočasni oziroma premalo jasni. Ponovno smo začeli sprejemati pritožnike na sedežu, spet smo opravljali terenske obiske in poslovali zunaj sedeža – smo pa ostali v enaki meri kot med pandemijo dostopni preko e-pošte, običajne pošte, telefona in tudi preko družbenih omrežij. Večina zaposlenih je tudi v letu 2022 delo opravljala hibridno – od doma na daljavo ali neposredno s sedeža institucije. S tem izkazujemo zaupanje delodajalca do zaposlenih in obratno, prav tako pa krepimo nove prakse v poslovanju družbe na različnih ravneh z vidika ravnovesja med poklicnim in zasebnim življenjem, nenazadnje pa zmanjšujemo tudi ogljični odtis in tudi kot institucija prispevamo k varstvu okolja.

Letno poročilo ne vsebuje več posebnega dela o covidnih zadevah, so pa nekatera vprašanja, ki se še vedno nanašajo na posledice pandemije, obravnavana po posameznih vsebinskih poglavjih. Ker je moja želja predvsem premikati razmere na bolje, se bom v tem uvodniku osredotočil pretežno na **številne systemske izzive, s katerimi smo se ukvarjali v letu 2022 in ki čakajo na čimprejšnjo rešitev – kot ilustracijo, da skupaj zmoremo, pa bom izpostavil tudi nekaj primerov dobrih praks.**

Kot varuh sem bil v lanskem letu, ki ni bilo prav nič manj zahtevno kot leta pred tem, v rednih stikih z nosilci različnih vej oblasti in jih opozarjal na pomen spoštovanja mednarodnih in ustavnih standardov človekovih pravic pri vsakdanjem delu in sprejemanju konkretnih odločitev. Tudi v letu 2022 smo veliko pozornosti namenjali različnim ranljivim skupinam, kot so **otroci,**

invalidi, starejši, ženske, narodne in etnične skupnosti, verske skupnosti, zaposleni, brezposelni in tujci. Kot že omenjeno, sem še naprej izpostavljaj, da se je pomembno zavedati, da človekove pravice niso neki oddaljen ali teoretični, pravniški pojem. Nujno je, da **so človekove pravice dostopne vsakomur ter da so posameznikom na razpolago ustrezni mehanizmi in pravna sredstva, da se kršitve odpravijo.**

Število obravnavanih zadev, ugotovljene kršitve in nova priporočila



Tudi v letu 2022 smo obravnavali veliko več zadev kot pred pandemijo. Obravnavali smo 5.975 zadev (leta 2021 jih je bilo 6.863, leta 2020 le nekaj manj, 6.852, leta 2019 pa 4.600), **kar predstavlja le dobrih 13 % manj kot med pandemijo, ko je prišlo do več kot tretjinskega povečanja** števila **prejetih zadev glede na obdobje pred pojavom pandemije covid-19.** Obravnavane zadeve so se nanašale na kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načela dobrega upravljanja in pravičnosti.



V letu 2022 smo obravnavali skupno 3.026 pobud, od tega jih je bilo 2.398 pobud odprtih na novo, 642 pobud pa je bilo prenesenih iz leta 2021. Utemeljenih je bilo skupaj **406 ali 17,2 % pobud,** med njimi 181 s področja zagovorništva. Izmed drugih zaključenih pobud 273 ali 11,6 % pobud ni bilo utemeljenih, v 1.340 pobudah ali 56,8 % ni bilo pogojev za obravnavo (o pobudi poteka pravni postopek, pri katerem ni mogoče zaznati zavlačevanja ali večjih nepravilnosti), manjše število pobud pa je bilo bodisi prepoznanih ali pa so bile anonimne, **žaljive** oziroma je bil postopek ustavljen zaradi pobudnikovega nesodelovanja ali umika pobude. 242 ali 10,26 % pobud ni sodilo v Varuhovo pristojnost, v dveh pobudah, kar predstavlja 0,08 %, pa je prišlo do umika soglasja na področju zagovorništva.



Med 189 utemeljenimi pobudami je Varuh ugotovil 222 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) ali druge nepravilnosti (kršitev načela pravičnosti in dobrega upravljanja, neupravičeno zavlačevanje postopka ali očitna zloraba oblasti po ZVarCP). K tem 222 kršitvam je **treba dodati 181 primerov s področja zagovorništva otrok,** pri katerih ne ugotavljamo kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato prištete med 406 utemeljenih pobud. Večje število kršitev pravic v primerjavi s številom utemeljenih pobud je posledica večjega števila ugotovljenih kršitev pri posamezni pobudi. Tako smo med obravnavanjem pobude v nekaterih primerih ugotovili tudi tri ali več kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti. Med utemeljenimi obravnavnimi pobudami smo **ugotovili 66 kršitev načela dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), 29 kršitev neupravičenega zavlačevanja postopkov (24. člen ZVarCP), 22 kršitev enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), 14 kršitev načela, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen Ustave), 11 kršitev pravice do socialne varnosti (50. člen Ustave), 11 kršitev pravic invalidov (52. člen Ustave),** osem kršitev pravi-

ce varstva človekove osebnosti in dostojanstva (21. člen Ustave) in prav toliko kršitev pravice do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave).

Teh 222 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti smo ugotovili pri različnih organih, in sicer **največkrat pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v 47 primerih), **upravnih enotah** (v 22 primerih), **Ministrstvu za zdravje** (v 19 primerih), **lokalni samoupravi – občinah** (v 16 primerih), **Inšpektoratu RS za okolje** (v 10 primerih) in prav toliko pri **centrih za socialno delo**. Podrobnejši pregled in utemeljitev statističnih podatkov je naveden v vsebinskem delu letnega poročila Varuha za leto 2022, in to v vsakem od vsebinskih poglavij.



Poudariti želim, da število in delež utemeljenih pobud med rešenimi pobudami nista prava kazalnika stanja varstva človekovih pravic v Sloveniji. Prvič zato, ker se vsaka oseba, ki ji organi oblasti kršijo človekove pravice, ne obrne nujno tudi na Varuha, drugič pa zato, ker lahko ena utemeljena pobuda, v kateri smo ugotovili sistemsko nepravilnost, pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč osebam. Tudi zato na podlagi podatkov, ki jih dobimo iz javno dostopnih virov, na posameznih področjih odpiramo lastne pobude in širša vprašanja (v letu 2022 smo **na lastno pobudo odprli 27 pobud in 62 širših vprašanj**, v letu 2021 pa šest lastnih pobud in 77 širših vprašanj), ki jim je treba prišteti še vse obiske krajev odvzema prostosti, te je izvedel državni preventivni mehanizem, in **144 zadev s področja delovanja Centra** za človekove pravice.

Na podlagi vseh svojih dejavnosti v letu 2022, torej obravnavanja pobud, odpiranja širših vsebinskih vprašanj, delovanja različnih organizacijskih enot, obiskov, priprave strokovnih analiz, študij in zaznavanj, **dajemo tokrat skupaj 83 novih priporočil**, od tega:



- **66 priporočil, ki pogosto tudi na sistemski ravni** zadevajo posamezne segmente družbe ali družbo kot celoto in spoštovanje človekovih pravic v njej, in
- še dodatno **17 priporočil**, ki predstavljajo **stalne naloge** različnih organov.

Letos dajemo še nekoliko manj novih priporočil kot v preteklem letu; vendar je **glede na zelo veliko število neuresničenih in še vedno aktualnih preteklih Varuhovih priporočil pred pristojnimi organi v prihodnje še ogromno dela**.



Pomen uresničevanja priporočil Varuha in odločitev drugih neodvisnih institucij



Letos izpostavljam **več kot 100 najbolj aktualnih preteklih priporočil, ki ostajajo bodisi neuresničena bodisi delno neuresničena, kar je nekoliko manj kot lani.** Tudi tokrat kot na stalno nalogo organov opozarjam na **priporočilo (stalno nalogo) št. 1 (2020), s katerim smo Vlado Republike Slovenije pozvali, naj v svojem odzivnem poročilu poroča tudi o napredku glede uresničevanja Varuhovih preteklih še neuresničenih priporočil.** Pričakujem, da vlada ali nosilno ministrstvo pri priporočilih, ki se nanašajo na več vladnih resorjev, uskladi ukrepanje in pripravi enotna pojasnila in usklajen odziv glede uresničevanja takšnih priporočil. Doslednejše in hitrejše uresničevanje naših priporočil lahko pomembno prispeva k dvigu ravni spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji za vse in hkrati pripomore k večji kakovosti življenja posameznic in posameznikov. Dodatno dajemo novo priporočilo, ki opozarja na nujnost koordinacije znotraj vlade, kadar gre za priporočilo, ki se nanaša na več vladnih resorjev.



Priporočilo št. 1: Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije vzpostavi posebno koordinacijo, ki bi obravnavala priporočila Varuha, ki se nanašajo na več vladnih resorjev, in naj glede teh priporočil pripravi enotno stališče in delovni načrt za njihovo uresničevanje.



Še vedno opozarjamo tudi na pomen uresničevanja oziroma izvrševanja sodb Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Statistika glede neizvršenih ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča se je v letu 2022 sicer nekoliko izboljšala, še vedno pa ugotavljamo, da je njihovo uresničevanje prepočasno, kar lahko slabo vpliva tudi na zaupanje v pravno državo. Kot že omenjeno, še vedno ostaja neuresničena tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I474/18-17 z 10. 12. 2020 glede finančne avtonomije štirih neodvisnih državnih institucij. Ponavljamo torej svoje lanskoletno priporočilo (stalno nalogo) št. 2 (2021), naj vlada ustanovi mehanizem, ki bi nudil strokovno podporo glede uresničevanja t. i. ugotovitvenih odločb ustavnega sodišča.



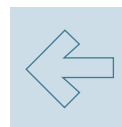
Kot smo že pisali tudi v preteklih letnih poročilih, je v zadnjih letih viden napredek glede uresničevanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), vendar si je treba za njihovo izvrševanje stalno prizadevati. Konec leta 2022 je pet sodb ESČP ostalo neizvršenih (zadeve Pintar in drugi, Q in R, Ferhatović, Dolenc, Gregor Rutar in Rutar Marketing, d. o. o.). **Ponovno izpostavljam, da tudi v primerih, ko je že bila sprejeta zaključna resolucija Odbora ministrov Sveta Evrope, še vedno obstaja obveznost države, da nadaljuje z uresničevanjem sodb ESČP.** Varuh je tudi v letu 2022 obravnaval zadevo, povezano z izbrisanimi, pri kateri je ugotovil, da kljub izvršitvi sodb ESČP v **zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji** še vedno obstajajo situacije sistemske narave, v katerih prihaja do diskriminacije posameznikov, ki so bili



izbrisani – konkretno opozarjamo na problematiko nedostopnosti socialno-varstvenih zavodov tudi za te posameznike. **Negativno nas je presenetila zavrnitev priporočila št. 10 (2021), naj bodo akcijski načrti in akcijska poročila, ki jih vlada oziroma ministrstvo posreduje Odboru ministrov Sveta Evrope, javno dostopni tudi v slovenskem jeziku. Priporočilo ponavljamo in pričakujemo njegovo uresničitev**, saj glede na majhen obseg omenjenih poročil strošek prevoda ne more biti razlog ali morda celo izgovor za onemogočanje dostopa do teh poročil v slovenskem jeziku. Javnost ima pravico, da se v slovenskem jeziku seznanijo s splošnimi ukrepi, ki jih je sprejela država, da se podobne kršitve človekovih pravic ne bi več ponovile, zato menim, da gre za informacije iz 20. člena Zakona o javni rabi slovenščine.

Ranljive skupine in vsebinska področja

Na **področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije** je v letu 2022 Varuh obravnaval skupaj 106 zadev, od tega 82 pobud, kar predstavlja sicer upad zadev glede na obdobje pandemije, vendar pa skoraj enkratno povečanje števila zadev glede na leto 2019. Utemeljenih pobud je bilo osem. Prevladovale so zadeve, ki so se dotikale invalidov, z več kot pol manj sledijo enake možnosti glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost, ena pobuda pa se je nanašala na vprašanje enakih možnosti glede na splošno identiteto ali usmerjenost. Glede drugih ranljivih skupin je bil najpogostejši skupni imenovalec starost. Opozorili smo, da je zakonodajalčeva prosta presoja omejena tudi z varstvom pred diskriminacijo, pri čemer pa se lahko posluži tudi ukrepov pozitivne diskriminacije. **Opažamo sicer, da normodajalcem pogosto ne uspe prepričljivo utemeljiti po njih samih predpisanega razlikovanja, vendar pa se tudi v takšnih, načeloma sicer pozitivnih ukrepih, ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin.** Prav to smo ugotavljali v zvezi z Zakonom o začasnih ukrepih za omilitev posledic druginje za upravičence do otroškega dodatka. Kljub dodatnim pojasnilom Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) nismo spremenili začetnega stališča, da so dejanski položaji mladoletnih in polnoletnih otrok, ki so jih starši dolžni preživljati, z vidika posledic druginje v bistvenem enaki in da glede tovrstne diskriminacije ni prepoznati legitimnega cilja, ki naj bi ga takšno razlikovanje zasledovalo, saj razen starosti ni navedena niti ena dejanska okoliščina med otroki, ki bi utemeljevala drugačno obravnavo družin pri upravičenosti do druginjskega dodatka. **Posledično dajemo tri nova priporočila v zvezi z razumevanjem in uresničevanjem 14. člena ustave v obstoječih predpisih in predlogih predpisov (priporočila (stalne naloge) 7, 8 in 9).** Obravnavali smo tudi **nekaj pisanj tujcev, da banke zavračajo odprtje bančnih računov zaradi njihove narodnosti.** Izpostavljamo, da morajo potrošnikom osnovni plačilni račun ponujati vse banke. Vsak potrošnik, ki zakonito prebiva v EU, ima pravico do odprtja in uporabe osnovnega plačilnega računa pri banki, ki ga odpre brez nepotrebne odlašanja oziroma najpozneje v desetih delovnih dneh (od tega pa je treba ločiti transakcijski račun). S to problematiko sem osebno seznanil tudi guvernerja Banke Slovenije.





Glede **položaja invalidov** je najprej na mestu apel h krepitvi spoštljivega odnosa do invalidov. **Zaznali smo na primer javna nasprotovanja divaške civilne iniciative priselitvi oseb z motnjami v duševnem razvoju v Divačo, ki naj bi bila izvedena v okviru projekta deinstitutionalizacije stanovalcev Doma na Krasu.** Izrazil sem zaskrbljenost nad odzivi javnosti na procese deinstitutionalizacije, ki jo sam močno podpiram. Zato smo glede tega dali novo priporočilo (št. 10), naj MDDSZ posebno pozornost nameni ukrepom krepitve spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva na splošni ravni in še posebej v konkretnih okoljih, kjer se načrtuje izvedba projektov deinstitutionalizacije. **Še vedno opozarjamo tudi, da Slovenija še ni imenovala neodvisnega telesa za spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov iz drugega odstavka 33. člena omenjene konvencije.**



Decembra 2022 smo pripravili **Posebno poročilo o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide**, ki je bilo v začetku leta 2023 predstavljeno v državnem zboru. **Vlada se žal v svojem mnenju do poročila ni opredelila prav do tistega od skupno petih naših priporočil, ki se je nanašal nanjo – in sicer, da v poročilih, s katerimi mora skladno z 49.a členom Zakona o socialnem varstvu vsaka tri leta poročati državnemu zboru o učinkovitosti delovanja centrov za socialno delo in enot centrov, name-ni posebno pozornost dostopnosti za gibalno in senzorno ovirane.** Izkazalo se je, da ne prejšnje ne sedanja vlada takšnega poročila še ni izdala. V letu 2022 smo **obravnavali tudi možnost dostopa oseb s senzornimi motnjami (z motnjami sluha in vida) do slovenskih sodišč.** Že v poročilu za leto 2018 smo opozorili na pomen fizične dostopnosti invalidov do sodišč **in glede tega pozdravljamo prizadevanja Ministrstva za pravosodje za odpravo grajenih in komunikacijskih ovir skladno z Zakonom o izenačevanju možnosti invalidov.** Dajemo pa novo priporočilo (št. 16), v katerem sodiščem in službam za informatiko priporočamo, da sprejmejo tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa do informacij sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa invalide. Glede dostopnosti javne infrastrukture nas je Zveza paraplegikov Slovenije opozorila na **nedostopnost prehoda pod železniško progo v Grosupljem. Obravnavali smo tudi problematiko neprilagojenosti parkirne hiše na Trgu republike v Ljubljani, kjer pa nismo mogli posredovati, saj gre za zasebnopravni subjekt.** Opozorili smo tudi, da je organizator prireditve dolžan prireditvev organizirati tako, da nista ogrožena življenje in zdravje udeležencev ali drugih oseb – v okviru tega mora nedvomno poskrbeti tudi za varnost invalidov. Na problematiko **dostopnosti srednjih šol smo opozarjali že v letnem poročilu za leto 2019 in glede tega dali dve priporočili, ki ostajata neuresničeni.** Glede obljube Inšpekcije Republike Slovenije za šolstvo in šport, da bo v okviru rednih nadzorov v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah opravila tudi nadzor dostopa do izobraževanja za invalide, smo konec leta 2022 preverili, kako je bilo z uresnitvijo teh napovedi. **Ugotovili smo, da se IRSŠ ni držal svojih obljub,** kot razlog pa navaja kadrovski manko in večje število izrednih pobud zaznave povečanega števila različnih pojavov nasilja v šolskem prostoru. **Problematiko invalidov smo obravnavali na številnih vsebinskih področjih.** Tako so npr.

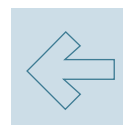


težave z izvajanjem osebne asistencije predstavljene v okviru socialnih zadev, fizična dostopnost do objektov pa v poglavju o stanovanjski problematiki. **V zvezi z invalidi na odločevalce naslavljam kar 25 novih priporočil, od tega jih šest predstavlja stalno nalogo organov.**

Ob različnih **dogodkih sem opozoril tudi na enake možnosti gluhih, naglušnih in gluhoslepih. Nujni so premiki na področju pravice gluhih, da se izobražujejo v znakovnem jeziku. Kadar šole ne zagotavljajo prisotnosti tolmača, to predstavlja diskriminacijo gluhih otrok pri dostopu do izobraževanja.** Obravnavali smo tudi primer diskriminacije, ko otrok, vpisan v prvi razred osnovne šole z nižjim izobraževalnim standardom, ni prejel rumene rutice.

Položaju otrok s posebnimi potrebami namenjamo posebno pozornost, posebne napore smo usmerjali tudi v ozaveščanje glede potrebnega zmanjšanja institucionalizacije. **Prizadevamo si za uvedbo družinske asistencije tudi za otroke s posebnimi potrebami, povečanje števila ur do delnega plačila za izgubljeni dohodek za nego otroka s posebnimi potrebami, nenazadnje tudi za ureditev prevoza otrok s posebnimi potrebami do kraja izobraževanja in nazaj, saj ugotavljamo, da občine v večini primerov le povrnejo stroške prevoza, namesto da bi prevoz organizirale, kot to določa zakon (priporočila št. 41, 42, 43, 44 in 45).** Občine so v svojih stališčih na to temo zelo agresivne in niso pripravljene spoštovati veljavne zakonodaje, kar je nesprejemljivo in v nasprotju z načeli pravne države. **Na težave slepih in slabovidnih otrok smo opozarjali že pred osmimi leti, a so v procesu vzgoje in izobraževanja še vedno prisotne težave glede systemske nedostopnosti slepim in slabovidnim otrokom prilagojenega učnega gradiva, prav tako tudi ni ustreznih prilagoditev pri udeležbi otrok na različnih tekmovanjih iz znanja.** V letu 2022 smo vse **glasbene šole** v državi zaprosili za pojasnilo, koliko otrok z avtizmom se šola v njihovi šoli in koliko je bilo v preteklosti **otrok z avtizmom**, ki so se želeli vključiti v glasbeno šolo, pa to ni bilo mogoče, ker niso opravili sprejemnega izpita. Na podlagi odgovorov smo lahko zaključili, da je glasbeno šolstvo pri nas vzpostavljeno v osnovi za odkrivanje in izgradnjo talentov – izključno v smeri rezultata; da preizkus znanja zahteva le posluš (in ne drugih kognitivnih sposobnosti), da imajo lahko tudi otroci z avtizmom velik talent za glasbo, vendar ga večinoma nimajo, bi jim pa vključenost zagotavljala odličen terapevtski učinek. Otroci v glasbeni šoli tudi nimajo pravice do spremljevalca ali drugačne pomoči. **Pričakujemo, da bodo ob pripravi zakonskih sprememb potrebe otrok s posebnimi potrebami upoštevane, ne le v postopku opravljanja izpita, temveč tudi v postopku izobraževanja. Nesprejemljivo je tudi, da pristojno ministrstvo še vedno zavrača naše priporočilo (št. 25 (2020), da bi bilo invalidnost treba razumeti v povezavi z različnimi ovirami, ki posameznika omejujejo, in ne z vrsto okvare, ki povzroča invalidnost, pri tem pa je posebej sporen Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo.**

Tudi **položaju otrok** na splošno smo v letu 2022 namenili veliko pozornosti, saj **smo samo na področju otrok obravnavali skoraj 400 zadev (od tega 184 pobud)**, ob tem pa smo se z vprašanji otrokovih pravic ukvarjali tudi še





v okviru **Zagovorništva otrok (141 pobud)**, pa tudi v okviru drugih področij in ranljivih skupin, pri katerih je še posebej zaskrbljujoča **interjekcijska diskriminacija**. Pogosto smo opozarjali na pomen **doktrine o pozitivnih dolžnostih države**, ki temelji na premisi, da imajo vsi organi pozitivno dolžnost varovati otrokove pravice, vključno s pravico, da so slišani, in največje koristi otroka. **Dolgotrajni sodni postopki so težava, glede katere stalno poudarjamo, da ima na otroke bistveno bolj negativen vpliv kot na odrasle. Kot zelo kritično ponovno izpostavljam pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov. Kot primer dobre prakse učinkovitega medresorskega in medinstitucionalnega sodelovanja v korist otrok lahko izpostavim Hišo za otroke, ki je svoja vrata odprla 8. junija 2022 in omogoča zaščito in celostno obravnavo otrok, žrtev najhujših kaznivih dejanj.** Upam, da je to le začetek izgradnje otroku prijaznega oziroma prijaznejšega pravosodja v Sloveniji. **Ponovno smo srečevali težave, ko so vrtci ali šole ali zdravniki enemu od staršev ovirali dostop do otrokovih osebnih podatkov. V letu 2022 smo zaznali nekoliko več pobud staršev, ki so jim bili otroci odvzeti z odločitvijo sodišča ali izjemoma z začasno odločitvijo centra za socialno delo. Pogosto smo se srečevali s stiskami, ki so posledica revščine; težave so na področju socialne izključenosti, medvrstniškega in spletnega nasilja, pereča so dolgotrajna rejništva in številne težave, ki so posledica ločitve staršev.**



Zaskrbljeni smo, da je v odzivnem poročilu pristojno ministrstvo zavze-lo stališče, da našega priporočila št. 88 (2018), naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bi ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus na prisotnost drog in alkohola, ne bo upoštevalo zaradi nestrinjanja. **Priporočilo ponavljamo in dajemo hkrati še novo, nekoliko razširjeno priporočilo v zvezi s tem.** Upamo, da bo glede na naknadno pozitivno mnenje Ministrstva za pravosodje (že iz leta 2023) vendarle prišlo do nujno potrebne dopolnitve zakonodaje, ki bo vsaj v določeni meri zagotavljala tudi večjo varnost tako otrok kot tudi zaposlenih na šolah. **Opozorili smo na nasilje med mladimi in na spletu kot na družbeni problem, ki ga je treba čim prej učinkovito nasloviti.**



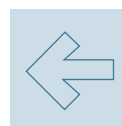
Ne preseneča, da je bilo tudi v letu 2022 na področju **družbenih dejavnosti** najbolj aktualno področje šolstva. Pobude so se nanašala predvsem na problematiko vpisov v šolske ustanove, primerno organizacijo prijav in odjav šolske prehrane, organizacijo varne poti v šolo in realizacijo infrastrukturnih projektov, vezanih na opravljanje vzgojno izobraževalnih dejavnosti. Od skupaj 121 obravnavanih zadev, med katerimi je bilo 75 pobud, je bilo šest pobud na področju utemeljenih. **Na nas se je obrnil učenec ene od osnovnih šol, ki je menil, da so šolska kosila »premajhna«.** Poleg sklicevanja na strokovni pregled NIJZ se je šola v odgovoru sklicevala tudi na to, da učenci marsikdaj ne pojedjo vseh sestavin kosila in da hrana ostaja. Ocenili smo, da če nekateri učenci ne vzamejo vseh sestavin kosila oziroma hrano puščajo, to ne more biti opravičljiv razlog za zmanjševanje količine obrokov. Če pa že, morajo učenci potem vedno imeti možnost dobiti dodatek, za zaužitje le-tega pa dovolj časa. **Na Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje in na šole smo naslovili priporočilo št. 64, naj sprejmejo ukrepe za ustrezno zagotovitev šolske prehrane.**

Prav tako **priporočamo, da omenjeno ministrstvo in šole zagotovijo možnost odjave in prijave šolske prehrane tudi preko telefona in elektronske pošte (priporočilo št. 65).**

V letu 2022 smo obravnavali raznovrstne pobude, v katerih smo ugotovili tudi sistemske pomanjkljivosti na področju **zaposlenih in brezposelnih**. **Že leta opozarjamo na problematiko dolgotrajnosti in posledic premalo učinkovito vodenih inšpekcijskih postopkov na različnih področjih, tudi na delovno-pravnem.** Na slednjem sicer pozdravljamo prizadevanja resornega ministrstva in Inšpekcije RS za delo za hitrejšo vodenje inšpekcijskih postopkov, **a moramo še enkrat ponoviti priporočilo, dano že v letnem poročilu za leto 2018, naj vlada IRSD primerno kadrovsko okrepi.** Pristojno ministrstvo in vlado **ponovno pozivamo tudi, naj nadaljujeta dejavnosti za odpravo prekrškov.** Na nas so se obračali tudi uslužbenci, ki so bodisi zatrjevali problematiko organizacije dela bodisi nevdružne delovne pogoje ali izboljšanje položaja posameznega poklica. Izpostavljamo še neustrezno plačilo zaposlenih v socialnovarstvenih programih, obravnavali pa smo tudi kršitve delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce.

Na **področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja** opozarjamo, da **sta dostop do zdravnika in kakovost zdravljenja ključna elementa javnega zdravstva.** V letu 2022 smo obravnavali skupaj 453 zadev, se je pa število pobud glede na predhodno leto prepolovilo, glede na predkovidno leto 2019 pa se je podvojilo. 18 pobud je bilo utemeljenih. Obravnavane zadeve so bile raznolike, njihov skupni imenovalac pa je slabo delovanje oziroma slaba dostopnost zdravstvenih storitev v državi. **Na številnih področjih beležimo pomanjkanje zdravnikov specialistov, število deficitarnih področij se iz leta v leto povečuje, posebej pereče je pomanjkanje družinskih zdravnikov. Posledica je neenaka dostopnost do zdravnika za zavarovanke in zavarovance, ki se kaže tudi v nesprejemljivo dolgih čakalnih vrstah, ki lahko tudi ogrožajo zdravje posameznikov, gotovo pa poslabšujejo njihovo kakovost življenja. Stanje v državi na področju zdravja ocenjujemo kot zelo slabo, položaj pa se ne izboljšuje, zdi se celo, da se iz leta v leto slabša. Gre za posledico odsotnosti reform zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki bi se morala zgoditi že pred leti. Zdi se, da gre za odsotnost vizije, kako zagotoviti vzdržen, učinkovit in splošno dostopen zdravstveni sistem.** Na podlagi konkretne pobude smo opozorili na nujnost dostopnosti zdravljenja oseb z redkimi boleznimi ne glede na starost. Na podlagi pobud opozarjamo tudi na vse večje težave sporazumevanja s tujejezičnimi pacienti.

Veliko priporočil, ki smo jih dali na področju zdravja, prav tako ostaja neuresničenih, dajemo pa tudi 12 novih priporočil. **Na področju duševnega zdravja že od leta 2016 opozarjamo in ponavljamo priporočilo, naj Ministrstvo za zdravje pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev, kakšnega oprijemljivega osnutka oziroma predloga zakona pa še ni videti.** Izpostavljamo tudi pomen uresničevanja določb Pravilnika o naročanju in upravljanju čakalnih seznamov ter najdaljših dopustnih čakalnih dobah. Na novo npr. **priporočamo, naj Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije**



(ZZZS) z namenom, da bi se zagotovilo pravočasno odločanje imenovanih zdravnikov, spremeni Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja tako, da uskladi rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo z rokom, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu. **Ministrstvu za zdravje pa priporočamo, naj zagotovi pravne podlage, da bo ZZZS lahko zagotavljal izposojno medicinskih pripomočkov začasno nepomičnim osebam, pa tudi naj sistemsko uredi dostop do informacij in pomoč glede zdravstvenega varstva posebej tudi tistim uporabnikom, ki niso večji komunikacije po digitalni poti. Opozarjamo še, da mora ministrstvo glede obveznosti nošenja maske zagotovi ustrezno pravno podlago, saj trenutna zakonodaja ne omogoča zavrtnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom zdravstvenih izvajalcev.**

Na področju socialnih zadev smo skupaj obravnavali 565 zadev, od tega 372 pobud (278 na področju), kar 35 je bilo utemeljenih. To pomeni visok odstotek utemeljenih zadev, še posebej glede socialnih prejemkov, pomoči in štipendij (67 %) ter socialnih storitev (33,33 %). Veliko zadev se je nanašalo na invalide in starejše pa tudi na socialno šibkejše. Posebej želim izpostaviti **problematiko izvajanja osebne asistencije. Bistvo težav je v tem, da se je ob nespremenjeni zakonski ureditvi spremenila vsebina pravice, saj jo novi izvedenci, določeni z zadnjo novelo Zakona o osebni asistenci, praviloma priznavajo v manjšem časovnem obsegu kot prej.** Posamezniki, ki se jim je zdravstveno stanje poslabšalo in so zaprosili za večji obseg pravic, vendar po novih kriterijih, tudi ob poslabšanju stanja niso več dosegli kriterijev niti za prvotni časovni obseg, obseg pravice pa se jim je tako zmanjšal. **Predlagali smo, da o takšni vlogi odločajo zgolj v smeri »utemeljena – neutemeljena«, kar bi pomenilo, da se obseg pravice lahko le poveča, ne pa tudi zmanjša, saj slednje pomeni poseg v že pridobljeno pravico do osebne asistencije.** V letu 2022 smo se ponovno srečevali tudi s težavami oseb, ki se po zaključenem zdravljenju v bolnišnicah brez potrebne nege ne morejo vrniti v domače okolje, zanje pa ni najti ustreznega mesta v okviru socialnovarstvenih storitev. **Zato kar tri pristojna ministrstva opozarjamo, da je še posebej nujno, da v prehodnem obdobju do uveljavitve zakonodaje na področju dolgotrajne oskrbe, zagotovijo izvajanje 40.a člena Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva oziroma določijo natančen protokol nameščanja hudo bolnih in ostarelih v institucionalno varstvo, pomoči družini na domu brez čakalne dobe oziroma začasno nameščanja v negovalne bolnišnice oziroma oddelke. V zvezi z institucionalnim varstvom zagovarjamo proces deinstitucionalizacije in dajemo poudarek na bivanje in oskrbo v skupnosti.** Ta proces se še vedno odvija prepočasi, slediti pa mora željam ljudi, ki želijo ostati v domačem okolju.

Zagovarjamo **medgeneracijsko solidarnost** kot nujnost za sožitje različnih generacij. Glede **stopnje tveganja revščine in socialne izključenosti** smo ponovno ugotavljali, da ni za vse skupine, posameznice in posameznike enaka. **Obravnavali smo tudi primere, ki kažejo na majhno digitalno pismenosti,** ki je postala ključna za udeležanje življenjskih potreb, saj komunikacija z različnimi skupinami poteka večinoma elektronsko. Poleg tega tudi različni, čeprav

vedno obsežnejši socialni prejemki ne preprečijo številnih stisk, s katerimi se ljudje soočajo. Obravnavali smo več zadev, ki se nanašajo na **starejše**. Na splošno naj izpostavim pomen skrbi za kakovost življenja tudi v starejši dobi. Opozarjamo, da bi se na nacionalni ravni moralo izvajati več preventivnih programov za prepoznavanje nasilja, tudi nad starejšimi, saj je težava v tem, da žrtve nasilja pogosto niti ne prepoznajo, da živijo v nasilnih odnosih. **Čeprav je bilo nekaj naših priporočil s področja socialnih zadev uresničenih, pa številna ostajajo še neuresničena, dajemo pa tudi kar 12 novih priporočil.**



Na področju **pokojninskega in invalidskega zavarovanja** smo že pred tremi leti Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočili, naj spremeni določila javnih predpisov, ki postavljajo osebe z motnjami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami. **Vlada sicer podpira priporočilo Varuha; pristojna resorna ministrstva pa naj bi sodelovala pri preučitvi sprememb zakonodaje, ki ureja pravice oseb z motnjami v duševnem zdravju – vendar konkretnega napredka še ni.** Še vedno opozarjamo tudi, naj omenjeno ministrstvo preuči ustreznost veljavne zakonodaje, ki brezplačnega javnega prevoza ne zagotavlja vsem invalidom oziroma vsem osebam, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo voziti avtomobila. Pričakujemo, **da pristojni organi aktivno pristopijo k uresničevanju priporočila Varuha z vidika pregleda, ali so iz brezplačnega javnega prevoza izključeni katerikoli invalidi oziroma osebe, ki iz zdravstvenega razloga ne morejo voziti avtomobila, in če je temu tako, da zakonodajo ustrezno prilagodijo.** Poudarjamo, da tudi na tem področju velja dolžnost odločanja v razumnem roku. Obravnavali smo pobudo v zvezi z dolgotrajnim odločanjem centra za socialno delo o vlogi za uveljavitev pravice do izplačil neizplačanega nadomestila za invalidnost. V drugem primeru Ministrstvo za kulturo, v zvezi s pridobitvijo izjemne pokojnine na področju kulture, ni odgovorilo od leta 2015. Tudi nam so odgovorili šele na urgenco. Tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ter Ministrstvo za zdravje prepogosto ne odločata v predvidenih rokih. V konkretni zadevi smo se obrnili tako na ZPIZ kot na Ministrstvo za zdravje. Opozarjamo, da takšno ravnanje ne pomeni le kršitve načela dobrega upravljanja, ampak lahko pomeni tudi kršenje poštenega postopka in enakega varstva pravic. Zaradi poznega odgovora ZPIZ, ko več kot leto dni sploh ni odgovoril, je prišlo tudi do velike (eno in pol letne) zamude glede priznanja vdovske pokojnine. **Pri ZPIZ smo ugotovili tudi pomanjkanje sledljivosti upravnih postopkov in pričakujemo, da zavod to odpravi.**



Starejši so bili tudi v letu 2022, najverjetneje tudi zaradi posledic epidemije covid-19 pa tudi drugih dejavnikov (krepitev starizma, digitalizacija družbe ipd.), deležni več pozornosti v družbi, kar pa še ne pomeni, da je bil na tem področju narejen pričakovani napredek. Na nas se je obrnilo več starejših, ki so zatrjevali, da so bili **diskriminirani pri dostopu do digitalnih bonov**. Predlagali smo spremembo Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti, saj **smo menili, da dodatni pogoj udeležbe na izobraževalnem programu ne bi smel temeljiti na starosti**. Obravnavali smo tudi **zatrjevano diskriminacijo na podlagi starosti pri kreditiranju**. Ugotovili smo, da Banka Slovenije ni izdala nobenih predpisov, ki bi bankam določali zgornjo starostno mejo za najem kreditov, kar



pomeni, da je odločitev o starostni omejitvi pri odobravanju kreditov prepuščena posamezni banki in je odvisna tudi od pripravljenosti in sposobnosti banke po prevzemu tveganj, posameznik pa tudi ni vnaprej izključen iz možnosti odobritve kredita le zaradi preseganja določene starosti.



Splošne ugotovitve na področju **nacionalnih in etničnih skupin** ostajajo enake kot lani. Tudi tokrat se je največ zaved tako ali drugače nanašalo na **romsko skupnost**. **Pozdravljamo sistemizacijo delovnega mesta romski pomočnik**, ki se je sicer začela izvajati s 1. septembrom 2021. **Ponovno izpostavljamo, da pravna in komunalna neurejenost romskih naselij ogroža uresničevanje človekovih in posebnih pravic romske skupnosti** oziroma njenih pripadnikov, pa tudi človekovih pravic drugih ljudi, ki tam živijo. Ukrepi bi morali biti konkretni, njihovi učinki pa merljivi. Delež romskih učencev, ki končajo šolo v jugovzhodni Sloveniji, je skromnih 11 %, s pomanjkljivo izobrazbo pa je povezan tudi problem brezposelnih, od katerih se jih le okoli 10 % vključuje v osnovno šolo za odrasle. V pričujočem poročilu posebej izpostavljamo primer romskega **naselja Krušče v brežiški občini**, občina pa je po več letih naših pozivov vendarle sprejela Strategijo reševanje romske tematike v Občini Brežice 2022–2030. Občina sicer za svoj zdaj že več desetletni neuspeh pri urejanju naselja s prstom kaže na državo, češ da ji zakonodaja ne omogoča pravne ureditve naselja, na drugi strani pa ministrstvo tudi že desetletja vztraja, da je zakonodaja popolna in enaka za vse, za napredek pa, da je le treba počakati na plodne rezultate dialoga med lokalno skupnostjo in prebivalci romskega naselja. Ministrstvu za naravne vire in prostor dajemo priporočilo (št. 3), naj pripravi analizo, koliko občinskih prostorskih načrtov, ki so uredili položaj Romov, je bilo sprejetih, koliko romskih naselij še vedno ni vključenih v občinske prostorske načrte in za koliko objektov je bilo po uveljavitvi Zakona o romski skupnosti pridobljeno gradbeno dovoljenje, ki bi omogočilo ureditev dostopa do vode, elektrike in kanalizacije, ter koliko objektov v romskih naseljih je še brez gradbenega dovoljenja.



Obravnavali smo tudi **(ne)učinkovitost kaznovalnega prava v zvezi z Romi**. S strani predstavnikov Mestne občine Novo mesto in Občine Šentjernej smo slišali, da ima tamkajšnje večinsko prebivalstvo pogosto občutek, da ima romska skupnost pri kazenskih oziroma prekrškovnih obravnavah privilegije in ugodnejšo obravnavo, kar je Policija zanikala. Je pa Policija opozorila, da ima težavo pri obravnavi mladoletnih storilcev kaznivih dejanj, saj z izjemo varnostnega ukrepa namestitve v zavod mladoletni storilci nimajo nobenih vzgojnih ukrepov, ki bi nanje pozitivno vplivali. Zaradi varstva osebnih podatkov in z njimi povezanih omejitev, ki imajo za posledico odsotnost razčlenjenih podatkov, teze, da ima romska skupnost pri obravnavi kaznivih dejanj ali prekrškov ugodnejšo obravnavo ter da sankcije v skupnosti ne dosežejo namena, ni mogoče niti potrditi niti zanikati. **Opozarjamo, da na nekaterih območjih zaznavamo vse večje težave sobivanja romskega in večinskega prebivalstva**. Običaji in navade ne opravičujejo nezakonitih dejanj. **Na lastno pobudo smo se ukvarjali z volilno pravico državljanov Republike Slovenije, pripadnikov romske manjšine**. Ugotovili smo, da je Svet romske skupnosti Republike Slovenije sicer že v začetku leta 2016 sprejel Merila za vpis v evidenco volilne pravice dr-

žavljanov Republike Slovenije – pripadnika romske skupnosti. Merila so bila poslana dvajsetim občinam, niso pa bila objavljena v Uradnem listu, kot to narekuje zakon.

Na lastno pobudo smo obravnavali okoliščine v zvezi z volilno pravico državljanov Republike Slovenije, **pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti**. Ugotovili smo, da madžarske narodne skupnosti niso določile in objavile podrobnejših meril za ugotavljanje volilne pravice iz 12. člena Zakona o evidentiranju volilne pravice, saj menijo, da je zakon dovolj določen, medtem ko so to storile vse italijanske narodne skupnosti z izjemo koprške. Praksa torej ni enotna, prav tako pa smo zaznali določeno nezanesljivost glede evidenc, saj se pred letom 2022 evidence podanih izjav za priznavanje volilne pravice niso vodile, podatki pa so se čez čas izgubljali. Na priporočilo Svetovalnega odbora Sveta Evrope o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin je varuh novembra 2022 predstavil **nov Varuhov okvirni načrt promocije in stikov z manjšinskimi in etničnimi skupnostmi**. Prenovljene predstavitvene zloženke o delu Varuha pa so poleg slovenščine dostopne še v italijanščini, madžarščini, nemščini, angleščini in treh romskih jezikih.

Kot že tolikokrat do sedaj moramo tudi na podlagi aktivnosti v letu 2022 ponoviti svoje stališče, **naj država čim prej ratificira Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah**, kar je pomembno tako za uresničevanje pravic manjšin kot tudi na primer pravice do zdravega življenjskega okolja.

Na področju **tujcev** smo v letu 2022 skupaj obravnavali kar 271 zadev in od tega 183 pobud, kar pomeni več kot 60 % števila zadev glede na preteklo leto in še bistveno večje povečanje glede na predkovidno leto 2019, skrbi pa predvsem to, da je bilo utemeljenih kar 29 pobud, torej skoraj 32 % vseh. Je eno izmed najbolj pestrih področij, tako po številu obravnavanih zadev kot po zahtevnosti njihove vsebine. Poleg tega so bili tujci obravnavani tudi v okviru več vsebinskih področjih. **Daleč največ zadev smo obravnavali glede vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v državi**, pri čemer je prišlo do skoraj enkratnega povečanja, **in na področju državljanstva**, pri katerem je prišlo do več kot dvakratnega povečanja števila pobud. **Večina pobud se je nanašala na dolgotrajnost postopkov. Zlasti postopki na Upravni enoti Ljubljana in Upravni enoti Maribor so se večkrat pokazali za predolge. Večkrat se je izkazalo, da je upravna enota stranko že samo k dopolnitvi vloge pozvala šele po več mesecih, do neupravičenih zastojev v postopku pa je neredko prišlo tudi v nadaljevanju postopka. Opozarjamo, da je tudi v teh postopkih treba upoštevati roke iz ZUP-a, saj menimo, da je pri prekoračitvi instrukcijskih rokov v teh postopkih kršeno načelo pravne varnosti, načelo dobrega upravljanja in načelo ekonomičnosti iz 14. člena ZUP.** Tudi glede revizijskih zadev na Ministrstvu za notranje zadeve smo ugotovili (pre)dolgotrajno odločanje, saj je pričakovan časovni okvir za dodelitev zadeve v reševanje šest mesecev in 15 dni, nato pa so zadeve načeloma hitreje rešene – v enem tednu do dveh mesecev. **Po drugi strani pa nismo ugotovili neupravičenega zavlačevanja v postopkih o zaščiti razseljenih oseb iz Ukrajine.**



Na načelni ravni menimo, da je najboljši pristop k razpravi o sodobnih migracijah tak, ki upošteva spoštovanje človekovih pravic migrantov, vključno z nudenjem zaščite beguncem, in hkrati varnost in zaščito drugih interesov družbe. **Obravnavali smo tudi pobudo, ki je odprla vprašanje v zvezi z dostopnostjo tujcev do pristojnih predstavništev Slovenije za izdajo vizumov.** Opozorili smo na sodno prasko ESČP, da je zaradi pomembnosti pravice do družinskega življenja v določenih primerih treba dati prednost združevanju družine celo pred postopkovnimi in materialnimi zahtevami za ureditev prebivanja. **V primeru kurdske družine smo opozorili na sporno prakso, ko so slovenski policisti družino takoj po medicinski oskrbi predali hrvaškim policistom. Opozorili smo, da je takšno ravnanje sporno z vidika več človekovih pravic, zlasti prepovedi kolektivnega izгона, prepovedi vračanja in pravice do azila. Po našem mnenju se v povezavi s prepovedjo kolektivnega izгона in prepovedjo vračanja kaže tudi kršitev pravice do pravnega sredstva. Ponovno izpostavljamo, da morajo biti tujci pred morebitno vrnitvijo v sosednjo državo individualno obravnavani, da morajo biti okoliščine dosledno dokumentirane in da je tujcem treba zagotoviti tudi tolmača, zato na MNZ v zvezi s tem naslavljamo novo priporočilo št. 15. Nadalje smo v Azilnem domu Ljubljana ugotovili tudi primere neupravičenega pridržanja tujcev, saj pridržanje v sprejemnici, ko nekdo poda šele namero in čaka na podajo prošnje, nima ustrezne zakonske podlage. Na nenapovedanem obisku ljubljanskega Azilnega doma avgusta 2022 pa smo ugotovili še, da nastanitveni pogoji za večino oseb ne dosegajo minimalnih standardov, kot so opredeljeni v Smernicah Evropskega azilnega podpornega urada o pogojih za sprejem.**



Na področju **varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti** so bile obravnavane zelo raznolike pobude, največ pa je bilo tistih, ki so se nanašale na varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti. Pozdravili smo, da je januarja 2022 vendarle začela tudi za Slovenijo veljati mednarodna konvencija o zaščiti vseh oseb pred prisilnimi izginotji. Prejeli smo pobudo glede pravice do življenja, pri čemer smo ponovili svoje stališče, da imajo nasprotniki umetne prekinitve nosečnosti pravico do svobode izražanja, tako da na razne načine nagovarjajo proti splavu, pa četudi s tem nasprotujejo pravici, ki se jo izpeljuje iz ustavne pravice do svobode odločanja o rojstvu otrok, vendar ta svoboda izražanja lahko v določenih okoliščinah in glede na način njenega izražanja trči ob pravice drugih. **V zvezi s t. i. izbrisanimi smo konec leta 2022 sporočili, da pozdravljamo vsakršna prizadevanja v smeri pravnega urejanja statusa tistih, katerih prebivanje v Republiki Sloveniji je slednja leta tolerirala, kar je vezano po naši oceni zlasti na pravico do zasebnega oziroma družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Opozarjamo, da se zlasti zaradi staranja tudi tega dela prebivalstva Slovenije vse izraziteje kažejo resne težave tudi v smeri zagotavljanja socialnovarstvenih storitev tujcem brez dovoljenja za stalno prebivanje.** Čeprav je bila konkretna pobuda pozitivno rešena, pa problematika ostaja aktualna na sistemski ravni. **Predlagamo, da vlada pripravi zakonodajne spremembe, ki bodo omogočale na jasen in predvidljiv način zagotovljen dostop do socialnega varstva tudi za to populacijo.** Obravnavali smo



tudi pobudo glede možnosti plačila parkirnine na (javnem) parkirišču v Občini Železniki izključno preko spletne aplikacije. **Ureditev, po kateri je plačilo parkirnine na javnih parkirnih površinah omogočeno izključno preko digitalnih načinov komunikacije, predstavlja po našem mnenju poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja.**



Glede varstva osebnih podatkov smo obravnavali več pobud v zvezi z uporabo videonadzora s strani zasebnikov. Obravnavali smo tudi več pobud glede ravnanja prejšnje in sedanje vlade. V začetku leta 2022 smo zlasti posredovali pojasnila, od kod je tedanji predsednik vlade pridobil podatke za namen pošiljanja neželene pošte na dom, nova vlada pa je privzdignila obrvi s svojim sklepom, s katerim je ministrstvom, organom v sestavi in vladnim službam naložila, naj pripravi poimensko preglednico vseh novih zaposlitev, trajnih in začasnih premestitev in napredovanj javnih uslužbencev od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2022. Nekaterim prejetim pobudam so bili skupni imenovalci mediji. Objavljanje takšnih ali drugačnih fotografij v medijih lahko predstavlja kršitev predpisov s področja varstva zasebnosti oziroma specifično varstva osebnih podatkov, lahko pa tudi ne.

Nedvomno je bil največji premik na zakonodajnem področju v letu 2022, **da je končno le prišlo do sprejema novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) in s tem tudi do potrebnih nacionalnih izvedb, povezanih s Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov (DGPR). ZVOP-2 vsaj v določeni meri prinaša izvedbo naših dolgoletnih pozivov, da se pripravi in sprejme zakonsko podlago, ki bo omogočala zbiranje razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti. Določba se sicer nanaša le na narodno in etnično pripadnost.**



V zvezi z varstvom dostojanstva in varnosti izpostavljam posebej **položaj žensk.** Pozdravili smo sprejem Akcijskega načrta za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2023–2024, sicer že v začetku leta 2023. Tudi na nas pa se je obrnila pobudnica, ki je navajala, da ji je bil v 70. letih prejšnjega stoletja iz porodnišnice ukraden otrok; več podobnih objav smo zasledili tudi v medijih. Opozarjamo, da je takšne trditve treba jemati resno in jih obravnavati tudi z vidika kršenja več človekovih pravic.



Več pozornosti smo namenili **problematiki prisilnih porok, ki jih razumemo kot obliko nasilja nad ženskami in moškimi, nasilja v družini oziroma nasilja nad otroki ter resno kršitev človekovih pravic.** Vseh 58 upravnih enot se je odzvalo na našo poizvedbo v zvezi s tem s pojasnilom, da niso imele takšnih izkušenj. Odgovori glede tega, kako bi ravnali v takšnem primeru, pa so se razlikovali, ugotovili smo, da enotne smernice ali protokoli za primer suma prijave ali sklenitve prisilnih porok v zvezi s tem ne obstajajo. To področje namreč podrobno ni urejeno. Upravne enote tudi večinoma povezujejo t. i. fiktivne (navidezne) poroke in prisilne poroke, česar sicer ne gre vedno enačiti. Vprašanje je, v kolikšni meri gre za skrito problematiko, ki je upravne enote, policija in drugi pristojni organi ne zaznajo, ker imajo težave z identifi-



kacijo takšnih primerov in žrtev. Kot navaja tudi Skupina strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (GRETA), je predvsem pomembna pravočasna oziroma zgodnja identifikacija, ki je še posebej ključna, če gre za ranljive skupine, npr. mladoletne osebe. Na lastno pobudo smo obravnavali tudi vprašanje prisilnih porok v povezavi s centri za socialno delo. Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti je nedavno izdal Priročnik o prepoznavanju zgodnjih in prisilnih porok v romski skupnosti in o ukrepanju v teh primerih. Ne gre pa za problematiko, ki je vezana le na romsko skupnost. Prisilne poroke so lahko povezane tudi s suženjskim razmerjem, fizičnim in psihičnim nasiljem, odvzemom dokumentov in podobno. Poudarjamo pomen pozitivnih ukrepov in preventivnega delovanja države, predvsem z vidika varstva koristi otrok in žensk.



Glede **pravic LGBTIQ+** že več let opozarjamo, da **priporočilo, naj pristojni pripravijo predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola, že več let ostaja neuresničeno, delo medresorske delovne skupine pa poteka zelo počasi.**



Na področju **svobode vesti in verskih skupnosti** smo prejeli le malo pobud, vse pa so se nanašale na islamsko veroizpoved. Tudi v letu 2022 smo prejeli pobudo, ki se nanaša na nošenje verskega pokrivala, tj. naglavne rute pri opravljanju dela v eni izmed splošnih bolnišnic. **Ponavljamo neuresničeno lanskoletno priporočilo št. 11 (2021), naj Ministrstvo za zdravje poskrbi za pravo predpisa, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošenja naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi.** Dve zadevi sta se nanašali na zagotavljanje ustrezne prehrane z vidika verskih zahtev – ena na prilagoditev prehrane brez svinjine v vrtcu in osnovni šoli, druga pa na prehranjevanje muslimanskih obsojencev na prestajanju kazni zapora v ramazanu. Opozorili smo, da so tako po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice kot slovenskega ustavnega sodišča prehranjevalna pravila lahko razumljena kot neposredno izražanje (verskega) prepričanja in so tako varovana s svobodo veroizpovedi. Zavodi so v vseh primerih skušali najti ustrezne rešitve v skladu s finančnimi zmožnostmi zavoda. Na področju verske svobode smo glede na odmevnost v javnem diskurzu obravnavali tudi zavrnitev soglasja javnega zavoda za izvedbo svete maše za pokojne domobrnce v kapeli na Ljubljanskem gradu. Ker se je izkazalo, da v konkretni zadevi glede akta oziroma dejanja Javnega zavoda Ljubljanski grad Varuh nima pristojnosti, smo pobudnika seznanili z možnimi potmi za rešitev njegove zadeve.



Na področju **svobode izražanja** tudi tokrat opažamo, da ljudje neredko povezujejo svobodo izražanja misli s pravico do komentiranja na takšnem ali drugem mestu svetovnega spleta. Spet drugi problematizirajo ravno raznorazne objave na spletnih družbenih omrežjih in si želijo njihove odstranitve. Žal opažamo, da naša priporočila glede preprečevanja sovražnega govora ne pri prejšnji ne pri aktualni vladi niso naletela na veliko odobravanje, vendar menimo, da je nujno, da preko predlaganih zakonodajnih sprememb država to področje dodatno regulira. Obravnavali smo nekatere konkretne primere zatrtjevanega t. i. sovražnega govora v medijih. **Ponavljamo kritiko, da še vedno ni bila sprejeta novela Zakona o medijih, s katero bi se glede uresničevanja**

določbe o prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen) določil tudi način varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), ukrepi za odpravo nepravilnosti (npr. takojšnja odstranitev nezakonite vsebine) in sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora. Opozarjamo tudi na **nedopustnost »medijskega sojenja«, to je vnaprejšnje javne obsodbe posameznikov, o katerih se pristojna sodišča še niso izrekla s pravnomočno sodbo. Pozdravljamo, da je bilo uresničeno naše lanskoletno priporočilo glede ratifikacije Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.**



Na področju **zbiranja in združevanja ter sodelovanja pri upravljanju javnih zadev** želim najprej spomniti, da je bilo leto 2022 supervolilno leto. Številne obravnavane pobude so se nanašale prav na uresničevanje volilne pravice. Potreba po spremembi zakonodaje z namenom, da se zagotovi enakopravna volilna kampanja, se je pokazala tudi lani. Na potrebno spremembo zakonodaje smo opozorili sicer že v letnem poročilu za leto 2011, vendar ob tej priložnosti na novo **dajemo priporočilo (št. 19), naj se pripravi predlog sprememb zakona, s katerim se bodo določenejše opredelila pravila za izvedbo predvolilnih soočenj na Radioteleviziji Slovenija na način, da ne bo neenake obravnave in različnih razlag zakona.** Glede polemike o obveščanju o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah, **opozarjamo, da če zakon ne daje pooblastila državnemu organu za neko ravnanje, niti mu ne daje pooblastila, da bi postopek podrobneje uredil s podzakonskih predpisom, se mora državni organ takšnega ravnanja vzdržati, sicer ravna v nasprotju z načelom zakonitosti (legalitetno načelo).** To načelo bi moralo biti še posebej dosledno izpeljano v postopkih uresničevanja volilne pravice, pri čemer morajo v skladu z načelom enakosti volilne pravice za vse kandidate veljati ista pravila. **Ocenili smo, da je 15-letna praksa MNZ pri naslavljanju zaprosil državnim organom sporna z vidika legalitetnega načela, zato predlagamo sprejem zakonske ureditve obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah.** Kljub temu pa smo ocenili, da vprašanje obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah, (tokrat) ni imela vpliva na potek in rezultat volitev.



Glede podpisovanja v volilni imenik smo opozorili, da se volivcem za glasovanje na lokalnih volitvah skladno z zakonodajo (71. člen ZVDZ) ni treba podpisati v volilni imenik. Zaznali smo tudi spremembo prakse, da je vlogi za glasovanje na domu treba predložiti ustrezno zdravniško potrdilo, čeprav zakon ne določa, na kakšen način se dokazuje obstoj bolezni in kdo izdaja potrdila. **Spremenjena dolgoletna praksa pri možnosti glasovanja na domu manj kot dva meseca pred izvedbo državnoborskih volitev ni bila usklajena z vsemi deležniki, ki jih je zadevala, zlasti z zdravniki ne, zato ni mogla biti skladna z načeli dobrega upravljanja.** Po našem posredovanju je bil uspešno rešen problem ukinitve volišča na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi, za kar pa ni bilo najti pravne podlage, saj je bila naposled vendarle zagotovljena volilna pravica 18 volivcev. Glede lokalnih volitev smo obravnavali tudi pobudo glede uresničevanja (aktivne) volilne pravice pripornic, pri čemer pa kršitev nismo zaznali. **V zvezi z volilno pravico oseb z motnjami v duševnem razvoju** smo opozorili, da po našem mnenju odvzem volilne pravice v sodnem



postopku sam po sebi še ne pomeni kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah ali Ustave RS, ob tem pa tudi menimo, da je treba vse napore usmerjati v ureditev, ki sodelovanja invalidov v političnem in javnem življenju ne bi omejevala, pač pa spodbujala in oblikovala pogoje za njeno izvrševanje. **Obravnavali smo tudi pomembno pobudo glede pravice do referendumskega odločanja.** Na nas se je obrnila civilna iniciativa za novo občino Golnik, ker naj zoper odločitev Državnega zbora RS o zavrnitvi predloga sklepa o razpisu referenduma ne bi bilo na voljo učinkovitih pravnih sredstev. Ugotovili smo, da ni mogoče povsem jasno zaključiti, da v takem primeru pravni red omogoča učinkovito sodno varstvo, vendar pa bi se morebitne pomanjkljivosti sodnega varstva v teh primerih lahko pokazale šele v konkretnih (negativnih) sodnih postopkih.

Glede pravice o **svobodi zbiranja** smo se odločili, da po vložitvi prve tožbe s strani Državnega odvetništva zoper domnevnega organizatorja protestov, in sicer ob sklicevanju na Policijo in MNZ, da neprijavljeni protesti pomenijo škodo, skladno z našimi pristojnostmi po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic pripravimo **mnenje z vidika prijatelja sodišča** (*amicus curiae*). Poudarili smo tudi, da mora država skladno s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pokazati določeno stopnjo tolerance, čeprav je protest neprijavljen ali celo nedovoljen – toleranco mora pokazati ne le v zvezi z uporabo sile, ampak tudi pri nadziranju protesta in kaznovanju ter drugačnem ukrepanju po protestu. Pri presoji, ali zbiranje predstavlja izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, je ključen namen, ne pa verjetnost, da bi morebiti lahko prišlo do nasilja zaradi odziva drugih skupin ali dejavnosti. Svoboda zbiranja in združevanja pa ne varuje protestov, pri katerih imajo organizatorji in udeležencu nasilne namene. **V zvezi s pravico do mirnega zbiranja in združevanja država nima le negativnih, temveč tudi pozitivne obveznosti, da aktivno varuje njeno izvrševanje. Za takšno izvrševanje pozitivnih obveznosti bi se po našem mnenju lahko štelo tudi policijsko sodelovanje oziroma varovanje na protestu, ki je bil predmet predmetne tožbe.** Opozorili smo, da **tovrstni nadzor za post facto kaznovanje domnevnih udeležencev in organizatorjev učinkuje zlasti na način, da odvrča protestnike od uporabe družbenih omrežij za promocijo mirnega zbiranja in ima torej zastraševalne učinke, ki so tudi v judikaturi Evropskega sodišča za človekove pravice redno problematizirani.**

Na področju **omejitve osebne svobode** smo v letu 2022 obravnavali več pobud pripornikov kot v letu prej. Pohvaliti moramo dobro sodelovanje z Upravo za izvrševanje kazenskih sankcij, z zavodi za prestajanje kazni zapora in tudi Ministrstvom za pravosodje. Žal moramo tudi tokrat ugotoviti **prezasedenost** (vsaj nekaterih) zavodov za prestajanje kazni zapora, tudi zaradi občutnega povečanja števila tujcev. Pobude zaprtih oseb opozarjajo na potrebo po izboljšanju bivalnih razmer. **Dolgoročno se rešitev teh težav kaže z izgradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani oziroma s prenovo Zavoda za prestajanje kazni zapora na Igu, ki je edini zavod, namenjen ženskam, prenova pa je nujna zaradi tamkajšnjih slabih razmer.** Ob tem moramo opozoriti, da problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov.

Že nekaj časa si prizadevamo tudi za izboljšanje položaja ranljivih skupin v omenjenih zavodih, zlasti položaja zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva. Med pobudami je namreč velik delež tistih, ki potrebujejo zdravstveno oskrbo. ZPKZ Dob je znova opozoril, da se v praksi še vedno sooča z nezmožnostjo nastanitve obsojencev v domove starejših. Razposlali so več vlog, a so prejeli zavrnilne odgovore, večinoma pa sporočilo, da je obsojenec uvrščen v čakalno vrsto za namestitvev.



Še naprej v našem zaporskem sistemu ostaja težava pomanjkanja kadra na vseh področjih dela, še posebej na področjih strokovnega dela z zaprtimi in varnosti, saj po razpoložljivih podatkih manjka več kot 100 pravosodnih policistov. Posledično smo bili ponovno seznanjeni s problematiko odpovedi spremestv zaprtih oseb. URSKIS meni, da bi k zmanjševanju te težave lahko v večji meri prispevala tudi sodišča tako, da bi več procesnih dejanj izvedla v zavodih. **V letu 2022 je bil noveliran Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij, ki prinaša potrebno sistemsko ureditev ukrepov v primeru zaostrenih varnostnih razmer v zavodih za prestajanje kazni zapora in prevzgojnem domu, spremenjen je tudi način zaposlovanja pravosodnih policistov oziroma njihovo boljše plačno izhodišče. Žal pa še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bi celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj.** Prevzgojni dom Radeče smo opozorili, da mora biti mladostnikom tudi po dopolnjeni polnoletnosti dnevno zagotovljeno najmanj triurno bivanje na prostem. Še zlasti nesprejemljivo pa je, da oseba zaradi pomanjkanja prostora ostane leto dni ali več nameščena v zanjo neprimerni ustanovi oziroma brez ustrezne obravnave. **Neuresničeno ostaja tudi naše preteklo priporočilo št. 26 (2021) glede priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države.**



Glede obravnavanja oseb z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih je bila znova večina pobud povezana z Zakonom o duševnem zdravju ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitvev oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi odločitve sodišča ter pomanjkanje kadra in prostorske težave izvajalcev socialnovarstvenih storitev. Podpiramo krajšanje takšnih zadržanj in druge oblike obravnave oseb z duševnimi motnjami v domačem okolju, torej t. i. **proces deinstitucionalizacije.** Ponovno izpostavljamo tudi **problematiko nameščanja otrok in mladostnikov s prevladujočimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju.** Kot smo že večkrat opozorili, **namestitvev otrok in mladostnikov s temi težavami v varovane oddelke posebnega socialnovarstvenega zavoda ni ustrezna oziroma primerna, če so navedeni zavodi namenjeni odraslim in jim niso prostorsko, kadrovsko oziroma s svojimi storitvami in programi prilagojeni.** V letu 2022 je Državni preventivni mehanizem obiskal pet kriznih centrov za otroke in mladostnike in en krizni center za otroke. **Ob vseh obiskih smo ugotovili, da so namestitvev otrok in**





mladostnikov v kriznih centrih vedno daljše. Zaposleni v kriznih centrih so nas opozorili na stiske, ki jih dolgotrajne namestitve povzročajo nameščenim otrokom in mladostnikom, pa tudi zaposlenim. Namestitve v kriznih centrih so lahko izključno kratkotrajne, zato **dajemo novo priporočilo št. 27, naj MDDSZ v sodelovanju z drugimi pristojnimi glede tega sprejme konkretne ukrepe, ki bodo v korist otrok in mladostnikov.**



Opozarjamo tudi na **potrebo po izboljšanju pogojev dela za zaposlene**, ureditev ustreznega plačila za delo in spremembi normativov zaposlenih v strokovnih centrih. Glede **tujcev in prisilcev za mednarodno zaščito** naj izpostavimo, da smo se iz poročanja medijev seznanili z gladovno stavko v Centru za tujce, kjer so bili nato sprejeti in izvedeni vsi potrebni ukrepi, tujci pa so z gladovno stavko prenehali.



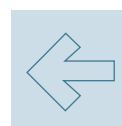
Na področju **pravosodja** smo leta 2022 obravnavali skupaj 814 zadev, od tega 430 pobud, od katerih je bilo 11 utemeljenih. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni, saj so se redno odzivali na naše poizvedbe in druga posredovanja.** V zadevah, v katerih so pobudniki sodiščem **očitali neupravičeno dolgotrajno odločanje v postopkih**, smo lahko v glavnem ugotovili, da so bili razlogi za trajanje posameznega sodnega postopka na strani pobudnikov. **V zvezi z očitki na račun nepristranskosti posameznega sodnika oziroma sodnice** smo pobudnike seznanjali zlasti s pravnimi možnostmi, ki jih imajo kot stranke v sodnem postopku z uporabo instituta izločitve sodnika. Po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice sta za obstoj nepristranskega sojenja odločilna tako subjektivni kriterij, pri katerem gre za ugotavljanje osebnega prepričanja sodnika, ki odloča v konkretni zadevi, kot tudi objektivni kriterij, pri katerem gre za presojo ali je sodnik v postopku zagotavljal uresničevanje procesnih jamstev, da je izključen vsak upravičen dvom v njegovo nepristranskost. **V zvezi s stečajnimi postopki** ugotavljamo, da posamezniki še vedno ne vedo oziroma niso seznanjeni, da so jim informacije v zvezi s posameznim stečajnim postopkom brezplačno na voljo in javno dostopne na spletnih straneh AJPES in da se od njih pričakuje, da bodo objave aktivno spremljali, saj imajo določene objave (lahko tudi usodne) pravne posledice za njihov pravni položaj. Glede tega dajemo novo priporočilo, da sodišča in stečajni upravitelji stranke seznanijo tudi z dolžnostmi, katerih opustitev ima za posledico lahko izgubo posamezne pravice. **Spodbuden pa je podatek, da sodstvo obvladuje število prejetih zadev in zmanjšuje število nerešenih zadev ter uspešno izvaja aktivnosti na področju izboljševanja kakovosti.** Na zakonodajnem področju smo zaznali napredek pri zaščiti pravic otrok žrtev kaznivih dejanj, **žal pa še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bo celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj.** Na področju **tožilstva** na podlagi konkretne pobude **dajemo priporočilo št. 59, da se državni tožilci v svojih izvajanjih – tako med pogajanjem v okviru sklepanja sporazuma o priznanju krivde kot na predobravnavnem naroku in na samem naroku – vzdržijo izjav oziroma ravnanj, ki jih veljavni predpisi ne omogočajo in ki bi lahko pri strankah vzbudila nerealna pričakovanja.**



Glede postopkov o prekrških naj najprej izpostavimo vprašanje uporabe pravnih sredstev zoper prekrškovne odločbe, izdane na podlagi predpisov za preprečevanje širjenja epidemije bolezni covid-19. **Spodbudna je napoved glede priprave pravne podlage za vračilo nezakonitih glob. Ponovno pa moramo izpostaviti, da do potrebnih sprememb oziroma dopolnitev zakonske ureditve, vključno z davčno zakonodajo, za večjo dostopnost odvetniške pomoči pro bono še ni prišlo. Ministrstvo za pravosodje tudi spodbujamo, da še naprej skrbi za aktivnosti in nove rešitve za izboljšanje položaja sodnih izvedencev na družinskem področju, saj doseganje aktivnosti žal niso prinesle rezultata, ki bi se izkazoval v povečanju števila imenovanih sodnih izvedencev na tem področju.**



Na področju **policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev** je bilo pobud v letu 2022 manj kot leto prej. Nanašale so se na različne vidike področja delovanja policistov, sodelovanje s pristojnimi organi pa je bilo dobro. V normativnem okviru je ponovno prišlo do novele Zakona o organiziranosti in delu v policiji, v postopku priprave pa smo sodelovali s svojimi pripombami na določbe, ki bi utegnile imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Še naprej ostaja odprto vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma **nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov, redarjev in tudi detektivov**. Zavzemamo se za sistemsko ureditev detektivske dejavnosti, da se tudi na tem področju zagotovi spoštovanje zakonitosti, človekovih pravic in svoboščin ter načel pravne države ob poudarjenem izobraževanju, rednem usposabljanju in izpopolnjevanju detektivov. Potrebna je jasna opredelitev pritožbenega postopka in rok za vložitev pritožbe. **Na tem področju moramo izpostaviti veliko število preteklih uresničenih priporočil, še naprej pa opozarjamo, naj policisti skrbijo, da pri varovanju javnih shodov ravnajo skladno s pravili stroke ter upoštevajo sorazmernost uporabe prisilnih sredstev proti množici pri izvajanju policijskih postopkov (priporočilo št. 61) v okviru vzdrževanja javnega reda med spremljanjem tudi neprijavljenih shodov. V letu 2022 smo zaključili s celostno obravnavo policijskih postopkov pri izvajanju nalog vzdrževanja javnega reda v okviru spremljanja neprijavljenega shoda v Ljubljani 5. 10. 2021. Na podlagi prejetih pojasnil in pregleda dokumentacije smo v ravnanju Policije večkrat pogošali postopnost uporabe policijskih pooblastil. Obravnavana zadeva je tudi pokazala, da policija ne razpolaga z izoblikovanimi merili glede (ustrezne) količine uporabljenih plinskih sredstev na določeni površini na prostem. Nedvomno problematična je bila tudi uporaba vodnega curka s primesjo plinskih sredstev. S tem, ko odredba pristojne osebe o uporabi prisilnih sredstev proti množici (vodi curek, plinska sredstva) ni bila časovno in prostorsko ozko osredotočena na posamezno dogajanje (ter se je po potrebi dopolnjevala oziroma ponovno odrejala), temveč je zajemala celotni prostor, kjer so se takrat nahajali protestniki, je prihajalo po našem mnenju tudi do situacij, ko so bila lahko ta prisilna sredstva uporabljena tudi proti nenasilni množici. Smo pa konec leta lahko pozdravili sprejete ukrepe Ministrstva za notranje zadeve, vključno s tem, da so s to zadevo seznanili vse policijske uprave in notranje organizacijske enote Generalne policijske uprave ter tudi v okviru usposabljanj.**





Na področju **drugih upravnih zadev** se je med posebnimi upravnimi postopki veliko pobud nanašalo na **davčne**, tu smo skupaj obravnavali 57 zadev, od tega 35 pobud, od katerih je bilo pet utemeljenih. Ugotovili smo, da kljub sprejetim ukrepom problematika dolgotrajnega reševanja pritožb na Ministrstvu za finance ostaja, s tem pa tudi neskladje z načelom dobrega upravljanja. Prejeli smo tudi pobudo, ko eden od finančnih uradov pobudnika ni obvestil o nepristojnosti, ponovno smo prejeli očitke na račun nepravilnega vročanja dohodnine finančne uprave davčnemu zavezancu, pri čemer pa je vendarle treba izpostaviti, da izdaja opomina za davčni organ ni obvezna. **Na splošno pa je omembe vreden skupni imenovalec preostalih zadev na področju in to je neodzivnost upravnih organov.** V enem primeru smo ugotovili, da je območna geodetska uprava s tem, ko k dokončanju postopka nove izmere pobudnikove parcele ni pristopila že prej in mu celo več kot 10 let ni odgovorila na dopis, neupravičeno zavlačevala postopek in kršila načelo dobrega upravljanja. V drugi zadevi je Ministrstvo za infrastrukturo za odločitev o pobudnikovi vlogi (v ponovljenem postopku) potrebovalo skoraj šest let in je o njej odločilo šele po našem posredovanju. Opozorili smo še, da se nespoštovanje roka za izdajo novega upravnega akta, ki ga je ministrstvu naložilo sodišče, kaže kot problematično z vidika odnosa izvršilne do sodne veje oblasti. Nekaj pobud smo imeli tudi glede težav z registracijo vozil zaradi začasnega bivališča, kjer naj bi bil problem za registracijo tovrstnih vozil v tehničnih napakah oziroma v sistemskih napakah, kar je naposled Ministrstvo za infrastrukturo odpravilo. Ponovno smo obravnavali tudi problematiko vpisa očeta v otrokov rojstni list, ko gre za starša, ki nista slovenska državljana. Poudarjamo, da je treba otroku skladno z neposredno uporabo Konvencije o otrokovih pravicah omogočiti, da se njegov dejanski oče vpiše v matični register in tako zaščiti njegovo pravico do osebne identitete.



Na področju **okolja in prostora** moramo najprej poudariti, da je v letu 2022 izrazito **prevladovala problematika hrupa**, v preostalih zadevah pa **neodzivnost organov** in še vprašanja v zvezi z vodo. Podrobneje smo obravnavali **ravnanje pripravljavcev predpisov, ki se vse prevečkrat ne kaže skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov** (kratki roki za javno obravnavo, naknadna bistvena dopolnjevana predlogov predpisov in njihove pomanjkljive obrazložitve), kar je problematično tako z vidika 44. člena slovenske ustave kot tudi uresničevanja temeljnega cilja Aarhuške konvencije. Na tovrstne prakse smo opozorili tudi posebnega poročevalca Združenjih narodov za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda ob njegovem obisku Slovenije. Tak primer je bil npr. postopek obravnave očitkov o spornosti Uredbe o koncesijah za rabo vode za odzvem naplavin na delih reke Save, Save Dolinke, Soče, Tolminke in Bače. **Ponovno smo pozvali Ministrstvo za okolje in prostor, da temeljito pretehta in sprejme ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano že skoraj dve desetletji ni pripravilo potrebnega za realizacijo vladi naloženega predpisa, skladno s sedmim odstavkom 52. člena Zakona o divjadi in lovstvu, ki je bil sprejet že daljnega leta 2004. Takšno ravnanje je problematično z vidika vrste ustavnih načel, začeniši z načelom pravne države. Na to smo opozorili**



že v več svojih letnih poročilih, tokrat pa dajemo novo priporočilo v smeri, da bodisi izpolni zakonsko obveznost bodisi predlaga zakonodajne spremembe (priporočilo št. 62). Nadalje smo že večkrat izpostavili tudi potrebno sanacijo anhovske, soške in zgornje mežiške doline ter Celjske kotline in pristojne opozarjali na potrebne rešitve. Nujno je poglobljeno sodelovanje na medresorski ravni in vključevanje lokalne skupnosti ter gospodarstva. Pozdravljamo pa, da je prišlo tudi do dobrodošlega normativnega premika s tem, ko je vlada izdala Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o emisijah snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja. S tem so bili določeni ukrepi in postopki za preprečevanje ali zmanjševanje onesnaženosti zraka z vonjem, za nekatere dejavnosti pa so predpisane tudi mejne koncentracije vonja. Prav tako pozdravljamo realizacijo našega priporočila glede ratifikacije Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.



Glede **problematike hrupa** smo že leta 2019 vložili zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, saj mislimo, da je z njo kršenih več določb ustave in da je več členov tudi v nasprotju z Zakonom o varstvu okolja. **6. 7. 2022 je Ustavno sodišče, sicer v postopku, začetem na pobudo nevladne organizacije, odločilo, da je omenjena uredba v neskladju s 34.a členom Zakona o varstvu okolja in posledično z drugim odstavkom 120. člena ustave ter vladi naložilo, da v roku enega leta to nepravilnost odpravi.** Nadalje, že od leta 2016 opozarjamo, da posamezne vrste nizkofrekvenčnega hrupa sploh niso opredeljene, vendar vse do danes do ustreznega normativnega odziva še ni prišlo. Že dlje časa se ukvarjamo tudi s **problematiko izdaje dovoljenj za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom**, ki v določeni meri izhaja iz različne in po naši oceni tudi mestoma napačne razlage Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup. Glede tega smo ponovno prejeli pobude občanov in občanov zlasti iz mestnih občin Novo mesto in Ljubljana, pa tudi Ptuj, Izola in Litija. V eni od obravnavanih pobud smo bili kritični do ravnanja Mestne občine Ljubljana, saj se občina lastnih zagotovil ni držala in tako daje vtis, da vključitev posameznikov v sam postopek dojema kot (nepotrebno) oviro. **Že leta ponavljamo tudi priporočilo glede priprave in sprejetja ustreznih predpisov, ki bodo urejali uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v ustavi.**



Glede **reguliranih dejavnosti** so prevladovale pobude v zvezi s prometnimi komunikacijami in komunalnim gospodarstvom. Obravnavali smo pobudo glede delitve stroškov plačila komunalnih storitev, saj je bil pobudnik solastnik stanovanjske hiše. Ponovno smo se srečali s problematiko priklopljanja na javno kanalizacijsko omrežje. **Več pobud pa smo prejeli v zvezi s prispevkom za opravljanje radijske in televizijske dejavnosti – t. i. RTV prispevkom. Največkrat je šlo za nestrinjanje z obveznostjo plačevanja. Pojasnili smo, da gre za posebno obliko javne dajatve na področju javnega prometa.** Obravnavali smo še očitke na račun Pošte Slovenije d.o.o. zaradi »nedopustnega zavlčevanja postopka dostave pošiljke«. **Glede prometa smo ponovno obravnavali problematiko prekomerne obremenitve Ljubljanske ceste, kategorizirane kot regionalna cesta R1.209/1089 (Bled–Soteska).** Glede na to, da bistvenega napredka nismo zaznali, smo ocenili, da gre v tovrstnih zadevah za krši-





teve pravice do zdravega življenjskega okolja oziroma 72. člena ustave. Opozarjamo tudi na pooblastila Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo, saj smo ocenili, da direkcija ni naredila vsega, da bi se čim prej in v čim večji meri zagotovilo pravico tamkajšnjih prebivalcev do zdravega življenjskega okolja.



Na **področju stanovanjskih zadev** je zaznati trend padanja števila zadev, odprli pa smo tudi tri pobude na lastno iniciativo, v katerih preučujemo problematiko stanovanj za ranljive skupine kot sistemski problem, problematiko dostopnosti večstanovanjskih stavb za gibalno ovirane osebe in problematiko pogojevanja delovanja bivalnih enot z nastanitveno podporo. Tako **v priporočilu št. 66 vladi priporočamo, naj z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse zagotovi sofinanciranje oz. subvencijo izgradnje dvigal tudi v večnadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij, ter za to zagotovi pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu subvencij za energetske sanacije stavb. Obravnavali smo tudi problematiko najemniških stanovanj, pri kateri izpostavljamo, da je glede na veljavno zakonodajo lastnik stanovanja dolžan vzdrževati stanovanje in skupne dele v stanovanjski stavbi v stanju, ki zagotavlja najemniku normalno življenje. Nemalokrat najemniki pri prijavljanju stalnega prebivališča oziroma začasnega prebivališča naletijo na takšne ali drugačne ovire, največkrat nestrinjanje lastnika stanovanja. Še vedno pristojno ministrstvo pozivamo, da pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona. Predmetno priporočilo pa ponavljamo.**



Delovanje organizacijskih enot Varuha

Varuh je tudi v letu 2022 izvajal naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM). Namen izvajanja nalog DPM je okrepiti varstvo oseb z odvzeto prostostjo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Pri izvajanju nalog in pooblastil DPM obiskuje vse kraje v Sloveniji, kjer so ali bi lahko bili nameščeni posamezniki, ki jim je z aktom oblastnega organa odvzeta prostost. Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje, še preden se zgodi. Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih nevladnih organizacij – v letu 2022 smo sodelovali z osmimi nevladnimi organizacijami.

Leta 2022 je DPM obiskal 98 krajev odvzema prostosti (nekatero dvakrat) in sicer 20 PP, 17 domov starejših, 16 različnih lokacij SC, osem ZPKZ, šest posebnih SVZ, štiri PB, šest KC, pet CUDV in 15 različnih lokacij VDC ter Center za tujce v Postojni. Vsi obiski (razen štirih) so bili **opravljeni brez predhodne najave.** 11 je bilo kontrolnih (ob katerih se je zlasti preverjalo uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov). Na teh obiskih je **DPM skupaj dal kar 571 priporočil, kar pomeni še dodatno povečanje glede na preteklo oziroma pretekla**



leta (ko smo leta 2021 dali 501 oziroma še leto prej 329 priporočil), od tega največ policijskim postajam (131), zaporom (119), varstveno-delovnim centrom (117), domovom za starejše (68) in centrom za usposabljanje, delo in varstvo (61). **Od tega je 243 priporočil že realiziranih, 249 priporočil sprejetih, a še nerealiziranih, 17 priporočil ni bilo sprejetih, ostala priporočila pa še čakajo na odgovor pristojne institucije.** Glede delovanja DPM je kot vsako leto pripravljeno tudi samostojno poročilo DPM, ki podrobneje obravnava tudi posamezne vsebinske ugotovitve stanja po krajih odvzema prostosti.

Zagovorništvo otrok krepi glas otrok. V letu 2022 smo prejeli **141** pobud za postavitve zagovornika, kar je skoraj za eno tretjino več kot leto prej, zagovornik pa je bil postavljen **67**-krat, pri čemer je **39** pobud še v obravnavi. **Od vseh prejetih pobud so bili 53**-krat pobudniki starši; **22**-krat pobudniki CSD; **54**-krat pobudniki okrožna sodišča; **9**-krat pobudniki drugi in **3**-krat pobudniki otroci. **147** otrok je v letu 2022 dobilo zagovornika: tokrat največ z območja Ljubljane in okolice, severovzhodnega dela Slovenije in z območja Gorenjske. Povprečna starost otroka, ki mu je bil postavljen zagovornik, je **10,39** let.

V okviru Zagovorništva tudi spodbujamo pomoč žrtvam nasilja in podpiramo prizadevanja glede opolnomočenja žrtev, kako naj nasilje sporočajo. Opozarjamo, da če želimo pomagati žrtvam nasilja, moramo poznati in ozaveščati tudi o mednarodnem znaku, ki ga lahko žrtve nasilja uporabijo kot možnost klica na pomoč. Nosilna tema Strokovnega posveta udeležencev zagovorništva otrok »Soočanje z različnimi oblikami nasilja v zagovorništvu« je bila **soočanje z različnimi oblikami nasilja glede otrok in mladih**. Mnogi otroci so žal izpostavljeni nasilju in podvrženi zlorabam, zato je tako zelo pomembno, da jih zaščitimo. Če razumemo človekove pravice, kot so določene v razmerju med posameznikom in državo, pa je otrokove pravice treba razumeti v trikotniku med otrokom, družino in državo.

Center za človekove pravice uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, akreditirana s statusom A po Pariških načelih (1993). Ta mandat vključuje tako promocijske aktivnosti, izobraževanje in usposabljanje kot organizacijo posvetov, sodelovanje s civilno družbo, dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe in sodelovanje v mednarodnih organizacijah in združenjih. V letu 2022 je Center še naprej objavljala redno trimesečno informacijo o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov, prenovil je Varuhov kratki vodič **Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov**. V okviru Centra smo Knjižnici Bežigrad donirali knjige s področja človekovih pravic in tako omogočili njihovo večjo dostopnost. Na enomesečni praksi smo gostili strokovnjaka iz turškega Varuha človekovih pravic kot del projekta EU. Uspešno smo izvedli Prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic in objavili II. javni natečaj. Pripravili smo prenovljen obrazec za pobude, katerega namen je olajšati dostopnost do Varuha.



Center je v letu 2022 začel pripravo **analize o obravnavanju ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji**, novembra pa je objavil analizo z naslovom **Zagotavljanje usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbenke v državni upravi v Sloveniji – pregled mednarodnih standardov, ocena stanja in analiza programov usposabljanja, ki jih zagotavlja Upravna akademija (Ministrstvo za javno upravo)**. **Na podlagi ugotovitev in priporočil je že prišlo do sodelovanja med Upravno akademijo in Varuhom v smeri k doseganju večjega zagotavljanja usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbenke na različnih ravneh.** Center je novembra vsem osnovnim in srednjim šolam prav tako razposlal vprašalnik o obravnavi nasilja v šoli in o nekaterih vidikih uresničevanja otrokovih pravic. Center je pripravil tudi več poročil, tako na zaprosilo državnih organov kot za mednarodne organizacije, in sodeloval z različnimi mednarodnimi organizacijami in institucijami s področja človekovih pravic. Naj tu izpostavimo le prispevek Varuha za poročilo Posebnega poročevalca Združenih narodov za pravice migrantov, Poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji, ki je bil posredovan Evropski komisiji, sodelovanje s Svetovalnim odborom Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, sestanek s posebnim poročevalcem Združenih narodov za človekove pravice in okolje, srečanje z delegacijo Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA), sodelovanje z Evropsko komisijo in Evropskim ekonomsko-socialnim odborom glede stanja pravne države v Sloveniji. **S področja delovanja Centra ostaja več priporočil neuresničenih, zato jih ponavljamo.**



V letu 2022 sem se srečal tudi s številnimi nevladnimi organizacijami, med drugim s tistimi s področja paraplegikov in tetraplegikov, s civilno družbo, ki skrbi za osebe s spektroatistično motnjo, s tistimi s področja medgeneracijskega sodelovanja, s sindikati ter s civilno družbo za varstvo okolja, narave in prostora in mnogimi drugimi.



Svet varuha za človekove pravice, ki je svetovalno telo varuha, sestavljeno iz različnih strokovnjakov, članov civilne družbe in predstavnikov državnih institucij, se je v letu 2022 sestal **le na eni seji, ki je bila sicer osma v aktualnem mandatu 2019–2025**. Seja je bila namenjena razpravi glede uresničevanja pravice do zdravstvenega varstva. **Glede na razprave na Svetu smo že v prejšnjem letnem poročilu Varuha dali priporočilo vladi, naj po ministrstvih vzpostavi osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj doda obvezno obrazložitev k predpisu: »Skladnost predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami,« vendar priporočilo še ni uresničeno.**

Mednarodno sodelovanje

V letu 2022 smo bili tudi mednarodno dejavni, še naprej smo krepili odnose v mednarodnih združenjih in mednarodnih organizacijah in **se udeležili skupno več kot 60 različnih mednarodnih dogodkov. Na regionalni ravni smo sodelovali s Svetom Evrope, Evropsko unijo, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi in njenim Uradom za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR).** Marca, junija in oktobra smo se udeležili sestankov s temo o izvedbi dveletnega projekta z naslovom *Izboljšava sistema kazenskih sankcij za mladoletnike ter krepitev izobraževanja in usposabljanja osebja zaporov.* Marca smo se udeležili spletnega sestanka Evropske mreže ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC) s temo o konfliktu v Ukrajini. **Junija** smo se v Varšavi udeležili mednarodne konference Evropske mreže varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC). Istega meseca smo sodelovali na spletni javni obravnavi *Vloga družinskih članov, ki skrbijo za invalide in starejše: razmah pojava med pandemijo* v organizaciji Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESC). Oktobra smo s gostili obisk s Hrvaškega, in sicer tamkajšnjo varuhinjo otrokovih pravic ter ministra za pravosodje in javno upravo. Osrednjo pozornost smo namenili implementaciji modela Hiše za otroke (Barnahus) v Sloveniji. Hišo smo si skupaj tudi ogledali. Maja smo sodelovali na posvetu ob zaključku projekta *MiCREATE* (Otroci priseljenci in priseljenke skupnosti v spreminjajoči se Evropi) v organizaciji Znanstveno-raziskovalnega središča Koper. Sodelovali smo tudi z **Organizacijo združenih narodov.** Marca smo sodelovali na virtualni regionalni konferenci, ki sta jo organizirala Organizacija Združenih narodov v Severni Makedoniji ter ombudsman Severne Makedonije z naslovom *Krepitev nacionalnih institucij za človekove pravice kot neodvisnih nadzornih mehanizmov za izvajanje konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov.* Oktobra smo na uradni obisk sprejeli posebnega poročevalca Združenih narodov (ZN) za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda.

Zelo dejavni smo bili tudi v mednarodnih združenjih ombudsmanov in nacionalnih institucij za človekove pravice. **Posebej aktivni smo bili v mednarodnem inštitutu ombudsmanov (IOI), v katerem opravljam funkcijo enega izmed direktorjev IOI za Evropo.** Kot predstavnik IOI sem skupaj z evropskim regionalnim predsednikom IOI za Evropo in grškim ombudsmanom Andreasem Pottakisom obiskal madžarsko-ukrajinsko mejo. V Budimpešti sva se srečala z gostiteljem, madžarskim ombudsmanom dr. Ákosom Kozmo, ki je predstavil dejavnosti institucije v zvezi z begunsko problematiko od začetka vojne v Ukrajini. Pozvala sva k ukrepanju za celovito zaščito temeljnih pravic in svoboščin ter poudarila pomen vzpostavitve enotnega mehanizma spremljanja beguncev v državah EU in njihovo nediskriminatorno obravnavo ter ustrezno evidentiranje, vse s ciljem, da bi se begunci zaščitili pred morebitnimi zlorabami. Med drugim sva izpostavila tudi potrebo po solidarnosti do vseh beguncev. Od evropskih vlad in Evropske komisije pričakujemo, da bodo krepile mandat obudsmanskih institucij za izvajanje monitoringa na mejah. Sodelovali smo tudi pri delu Združenja mediteranskih ombudsmanov (AOM) ter na številnih dogodkih in aktivnostih Evropske mreže nacionalnih institucij

za človekove pravice (ENNHRI) in Globalnega zavezištva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI). Intenzivno je bilo tudi mednarodno sodelovanje na področju otrok in še posebej na področju DPM, pri čemer velja izpostaviti sodelovanje z Združenjem za preprečevanje mučenja v Ženevi (APT) in v okviru Mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network).

Zaključno

V tem uvodu nisem želel opozoriti na prav vsa priporočila, ugotovljene pomanjkljivosti in kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upam, da ste na teh straneh dobili vsaj nekaj uvida v razsežnosti našega dela. **Podrobneje se lahko z našo dejavnostjo seznanite v poročilu, ki je pred vami** in vključuje naslednje vsebine:

- prvi del, ki je namenjen pregledu dela in poslovanja Varuha ter opisu delovanja različnih organizacijskih enot Varuha;
- drugi del, ki prikazuje vsebino dela Varuha po posameznih ranljivih skupinah in vsebinskih področjih, v tem okviru pa tudi splošno oceno stanja, pregled uresničevanja Varuhovih preteklih priporočil in predstavitev novih priporočil;
- prilogo, ki vsebuje podrobnejši opis dejavnosti Varuha v letu 2022 na nekaterih področjih dela, vključno z obrazložitvami določenih novih priporočil in strokovnimi pojasnili stališč Varuha.

Samostojni del Varuhovega poročila, objavljen v ločeni publikaciji, je tudi letos **Poročilo Varuha o izvajanju državnega preventivnega mehanizma proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju**.

Tudi letos zaradi varovanja okolja in uvajanja zelenega poslovanja letno poročilo in poročilo DPM izdajamo le v elektronskih različicah, dostopni pa sta tudi na naši spletni strani. Tudi tokrat ponavljam, da je tak pristop primeren, ker je poročilo v prvi vrsti namenjeno Državnemu zboru Republike Slovenije ter drugim državnim organom in institucijam. Opozarjamo pa, da je treba imeti v primerih, ko so publikacije namenjene v prvi vrsti posameznicam in posameznikom, v mislih tudi to, da vsi nimajo dostopa do informacijskih-komunikacijskih tehnologij oziroma da je ta zanje lahko okrnjen. V ta namen je natisnjen le Povzetek dela Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2022, saj si želimo, da bi na ta način z nekaterimi ključnimi ugotovitvami in svojim delom še dodatno seznanimo širšo javnost.

Spoštovani,

Institucija Varuha je v slovenskem in mednarodnem prostoru prepoznavna in cenjena. To je zasluga vseh preteklih varuhov, obenem pa tudi predanega dela vseh sodelavk in sodelavcev institucije Varuha, ki se jim na tem mestu zahvaljujem za njihov prispevek. **Še enkrat moram izpostaviti pomen samostojnosti in neodvisnosti delovanja Varuha, kar vključuje finančno in vsebinsko neodvisnost.** Smo državna institucija, ki ima svoj mandat utemeljen v ustavi in zakonu, pri svojem delu pa smo zavezani visokim mednarodnim standardom. Smo nekakšen most med državo in civilno družbo, kjer pa nikakor ne zmanjka dela, zato lahko po četrtem letu svojega mandata sklenem, da je pred vsemi nami še veliko dela in izzivov, na mnogih področjih. S sodelavkami in sodelavci si želimo po najboljših močeh prispevati k spremembam na bolje in biti močan glas vseh tistih, ki se jih ne sliši, a vendarle poudarjam tudi, da brez sodelovanja in aktivnega angažmaja vseh deležnikov v sistemu zavor in ravnovesij ne bo znatnega napredka. Tudi letos zato ponavljam, da je odnos družbe do najbolj ranljivih njeno najboljše ogledalo sami sebi.

Na koncu bi se rad zahvalil vsem, ki ste v preteklem letu kakorkoli sodelovali z nami. **Dobrega sodelovanja si želim tudi v prihodnje, predvsem glede uresničevanja naših priporočil, za katera vsako leto znova upam, da bomo v naslednjem letnem poročilu lahko ocenili, da jih uspešneje uresničujemo.** Naj bo v našem središču človek, njegovo dostojanstvo in njegove težave. Vsi skupaj smo v službi ljudi in imamo do njih veliko odgovornost, vsak na svojem področju. Imejmo to v vidu pri vsem svojem delovanju, ne-le v teoriji, pač pa predvsem v praksi.

Peter Svetina
varuh človekovih pravic

1.2

SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE



VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

Dunajska cesta 56, 1000 Ljubljana
Republika Slovenija

Telefon: +386 1 475 00 50
Brezplačna telefonska številka: 080 15 30

Elektronski naslov: info@varuh-rs.si
Spletna stran: www.varuh-rs.si

1.3

VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2022



PETER SVETINA

varuh človekovih pravic

(24. 2. 2019 -)

**MIHA HORVAT**

mag. prava in univ. dipl. pol.
namestnik varuha
(30. 3. 2022-)

Namestniki varuha
človekovih pravic

**IVAN ŠELIH**

univ. dipl. prav.
namestnik varuha
(18. 6. 2021-)

**dr. JOŽE RUPARČIČ**

dr. pravnih znanosti
namestnik varuha
(1. 4. 2020-)

**URŠKA NARDONI**

univ. dipl. prav.
generalna sekretarka
Varuha
(1. 7. 2020-)

Službo Varuha sestavljata
strokovna služba in
sekretariat. Vodi jo
generalna sekretarka
Varuha.

**MARTINA OČEPEK**

univ. dipl. prav.
direktorica
strokovne službe
Varuha

**Direktorica strokovne
službe** organizira in vodi
delo javnih uslužbencev v
strokovni službi po
navodilih varuha in
njegovih namestnikov .

Na dan 31. 12. 2022 je bilo pri Varuhu 51 zaposlenih, med njimi pet funkcionarjev (varuh, trije namestniki in generalna sekretarka), 37 uradnikov, ena pripravnica na uradniškem delovnem mestu in osem strokovno-tehničnih javnih uslužbencev.

Štiriintrideset zaposlenih ima univerzitetno izobrazbo, med njimi je šest doktorjev znanosti in trije magistri znanosti, pet javnih uslužbenk ima bolonjski magisterij, osem zaposlenih ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi imata dva specializacijo po visokošolski izobrazbi. Dva zaposlena imata višješolsko izobrazbo, dve zaposleni pa srednješolsko izobrazbo.

V **strokovni službi** je na dan 31. 12. 2022 opravljalo delo 30 javnih uslužbencev, med njimi 29 uradnikov za nedoločen čas in ena pripravnica za določen čas, za čas opravljanja pripravništva na uradniškem delovnem mestu.

25 javnih uslužbencev v strokovni službi ima univerzitetno izobrazbo, od tega ima pet javnih uslužbenk doktorat znanosti, trije javni uslužbenci magisterij znanosti, tri javne uslužbenke imajo bolonjski magisterij in dva javna uslužbenca visoko strokovno izobrazbo, eden izmed njiju ima specializacijo po visoki strokovni izobrazbi.

V **Sekretariatu** je bilo na dan 31. 12. 2022 zaposlenih 11 javnih uslužbencev za nedoločen čas, med njimi trije uradniki in osem strokovno-tehničnih javnih uslužbencev. En javni uslužbenec ima univerzitetno izobrazbo, ena javna uslužbenka ima bolonjski magisterij, šest javnih uslužbencev ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi ena javna uslužbenka specializacijo po končani visoki strokovni izobrazbi, en javni uslužbenec ima višjo izobrazbo, dve javni uslužbenki pa srednješolsko izobrazbo.

V **kabinetu varuha človekovih pravic** je bilo 31. 12. 2022 zaposlenih pet uradnic za nedoločen čas. Štiri izmed njih imajo univerzitetno izobrazbo, ena javna uslužbenka pa bolonjski magisterij.

V letu 2022 je šest javnih uslužbencev napredovalo v višji plačni razred, od tega pet javnih uslužbenk za dva plačna razreda, en javni uslužbenec pa za en plačni razred. V višji uradniški naziv so napredovali trije uradniki.



1.4

DOSTOPNOST VARUHA V LETU 2022

Podatki o obiskih Varuha v svojstvu državnega preventivnega mehanizma (v nadaljevanju: DPM) so navedeni v poglavju o DPM.

20

22

V LETU 2022 SMO PREJELI

35.374

VHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2021 pa 31.688)

USTVARILI SMO

8.555

IZHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2021 pa 9.203)

Leta 2022 smo opravili **3 poslovanja zunaj sedeža**, kjer je varuh skupaj z namestniki opravljal tudi osebne pogovore in obiskal različne institucije. S poslovanjem zunaj sedeža se želi Varuh približati tudi tistim ljudem, ki zaradi oddaljenosti ali katerega drugega razloga ne morejo priti na pogovor na sedež Varuha. Kraji, ki jih je Varuh obiskal v tem letu, so naslednji: Slovenska Bistrica, Maribor in Murska Sobota.

1.4.1 Enotna vstopna točka

Posamezniki se na Varuha obračajo s pobudami, povezanimi z zatrjevanimi kršitvami človekovih pravic in svoboščin, poleg tega pa prejemamo tudi splošna vprašanja, ki zahtevajo le pojasnila oziroma napotitev k drugemu (pristojnemu) organu, kar predstavlja velik del nalog strokovnih sodelavcev in sodelavcev generalnega sekretariata.

Z namenom razreševanja tovrstnih vprašanj in težav ter obenem optimizirati delo v celotni instituciji je v letu 2020 pri Varuhu pričela delovati t. i. enotna vstopna točka (EVT), ki stremi tudi k dvigu kakovosti dela in zagotovitvi še večje odprtosti in dostopnosti Varuha. Za cilj smo si zadali tudi izboljšanje mehanizmov sledljivosti, preglednosti in enotnosti za vse interakcije pobudnikov z Varuhom, torej za vse klice, vse osebne pogovore in vsa pisna pojasnila, ki jih pobudniki prejmejo.

Delo EVT obsega:

- klasifikacijo pobud,
- sprejemanje vseh telefonskih klicev za strokovno službo (v času epidemije tudi za sekretariat),
- dnevno sprejemanje vseh predhodno najavljenih in nenajavljenih posameznikov, ki se osebno oglasijo pri Varuhu,
- pisanje odgovorov na pobude, prejete v vednost, pojasnila in anonimne pobude.

Z uvedbo EVT je bilo optimizirano tudi **klasificiranje pobud** (uvrščanje prispelih pobud na področja dela), ki jih pobudniki posredujejo Varuhu po klasični ali elektronski pošti, saj se praviloma klasificirajo in dodelijo strokovnim sodelavcem še isti dan, kot so bile prejete.

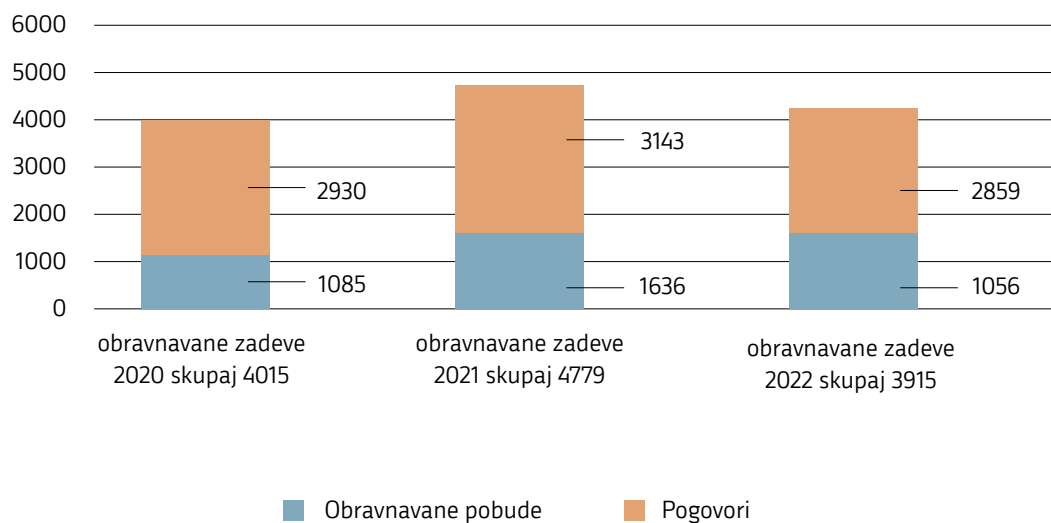
Ob vzpostavitvi EVT v letu 2020 so se izoblikovali in v letu 2021 nadgradili tudi enotni kriteriji za delitev pobud, ki ostanejo v EVT, in tistih, ki jih Varuh podrobneje obravnava na posameznih vsebinskih področjih dela.

Prejete pobude se uvrstijo v EVT, če:

- je prejeto sporočilo poslano Varuhu le v vednost in ne gre za zadevo, ki terja kakršnokoli posredovanje Varuha,
- gre za anonimno vlogo in ne gre za zadevo, ki terja kakršnokoli posredovanje Varuha,
- gre za očitno nepristojnost Varuha,
- je iz pobude razvidno, da se pobudnik še ni obrnil na pristojne organe,
- pobudnik prosi le za nasvet,
- gre za hipotetična vprašanja,
- gre za nejasne pobude,
- ima Varuh na določenem področju že sprejeto stališče,
- so nepopolne.

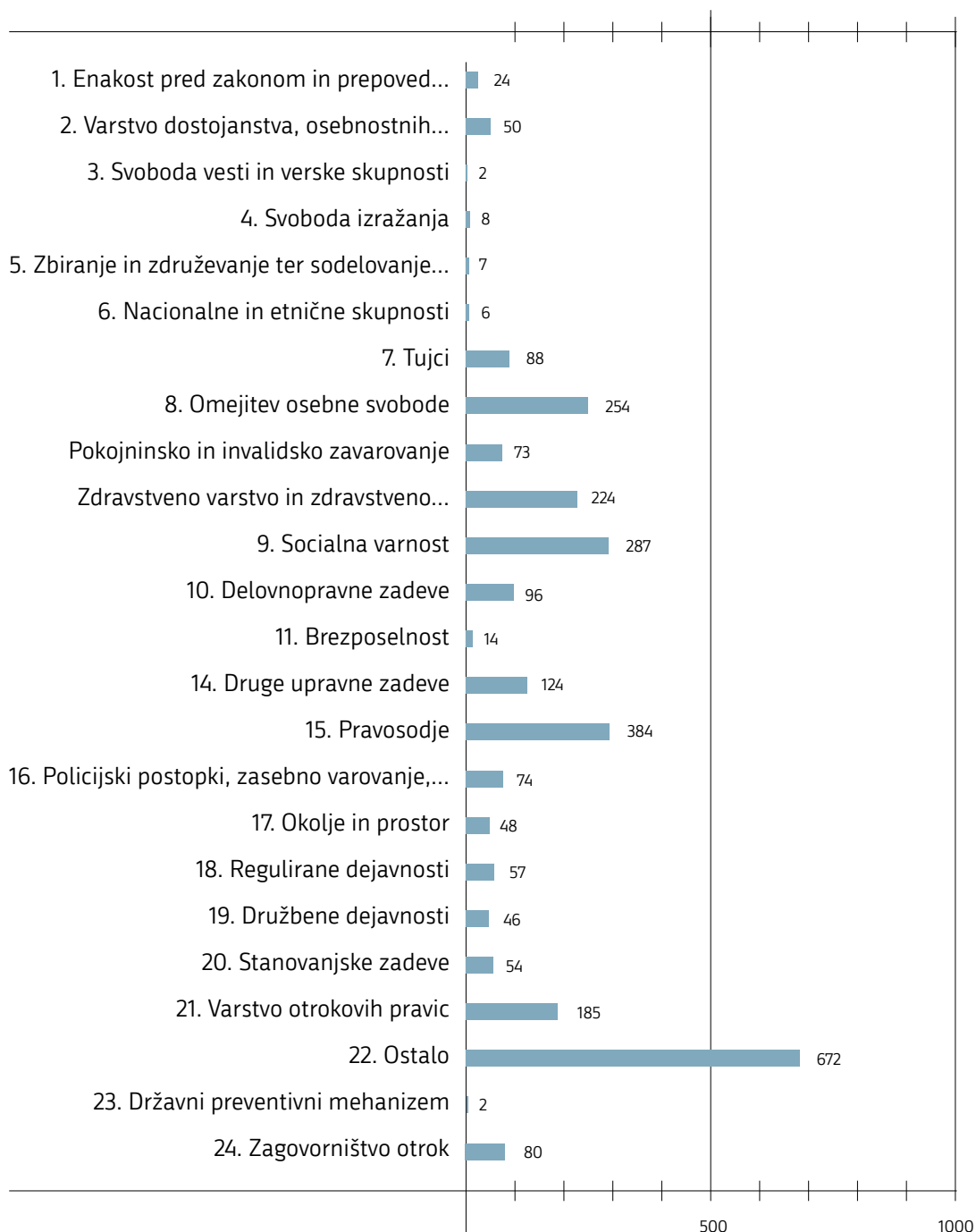
EVT v **telefonskih in osebnih pogovorih** poda pojasnila o pristojnostih Varuha, načinu vložitve pobude in tudi splošna pojasnila o možnostih, ki jih ima posameznik na voljo v zvezi s problematiko, glede katere je klical oziroma nas obiskal. O vseh telefonskih in osebnih pogovorih se beležijo uradni zaznamki, s katerimi sta seznanjena tudi varuh in pristojni namestnik varuha.

Primerjava obravnavanih zadev 2020/2021/2022



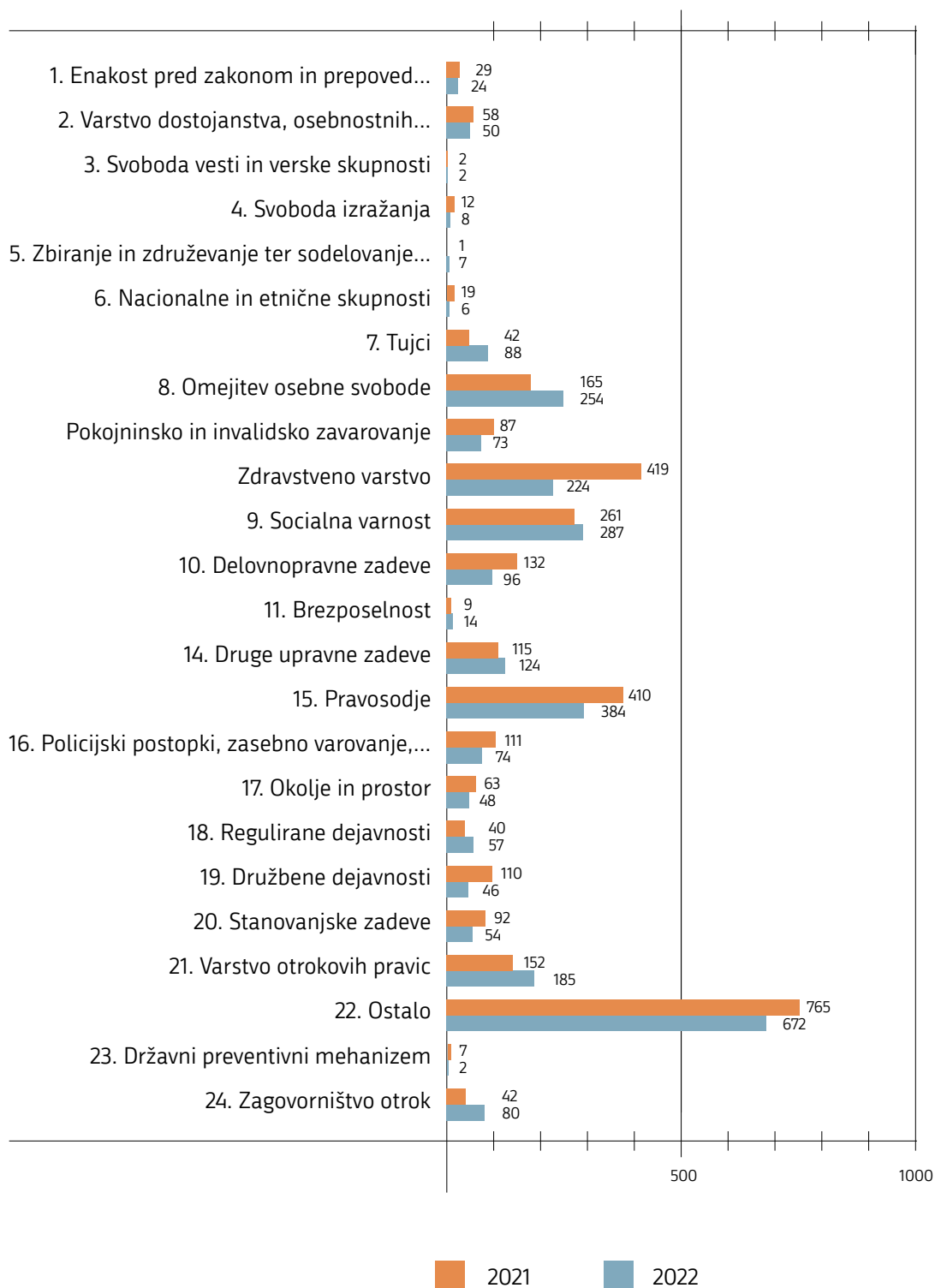
Primerjava števila obravnavanih zadev v EVT v letih 2020, 2021 in 2022

Klice v EVT po področjih dela Varuha 2022



Graf prikazuje prejete telefonske klice v EVT po področjih dela Varuha 2022

Primerjava klicev v EVT po področjih dela Varuha 2021/2022



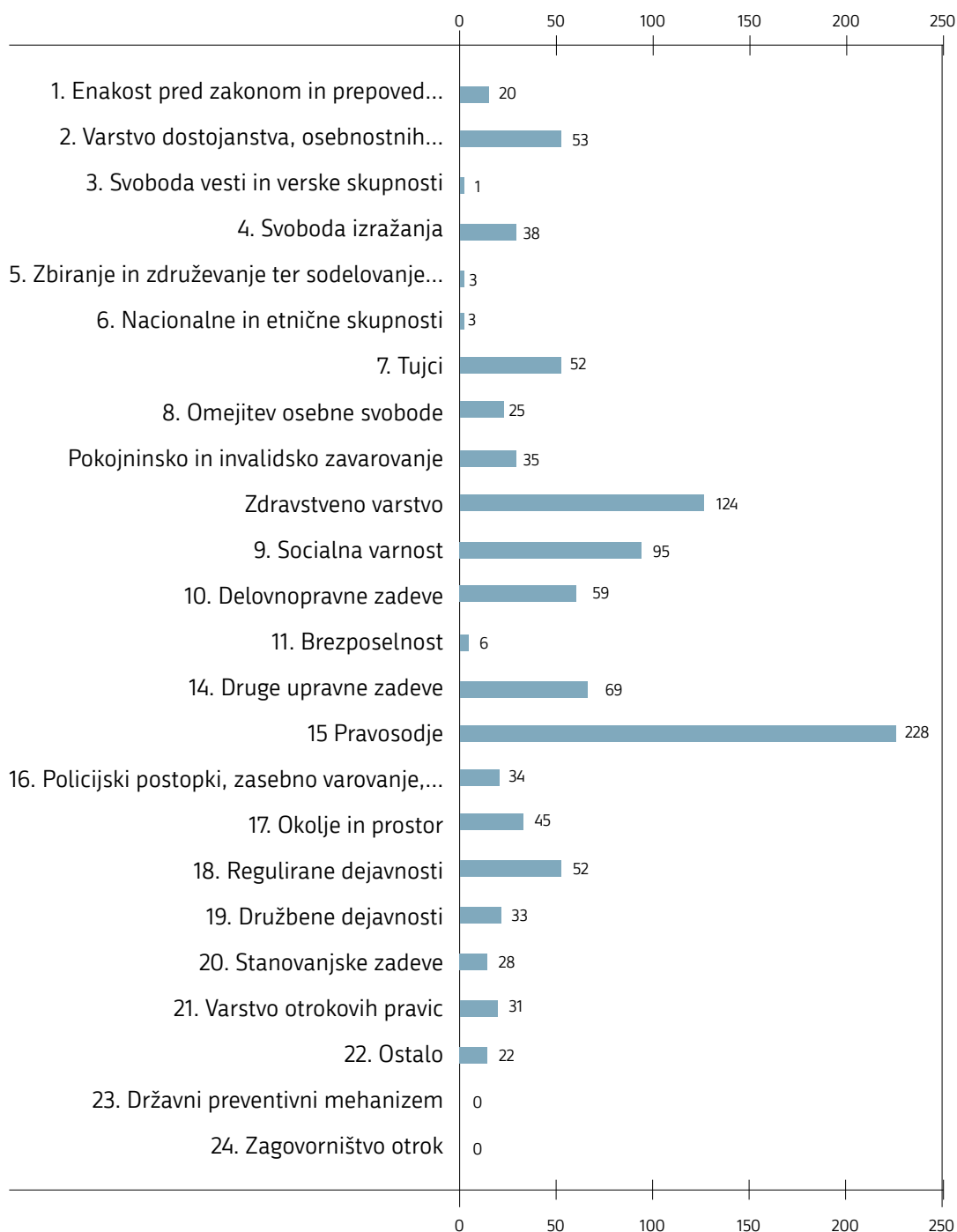
Graf prikazuje primerjavo prejetih telefonskih klicev v EVT po področjih dela Varuha 2021/2022

Daleč največji delež klicev predstavlja rubrika ostalo, ki zajema splošna pojasnila o delu Varuha in usmeritve na pristojne organe. Pri klicih, ki se nanašajo na posamezna področja dela Varuha, izstopa področje pravosodja in socialne varnosti, čeprav število klicev na obeh področjih ostaja približno enako kot v letu 2021. Na področju pravosodja so klicatelji želeli predvsem pravni nasvet ali pomoč. Na področju socialne varnosti pa je bilo večje število klicev, ki so se nanašali na težave, povezane s spremembami na področju osebne asistencije, pravice iz javnih transferjev kot tudi na ukrepe za omilitev draginje. V primerjavi z letom 2021 se je za več kot 50 % povečalo število klicev na področju omejitve osebne svobode, na področju tujcev pa za 110 %. Pri slednjem gre porast klicev pripisati velikim zaostankom v tujskih postopkih, na področju omejitve osebne svobode pa se je število klicev povečalo zlasti v poletnih mesecih. Sicer pa se zaporniki in priporniki na nas običajno obračajo z zatrjevanjem najrazličnejših kršitev in nepravilnosti v zavodih za prestajanje kazni. V primerjavi z letom 2021 se je število klicev na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja zmanjšalo za 47 %, pa vendar to področje še vedno sodi med tista, na katerih smo prejeli največ klicev. Tudi na področju družbenih dejavnosti smo zabeležili več kot polovico manj klicev v primerjavi z letom 2021, kar gre na obeh področjih pripisati koncu epidemije covid-19.

EVT zagotavlja odprtost institucije, saj strokovni sodelavci v EVT vsak dan sprejemajo (razen v času epidemije, ko strank nismo osebno sprejemali) **vsakega najavljenega ali nenajavljenega posameznika** in mu podajo pojasnila o pristojnostih Varuha, načinu vložitve pobude in splošna pojasnila o pravnih možnostih, ki jih ima posameznik na voljo, pri čemer je treba poudariti, da je Varuh dostopen za pobudnike vsak dan med 9. in 15. uro, razen ob petkih, ko pobudnike sprejemamo do 14.30. Odprtost za stranke je bila zagotovljena tudi pred uvedbo EVT, vendar z uvedbo EVT pobudnike sprejemajo strokovni sodelavci iz EVT, kar pomeni razbremenitev dela (drugih) strokovnih sodelavcev Varuha pa tudi sodelavcev generalnega sekretariata.

V EVT prejmejo pobudniki pisna pojasnila o zadevah, ki jih posredujejo Varuhu v vednost, zaprosijo za pojasnila, nasvete in stališča. Vsi v EVT pripravljene odgovori imajo tudi enotno predhodno dogovorjeno strukturo, v kateri najprej povzamemo navedbe pobudnika, nato pa pojasnimo relevantne pristojnosti Varuha, ki v konkretni zadevi ne dajejo podlage za nadaljnjo obravnavo. Skladno z ZVarCP vsakemu pobudniku vselej pojasnimo tudi možnosti, ki jih ima na voljo za zaščito svojih pravic.

EVT: pojasnila, zadeve v vednost in anonimne
zadeve 2022

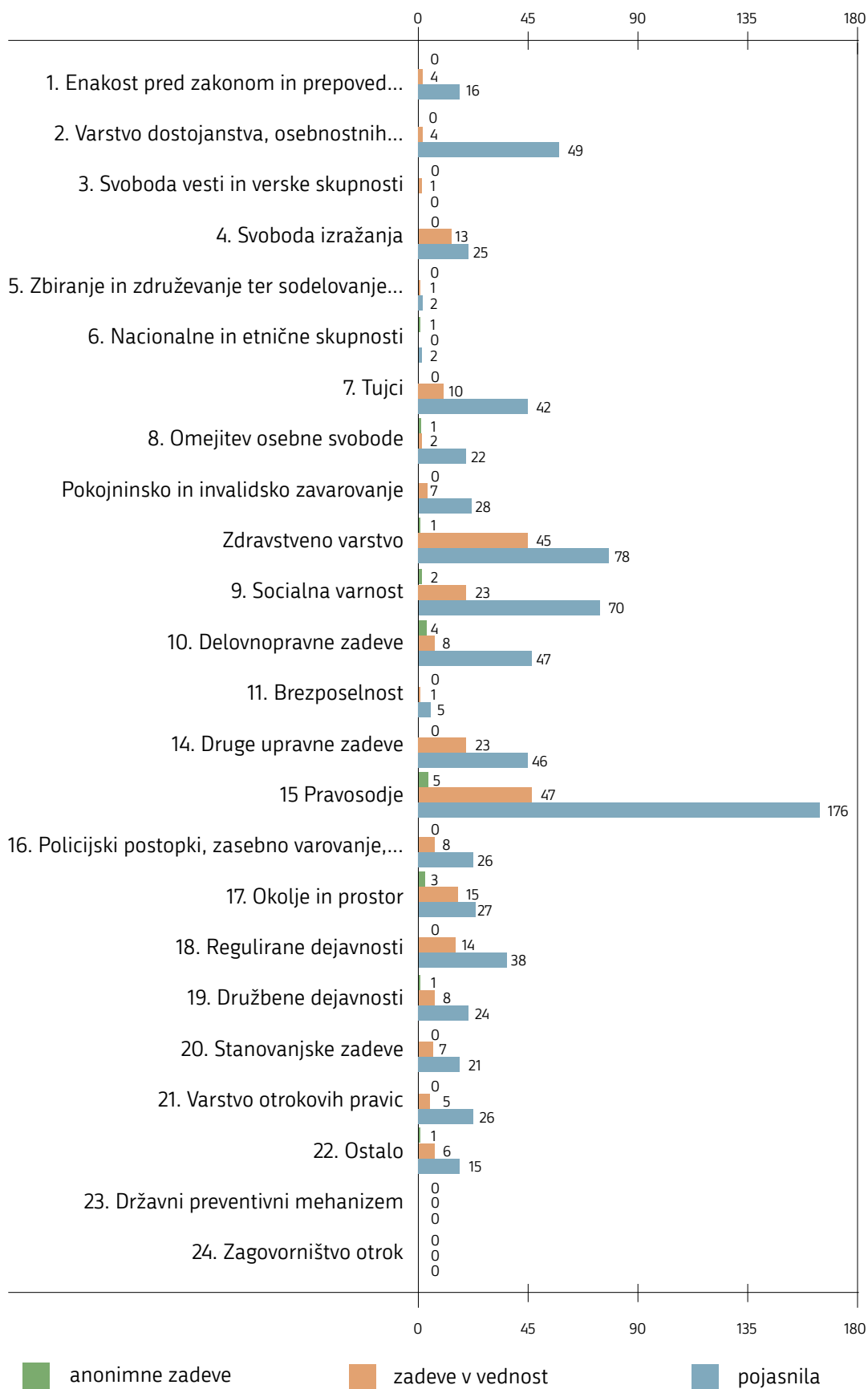


Graf prikazuje število pobud, ki so bile obravnavane v EVT
po področjih dela Varuha 2022

Vsebinska struktura pobud se bistveno ne razlikuje od že zgoraj opisanega trenda pri telefonskih klicih. Največji porast števila pobud je zaznan **na področju tujcev**, na katerem je porast kar 60 %. Razlog za tako povečanje je v nesprejemljivih zaostankih pri izdaji dovoljenj na področju tujcev, čeprav je EVT obravnavala le tiste zadeve, ki so bile nepopolne in so terjale povabilo na dopolnitev. EVT je obravnavala tudi večje število **pobud, ki so se nanašale na delo pravosodja**. Večje število pobud na tem področju gre pripisati tudi dejstvu, da na to področje sodijo tudi civilnopravna razmerja v najširšem smislu.¹ Tovrstne pobude so terjale predvsem splošna pojasnila o pravnih možnostih uveljavljanja interesov posameznikov v različnih sodnih postopkih. Številne, čeprav jih je bilo zaradi konca epidemije covid-19 občutno manj kot v letu 2021, so bile tudi pobude **s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja**. Vsebina pobud se je nanašala zlasti na nezadovoljstvo z delom zdravstvenega osebja, zato smo pobudnike v tovrstnih primerih napotovali predvsem na uporabo pravnih možnosti, ki jih daje Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP). Pobudniki so izražali tudi nezadovoljstvo z odločitvami Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in z zamudami pri odločanju, kar je terjalo napotitev na uporabo razpoložljivih pravnih sredstev. Občuten porast, skoraj 60-%, je zaznan tudi **na področju reguliranih dejavnosti**. Pobudniki so izražali zlasti nezadovoljstvo z načinom obračunavanja komunalnih storitev, elektrike in s cenami energentov.

¹ Civilnopravno področje v grobem obsega: obligacijsko pravo, stvarno pravo, dedno pravo, nepravdno pravo, pravo osebnostnih pravic in zagotavljanja varstva osebnih podatkov, družinsko pravo in gospodarsko pravo.

EVT: pojasnila, zadeve v vednost in anonimne zadeve 2022

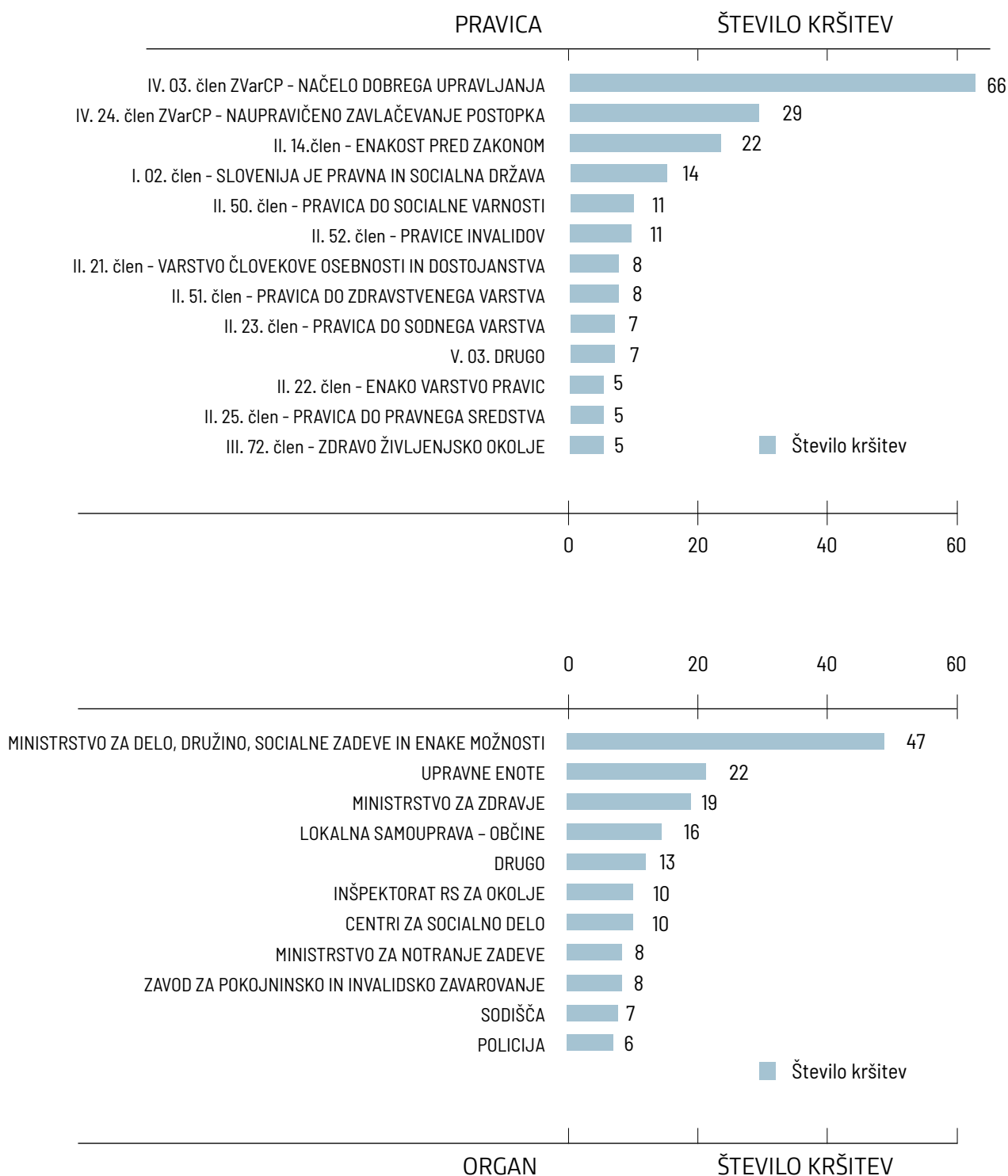


Graf prikazuje število pobud, ki so bile obravnavane v EVT po področjih dela Varuha, kot pojasnilo, v vednost in anonimne pobude 2022

Na vseh področjih dela Varuha v EVT prevladujejo pobude, ki terjajo pojasnila, sledijo zadeve, ki jih Varuh prejme v vednost, in nato anonimne pobude.

1.5

STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2022



5.975

ZADEV JE VARUH OBRAVNAVAL V LETU 2022.

Leta 2021 smo obravnavali 6.863 zadev, kar pomeni **12,94-odstotno** zmanjšanje v letu 2022.

2.859

POGOVOROV

S klicatelji, ki (še) niso vložili pobud.

POGOVORI

45

s pobudniki na poslovanju zunaj sedeža

31

z otroki

18

s pobudniki na področju Zagovorništva otrok

2.398

odprtih novih pobud.

642

pobud, prenesenih iz preteklih let ali reaktiviranih v letu 2022 in ponovno rešenih.

2.359 ali 78 %

je bilo rešenih (končanih) pobud.

3.026

POBUD

je obravnaval Varuh v letu 2022. Od tega je bilo na dan 31. decembra 2022:

583 ali 19,2 %

jih je bilo v reševanju.

84 ali 2,8 %

jih je bilo reaktiviranih.

406 ali 17,2 %

pobud je bilo utemeljenih, med njimi 181 s področja zagovorništva.

273 ali 11,6 %

pobud ni bilo utemeljenih.

1.340 ali 56,8 %

je bilo takih, v katerih ni bilo pogojev za obravnavo.

242 ali 10,26 %

pobud ni spadalo v Varuhovo področje.

2 ali 0,08 %

predstavlja umik soglasja na področju zagovorništva.

2 ali 0,08 %

pobud je bilo takih, pri katerih se je obravnavalo pripombe na predpise.

94 ali 3,98 %

pobud je bilo s področja Državnega preventivnega mehanizma.

Varuh je ugotovil, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v **189 pobudah utemeljena** in da je bila kršena najmanj ena temeljna človekova pravica in svoboda (po Ustavi RS) ter da nista bili spoštovani načeli pravičnosti in dobrega upravljanja.

Med 189 utemeljenimi pobudami je Varuh ugotovil **222 kršitev človekovih pravic** in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) in drugih nepravilnosti, kot je kršitev enakosti pred zakonom in kršitev načela dobrega upravljanja.

K tem 222 kršitvam je treba dodati **181 primerov s področja zagovorništva otrok**, pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prišteje med 406 utemeljenih pobud.

Večje število kršitev pravic v primerjavi s številom utemeljenih pobud je posledica večjega števila ugotovljenih konkretnih kršitev pri posamezni pobudi. Tako smo med obravnavanimi pobudami v nekaterih primerih ugotovili tudi dve ali več kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti.

1.6

KOMUNIKACIJSKE IN PROMOCIJSKE DEJAVNOSTI V LETU 2022

Tudi na področju komunikacijskih in promocijskih dejavnosti je Varuh usmerjen k uporabniku. Želi biti učinkovit servis za vse, ki iščejo informacije o delu Varuha, jih zanimajo Varuhova stališča oz. pogledi na aktualna vprašanja ali pa se v stiski želijo obrniti nanj. Da bi dosegel čim več ljudi, stremi k proaktivnim, načrtovanim, premišljenim in ciljno usmerjenim komunikacijskim dejavnostim. Uporablja različne komunikacijske pristope, orodja in kanale, s čimer krepi pomen in prepoznavnost institucije kot verodostojnega sogovornika ter izobražuje in ozavešča o pomenu spoštovanja človekovih pravic oz. temeljnih svoboščin. Organizira različne predstavitvene in izobraževalne dogodke, pripravlja publikacije in natečaje, sodeluje z dijaki in študenti, nevladnimi organizacijami in ostalimi deležniki ter neguje aktivne vezi s predstavniki medijev, ki pogosto predstavljajo najpomembnejšo komunikacijsko pot do ljudi, ki jih Varuh naslavlja s svojimi sporočili.

V letu 2022 je bilo zabeleženih 6.132 medijskih objav oz. drugih omemb, povezanih z delom Varuha in človekovimi pravicami (2.173 v klasičnih medijih in 3.960 na spletu). Od tega je bilo **5.051 objav oz. omemb neposredna posledica komunikacijskih aktivnosti institucije** – sporočil za javnost, izjav, intervjujev, brifingov in drugih proaktivnih odnosov z mediji, za katere skrbi ekipa sodelavk v Kabinetu varuha človekovih pravic. Če **se omenjene podatke združi še s splošnim medijskim poročanjem in spletnimi omembami človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (otrokove pravice, ustavne pravice, tujci in migranti, človekove pravice v povezavi s pandemijo covid-19 itd.), **pa se v letu 2022 beleži skupno 65.190 objav na navedene tematike.**

Od klasičnih odgovorov na novinarska vprašanja je Varuh v letu 2022 komuniciral svoja **priporočila** državnim organom in organom lokalnih oblasti ter nosilcem javnih pooblastil, izpostavil **51 obravnavanih pobud oz. širših vprašanj**, pripravil in objavil **157 sporočil za javnost** in se **aktivno odzival na aktualna družbena vprašanja**. Javnost Varuhovega dela se redno zagotavljal tudi z objavami na spletni strani www.varuh-rs.si oz. www.ombudsman.si, na družbenem omrežju **Facebook**, o mednarodni dejavnosti se poročal na družbenem omrežju **Twitter**, skrbi pa se tudi za pripravo video vsebin (dostopne so na spletni strani Varuha in na omrežju **YouTube**), ki so opremljene s **podnapisi in tolmačenjem v slovenski znakovni jezik**. Varuh namreč deluje z mislijo na **pomen dostopnosti informacij za vse**, kar je ena od osnovnih pravic vsakega posameznika. S tem ciljem je bila pripravljena tudi **informativna zloženka v lahkem branju**, ki je poleg **predstavitvenih zloženek** institucije v slovenskem, italijanskem, madžarskem, angleškem in nemškem jeziku ter **v treh različicah romskega jezika** neprecenljiva pomoč za ljudi, ki iščejo informacije o možno-

stih varovanja svojih pravic, a zaradi svojih oviranosti težje razumejo zapletena besedila.

Ker nimajo vsi ljudje dostopa do svetovnega spleta ali pa se v poplavi informacij tam ne znajdejo, se je Varuh v letu 2022 odločil, da želi **v vsako slovensko občino postaviti Varuhov kotiček**. Preddverja občinskih stavb oz. upravnih enot na doslej 11 občinah (Kranj, Pivka, Kamnik, Slovenska Bistrica, Maribor, Murska Sobota, Bloke, Cerklje na Gorenjskem, Šenčur, Vodice, Komenda) so opremljene s stojalom, na katerem so prebivalkam in prebivalcem na voljo koristne informacije o delu Varuha v obliki zloženek in brošur ter tudi obrazec za vložitve pobude. Ko se ljudje seznanijo z delom Varuha in njegovimi pristojnostmi, namreč lažje presodijo, kdaj se nanj obrniti in kakšno pomoč jim lahko nudi pri uveljavljanju njihovih pravic. Informacije o Varuhu so v kotičkih dostopne v klasični tiskani obliki, ni pa se pozabilo niti na tiste, ki so brskanja po spletu bolj vešč, zato je v sodelovanju z občinami na občinskih spletnih straneh pripravljen t. i. digitalni Varuhov kotiček, kjer so dostopne enake informacije kot v kotičkih, ki so postavljeni v fizični obliki. Z Varuhovim kotičkom v posamezni občini se lahko občanke in občani seznanijo tudi preko občinskih glasil.

Kamenček v mozaik vključujoče družbe, ki skrbi za vse, se zaveda palete svoje različnosti, ki ljudi ne diskriminira ali izloča, ampak jim pomaga živeti čim bolj normalno in polno življenje, je Varuh dodal tudi s **prilagoditvami svojega grajenega okolja**. S prenavo prostorov in financiranjem postavitve taktilnih oznak v pritličju stavbe na Dunajski cesti 56, kjer deluje ter izgradnjo prve invalidske toalete na navedeni lokaciji je prispeval k temu, da lahko invalidi pod enakimi pogoji kot drugi ljudje uresničujejo svoje pravice.

Sicer pa Varuh o svojem delu prebivalke in prebivalce obvešča tudi **neposredno na terenu** – preko **poslovanj zunaj sedeža**, napovedanih in nenapovedanih obiskov institucij, delovnih srečanj z ministrstvi, nevladnimi organizacijami, občinami in drugimi deležniki.

Svojo pozornost je v letu 2022 usmerjal tudi v **promocijske in izobraževalne aktivnosti**.¹ Nadaljevali je, z leta 2020 začetim **projektom Če vidiš krivice, uporabi pravice**, s katerim otroke in mladostnike spodbuja, da se obrnejo na Varuha, če menijo, da so jim kršene pravice, obenem pa jih ozavešča o njihovih pravicah. Otroci in mladostniki lahko vedno pokličejo na brezplačno telefonsko številko 080 36 86 ali pišejo na elektronski naslov **otroci@varuh-rs.si**, kjer smo jim na voljo za pomoč. O vrsti drugih projektov, v katerih smo sodelovali ali jih izvajali, pa pišemo v drugih poglavjih.

Predstavniki Varuha so se tudi v letu 2022 aktivno udeleževali v mednarodnem okolju.² Udeleževali so se srečanj komunikatorjev Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in z evropskimi kolegi delili izkušnje Slovenije. Redno sodelujejo tudi z Mednarodnim ombudsmanskim institutom (IOI), Mediteranskim združenjem ombudsmenov (AOM) in se povezujejo s kolegi komunikatorji iz drugih evropskih držav (Grčija, Avstrija, Ciper, Monako, Hrvaška itd.).

1 Več o tem v poglavju 1.9.1.1, ki se nanaša na delo Centra za človekove pravice.

2 Več o tem v poglavju 1.10, ki se nanaša na mednarodne zadeve.

1.7

VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA

Varuh je od januarja 2021 mednarodno akreditiran s statusom A po Načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (Pariška načela), ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 20. decembra 1993 z resolucijo 48/134. Varuh si je tudi v letu 2022 prizadeval, da je deloval v skladu z visokimi mednarodnimi standardi delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice.

Varuh je aktivno deloval tako v okviru Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)¹ s sedežem v Bruslju kot tudi Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI)² s sedežem v Ženevi.

Akreditacija s statusom A daje Varuhu še dodatno odgovornost pri njegovih prizadevanjih za varovanje in pospeševanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na mednarodni in nacionalni ravni. Kot je navedeno že v dveh predhodnih letnih poročilih, se Varuh pridružuje komentarjem oziroma priporočilom Akreditacijskega pododborja (SCA) GANHRI, ki so bila dana Sloveniji. Za realizacijo teh priporočil bosta potrebna tudi ustrezen posluš in dejanska podpora oblasti, predvsem vlade in zakonodajalca. Ali Varuh (še vedno) izpolnjuje pogoje za (re)akreditacijo s statusom A po Pariških načelih, se bo skladno z uveljavljenim sistemom ponovno preverjalo pet let po akreditaciji.

V letu 2022 je Varuh začel s pripravo publikacije o mednarodnih standardih svojega delovanja, saj bo leto 2023 zaznamovalo 30 let od sprejetja Pariških načel, pa tudi 10 let delovanja ENNHRI, prezreti pa ne gre niti, da bomo v istem letu obeležili tudi 30 let od sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic.

1 <https://ennhri.org/>

2 Gl. <https://ganhri.org/>

Varuh izpostavlja, da kljub nekaterim pogovorom in obljubam Ministrstva za pravosodje ostajata dve njegovi lanskoletni priporočili, ki se nanašata na izpolnjevanje mednarodnih standardov delovanja Varuha kot nacionalne institucije in relativno novih Beneških načel o zaščiti in krepitvi institucij ombudsmana, **neuresničeni, zato Varuh obe pretekli priporočili ponavlja in ob tem pozdravlja napredek glede priprave novele Zakona o varuhu človekovih pravic, h kateri je Ministrstvo za pravosodje pristopilo konec leta 2022, nadaljuje pa ga leta 2023:**

S **priporočilom št. 1** (2020) je Varuh Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije priporočil, naj v sodelovanju z Varuhom pripravita, Državnemu zboru pa, naj sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, katerih namen je krepitev položaja Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (1993) skladno s priporočili Akreditacijskega odbora (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) za Slovenijo iz decembra 2020.

S **priporočilom št. 2** (2020) pa je Varuh Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije priporočil, naj v sodelovanju z Varuhom pripravita, Državnemu zboru pa, naj sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, ki bodo odražale mednarodne standarde, kot so določeni v Načelih o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela) iz leta 2019, ki jih je sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) Sveta Evrope, in v resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov 75/186 o vlogi varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic s 16. decembra 2020.

1.8

SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V LETU 2022

1.8.1 O Svetu varuha za človekove pravice

Svet varuha za človekove pravice (Svet) je na podlagi 50. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/2017, uradno prečiščeno besedilo, ZVarCP-UPB2) posvetovalno telo varuha za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za krepitev pravne varnosti. **Svet deluje po načelu strokovne avtonomije.** S sklepi Varuha človekovih pravic z 10. 5. 2019, 3. 6. 2020 in 26. 8. 2021 so v Svetu v letu 2022 delovali naslednje članice in člani: dr. Margerita J. Banič, dr. Robert Masten, Žiga Vavpotič, Neli Dimc, mag. Lea Benedejčič, mag. Nataša Briški, Darja Groznik, dr. Patrick Vlačič, dr. Vasilka Sancin, dr. Sara Ahlin Doljak, dr. Aldijana Ahmetović, Alenka Jerše, mag. Jelena Aleksić, Peter Pavlin, dr. Marko Rakovec in Nataša Voršič.

Pluralno članstvo Sveta omogoča vzpostavitev učinkovitega delovanja civilne družbe (in predstavlja le eno obliko sistematičnega dela Varuha s tem delom javnosti, druga je predstavljena v nadaljevanju poročila), znanosti in organov javne oblasti pri oblikovanju ugotovitev Varuha o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji.

Svet skladno z ZVarCP izvaja naslednje svetovalne naloge:

- sodeluje pri pripravi ugotovitev Varuha o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Sloveniji;
- varuhu predlaga uvedbo postopka v zvezi z morebitno kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- na predlog varuha obravnava širša vprašanja spodbujanja, varstva in nadzora glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- obravnava poročila, ki jih Slovenija predloži mednarodnim organizacijam glede človekovih pravic, in sodeluje pri pripravi samostojnih poročil Varuha o uresničevanju mednarodnih obveznosti Slovenije na področju človekovih pravic;
- daje stališča o razvojnih politikah glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin;

- ozavešča javnost in stroko o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Z obravnavo širših vprašanj spodbujanja, varstva in nadzora spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izražanjem stališč o razvojnih politikah glede človekovih pravic Svet dopolnjuje poslanstvo Varuha.

Svet ne obravnava posameznih pobud.

Mandat Sveta varuha je vezan na mandat aktualnega varuha. Tako se bo drugi mandat končal 23. februarja 2025, ko bo prenehal šestletni mandat varuha človekovih pravic Petra Svetine.

Delo Sveta varuha je urejeno v Poslovniku Sveta, ki ga je po posvetovanju s članicami in člani sprejel varuh in je objavljen v Uradnem listu RS.

1.8.2 Delo Sveta v letu 2022

Svet varuha za človekove pravice se je v letu 2022 sestal na eni seji. K načinu izvedbe in obravnavanim vsebinam na seji je prispevalo splošno stanje države v zvezi z omejitvenimi ukrepi, povezanimi s koronavirusno boleznijo, prav tako pa tudi številne obveznosti članic in članov Sveta, zaradi katerih Varuh druge, načrtovane seje Sveta varuha za človekove pravice ni uspel izvesti.

Prva seja Sveta varuha za človekove pravice v letu 2022 (osma seja v mandatu 2019–2025)

Prva seja Sveta (sicer osma v aktualnem mandatu 2019–2025) je potekala na sedežu Varuha 17. 5. 2022. Seja je bila namenjena razpravi glede uresničevanja pravice do zdravstvenega varstva. V času koronavirusne epidemije se je pokazala šibkost zdravstvenega sistema in nakazala njegov razpad, o čemer je Varuh govoril že več let, v novih okoliščinah (tudi po epidemiji) pa je jasno, da je položaj več kot resen.

Člani Sveta varuha so bili ob pregledu vsebine zapisnika in sklepov predhodne seje s 14. 9. 2021, na kateri je tekla razprava o stanju človekovih pravic na področju duševnega zdravja, seznanjeni, da Vlada ni realizirala na tej seji sprejetega sklepa, in sicer, naj se po ministrstvih vzpostavi centralno točko za zagotavljanje ocene sprejetega ukrepa oziroma predpisa na človekove pravice, in da se naj v vladnem gradivu doda alinejo: vpliv covid ukrepa na človekove pravice. V povezavi s tem je Varuh decembra 2021 prejel zelo formalen odgovor vlade, da je to, kar predlaga Varuh, že urejeno v Resoluciji o normativni dejavnosti ter da je presoja posledic sprejetih predpisov in ukrepov na človekove pravice in temeljne svoboščine ustrezno urejena že v fazi medresorskega usklajevanja ter da je predlog Varuha pravzaprav nesmiseln. Glede vzpostavi-

tve enotne kontaktne točke po ministrstvih pa je vlada odgovorila, da bi šlo le še za enega dodatnega presojevalca vplivov, katerega mnenja pa ne bi bila v ničemer bolj zavezujoča kot mnenja v usklajevanje že udeleženih organov.

Glede na takšen odgovor vlade je omenjeno priporočilo podano v letnem poročilu Varuha za 2021, prav tako je varuh omenjeno izpostavil ob predaji poročila predsedniku republike, predsednici državnega zbora in predsedniku vlade.

Varuh je na srečanju predstavil Ugotovitve Varuha o stanju na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Poudaril je, da ne primanjkuje le družinskih zdravnikov, temveč tudi pedopsihiatrov in kliničnih psihologov, kritično je duševno zdravje otrok. Nujno je treba urediti področje pedopsihiatrije, tudi področje duševnega zdravja, posebej še otrok, so bili kritični člani Sveta. Opozoril je še na Zakon o dolgotrajni oskrbi in Varuhova priporočila s tem v povezavi, enako na priporočila glede načina dela Zavoda za zdravstveno zavarovanje, pri katerih ni opaziti napredka, zato so vsa priporočila ponovljena.

Člani in članice so izrazili prepričanje, da potrebujemo enakovreden in hiter dostop do javnega zdravstvenega sistema, gre za ustavne dolžnosti, saj je Slovenija pravna in socialna država. Jasen je Splošni komentar št. 36 Odbora za človekove pravice, da je dostop do zdravstvene oskrbe brez zamud enako pomemben kot dostop do vode, hrane in elektrike.

Člani Sveta so sprejeli dva zaključka:

Svet se zavzema za učinkovito zdravstveno varstvo, ki naj se zagotavlja brez odlašanja. Ob tem je nujno imeti v mislih ranljive skupine, kamor sodijo otroci, še posebej njihovo psihosocialno oskrbo.

Svet je izrazil ogorčenje, ker vlada ni pravočasno obravnavala predloga za nominacijo dr. Sancin za ponovno kandidaturo za članstvo v Odboru ZN za človekove pravice.

1.8.3 Uresničevanje preteklih priporočil

Varuh ocenjuje, da **priporočilo št. 1 (2021)**, s katerim je na podlagi priporočila Sveta Vladi Republike Slovenije priporočil, naj po ministrstvih vzpostavi osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj doda obvezno obrazložitev k predpisu: »Skladnost predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami«, **ni realizirano**. Ministrstvo za javno upravo (MJU) je kot pristojno ministrstvo v odzivnem poročilu vlade navedlo, da glede priporočila za vzpostavitev centralnih kontaktnih točk po posameznih ministrstvih za zagotavljanje ocene posledic sprejetega ukrepa oziroma predpisa na človekove pravice Vlada Republike Slovenije meni, da predlog ne bi pripomogel k boljšemu uresničevanju človekovih pravic in svoboščin, saj bi





šlo le še za dodatnega presojevalca vplivov, katerega mnenja ne bi bila v ničemer bolj zavezujoča kot mnenja v usklajevanju že udeleženih organov in vzpostavljenih mehanizmov medresorskega usklajevanja na posameznem resorju, zato ga Vlada ne podpira. Ministrstvo je ob tem pojasnilo, da je na MJU v teku prenova metodologije in priročnika za pripravljavce predpisov, kar jim bo služilo kot orodje za presojo učinkov na različna družbena področja, med drugim tudi na presojo učinkov na temeljne človekove pravice in svoboščine. Zapisali so, da so osnutek metodologije za oceno učinkov posredovali v javno obravnavo, ki se je iztekla 18. julija letos. Med drugimi deležniki so k obravnavi osnutka metodologije še posebej povabili tudi Varuha človekovih pravic. Ugotavljamo sicer, da osnutek ni vseboval presoje učinkov na človekove pravice in temeljne svoboščine, kar bi vsekakor tudi glede na zadevno priporočilo moralo biti eno od meril presoje učinkov zakonodaje. Poleg tega je priporočilo celovito in ga ni mogoče izpolnjevati le parcialno. Poudarja potrebo, da vsak predlog predpisa, podobno kot oceno skladnosti s pravnim redom EU ali finančne posledice, vsebuje obvezno tudi oceno skladnosti s pravom človekovih pravic. Predlagan je torej dodaten mehanizem samokontrole predlagateljev predpisov, pri čemer so gotovo nujna posebna znanja s področja človekovih pravic, vključno glede poznavanja mednarodnih in evropskih standardov. **Varuh priporočilo ponavlja.**

1.9

CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

V nadaljevanju so predstavljene najpomembnejše in najvidnejše dejavnosti Centra za človekove pravice (Center) v letu 2022.

1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

Leto 2022 je bilo tretje polno leto delovanja Centra po njegovi vzpostavitvi sredi leta 2019. Center po Zakonu o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) ne obravnava pobud posameznikov po 26. členu ZVarCP, ampak **ima na podlagi 50.b člena omenjenega zakona naloge, povezane s splošnim mandatom nacionalnih institucij za človekove pravice**. Center torej v okviru Varuha uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, **akreditirana s statusom A po Pariških načelih** (1993), ki se nanaša na ozaveščanje in spodbujanje človekovih pravic, analize in raziskave, mednarodna poročanja ter izobraževanje in usposabljanje o človekovih pravicah. V ta namen Center tesno sodeluje tudi z drugimi organizacijskimi enotami varuha.

V letu 2022 je **Center obravnaval 144 zadev**, večino zadev na lastno pobudo. Svoje delovanje v okviru razpoložljivih kadrovskih možnosti je osredotočal na različne naloge delovanja, pri tem pa je sledil tudi časovnicam mednarodnih poročanj. V nadaljevanju so predstavljene ključne dejavnosti Centra v letu 2022.

1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe

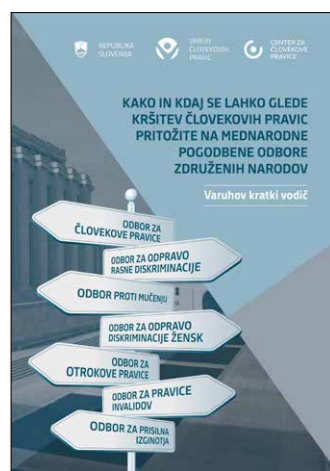
Redno trimesečno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov

Center je v letu 2022 nadaljeval z rednim trimesečnim informiranjem javnosti o aktivnosti Varuha na področju človekovih pravic invalidov. Pripravil je poročila za obdobja januar–marec 2022, april–junij 2022, julij–september 2023 in oktober 2022–januar 2023. Informacije o pregledu aktivnosti so redno obja-

vljene na spletnih straneh Varuha in posredovane invalidskim organizacijam. O aktivnostih Varuha je Center redno poročal tudi v okviru delovne skupine ENNHRI za pravice invalidov.¹

Prenovljen Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov

Glede na pozitivne odzive prve spletne izdaje je Center aprila 2022 pripravil drugo, posodobljeno in razširjeno izdajo publikacije **Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov – Varuhov kratki vodič**. Vodič je izšel v 250 izvodih in je tudi hitro pošel, tako da je bil ponatisnjen v letu 2023. Za učinkovito varovanje človekovih pravic je izrednega pomena poznavanje različnih (mednarodnih) pritožbenih poti, ki so v Sloveniji zaenkrat manj poznane in za zdaj skoraj neuporabljene. Publikacija je bila posredovana Odvetniški zbornici Slovenije in organizacijam civilne družbe. Dosegljiva je tudi na spletni strani Varuha,² več o njej pa je navedeno **v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Centra**.



Namen publikacije je ozaveščanje o različnih pritožbenih možnostih za posameznike na mednarodni ravni. Varuh ugotavlja, da sta s tem v zvezi leto 2022 zaznamovala dva pomembna dogodka:

- Varuh je bil julija 2022 obveščen o prvem primeru pritožbe mladoletnega begunca zoper Slovenijo na Odbor za otrokove pravice na podlagi omejenega protokola. Odbor je Varuha zaprosil za sodelovanje v tem postopku kot tretjo neodvisno stran. Zadeva³ se nanaša na mladoletnika brez spremstva iz Mjanmara (narodnosti Rohingya), ki je živel v begunskem taborišču v Bosni in Hercegovini in je v letih 2020 in 2021 večkrat poskušal nedovoljeno prečkati Hrvaško in Slovenijo. Večkrat naj bi ga odrinila hrvaška policija in enkrat tudi slovenska policija julija 2021. Obtožbe v zvezi z njegovim srečanjem s slovensko policijo vključujejo pomanjkanje individualizirane ocene, nepriznavanje mladoletnika, ignoriranje njegove prošnje za azil in kršitev načela nevračanja, kar se ujema s kršitvami, ki jih je Varuh zaznal v drugih mejnih postopkih z migranti približno v istem času.

1 Gl. <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-oktober-december-2022/>.

2 Gl. <https://www.varuh-rs.si/porocila-projekti/publikacije-gradiva/prirocniki-vodici/vodic-kako-in-kdaj-s-pritozbo-na-mednarodne-pogodbene-odbore-zdruzenih-narodov/>.

3 Zadeva CRC št. 195/2022 in 196/2022.

- Decembra 2022 pa je Odbor za človekove pravice prvič odločil o posamični pritožbi zoper Slovenijo, in sicer v zadevi X in drugi proti Sloveniji.⁴ V njej so dva avstrijska državljana in en avstrijsko-francoski državljan zatrjevali diskriminacijo in kršenje načela enakosti pred zakonom v zvezi z njihovo vlogo glede denacionalizacije lastnine njihovih prednikov, ki je bila nacionalizirana po 2. svetovni vojni. Odbor je odločil, da je pritožba nedopustna.

Donacija zbirke knjig s področja človekovih pravic Knjižnici Bežigrad

Varuh je v prvi polovici leta 2022 v sodelovanju s Knjižnico Bežigrad pripravil donacijo okoli 200 knjig s področja človekovih pravic omenjeni splošni knjižnici. Namen je omogočiti, da so vsebine, ki se nanašajo na različne vidike varstva človekovih pravic v družbi, dostopne tudi širši javnosti preko splošnih knjižnic in ne zgolj preko specializiranih. Vzpostavljeno sodelovanje kaže na obojestranski interes po dostopnosti tovrstne literature za širšo javnost. 1. julija 2022 je varuh človekovih pravic Peter Svetina skupaj z direktorico Mestne knjižnice Ljubljana Tejo Zorko in vodjo Knjižnice Bežigrad Natašo Grubar Praček v Knjižnici Bežigrad tudi uradno odprl posebno zbirko Varuha človekovih pravic.⁵

Institucija Varuha je v skoraj treh desetletjih ustvarila bogato in raznoliko interno zbirko literature o različnih vidikih človekovih pravic. Po ukinitvi Informacijskega urada Sveta Evrope v Sloveniji pred 12 leti je nastala velika vrzel glede dostopnosti javnosti do različnih gradiv o človekovih pravicah. Čeprav je na svetovnem spletu mogoče najti marsikatero informacijo ali podatek, je dostop do literature tudi v tiskani obliki v knjižnicah za bralke in bralce izrednega pomena in velika dodana vrednost. Številne knjige, ki so dobile mesto v Knjižnici Bežigrad, pred tem niso bile dostopne splošni javnosti v Sloveniji, sedaj pa so na voljo vsem zainteresiranim bralkam in bralcem. Ideja, da Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, ki v državi skrbi za spodbujanje in varstvo človekovih pravic, prispeva k dostopnosti širše javnosti do strokovne literature o človekovih pravicah, je zorela več let. Varuh je zadovoljen, da se je Knjižnica Bežigrad pozitivno odzvala na pobudo in omogočila postavitve zbirke.

4 UN Doc., CCPR/C/136/D/3024/2017, 7 December 2022, Human Rights Committee, Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol, concerning communication No. 3024/2017.

5 Gl. <https://www.mklj.si/novice/odprtje-posebne-zbirke-varuha-clovekovih-pravic-v-knjiznici-bezigrad/>.

Enomesečna študijska praksa strokovnjaka iz turškega Varuha človekovih pravic pri Varuhu kot del projekta EU

Septembra je Varuh na štiritedenski praksi gostil strokovnjaka Varuha človekovih pravic Turčije – medtem ko je sam strošek udeležbe strokovnjaka (pot, bivanje) krila Evropska komisija preko projekta podpore tretjim državam na področju temeljnih pravic in vladavine prava, pa je Varuh prispeval svoj delež preko same izvedbe usposabljanja. V okviru prakse, ki jo je vodil Center, je bila turškemu strokovnjaku predstavljena organizacija dela v instituciji, delovanje posameznih organizacijskih enotah, poseben poudarek je bil tudi na predstavitvi DPM, predstavljeni so bili vidnejši projekti glede usposabljanj in promocije človekovih pravic in delovanje Varuha na konkretnih področjih, vključno na delovnopravnem področju in glede socialnih zadev.

Uspešno izveden Prvi javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic in objava II. javnega natečaja

Konec septembra je Varuh na podlagi prvega javnega natečaja za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic iz decembra 2021 nagrajencem podelil priznanja. S tem projektom želi Varuh prispevati tudi k uresničevanju druge faze Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah v Sloveniji. Na natečaj se je prijavilo devet kandidatk in kandidatov iz Slovenije, ki so v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2021 uspešno zagovarjali diplomsko, magistrsko ali doktorsko delo na univerzi oziroma visokošolskem zavodu v Sloveniji oziroma tujini. Slovesnosti so se udeležili vsi nagrajenci, številni mentorji, pa tudi ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan. V okviru natečaja je Varuh vzpostavil tudi sodelovanje s Knjižnico Bežigrad, kjer so nagrajena dela dostopna širši javnosti. Vsa prijavljena dela je pregledala **strokovna komisija**, ki so jo sestavljali namestnik varuha in vodja Centra za človekove pravice Miha Horvat, namestnik varuha dr. Jože Ruparčič in dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice. Člani komisije so ocenjevali izvirnost teme, celovitost pristopa k obravnavani temi, strokovnost in zahtevnost, relevantnost naloge v smislu obravnavanja aktualnih vidikov človekovih pravic v Republiki Sloveniji in splošno kakovost dela. Več o tem **v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Centra**.



Decembra 2022 je bil objavljen II. **javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic**.⁶

⁶ Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/drugi-javni-natečaj-za-diplomska-magistrska-in-doktorska-dela-s-podrocja-clovekovih-pravic/>.

Prenovljen obrazec »Pobuda Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije«

Marca 2022 je Center v sodelovanju s Strokovno službo in Kabinetom varuha pripravil prenovljen obrazec za vlaganje pobud. Vložitev pobud Varuhu na obrazcu sicer ni obvezno, je pa namen obrazca, da posameznicam in posameznikom olajša pisanje pobude Varuhu, saj ga vodi skozi ključne vsebine, ki jih Varuh potrebuje za odločanje o pobudi. Glede tega se tudi pomembno razlikuje od starega obrazca, ki je bil bistveno bolj splošen in posamezniku ni nudil posebne pomoči glede informacij in vsebin, ki jih Varuh od pobudnikov glede na zakonodajni okvir pričakuje. Obrazec je bil dobro sprejet, čas pa bo pokazal, ali je prav to razlog, da je Varuh v letu 2022 beležil najvišji odstotek utemeljenih pobud vsaj v zadnjih petih letih. Obrazec je dostopen tudi v angleškem jeziku pa tudi v madžarskem in italijanskem jeziku.

The image shows two pages of a complaint form. The left page is the front side, featuring the logos of the Republic of Slovenia and the Human Rights Ombudsman. The title is 'POBUDA VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE'. It includes instructions for filling out the form and four numbered questions: 1. Whether the complainant is a natural or legal person; 2. Whether the complainant is a victim of a human rights violation; 3. Whether the complainant is a victim of a violation of the rights of a specific group; 4. Whether the complainant is a victim of a violation of the rights of a specific group. The right page is the back side, with lines for providing evidence, a section for the complainant's name and address, and a signature box. At the bottom, it states that the form is available in Slovenian, English, Hungarian, and Italian.

Sodelovanje na različnih dogodkih

Predstavnica Centra je 6. 10. 2022 na okrogli mizi Zagovornika načela enakih možnosti o položaju interspolnih ljudi v medicinskih postopkih **predstavila s to tematiko povezane relevantne mednarodne standarde varstva človekovih pravic**. Opozorila je na različne mednarodne dokumente in organe, ki podarjajo, da je za nujne medicinske posege potrebno soglasje interspolnih otrok.

Predstavnica Centra je 14. 12. 2022 sodelovala na **dramaturškem kolegiju na temo povečanega nasilja nad ženskami v času pandemije**, ki je potekal v okviru Festivala Borštnikovo srečanje v prostorih SNG Maribor.

Center je pripravil tudi modul usposabljanja o pomenu Varuha in o človekovih pravicah v obsegu 90 minut za osnovne in srednje šole. Na ta način želi zainteresiranim osnovnim in srednjim šolam omogočiti, da se bolje spoznajo z delom Varuha in se na osnovni ravni seznanijo tudi s pomenom človekovih pravic. Predstavnica Centra je decembra 2022 tako delo Varuha predstavila učencem iz Nove Gorice.

1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Predstavnica Centra je sourednica rednega **Letnega poročila Varuha človekovih pravic**, ki je tudi za leto 2022 poleg rednega dela vseboval še poseben tretji del, namenjen predstavitvi vsebine dela Varuha in pregledu aktivnosti v zvezi z epidemijo bolezni covid-19. Poleg poročila je bila izdana še publikacija Povzetek dela Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021.

Obravnavna ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji

Center je spomladi 2022 začel celovito spremljati obravnavo in položaj begunk in beguncev iz Ukrajine. V okviru analize obravnave ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji je poleg spremljanja obsega pravic skozi predpise Varuh večkrat skozi leto naslovil poizvedbe na Urad Vlade RS za integracijo in oskrbo migrantov (UIOM), Ministrstvo za javno upravo (MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (MNN), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). Za informacije se je Varuh obrnil tudi na UNHCR in nevladne organizacije, ki delujejo na področju oskrbe ali zaščite pravic beguncev oziroma na področju trgovine z ljudmi (Društvo Ključ, Slovenska filantropija, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja). Predstavniki Varuha pa so obiskali tudi begunski center v Logatcu, kjer so opravili pogovore z vodjo centra, direktorico UOIM ter nekaterimi tam nastanjenimi begunkami in begunci.

Kot zaskrbljujoče se je pri tem pokazalo predvsem trajanje postopkov pridobitve začasne zaščite (in s tem povezanih pravic) na določenih upravnih enotah, nastanitev v kontejnerje v centru za begunce v Logatcu, nevarnost trgovine z ljudmi in vprašanje učinkovitega zaznavanja in preprečevanja le-te. Ugotovitve analize so predstavljene **v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Varuha**.



Analiza zagotavljanja usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v okviru Upravne akademije (Ministrstva za javno upravo)

Novembra 2022 je Center objavil tudi analizo z naslovom **Zagotavljanje usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v državni upravi v Sloveniji – pregled mednarodnih standardov, ocena stanja in analiza programov usposabljanja, ki jih zagotavlja Upravna akademija (Ministrstvo za javno upravo)**, ki je objavljena le v e-obliki na spletu.⁷ K minimalnim standardom

⁷ Gl. https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_ANALIZE/Analiza_usposabljanje_cp_javni_usluzbenci_nov22.pdf.

usposabljanja javnih uslužbencev o človekovih pravicah državo zavezujejo Akcijski program za drugo fazo Svetovnega programa izobraževanja o človekovih pravicah (2010–2014) in cilji trajnostnega razvoja. Pregled mednarodnih standardov, ki jih določa Akcijski program, ponuja prvi del analize. Na podlagi analize je Varuh dal tudi posebno priporočilo, začelo pa se je tudi sodelovanje z Upravno akademijo, ki sodeluje v okviru Ministrstva za javno upravo. Ugotovitve analize so predstavljene **v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Varuha**.



Vprašalnik za osnovne in srednje šole o nasilju in človekovih pravicah v šolah

Novembra je Center na vse osnovne in srednje šole poslal vprašalnik, ki se nanaša na medvrstniško in drugo nasilje v šolah, na stanje glede izobraževanja o človekovih pravicah v šolskem sistemu in na nekatere druge vidike spoštovanja pravic dijakov (osebnostne pravice, enake možnosti). Na podlagi prejetih odgovorov (odzvalo se je več kot 130 šol) bo Varuh v letu 2023 pripravil analizo. Več o projektu **v razdelku 1.9.4. Dejavnosti Varuha**.



1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Prispevek Varuha za poročilo Posebnega poročevalca Združenih narodov za pravice migrantov

Varuh je februarja 2022 Posebnemu poročevalcu Združenih narodov za pravice migrantov posredoval svoj pisni prispevek.⁸ V njem ga je med drugim obvestil o razvoju dogodkov in spremembah glede Zakona o tujcih in Zakona o mednarodni zaščiti ter izrazil zaskrbljenost glede posameznih določb. Poleg tega je Varuh izpostavil tudi izid pomembne zadeve pred domačimi sodišči glede

vprašanja zavrnitve. Aprila 2021 je Vrhovno sodišče namreč potrdilo sodbo nižjega sodišča, ki je ugotovilo, da je bil tožnik, kamerunski državljan, nezakonito vrnjen iz Slovenije na Hrvaško (kar je povzročilo verižno vračanje v Bosno in

⁸ Gl. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/SloveniaNHRISubmission.pdf>.

Hercegovino). Varuh je v postopek posegel s predlogom *amicus curiae*. Sodišče je ugotovilo kršitve 18. in 19. člena Listine EU o temeljnih pravicah ter vladi naložilo, naj tožniku omogoči ponovno vstopiti v Slovenijo in zaprositi za azil. Čeprav je obravnavano sodbo mogoče razumeti kot pozitiven razvoj, je Varuh opozoril na slabo implementacijo sodb s strani pristojnih organov. Posredovane informacije so bile uporabljene v poročevalčevem poročilu.

Poročila Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji (2022)

Varuh je aprila 2022 objavil novo **poročilo o stanju pravne države v Sloveniji⁹ kot del Poročila ENNHRI o stanju pravne države v Evropski uniji (2022)**,¹⁰ ki je bilo nato predloženo Evropski komisiji. Varuh je tako kot druge evropske nacionalne institucije za človekove pravice po vnaprej dogovorjeni metodologiji pripravil pregled stanja za Slovenijo na naslednjih obravnavanih področjih: stanje neodvisnih institucij za človekove pravice in sistem zavor in ravnovesij, učinkovito in neodvisno pravosodje, svoboda medijev, boj proti korupciji in stanje civilne družbe. Več o tem **v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Centra**. V tem okviru je ENNHRI pripravil še alternativno poročilo in primerjalni pregled o stanju pravne države v Evropi. V zvezi z aktivnostjo na tem področju je imel Varuh nato tudi več sestankov na temo vladavine prava z institucijami EU (Evropska komisija, Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor). V tem okviru sta vodja Centra in njegova pomočnica opravila tudi razgovor z Evropsko komisijo o aktualnih vidikih stanja pravne države v Sloveniji.

Julija 2022 je nato Evropska komisija objavila svoje poročilo o stanju pravne države v Sloveniji.¹¹ Na Slovenijo je naslovila šest priporočil, od katerih se eno nanaša tudi na financiranje neodvisnih institucij, in sicer, da Sloveniji priporoča, naj zagotovi potrebna jamstva za proračunsko avtonomijo neodvisnih organov.



9 2022 Country report - Slovenia (EN): https://ennhri.org/wp-content/uploads/2022/07/Slovenia_CountryReport_RuleofLaw2022.pdf. V slovenščini pa je poročilo dostopno na povezavi: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_VLA-DAVINA_PRAVA/ENNHRI-EU-Rule-of-law-Report-2022_2_del_SL-1.pdf.

10 ENNHRI 2022 Rule of Law Report: <https://ennhri.org/rule-of-law-report-2022/#country-reports>.

11 2022 Poročilo EK o stanju pravne države v EU: https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_sl.

Sodelovanje s Svetovalnim odborom Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin

Svetovalni odbor Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin je leta 2022 objavil peto periodično poročilo glede uresničevanja konvencijskih pravic v Sloveniji. Na številne pomanjkljivosti varstva pravic manjšin in etničnih skupnosti je opozoril tudi Varuh, ki je za odbor v letu 2021 pripravil alternativno poročilo. Eno izmed priporočil, ki jih je odbor podal Sloveniji, pa se je nanašalo tudi na Varuha. Odbor je Varuhu priporočil, naj okrepi aktivnosti promocije Varuha manjšinskim skupnostim in stike z njimi. Center je v odziv na priporočilo pripravil načrt stikov in promocije Varuha manjšinskim in etničnim skupnostim, ki v letu 2023 predvideva še okrepljeno delovanje za okrepitev stikov in poznavanja institucije. Predstavnica Centra se je novembra 2022 udeležila tudi nadaljevalnega sestanka glede izvajanja konvencije, ki ga je odbor organiziral v Sloveniji, in predstavila Varuhove načrte.

Sestanek s posebnim poročevalcem Združenih narodov za človekove pravice in okolje

Varuh je 4. 10. 2022, v okviru njegovega uradnega obiska v Sloveniji, sprejel posebnega poročevalca Združenih narodov (ZN) za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda. Seznanil ga je z ugotovitvami institucije Varuha na področju varovanja okolja in prostora. Obžaloval je, da je pristojno ministrstvo že leta med ministrstvi z največjim številom kršitev. Varuh že leta tudi ponavlja priporočilo, naj Vlada in Državni zbor pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode. Visokega gosta je varuh seznanil tudi s problemom pogostega izključevanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov in z dolgotrajno problematiko sanacije degradiranih območij.¹²

1.9.1.4 Sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi

Odzivi na različna zaprosila državnih organov in nacionalnih poročevalcev

Center se je odzval na več zaprosil državnih organov in drugih nacionalnih poročevalcev v okviru priprave njihovih nacionalnih ali mednarodnih poročil, med katerimi izpostavljam naslednje:

- na zaprosilo MDDSZ je pripravil Varuhov prispevek k poročilu o izvajanju Konvencije št. 143 Mednarodne organizacije dela o migracijah v pogojih zlorabljanja ter o podpiranju enakih možnosti in tretmaju delavcev migrantov;

¹² Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-poseb-nemu-porocevalcu-zn-za-clovekove-pravice-in-okolje-predstavil-ugotovitve-instituc/>.

- za Združenje EPEKA je pripravil opis primerov diskriminacije Romov v Sloveniji;
- za MIZŠ je pripravil informacijo o dosedanjih ugotovitvah in stališčih Varuha v zvezi s problematiko prestopov športnikov med športnimi organizacijami v namen seznanitve članov novoustanovljene delovne skupine za postopek reševanja te problematike;
- za Službo Vlade za digitalno preobrazbo je pripravil opis obravnavanih problematik, ki se tičejo varne uporabe interneta ali njegove dostopnosti;
- za Ministrstvo za zunanje zadeve je pripravil več poročil v zvezi z Listino EU o temeljnih pravicah in njeni implementaciji v Sloveniji;
- za Mirovni inštitut, ki je po naročilu Agencije EU za temeljne pravice (FRA) pripravljala nacionalni prispevek o temeljnih pravicah v kontekstu prihoda beguncev oziroma razseljenih oseb iz Ukrajine v Slovenijo, je Center pripravil informacije o Varuhovih ugotovitvah glede položaja in spoštovanja človekovih pravic beguncev oziroma razseljenih oseb iz Ukrajine v Sloveniji;
- za Fakulteto za organizacijske študije v Novem mestu, ki je pripravljala prispevek za Poročilo o islamofobiji 2022, je Center pripravil informacijo o Varuhovem stališču glede vprašanja prepovedi nošenja rute v zdravstveni negi.

Spremljanje izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice

Dva namestnika varuha, med njima tudi vodja Centra, kot zunanja člana sodelujeta tudi pri delu Medresorske delovne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. V letu 2022 je Varuh spremljal predvsem izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) proti Sloveniji v zvezi z zadevami *Cimperšek proti Sloveniji*, *Gros proti Sloveniji*, *Vizgirda proti Sloveniji* in *Toplak in Mrak proti Sloveniji*,¹³ v katerih je Ministrstvo za pravosodje v letu 2022 pripravilo akcijska poročila in predlagalo zaprtje zadev s končno resolucijo Odbora ministrov Sveta Evrope. Pri spremljanju sodb ESČP Varuh sodeluje tudi z Evropsko implementacijsko mrežo (EIN).

Spremljanje mednarodnih poročanj v okviru Medresorske komisije za človekove pravice

Predstavnica Centra se je tudi v letu 2022 udeleževala sej Medresorske komisije za človekove pravice (MKČP), kjer ima Varuh odprto povabilo. Varuh sodeluje

¹³ Gl. <https://podatki.gov.si/dataset/sodbe-evropskega-sodisca-za-clovekove-pravice>.

še na vsakoletnem sestanku o delovanju Republike Slovenije v Svetu Evrope, ki ga enkrat letno organizira Ministrstvo za zunanje zadeve.

Medresorski delovni skupini za koordinacijo izvajanja Listine o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v okviru evropske kohezijske politike

Decembra 2022 je Varuh prejel vabilo za sodelovanje v novoustanovljeni Medresorski delovni skupini za koordinacijo izvajanja Listine o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v okviru evropske kohezijske politike. Varuh pozdravlja iniciativo pristojnega vladnega resorja (Službe vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki se je v letu 2023 preoblikovala v Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj), saj morajo države članice in Evropska komisija pri izvajanju evropske kohezijske politike zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic in skladnost z Listino EU o temeljnih pravicah. Naloga delovne skupine je koordinacija izvajanja Listine in Konvencije v okviru evropske kohezijske politike, kar vključuje tudi usposabljanje o temeljnih pravicah.

1.9.1.5 Sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni

Mednarodno in regionalno delovanje Centra vključuje sodelovanje tako z različnimi mednarodnimi organizacijami in institucijami, kot so Svet Evrope, Združenimi narodi, OVSE/ODIHR in Evropska unija, kot tudi z mednarodnimi združenji nacionalnih institucij za človekove pravice in varuhov človekovih pravic, kot so ENNHRI, GANHRI in IOI. Predstavniki Centra so se udeležili tudi več mednarodnih upodabljanj in seminarjev, ki so jih organizirale različne mednarodne organizacije, Evropska unija, združenja NHRI ali ombudsmanske in mednarodne nevladne organizacije.

Sodelovanje v okviru Sveta Evrope

Predstavnica Centra je tudi v letu 2022 zastopala ENNHRI v dveh delovnih telesih Sveta Evrope, v katerih ima ENNHRI status opazovalca. Ti delovni telesi sta: **Delovna skupina za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V)**, ki deluje pod okriljem Odbora strokovnjakov sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC) v okviru Organizacijskega odbora za človekove pravice (CDDH) Sveta Evrope (ta skupina je v tem letu končala s svojim delom); in **Ad hoc pogajalska skupina ("Skupina 47+1") o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah**, ki nadaljuje z delom tudi v letu 2023.

V letu 2022 je delovna skupina Sveta Evrope DH-SYSC-V imela en sestanek (24. in 25. marca), ki je potekal v hibridni obliki. Sprejete so bile **novе Smernice odbora ministrov Sveta Evrope o preprečevanju in odpravljanju kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah**, ki so bile pozneje sprejete na Odboru ministrov. Predstavnica Centra je na vabilo ENNHRI o teh smernicah objavila tudi blog oziroma gostujoči članek na spletni strani ENNHRI.¹⁴

Predstavnica Varuha je bila vabljenā tudi k aktivnemu sodelovanju na **Okrogli mizi Sveta Evrope o učinkoviti nacionalni koordinaciji za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice**, ki je potekala 8. 3. 2023, organiziral pa jo je Oddelek za izvrševanje sodb ESČP Sveta Evrope. Namen okrogle mize je bil spodbuditi odprto in konstruktivno izmenjavo mnenj in dobrih praks o vse večji kompleksnosti usklajevanja in predpogoji za učinkovito ukrepanje, zlasti v luči sedanjih in prihajajočih izzivov v postopku izvrševanja sodb ESČP.¹⁵

Mednarodna nevladna organizacija Evropska mreža za implementacijo (European Implementation Network (EIN)) je 22. in 23. junija 2023 v Strasbourgu organizirala **Mednarodno konferenco z naslovom "Konferenca o sistematični neimplementaciji sodb Evropskega sodišča za človekove pravice – kaj lahko stori civilna družba"**.¹⁶ Tudi na to konferenco je bila med govornike povabljenā predstavnica Varuha, ki je predstavila prednosti slovenskega pristopa k implementaciji sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, pri čemer Slovenija od leta 2016 dalje beleži znatno izboljšanje stanja glede na obdobje pred tem.¹⁷

Sodelovanje z ENNHRI

Zaposleni v Centru za človekove pravice so v letu 2022 aktivno sodelovali pri delu štirih delovnih skupin Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice, konkretno v Pravni delovni skupini, v Delovni skupini za ekonomske in socialne pravice, Delovni skupini za azil in migracije in Delovni skupini za pravice invalidov.

V okviru Delovne skupine za azil in migracije je predstavnik Centra sodeloval pri pripravi **Poročila ENNHRI o krepitvi odgovornosti za človekove pravice na mejah (Strengthening Human Rights Accountability at Borders)**, ki je bilo objavljeno julija 2022.¹⁸ Poročilo izhaja iz ENNHRI Poročila o vrzelih v

¹⁴ Gl. <https://ennhri.org/news-and-blog/council-of-europe-guidelines-on-preventing-and-remedying-european-convention-on-human-rights-violations-promote-greater-role-for-nhris/>.

¹⁵ Gl. <https://www.coe.int/en/web/execution/-/roundtable-on-effective-national-co-ordination-for-the-execution-of-echr-judgments>.

¹⁶ Gl. <https://www.einnetwork.org/ein-june-conference-2022>.

¹⁷ Gl. Conference PowerPoint Presentations, str. 3, 11-25, dostopno na: https://static1.squarespace.com/static/55815c4fe4b077ee5306577f/t/62bda9c5af83da63531d2996/1656596955980/2022_FINAL_PPT_DEF.pdf.

¹⁸ Gl. <https://ennhri.org/strengthening-human-rights-accountability-at-borders-report/>.

odgovornosti na mejah¹⁹ iz leta 2021 in identificira potrebne korake, s katerimi bi te lahko presegli. Veliko dokazov, ki so jih v zadnjih letih zbrali različni deležniki – nacionalne institucije za človekove pravice, nevladne organizacije, novinarji ter regionalni in mednarodni organi – kažejo, da na evropskih mejah prihaja tudi do resnih kršitev človekovih pravic migrantov. Poročilo vsebuje pet ključnih sporočil nacionalnim in regionalnim oblastem za zagotavljanje večje odgovornosti za človekove pravice na mejah: 1) odgovornost na mejah zahteva proaktivne korake; 2) zakonodaja in politika EU morata prispevati k premostitvi vrzeli v odgovornosti; 3) odgovornost na mejah je treba obravnavati kot del spoštovanja pravne države; 4) čezmejne kršitve zahtevajo čezmejne rešitve; 5) odziv na prisilno razseljevanje iz Ukrajine kaže, da so drugačni pristopi k upravljanju migracij možni. Varuh upa, da bo to poročilo lahko podprlo tekoče delo evropskih nacionalnih institucij in drugih deležnikov, ki pozivajo k ustavitvi kršitev na mejah, in bo služilo kot podlaga za naše skupno strateško zagovarjanje te teme.²⁰

V okviru **Pravne delovne skupine ENNHRI** je Center sodeloval pri pripravi intervencij ENNHRI kot tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. Na tem mestu velja izpostaviti **zadevo M. L. proti Poljski (pravica do splava)**.²¹ ENNHRI je v svoji intervenciji ponudil pregled sodne prakse ESČP in Sodišča Evropske unije. Izpostavil je, da sodišča, ki je sestavljeno v nasprotju z zakonskimi določbami o postopku imenovanja sodnikov, ni mogoče šteti za »ustanovljeno z zakonom« in vodi do kršitve pravice do poštenega sojenja pred nepristranskim in neodvisnim sodiščem. Poleg tega ENNHRI s sklicevanjem na mednarodne standarde človekovih pravic in sodno prakso opozarja, da odločitev nosečnice, ali bo noseča ali ne, sodi v sfero zasebnega življenja in avtonomije. Ob priznavanju, da je bilo državam dovoljeno široko polje proste presoje v zvezi z zakonodajo o splavu, ENNHRI opozarja, da polje ni neomejeno in ne dovoljuje uvajanja samovoljnih in nesorazmernih ukrepov. Na podlagi podatkov, ki jih je zagotovilo 26 NHRI (vključno z Varuhom), predložitvev ENNHRI kaže, da večina držav pogodbenic Konvencije zagotavlja razmeroma širok dostop do splava, če so izpolnjene nekatere zahteve. Opaziti je tudi splošno težnjo po liberalizaciji nacionalnega prava glede dostopa do splava, kar je v skladu z načelom nenazadovanja.

Center je sodeloval tudi pri pripravi več drugih dokumentov ali stališč ENNHRI, kot so izjava v podporo ratifikaciji in implementaciji konvencij Sveta Evrope in krepitevi vladavine prava ter civilne družbe, različna sporočila za javnost, skupna stališča, izjava v podporo spoštovanja človekovih pravic v Ukrajini ipd.

19 Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-sodeloval-pri-pripravi-porocila-o-vrzelih-v-odgovornosti-za-clovekove-pravice-na-evropskih-mej/>.

20 Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/objavljeno-ennhri-porocilo-o-krepitvi-odgovornosti-za-clovekove-pravice-na-mejah/>.

21 Gl. <https://ennhri.org/news-and-blog/third-party-intervention-on-access-abortion-and-rule-of-law/>.

Srečanje z delegacijo Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA)

Junija 2022 je Slovenijo obiskala delegacija skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (**GRETA**). Z delegacijo so se **sestali tudi predstavniki Varuha** in predstavili svoja prizadevanja na področju trgovine z ljudmi, posebej izzive, ki smo jih zaznali pri aktivnostih oblasti v zvezi s tem.

Predstavnica Centra se je udeležila sestanka nacionalnih institucij za človekove pravice in ombudsmanskih institucij o stanju človekovih pravic v povezavi z migracijami iz Ukrajine in predstavila Varuhovo delo in ugotovitve glede obravnave razseljenih oseb iz Ukrajine v Sloveniji.

Sodelovanje na sestanku glede izvajanja konvencije v organizaciji Svetovalnega odbora Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin

Svetovalni odbor Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin je leta 2022 objavil peto periodično poročilo glede uresničevanja konvencijskih pravic v Sloveniji. Na številne pomanjkljivosti varstva pravic manjšin in etničnih skupnosti je opozoril tudi Varuh, ki je za odbor v letu 2021 pripravil alternativno poročilo. Eno izmed priporočil, ki jih je odbor podal Sloveniji, pa se je nanašalo tudi na Varuha. Odbor je Varuhu priporočil, naj okrepi aktivnosti promocije Varuha manjšinskim skupnostim ter okrepi stike z njimi. Center je v odziv na priporočilo pripravil načrt stikov in promocije Varuha manjšinskim in etničnim skupnostim, ki v letu 2023 predvideva še okrepljeno delovanje za okrepitev stikov in poznavanja institucije. Predstavnica Centra se je novembra 2022 udeležila tudi nadaljevalnega sestanka glede izvajanja konvencije, ki ga je odbor organiziral v Sloveniji, in predstavila Varuhove načrte.

Sodelovanje z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom glede stanja temeljnih pravic in vladavine prava

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na javno obravnavo o tem, kako komunicirati temeljne pravice in vladavino prava, med govornike povabil tudi Varuha. Javna obravnava je potekala 18. julija 2023 v Bruslju, sodelovanje pa je bilo mogoče tudi preko spletne aplikacije. Člane odbora je nagovorila predstavnica Centra, ki je izpostavila najvidnejše komunikacijske projekte Varuha v zadnjih nekaj letih, celotna PowerPoint predstavitev pa je dostopna tudi na spletni strani odbora.²²

Novembra 2022 je Slovenijo obiskala delegacija skupine za temeljne pravice in vladavino prava Evropskega ekonomsko-socialnega odbora pod vodstvom

22 Gl. https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc_hearing_-_s_dre-nik_bavdek_15-7-2022.pdf.

predsednika skupine Cristiana Pîrvulescuja. Varuh se je odzval vabilu, predstavnica Varuha se je 18. 11. 2022 v Hiši EU udeležila posvetovalnega sestanka o stanju temeljnih pravic in pravne države v Sloveniji. Sestanka so se udeležili tudi različni predstavniki neodvisnih institucij in nevladnih organizacij. Varuh pozdravlja, da različne institucije EU vse več pozornosti namenjanjo stanju pravne države v državah članicah, pri tem pa izhajajo iz funkcionalnega in vsebinskega razumevanja vladavine prava. Varuh izpostavlja, da so vladavina prava (oz. pravna država), demokracija in človekove pravice neobhodno povezane in se dopolnjujejo z namenom zagotavljanja človekovega dostojanstva.

Sodelovanje v Regionalnem projektu o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice glede temeljnih pravic EU in vladavine prava

Varuh je bil povabljen k sodelovanju v Regionalnem projektu o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRI) glede temeljnih pravic EU in vladavine prava. Projekt poteka pod vodstvom FRA in v sodelovanju z ENNHRI ter Norveškim finančnim mehanizmom in sedmimi nacionalnimi institucijami za človekove pravice (poleg slovenskega Varuha še nacionalnih institucij iz Hrvaške, Slovaške, Poljske, Cipra, Bolgarije in Latvije). Večina aktivnosti v okviru projekta bo potekala v letu 2023 in nekaj še v letu 2024. Projekt je namenjen izgradnji kapacitet NHRI za Listino EU o temeljnih pravicah in vladavini prava. Projekt se izvaja od septembra 2022 do februarja 2024.

V okviru projekta je ENNHRI 24. 10. 2022 organiziral sestanek Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) na visoki ravni o pristopu mreže na področju vladavine prava, ki je potekal v Sofiji v Bolgariji. Na sestanku je institucija Varuha aktivno sodelovala. Med govornike na sestanku je bila vabljen tudi predstavnik Varuha, ki je preko videonagovora predstavila dejavnosti Varuha in pomen poročil nacionalnih institucij, ENNHRI in poročila Evropske komisije o stanju pravne države. Udeleženci so se strinjali, da bi bilo implementaciji priporočila Komisije o stanju pravne države treba nameniti podobno pozornost kot implementaciji priporočil univerzalnega periodičnega pregleda o stanju človekovih pravic.²³ Omenjenemu sestanku je sledil še sestanek partnerjev regionalnega projekta o podpori nacionalnim institucijam pri spremljanju spoštovanja temeljnih pravic in vladavine prava, ki se ga je udeležila tudi predstavnik Varuha.

23 Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/o-pomenu-porocil-o-vladavini-prava-na-srecanju-enhri-v-sofiji/>.

Imenovanje kontaktnih točk za krepitev odpornosti v okviru OVSE/ODIHR

Na sestanku vodij nacionalnih institucij za človekove pravice OVSE regije, ki je potekal 5. in 6. septembra 2022 v Varšavi, je bila izražena potreba po nadaljnjih dejavnostih za krepitev zmogljivosti, osredotočenih na krepitev odpornosti in krizno upravljanje. Da bi skupaj začeli ta proces krepitev odpornosti, je OVSE Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) zaprosil nacionalne institucije, da v decembru imenujejo enega predstavnika institucije, ki bo služil kot kontaktna točka za odpornost. Oseba, imenovana za kontaktno točko, bo kontaktna oseba za nadaljnje delo ODIHR na področju odpornosti. Za kontaktno točko Varuha je bila določena pomočnica vodje Centra, dr. Simona Drenik Bavdek. V letu 2023 je načrtovana podpora v procesu krepitev odpornosti z organiziranjem delavnic, ki so posebej zasnovane za nacionalne institucije. Namen teh delavnic je podpora pri razvoju načrta gradnje odpornosti in načrta kriznega upravljanja.

Sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni

Predstavnica Centra je sodelovala v naslednjih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI): Delovna skupina za pravice oseb z ovirami in Delovna skupina za ekonomske, socialne in kulturne pravice.

Predstavnica Centra se je udeležila sestanka nacionalnih institucij za človekove pravice in ombudsmanskih institucij o stanju človekovih pravic v povezavi z migracijami iz Ukrajine in predstavila Varuhovo delo in ugotovitve glede obravnave razseljenih oseb iz Ukrajine v Sloveniji.

Center je pripravil številne informacije in poročila o stanju človekovih pravic v odziv na vprašalnike in pozive mednarodnih organov, organizacij, institucij ali združenj, ki delujejo na področju človekovih pravic, in tujih Varuhu sorodnih institucij.

- Za gruzijske kolege, ki pripravljajo poročilo o implementaciji pravice do izobraževanja oseb z oviranostmi v času pandemije, smo pripravili informacije o izobraževanju oseb z oviranostmi v času ukrepov preprečevanja širjenja covid-19 v Sloveniji;
- Pripravili smo odgovor na vprašanja češkega ombudsmana glede sodelovanja oseb z oviranostmi in njihovih organizacij v pripravi akcijskih načrtov, ki jih zahteva Direktiva EU o avdiovizualnih medijskih storitvah;
- Več drugih (krajših) odgovorov na vprašanja, prejeta preko ENNHRI.

Center se je odzval tudi na zaprosilo češkega Varuha o tem, kaj vse je bilo storjeno v Sloveniji tako z zakonodajnega vidika kot z vidika dejavnosti in delovanja Varuha, da je Varuh pridobil status A po Pariških načelih, saj si tudi češki Varuh prizadeva, da bi deloval skladno z omenjenimi načeli.

1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhova pretekla priporočila, dana v okviru delovanja Centra, ostajajo pretežno neuresničena. Kljub temu je pomembno poudariti, da je leto 2022 na nekaterih področjih prineslo pomemben napredek, npr. glede vzpostavitve pravne podlage v ZVOP-2, ki po 30 letih od sprejetja Ustave Republike Slovenije omogoča zbiranje razčlenjenih podatkov, čeprav v omejenem obsegu. **Varuh pa posebej izpostavlja neuresničena priporočila s področja sovražnega govora, pa tudi glede preprečevanja nasilja, saj se zdi, da Slovenija na omenjenih področjih v družbenem smislu nekako nazaduje, zato Varuh od pristojnih pričakuje, da čim prej sprejmejo ukrepe, ki bodo obrnili negativne trende na bolje.** Zagotavljanje ustreznega in dovoljšnega usposabljanja in izobraževanja o človekovih pravicah je pri tem pomemben vidik preventivnega delovanja države in družbe, ki bi mu veljalo nameniti več pozornosti.



Varuh je v **priporočilu št. 2 (2021)** priporočil, naj Vrhovno državno tožilstvo formalno uskladi svoje pravno stališče o pregonu kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovražstva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1 s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije iz leta 2019, in v zvezi s tem upošteva tudi ugotovitve Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) iz marca 2022. **Konkretnega odziva na to priporočilo Varuh ni prejel, priporočilo pa ostaja neuresničeno.** Priporočilo ostaja aktualno, zato **ga Varuh ponavlja** in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.



Varuh je v **priporočilu št. 3 (2021)** Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za kulturo priporočil, naj čim prej pristopijo k pripravi ustreznih zakonskih podlag, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu, vključno z družabnimi omrežji. **Varuh šteje priporočilo za nerealizirano, saj iz odzivov naslovnih ministrstev izhaja predvsem pojasnjevanje, zakaj je obstoječa ureditev ustrezna, zadostna in sorazmerna, s čimer pa se Varuh glede na porast sovražne komunikacije na spletu ne strinja.** Ministrstvo za kulturo je najprej izpostavilo 8. člen Zakona o medijih in 9. člen Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah. Tudi MK pravilno ugotavlja, da gre pri omenjenih določbah, ki veljata le za medije in avdiovizualne medijske storitve, ne pa tudi za druge spletne platforme in družbena omrežja, sicer le za tako imenovani usmeritveni normi, saj zanje ni predpisana sankcija globe. Pojasnjuje, da je zakonodajalec odsotnost kazenske sankcije utemeljil s tem, da obstaja prekrivanje zakonskih znakov prekrška po ZMed in



ZAVMS z zakonskimi znaki kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po prvem odstavku 297. člena Kazenskega zakonika, za katero pa je že predpisana ustrezna sankcija. MK je dodalo, da so v preteklih letih že bili pripravljeni osnutki zakonskih rešitev in predlogov za učinkovitejši nadzor nad prepovedjo sovražnega govora v medijih. Ministrstvo za kulturo je v letu 2019 pripravilo predlog spremembe 8. člena ZMed (ki je bil del širše preнове medijske zakonodaje). Zaradi prenehanja mandata takratne vlade v januarju 2020 pa je bil zakonodajni postopek končan. Ker je prenova medijske zakonodaje cilj tudi sedanje vlade, je MK zapisalo, da bo v okviru le-te pripravilo ustrezne zakonske rešitve, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora v medijih. Ministrstvo za notranje zadeve je pojasnilo, da se strinjajo, da mora policija izboljšati odkrivanje sovražnega govora na družbenih omrežjih kot kaznivega dejanja in njegovo razmejitve s sovražnim govorom kot prekrškom oziroma svobodo izražanja. Tudi v povezavi s procesi odkrivanja in odvrčanja od radikalizacije, ki vodi v nasilje, je policija pristopila k načrtovanju ustreznega programa, ki naslavlja navedeno problematiko in bo vključen v Srednjeročni načrt razvoja in dela policije za obdobje 2023 do 2027. Konec junija 2022 je ministrica za notranje zadeve izdala temeljne usmeritve za izdelavo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije za obdobje 2023–2027. Na podlagi navedenega programa naj bi policija konec leta 2022 pripravila konkretne naloge in jih vključila v načrt dela policije za leto 2023, o čemer pa Varuh ni obveščen. V okviru letnih nalog naj bi Policija predvidevala izdelavo analize obstoječe normativne urejenosti za učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu, vključno z družbenimi omrežji. Na podlagi ugotovitev bo Policija MNZ DPDVN predlagala ustrezne zakonske spremembe oziroma dopolnitve. Ministrstvo za pravosodje pa je v svojem odzivu izpostavilo, da so v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti le najbolj odklonski in zavržni pojavi z obravnavanega področja določeni kot kazniva dejanja, manj intenzivne kršitve pa kot prekrški. Za pridobivanje podatkov, potrebnih za obravnavo morebitnih prekrškov in njihovih storilcev na spletu, je Vlada že v letu 2016 v sklopu priprave takratne novele Zakona o prekrških (ZP-1J) pripravila besedilo, ki bi pristojnim organom tudi v postopku o prekršku omogočilo pridobivanje nevsebinskih komunikacijskih podatkov za odkritje storilcev takih prekrškov. V zakonodajnem postopku v Državnem zboru je bil sprejet amandma, ki je del, ki se nanaša na sovražni govor, brez glasu proti črtal iz takratnega predloga novele. Glede na manjšo intenzivnost kršitev, ki predstavljajo prekrške, bi bilo tako pooblastilo pristojnih organov namreč v nasprotju z ustavnim načelom sorazmernosti, pa tudi v nasprotju s pravnim redom EU. **Varuh priporočilo ponavlja in ob tem pričakuje, da vsi relevantni vladni resorji, vključno s Strateškim svetom za preprečevanje sovražnega govora, ki ga je ustanovil predsednik vlade, pri svojem delovanju pregledajo in ustrezno upoštevajo dosedanja prizadevanja in priporočila Varuha v zvezi s preprečevanjem sovražnega govora, vključno z analizo o Kazenskopravnem pregonu sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) – analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018, ki jo je Varuh objavil leta 2021, saj so priporočila in analize Varuha namenjeni tako odločevalcem kot tudi tistim, ki jim svetujejo.**



S **priporočilom št. 4 (2021)** je Varuh priporočil, naj Ministrstvo za pravosodje pripravi spremembo zakonodaje, ki bo omogočila možnost subsidiarnega pregona v primeru kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 na način, da bo ta mogoč ne le za konkretnega oškodovanca, zoper katerega je bilo kaznivo dejanje po 297. členu strojeno, ampak tudi za širši krog oškodovanih oseb (bodisi za vsakega predstavnika napadene skupine bodisi za pooblaščen organizacije).

Ministrstvo za pravosodje je priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja, predvsem zato, ker obstoječi Zakon o kazenskem postopku v 60. členu brez izjeme v zvezi z vsemi kaznivimi dejanji iz KZ-1 določa pravico subsidiarnega pregona le oškodovancu. Do novele ZKP-N je oškodovanec lahko v kratkem roku osmih dni od obvestila državnega tožilca, da ni podlage za pregon po uradni dolžnosti, začel ali nadaljeval pregon. Z novelo ZKP-N je bil izpostavljeni rok za oškodovanca podaljšan na 30 dni, kar do določene mere lajša premislek in odločitev oškodovanca glede prevzema pregona in torej krepi pravice oškodovanca. S spremembo, ki jo predlaga Varuh, bi le v zvezi z enim kaznivim dejanjem določili širši krog oseb, ki bi lahko poleg oškodovanca v primerih iz 60. člena ZKP začeli ali nadaljevali pregon. Ministrstvo izpostavlja, da je več vprašanj odprtih tudi v zvezi s »pooblaščenimi organizacijami«, saj bi vsako določanje, za kakšne oziroma katere organizacije gre, lahko v konkretnem primeru pomenilo (tudi) neustrezno izključevanje. Ministrstvo meni, da gre glede na navedeno za predlog, ki le v zvezi z enim kaznivim dejanjem pomeni odstop od sistemske ureditve, kar lahko privede do neenake obravnave glede na možnost subsidiarnega pregona storilcev drugih, lahko tudi po smislu primerljivih, kaznivih dejanj. Ministrstvo še poudarja, da ob tem velja dodati, da je definicija oškodovanca v ZKP precej široka (takšna je bila že pred novelo ZKP-N, s katero se je implementirala t. i. direktiva o žrtvah), dodatne posebnosti ureditve pa bi lahko posredno povečale možnost za procesne zaplete in posledično zmanjšalo učinkovitost pregona. Varuh razume navedene pomisleke, vendar meni, da je za namen učinkovitega pregona sovražnega govora treba upoštevati tudi družbeni vidik le-tega, zato ga argumentacija ne prepriča. Če pristojno ministrstvo meni, da bi zaradi razširitve kroga oškodovanih oseb prišlo do neenake obravnave, Varuh ne vidi razloga, da ne bi spremenjena ureditev veljala tudi za nekatera druga kazniva dejanja, če za to obstaja utemeljen razlog. Varuh je možen razširjen krog oškodovanih oseb naštel le primeroma, pristojni pa lahko najdejo tudi kakšno drugo rešitev, ki bo odpravila pomisleke glede opredelitve "pooblaščenih organizacij".

Varuh priporočilo ponavlja in ob tem pojasnjuje, da od Ministrstva za pravosodje, Vlade in Strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora pričakuje, da najdejo učinkovito rešitev, ki bo omogočila bistvo priporočila, ki je v tem, da bo subsidiarni pregon kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 mogoč tudi za širši krog oškodovanih oseb, pri tem pa upošteva družbeni vidik in specifične kaznivega dejanja t. i. sovražnega govora, ki izhajajo iz spoznanja, da posledice takšnih kaznivih dejanj sežejo širše kot samo na konkretno žrtev, saj izvršitev kaznivega dejanja s takim motivom lahko povzroči občutek ogroženosti in napetosti v celotni skupnosti.





Varuh je v **priporočilu št. 5 (2021)** Ministrstvu za pravosodje priporočil, naj analizira ustreznost obstoječe kazenskopravne ureditve kriminalitete iz sovraštva, tudi z vidika relevantne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, in po potrebi pristopi k pripravi sprememb zakonodaje. **Varuh šteje priporočilo za uresničeno.** Na predlog Ministrstva za pravosodje in Vlade je namreč februarja 2023 Državni zbor sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1J, Ur. l. RS, št. 16/23), ki določa, da se v 49. členu za drugim odstavkom doda nov tretji odstavek, ki se glasi: »(3) Če je bil nagib za storitev kaznivega dejanja narodnostna, rasna, verska ali etnična pripadnost oškodovanca, njegov spol, barva kože, poreklo, premoženjsko stanje, izobrazba, družbeni položaj, politično ali drugo prepričanje, invalidnost, spolna usmerjenost ali katerakoli druga osebna okoliščina, se to upošteva kot obteževalna okoliščina.« Novela je torej splošnim pravilom iz 49. člena KZ-1, ki pri odmeri kazni upoštevajo tudi nagib, iz katerega je bilo kaznivo dejanje izvršeno, kot obtoževalno okoliščino izrecno dodala oteževalno okoliščino izvršitve kaznivega dejanja iz sovraštva, ki se nanaša na osebne okoliščine žrtve, kot jih določa tudi 154. člen Ustave. Ta sprememba torej izhaja iz spoznanja, da posledice takih kaznivih dejanj sežejo širše kot samo na konkretno žrtev, saj izvršitev kaznivega dejanja s takim motivom lahko povzroči občutek ogroženosti in napetosti v celotni skupnosti.

Varuh je v **priporočilu št. 2** (stalna naloga, 2021) priporočil, naj policija, tožilci in sodišča pri obravnavi kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 opravijo tudi presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca ali skupnost, kot to izhaja iz Smernic Evropske komisije za praktično rabo Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazu rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi. Ministrstvo za notranje zadeve je pojasnilo, da policija pri obravnavi kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 na podlagi določb 143.č člena ZKP pripravi individualno oceno. To pomeni, da presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca opravi v okviru priprave individualne ocene. **Gre za stalno nalogo, ki jo Varuh ponavlja, saj je pomembno, da se dobro uveljavi praksa, da presojo kaznivega dejanja na oškodovanca vedno opravijo tako policija kot tudi tožilci in sodišča.**

Varuh je v **priporočilu št. 6 (2021)** Ministrstvu za javno upravo (Upravni akademiji) priporočil, naj v svoje programe usposabljanja javnih uslužbencev (glede obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, obveznega usposabljanja za vodenje v upravi in neobveznega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev) v večji meri vključi usposabljanje javnih uslužbencev o človekovih pravicah, skladno z zavezami iz druge faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice (2005 – se nadaljuje). **Varuh šteje priporočilo za delno realizirano.** Kljub prvotni zadržanosti MJU je glede priporočila in v zvezi z analizo o »Zagotavljanju usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v državni upravi v Sloveniji – pregled mednarodnih standardov, ocena stanja in analiza programov usposabljanja, ki jih zagotavlja Upravna akademija (Ministrstvo za javno upravo)« v začetku leta 2023 prišlo do sestanka, na katerem **sta se Varuh in MJU dogovorila, da se v program**



obveznih usposabljanj za vodilne javne uslužbenke že v letu 2023 doda tudi modul "Človekove pravice in integriteta", pri katerem bodo v okviru predvidenega obsega usposabljanja predstavniki Varuha predstavili ključne vidike pomena upoštevanja človekovih pravic, načela dobrega upravljanja in vladavine prava na vseh ravneh odločanja. Prav tako je bilo dogovorjeno, da bo Varuh sam oziroma v sodelovanju z drugimi neodvisnimi organi in nevladnimi organizacijami med neobvezna usposabljanja javnih uslužbencev vključil konkretne in aktualne vsebine. Varuh priporočilo ponavlja predvsem v delu, ki se nanaša na konkretizacijo vsebine in samostojni modul o človekovih pravicah v okviru obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, in pričakuje, da bo priporočilo Varuha glede tega upoštevano ob spreminjanju oziroma prenovi tega programa usposabljanja.



Kot stalno nalogo Varuh ponavlja tudi priporočilo št. 7 (2021), s katerim priporoča Ministrstvu za zdravje, naj sprejme učinkovite ukrepe za izboljšanje zdravstvenega stanja Romov in zagotovi odpravo izrazite neenakosti v zdravju Romov v primerjavi z večinskim prebivalstvom. Varuh v zvezi s tem priporočila tudi redno spremljanje učinkovitosti ukrepov skozi kazalnike zdravja in zdravstvenega varstva.



S priporočilom št. 8 (2021) je Varuh pristojne organe tudi pozval, naj sprejmejo strategijo, ki naslavlja vse oblike nasilja nad ženskami, in preučijo vsa priporočila GREVIO Sloveniji ter čim prej oblikujejo in sprejmejo ukrepe za njihovo uresničitev. Varuh v zvezi s tem pozdravlja, da se je MDDSZ v letu 2022 lotilo priprave nove Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini in nad ženskami, a do sprejema resolucije to priporočilo ponavlja, saj ga za zdaj šteje kot nerealiziranega.



Varuh kot stalno nalogo ponavlja tudi priporočilo št. 5 (stalna naloga, 2020) in priporočilo št. 3 (2019), naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb. Slovenija niti do konca leta 2022 ni oddala poročila po Mednarodnem paktu o kulturnih, ekonomskih in socialnih pravicah in s tem glede na rok za oddajo zamujala že več kot tri leta.



S priporočilom št. 9 (2021) je Varuh Državnemu odvetništvu in Ministrstvu za pravosodje priporočal, naj zagotovita, da bodo v slovenskem jeziku, poleg sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji, dostopne tudi pomembnejše sodbe tega sodišča proti drugim državam. Ministrstvo za pravosodje se je v odzivnem poročilu strinjalo, da lahko prevodi vodilnih sodb ESČP v slovenski jezik pomembno vplivajo na razumevanje sodne prakse ESČP in standardov varstva človekovih pravic. Navedlo je, da načrtuje sestanek z Državnim odvetništvom (DODV), na katerem naj bi bili ob upoštevanju kadrovskih in časovnih omejitvah na DODV obravnavani možni sistemski pristopi za prevod vodilnih sodb ESČP. Ali je do sestanka prišlo in za kdaj je načrtovan začetek prevajanja pomembnejše sodne prakse ESČP v slovenščino, Varuh ni obveščen. Priporočilo je nerealizirano in ga Varuh ponavlja.





S **priporočilom št. 10 (2021)** je Varuh Ministrstvu za pravosodje priporočil, naj zagotovi, da bodo v slovenskem jeziku dostopna akcijska poročila in akcijski načrti o izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji. **Ministrstvo za pravosodje je priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja.**

Ministrstvo za pravosodje je navedlo, da doslej ni prejelo pobud uporabnikov za prevode akcijskih načrtov oziroma poročil za izvrševanje sodb ESČP. Meni, da gre za komunikacijo s Svetom Evrope, ki poteka v angleškem jeziku, na spletni strani MP pa je dosegljivo tudi strokovni in širši javnosti. Zato dodatnih prevodov iz angleščine v slovenščino ministrstvo ne načrtuje, razen če bi se v posameznih kompleksnejših zadevah pokazala potreba za njihov prevod. **Varuh se s pojasnilom ne strinja in priporočilo ponavlja.** Akcijski načrti in akcijska poročila se v obsežnem delu nanašajo na splošne ukrepe, ki so jih sprejele oblasti z namenom, da se odpravijo sistemske kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih je ugotovilo ESČP. Čeprav se na žrtev neposredno nanašajo predvsem individualni ukrepi, pa ni mogoče trditi, da je izvršitev splošnih ukrepov, kot so npr. ozaveščanje o sodbi, usposabljanje, sprememba prakse, predpisov ali zakonodaje, za izvršitev sodbe ESČP manj pomembno. Prav ti ukrepi imajo namreč pomemben učinek, da do podobnih kršitev ne bi več prihajalo. Splošni ukrepi se torej ne nanašajo le na konkretnega pobudnika, ampak na odpravo neustrezne prakse ali pravnih podlag, ki so kršitev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic povzročili.



V letu 2022 **še vedno ostaja nerealizirano** tudi **priporočilo št. 4 (2020)** glede priprave novele Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), s katero bi bila pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije ali drugih držav EU. Oktobra 2021 je Ministrstvo za pravosodje Varuhu sporočilo, da je osnutek predloga sprememb ZOZDK v pripravi, med načrtovanimi spremembami pa je tudi 5. člen ZOZKD v zvezi s pogojem državljanstva. **V letu 2022 omenjeni predlog še ni prišel v obravnavo in sprejem, zato Varuh priporočilo ponavlja.**



Zaradi potrebe po rednem, periodičnem, sistematičnem spremljanju vseh oblik nasilja nad ženskami in nasilja v družini z namenom odkrivanja njihovih vzrokov in učinkov ter ustreznega oblikovanja politik in ukrepov za preprečevanje in boj proti takšnim oblikam nasilja na osnovi raziskav in znanja, Varuh **priporočilo št. 5 (2020)**, s katerim poziva k rednemu izvajanju raziskav o pojavnosti nasilja nad ženskami in nasilja v družini, **ponavlja kot stalno nalogo.**



V zvezi s **priporočilom št. 6 (2020)** glede zagotovitve ustreznih kapacitet za učinkovito izvajanje nalog, določenih v Zakonu o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij, Varuh na podlagi odgovora v odzivnem poročilu Vlade **to priporočilo ponavlja.**



Priporočilo št. 7 (2020), ki se nanaša na prenehanje pridržanja otrok migrantov, **ostaja neuresničeno in aktualno.** V Centru za tujce Postojna je bilo v letu 2021 pridržanih 240 otrok. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje čim prejšnje izboljšanje stanja.**

Priporočili št. 3 (stalna naloga) (2020) glede zagotavljanja dostopnosti postopka mednarodne zaščite za vse iskalce mednarodne zaščite in **priporočilo št. 4 (stalna naloga) (2020)** glede zagotavljanja postopkovnih varovalk pred odstranitvijo iz države **še naprej ostajata aktualni** in **ju Varuh ponavlja**.



Neuresničeno za zdaj oziroma delno uresničeno ostaja tudi **priporočilo št. 8 (2020)** v zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti Varuha, v katerem Varuh poziva Ministrstvo za finance in Vlado Republike Slovenije, naj čim prej pripravita zakonodajni predlog, Državni zbor pa, naj v roku sprejme ustrezne zakonske rešitve, ki bodo ustrezno implementirale odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-474/18-17 z 10. 12. 2020 in hkrati uresniči **priporočilo št. 4 (2019)**. Vlada je Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah v aprilu 2023 predložila Državnemu zboru, ki naj bi v 2. in 3. členu uzakonil ustavno odločbo o neodvisnem položaju neodvisnih ustavnih organov iz decembra 2020, ki je jasno povedala, da je neodvisnim ustavnim organom zagotovljena finančna avtonomija, kar pomeni upoštevanje njihovih predlogov finančnih načrtov. Čeprav Varuh in drugi neodvisni organi na predlog niso dali pripomb, pa velja kljub temu izpostaviti, da Ministrstvo za finance v fazi priprave predpisa Varuha ni kontaktiralo ali mu poslalo osnutka predloga zakona v mnenje, čeprav se le-ta nanaša neposredno nanj. **Varuh je tudi zaskrbljen, da mu zakonodajalec, običajno na predlog Vlade, nalaga nove naloge na podlagi raznih področnih zakonov brez predhodnega posvetovanja.**



Priporočilo (stalna naloga) št. 1: Varuh priporoča, da Vlada oziroma ministrstva kot pripravilavci predpisov v postopku priprave predpisa delujejo čim bolj transparentno in skladno z načelom dobrega upravljanja ter v postopek priprave predpisa še pred javno razpravo smiselno vključijo tiste subjekte oz. združenja, na katere se predpis oz. njegov predlog neposredno nanaša.



Varuhovo **priporočilo št. 5 (2019)** glede sprejema ustrezne zakonodaje o varstvu osebnih podatkov in sektorske zakonodaje, s katero se določi posebna izjema glede zbiranja razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti, **je bilo v letu 2022 s sprejemom Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) (šesti odstavek 6. člena) delno realizirano. Predlagana rešitev je vsebinsko omejena na podatke o narodnosti in etnični pripadnosti.** Varuh priporočila ne ponavlja več, bo pa v letu 2023 preverjal, kakšne spremembe oziroma ukrepi bodo še potrebni za učinkovito zakonsko podlago za zbiranje podatkov in kaj nova ureditev pomeni za možnost zbiranja razčlenjenih podatkov glede na druge osebne okoliščine.





Varuh pa ponavlja svoje **priporočilo št. 6 (2019)**, s katerim priporoča, naj pristojni organi zagotovijo sistematično zbiranje razčlenjenih podatkov po zaščitenih osebnih okoliščinah na vseh področjih družbenega življenja z namenom natančne določitve stanja in trendov glede (ne)enakosti v družbi. **Priporočilo štejemo kot nerealizirano.**



Nerealizirano in aktualno ostaja tudi **priporočilo št. 10 (2019)** glede zagotovitve ustreznega dostopa do zdravstvenih storitev z zmanjšanjem dolgih čakalnih dob v zdravstvu, kjer je to potrebno. **Varuh ga zato ponavlja.**



Varuh **kot stalno nalogo ponavlja** še priporočilo št. **11 (2019)**, s katerim priporoča, naj Vlada zagotovi ustrezne, dostopne, cenovno sprejemljive in primerne storitve za starejše in invalide, ki potrebujejo pomoč, da bodo te osebe lahko uveljavljale svojo pravico do samostojnega življenja in vključenosti v svoje skupnosti, tako v mestih kakor tudi na podeželskih območjih.



Varuh sicer **opaža korake k realizaciji priporočila št. 12 (2019)**, s katerim priporoča deinstitutionalizacijo opravljanja storitev oskrbe v skladu s priporočili Odbora za pravice invalidov, a **ga do popolne realizacije ponavlja**. Ob tem Varuh pozdravlja, da je MDDSZ v letu 2022 začelo s pripravo Strategije deinstitutionalizacije v RS, v kateri naj bi po napovedih dali prioriteto oblikam bivanja zunaj institucije za invalide, tako odrasle kot otroke.

1.9.3 Nova priporočila

Na podlagi dejavnosti Centra v letu 2022 daje Varuh eno novo priporočilo, saj je predvsem zaskrbljen zaradi slabega in počasnega uresničevanja preteklih priporočil:



2. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj pri prenovi učnih načrtov od vrtca do osnovne šole upošteva tudi priporočila Prve faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice glede pospeševanja izobraževanja o človekovih pravicah in strpnosti, vključno glede pregleda novih in obstoječih učbenikov, ter da v komisijo strokovnjakov, ki bo zastavila reformo, po posvetovanju z Varuhom vključijo tudi strokovnjake za področje človekovih pravic.

Na podlagi dela Centra daje Varuh tudi naslednje novo priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo organov:

1 (stalna naloga). Varuh priporoča, naj Vlada oziroma ministrstva kot pripravljavci predpisov v postopku priprave predpisa delujejo čim bolj transparentno in skladno z načelom dobrega upravljanja ter v postopek priprave predpisa še pred javno razpravo smiselno vključijo tiste subjekte oz. združenja, na katere se predpis oz. njegov predlog neposredno nanaša.



1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice

Dejavnost Varuha v okviru Centra je dodano vsebinsko predstavljena v prilogi tega poročila in sicer v razdelku 1.9.4 po naslednjih vsebinah:

- 1.9.4.1 Več o prenovljenem Varuhovem kratkem vodiču: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov
- 1.9.4.2 Več o Prvem javnem natečaju Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic
- 1.9.4.3 Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji
 - Postopki pridobitve začasne zaščite
 - Nastanitev v kontejnerjih v begunskem centru v Logatcu
 - Trgovina z ljudmi
- 1.9.4.4 Analiza o zagotavljanju usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbenke v okviru Upravne akademije (Ministrstva za javno upravo)
 - Zaključki analize
- 1.9.4.5 Vprašalnik za osnovne in srednje šole o nasilju in človekovih pravicah v šolah
- 1.9.4.6 Poročila Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji (2022)



1.10

MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh je tudi v letu 2022 nadaljeval aktivnosti na mednarodnem parketu, tj. z udeležbo na različnih mednarodnih dogodkih in izobraževanjih ter krepitvijo dvostranskih odnosov in sodelovanj. Veliko pozornosti posveča tako ohranjanju že spletenih trdnih vezi kot tkanju vedno novih s sorodnimi institucijami in organizacijami po celem svetu. Kot institucija z velikim mednarodnim ugledom iz leta v leto gostimo več tujih delegacij na študijskih obiskih, katerim z veseljem predajamo svoje znanje, izkušnje in dobre prakse.

Poleg virtualne oblike srečanj so se v letu 2022 vrnili tudi dogodki ter srečanja v živo, kombinacija obeh pa je prinesla številne prednosti – pristen stik na eni strani in časovno prilagodljivost ter racionalizacijo stroškov na drugi.

Varuh je leta 2022 sodeloval pri več kot 60 mednarodnih dogodkih.

V nadaljevanju na kratko predstavljamo najbolj bistven del aktivnosti na tem področju.

Sodelovanje s Svetom Evrope

Marca, junija in oktobra smo se udeležili sestankov, ki so sledili prvemu v seriji let-teh in ki se je odvil novembra 2021, na temo izvedbe dvoletnega projekta z naslovom Izboljšava sistema kazenskih sankcij za mladoletnike ter krepitev izobraževanja in usposabljanja osebja zaporov (*Improving the juvenile justice system and strengthening the education and training of penitentiary staff*). Pobudo za projekt je dal Svet Evrope z namenom podpore Sloveniji v njenih prizadevanjih za izboljšavo pravosodnega sistema, ki bi jo dosegla z upoštevanjem dveh smeri oz. segmentov projekta. Prvi segment je uvedba nove zakonodaje in predpisov v skladu z evropskimi standardi in dobrimi praksami na področju sistema kazenskih sankcij za mladoletnike, drugi segment pa izboljšanje sistema izvrševanja kazenskih sankcij s podporo in povečanjem izobraževalnih zmogljivosti uprav za izvrševanje kazenskih sankcij in boljše kadrovske politiko Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij za osebje zaporov. Projekt v izvedbi Sveta Evrope je financiran s stani EU in Sveta Evrope.

Junija smo na sestanku gostili delegacijo skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA). GRETA je bila ustanovljena v skladu s Konvencijo Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi in je odgovorna za spremljanje izvajanja konvencije v državah članicah in za pripravo poročil o oceni ukrepov, ki jih je določena država članica sprejela v zvezi

s problematiko. Doslej sta bila za Slovenijo izvedena dva kroga ocenjevanja: prvi leta 2013, drugi pa leta 2017. Tokrat GRETA opravlja tretji krog ocenjevanja. Predstavniki Varuha so gostom predstavili svoja prizadevanja na področju trgovine z ljudmi, posebej izzive, ki so jih zaznali pri aktivnostih oblasti v zvezi s tem. Opozorili so na pomanjkanje inšpektorjev za delo zaradi povečanega obsega dela na covidno-intervencijski zakonodaji, na policijsko namenjanje časovnih in človeških virov problematiki ilegalnih prehodov meje tudi na račun angažmaja na področju trgovine z ljudmi, na neustaljenost področne kazenskosodne prakse in zaplete glede zbiranja podatkov, razčlenjenih po osebnih okoliščinah, kot sta narodnost ali etnično poreklo. Opozorili so tudi na sporno določbo Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj, ki pravico do odškodnine določa le za državljane držav članic Evropske unije. Opozorila predstavnikov Varuha so se nanašala tudi na trenutno veljavno zakonodajo, po kateri so tuji državljani, ki so žrtve trgovine z ljudmi, upravičeni le do storitev nujne medicinske pomoči (ki pač ne more zadoščati, saj žrtve zaradi slabega zdravstvenega stanja, pridruženih težav, travmatiziranosti, različnih telesnih poškodb in okvar, ki so posledica izkoriščanja, potrebujejo dolgotrajno in celostno zdravstveno oskrbo). Predstavnike skupine GRETA je posebej zanimalo, ali bo Varuh kot neodvisna institucija prevzel naloge spremljanja izvajanja Konvencije v vlogi nacionalnega poročevalca. Varuh je te naloge pripravljen izvajati, a glede tega čaka na odločitev izvršne in zakonodajne oblasti, saj so za to potrebne zakonodajne spremembe in povečanje Varuhovih kapacitet. Delegacija je na osnovi zbranih informacij ob obisku v Sloveniji in drugih virov pripravila poročilo, ki bo vsebovalo priporočila Sloveniji glede krepitev izvajanja Konvencije.

Istega meseca smo se udeležili spletnega seminarja, ki ga je organiziral Svet Evrope, o pravicah otrok, žrtev nasilja, na katerem je bila predstavljena tudi praksa ESČP na tem področju, ki so jo predstavljali tudi predsednik ESČP, ustanovitelj Barnahus in posebni predstavnik Generalnega sekretarja OZN za področje nasilja nad otroki. Med drugim je bil poudarjen pomen spoštovanja pravic otrok v kazenskih preiskavah in postopkih, v katere so vključeni otroci, s spodbudo državam in nevladnim organizacijam na polju zaščite koristi otrok, organom pregona in zaposlenim v pravosodju.

Oktober smo na obisku gostili hrvaško varuhinjo otrokovih pravic Helenco Pirnat Dragičević in hrvaškega ministra za pravosodje in javno upravo Ivana Malenico. Osrednjo pozornost smo namenili implementaciji modela Hiše za otroke (Barnahus) v Sloveniji. Hišo smo si skupaj tudi ogledali.

Oktober smo se udeležili spletnega srečanja *Meeting of the EU Framework to promote, protect and monitor the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD) with the ENNHRI Working Group on Rights of Persons with Disabilities*.

Novembra smo se udeležili nadaljevalnega sestanka s predstavniki Svetovalnega odbora Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin ob obravnavi Petega periodičnega poročila o izvajanju Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin v Republiki Sloveniji.

Tudi v letu 2022 smo se udeleževali različnih spletnih tečajev, seminarjev in izobraževanj v organizaciji Sveta Evrope (*Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) Online Courses*). Aktualnost obravnavanih tem in pridobljena praktična znanja so nam bila v dobrodošlo pomoč pri vsakdanjem delu in konkretnih primerih, s katerimi smo se dnevno srečevali v praksi.

Sodelovanje z Evropsko unijo

Marca smo se udeležili spletnega sestanka Evropske mreže ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC) na temo konflikta v Ukrajini. Predstavnik UNICEF-a je predstavil aktivnosti oziroma težko situacijo glede beguncev, zlasti otrok, v razpravi pa so bili še posebno aktivni predstavniki Ukrajine in nekaterih sosednjih držav, ki so izpostavili dnevno povečevanje števila beguncev, soočajo se s pomanjkanjem prostora in potrebo po medsebojni koordinaciji ter preprečevanju trgovine z ljudmi. Poudarili so nujnost vzpostavitve nacionalne točke, zlasti pa potrebo po registraciji beguncev (tudi v povezavi s konzulati Ukrajine v posameznih državah), še posebej otrok. Prav tako so izpostavili večanje potrebe po psihološki, zdravniški in finančni pomoči ter izobraževanju otrok. Udeleženci so prišli do zaključka, da bi bila nujno potrebna izmenjava informacij glede urejenosti sprejema beguncev, zlasti otrok, v posameznih državah, prav tako pa so bili podani predlogi, da nacionalni ombudsmani preverijo obravnavo beguncev iz Ukrajine pri oblasteh. Oblikovane bodo tudi tri delovne skupine, Evropska mreža varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC) pa je ob podpori Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in drugih članov mreže ENOC objavila posebno izjavo o varnosti in blagostanju otrok, ujetih v izbruhu uničujoče vojne v Ukrajini.

Istega meseca smo se preko videokonference sestali s predstavniki Evropske komisije, in sicer na temo priprave poročila o vladavini prava za leto 2022.

Prav tako meseca marca smo se udeležili posebnega dogodka, ki ga je za člane Evropske mreže varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC) pripravil Projekt strateških sodnih postopkov za spodbujanje otrokovih pravic (*The Advancing Child Rights Strategic Litigation project - ACRiSL*). Namen dogodka je bila izmenjava dobrih praks in širjenje znanja o uporabi strateških sodnih postopkov za spodbujanje in zaščito otrokovih pravic. Cilj strateških sodnih postopkov v zvezi z otrokovimi pravicami je namreč doseči pravne in družbene spremembe v smislu uživanja otrokovih pravic. Glede na to, da strateški sodni postopek kot orodje za spodbujanje otrokovih pravic vse pogosteje uporabljajo različni akterji, je ključnega pomena, da se učinkovito spopademo z izzivi in priložnostmi, ki jih prinaša. Ta projekt se osredotoča na razvoj, izvajanje, oceno učinka in kritiko strateških sodnih postopkov z vidika otrokovih pravic. Kot del zaveze ACRiSL, da neposredno prispeva h krepitvi zmogljivosti takšnega sodnega postopka za uresničevanje otrokovih pravic po vsem svetu, želijo podpreti delo članov ENOC.

V marcu smo na zaprosilo kolegov iz Pakistana organizirali spletni sestanek, na katerem smo jim predstavili delovanje naše institucije, dobre prakse in izkušnje. Za pomoč so nas zaprosili v okviru projekta EU in pakistanskega Ministrstva za človekove pravice za promocijo človekovih pravic »*Huqooq e Pakistan Project*«. Namen projekta je vzpostaviti in izboljšati delovanje pakistanske Nacionalne komisije za človekove pravice.

Maja smo sodelovali na posvetu ob zaključku projekta *MiCREATE – Migrant Children and Communities in a Transforming Europe* (Otroci priseljenci in priseljske skupnosti v spreminjajoči se Evropi), v organizaciji Znanstveno-raziskovalnega središča Koper. Cilj posveta je bil spodbujati vključevanje različnih skupin priseljenih otrok s pomočjo središčnega pristopa. Namen dogodka je bil predstaviti rezultate projekta in njegove dolgotrajne učinke, ki so izrednega pomena, še posebno z vidika možnosti (so)oblikovanja integracijskih politik. Posveta so se udeležili predstavniki vladnih uradov, institucij in oblikovalci politik na področju azilne politike.

Istega meseca smo na predstavitveni obisk sprejeli vodjo Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji, dr. Jernejo Jug Jerše. Pogovarjali smo se o izzivih, s katerimi se zaradi posledic pandemije koronavirusne bolezni, migracij, vojne v Ukrajini in drugih geopolitičnih tveganj soočajo države članice EU. Dotaknili smo se tudi konference o prihodnosti Evrope, ki je po letu razprav z državljankami in državljani ter drugimi deležniki prinesla več kot 300 konkretnih predlogov ukrepov z različnih področij, od zdravja, okolja, odločanja v EU, zunanje-ga delovanja unije in gospodarstva do vladavine prava. Dotaknili smo se tudi sodelovanja med evropskimi in nacionalnimi institucijami ter mednarodnimi združenji za človekove pravice, pri čemer je slovenski Varuh človekovih pravic izjemno dejaven. Varuh Svetina je dr. Jug Jerše seznanil s splošnim stanjem človekovih pravic v Sloveniji in delom institucije ter ji predstavil ključne poudarke poročila Varuha človekovih pravic za leto 2021.

Junija smo prisostvovali virtualnemu dogodku, ki sta ga organizirala Evropska mreža ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC) in UNICEF, na katerem sta predstavili skupno zbirno poročilo, v katerem so zbrane ugotovitve ter ocene vpliva državnih ukrepov na pravice otrok med pandemijo covid-19 v 13 državah v Evropi in Srednji Aziji. Na konferenci ENOC/UNICEF je bilo izpostavljeno, da so imeli ukrepi za zaježitev širjenja pandemije covid-19 precej negativen vpliv glede pravic otrok, zlasti pri pravicah do izobraževanja, zdravja, zaščite pred vsemi oblikami nasilja ter pravice do igre in uživanja v rekreacijskih dejavnostih. Poleg tega so bile nekatere skupine otrok bolj prizadete kot druge – zlasti tiste, ki so bile najbolj prikrajšane in marginalizirane pred pandemijo. Vključevali so otroke s posebnimi potrebami; otroci, ki živijo v zavodih, centrih za pridržanje ali centrih za prosilce za azil; otroci, ki so ostali zaradi migracij, romski in popotniški otroci in otroci, ki živijo v revščini, če naštejemo le nekatere. Naslovljen je bil apel na države, da se stanje popravi in da se v prihodnosti tudi kaj naučimo iz napak, ki so bile narejene glede pandemije.

Istega meseca smo se v Varšavi na Poljskem udeležili mednarodne konference Evropske mreže varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC), ki jo je gostil poljski ombudsman, pristojen za otrokove pravice, Mikolaj Pawlak. Razprava je tekla o varstvu otrokovih pravic v Ukrajini, podnebni pravičnosti in vlogi neodvisnih ombudsmanskih institucij. Razpravo na temo otrokovih pravic v Ukrajini so zaznamovali konkretni primeri tragičnih usod beguncev, predvsem pa predstavitev aktivnosti in prizadevanj za njihovo zaščito, o čemer je podrobneje spregovoril poljski ombudsman za otrokove pravice. V okviru razprave o podnebni pravičnosti je bila izpostavljena nujnost skrbi za okoljsko ozaveščenost celotne družbe, še posebej družbena odgovornost podjetij. Sodelujoči so se strinjali, da mora zavezanost za čistejšo in bolj prijazno okolje postati zaveza vseh, če ga želimo ohraniti za prihodnje generacije. Pri institucionalnem varstvu otrokovih pravic pa je bilo poudarjeno, da morajo imeti otroci dejanski vpliv na odločanje o njihovih zadevah, pri čemer je Slovenija z Zagovorništvom otrok, ki deluje pri Varuhu, zagotovo zgleden primer dobre prakse.

Junija smo se udeležili okrogle mize v okviru prve nacionalne konference evropskega programa Državljeni, enakost, pravice in vrednote (CERV) v organizaciji društva PiNA. Na okrogli mizi z naslovom CERV in mi smo se pogovarjali o človekovih pravicah in vrednotah v Sloveniji ter v EU, o aktivnem državljanstvu, pomenu kulture pri razvoju in razumevanju človekovih pravic, enakosti in strpnosti. Pa tudi o pomenu civilno družbenih organizacij in evropskih programov, kot je CERV, za razvoj vključujoče demokratične družbe, ki temelji na vrednotah, kot so enakost, pravice in participacija.

Julija smo sodelovali na spletni javni obravnavi Vloga družinskih članov, ki skrbijo za invalide in starejše: razmah pojava med pandemijo (*The role of family members caring for people with disabilities and the elderly: the explosion of the phenomenon during the pandemic*). Razpravo je organiziral Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESC) z namenom zbiranja mnenj nevladnih organizacij, socialnih partnerjev in oblikovalcev politike, ki bo prispevalo pri pripravi mnenja EESC na lastno pobudo.

Istega meseca je Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESC) organiziral tudi spletno javno obravnavo na temo temeljnih pravic in vladavine prava. Predstavnica Varuha je bila med vabljenimi govorniki in je predstavila aktivnosti Varuha na področju promocije temeljnih pravic in pravne države v Sloveniji. Predstavljeni so bili različni pretekli projekti, tudi projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice«, video nagovor varuha ob mednarodnem dnevu otroka, Varuhov kotiček po občinah, brošure o dostopnosti do Varuha v lahkem branju in različnih, tudi manjšinskih jezikih, analiza o praksi pregona sovražnega govora v Sloveniji, promocija pritožb na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov itd.

Septembra smo se udeležili konference v organizaciji UnionMigrantNet.

Prav tako septembra smo se udeležili 14. evropskega foruma, ki ga je organizirala Evropska komisija, z naslovom Postavimo otroke v središče: opolnomo-

čenje, zaščita in vključevanje otrok (*Bringing children to the centre: Empowering, protecting and including children*). Kot prvi forum po sprejetju strategije EU o otrokovih pravicah marca 2021 je omogočil spremljanje in poročanje o napredku, doseženem v okviru strategije EU, ter izmenjavo informacij o novih dosežkih in pobudah. Poseben poudarek je bil namenjen sodelovanju otrok, otrokom v konfliktih, preprečevanju nasilja in posvetovanju o celostni zaščiti otrok. Udeleženci so razpravljali o vplivu ruske agresije na Ukrajino, prav tako pa tudi o odzivu EU glede zaščite otrok. Udeležencev foruma, vključno z otroki, je bilo preko 250, iz vseh držav članic EU ter Norveške, Islandije, Lihtenštajna, Švice, Ukrajine, sosednjih držav in Zahodnega Balkana.

Oktobra smo sodelovali na spletnem srečanju slovenskega in hrvaškega Centra za varnejši internet z našimi evropskimi koordinatorji INSAFE in INHOPE. Govorili smo o vzgoji za internet, ki jo izvajajo strokovnjaki in praktiki z večletnimi predavateljskimi izkušnjami. Učenje varne uporabe interneta in vseh vsebin oz. storitev, ki jih ta ponuja, se začne tisti trenutek, ko starši otroku prvič omogočijo uporabo mobilnega telefona, tablice ali računalnika. Otroci se s spletom in napravami srečajo že zelo zgodaj, pogosto že pred drugim letom starosti, tako da je nujno, da starši o vzgoji za internet razmišljajo že od samega začetka. SAFE.SI kot nacionalna točka osveščanja o varni rabi interneta že več kot 10 let izobražuje tako otroke in najstnike kakor tudi starše in učitelje o tem, kako varno in odgovorno uporabljati tehnologije, da bi od njih imeli čim več koristi in zabave ter čim manj nevšečnosti. Pomen zgodnje vzgoje za internet in starševskega zgleda pri uporabi tehnologije: kdaj je primeren čas, da se otrok sreča z računalnikom, tablico in telefonom, vzpostavitev družinskih pravil uporabe interneta in naprav, pasti in tveganja, na katere morajo biti starši še posebej pozorni pri predšolskih otrocih (gledanje risank in ostalih vsebin na YouTube, nalaganje in uporaba aplikacij za igranje iger ...), na kaj morajo biti starši še posebej pozorni pri nakupu in uporabi pametnih igrac in pametnih ur, uporaba programov za filtriranje vsebin in sledenje otrokom, nasveti za lažje shajanje z internetom – kako se lahko z ustrezno zaščito in ustreznim vedenjem izognemo spletnim tveganjem ter nekaj vzgojnih prijemov, ki jih lahko tudi sami uporabimo v povezavi z otrokovo uporabo računalnika in drugih sodobnih tehnologij.

Novembra smo se udeležili spletnega sestanka s Skupino za temeljne pravice in pravno državo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (*EESC Group on Fundamental rights and the rule of law*). Na sestanku, ki so se ga udeležili še predstavniki Sodniškega društva, Odvetniške zbornice, Amnesty International Slovenija in Transparency International Slovenija, smo predstavili svoje ugotovitve iz poročila Varuha o stanju pravne države v letu 2022, ki je bilo preko ENNHRI posredovano Evropski komisiji. Pozdravili smo tudi aktivnosti EECS na področju pravne države.

Istega meseca smo se udeležili tudi on-line dogodka *The protection and integration of Ukrainian refugees, 9 months now: how well it is going?*, v organizaciji EESC.

Sodelovanje z Organizacijo združenih narodov

Marca smo sodelovali na virtualni regionalni konferenci, ki sta jo organizirala Organizacija Združenih narodov v Severni Makedoniji ter Ombudsman Severne Makedonije na temo Krepitev nacionalnih institucij za človekove pravice kot neodvisnih nadzornih mehanizmov za izvajanje konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov (*Strengthening National Human Rights Institutions as independent monitoring mechanisms for the implementation of the UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities*).

V mesecu maju sta Stalni predstavništvi Zvezne republike Nemčije in Republike Slovenije, skupaj z Odborom OZN za otrokove pravice, Uradom visoke komisarke ZN za človekove pravice (OHCHR) ter švicarskim združenjem »Child Rights Connect«, organizirali letno neformalno izmenjavo med Odborom in državami, in sicer na temo izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah o postopku sporočanja kršitev (OPIC), ki smo se je udeležili tudi mi. OPIC omogoča prevzemanje odgovornosti za kršitve človekovih pravic otrok. OPIC je predvsem edinstveno orodje, ki bi ga morale države uporabiti za krepitev svojih pravnih sistemov za varstvo otrokovih pravic. Ne glede na pomen OPIC-a in njegov potencial za boljše uresničevanje otrokovih pravic na nacionalni ravni je maja 2022, osem let po začetku veljavnosti OPIC-a, 48 držav OPIC ratificiralo, 17 držav ga je podpisalo, vendar ga še ni ratificiralo, 132 držav pa ni sprejelo nobenih ukrepov. Namen dogodka je bil omogočiti prostor za neformalno izmenjavo in krepitev sodelovanja med Odborom in državami z zagotavljanjem boljšega razumevanja OPIC-a in njegove dodane vrednosti ter s spodbujanjem ratifikacije tega instrumenta. Neformalna izmenjava bo Odboru omogočila, da udeležence seznanil z najnovejšimi smernicami svojega dela pri OPIC-u, vključno z njegovo sodno prakso, in zagotovi pregled stanja ratifikacije OPIC-a. Udeleženci so imeli priložnost, da vprašanja in pomisleke v zvezi z OPIC-om postavijo neposredno članom Odbora, prav tako pa so lahko izmenjali mnenja in se učili iz drugih nacionalnih prizadevanj in izkušenj pri ratifikaciji in izva-
janju OPIC-a.

Junija smo se udeležili spletnega seminarja, ki ga je organiziral Urad visoke komisarke ZN za človekove pravice (OHCHR), na katerem so sodelovali pravni strokovnjaki, nacionalne institucije za človekove pravice ter organi za enakost, z namenom preučiti vpliv umetne inteligence na človekove pravice in enakost.

Oktobra smo na uradni obisk sprejeli posebnega poročevalca Združenih narodov (ZN) za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda. Varuh ga je seznanil z ugotovitvami institucije Varuha na področju varovanja okolja in prostora. Obžaloval je, da je Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) že leta med ministrstvi z največjim številom kršitev. Visokega gosta je seznanil tudi s problemom pogostega izključevanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov ter drugimi perečimi problemi, vezanimi na področje okolja in prostora v Sloveniji.

Sodelovanje z OVSE

Aprila nas je obiskala misija Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) za ocenjevanje volitev. Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice je namreč pred aprilskimi državnoborskimi volitvami v Slovenijo napotil misijo za ocenjevanje volitev. Člani misije so ocenjevali vidike, kot sta financiranje kampanj in medijsko poročanje. S predstavniki OVSE smo se sestali že februarja, ko smo med drugim govorili tudi o zaključnem poročilu ODIHR/OVSE misije za opazovanje predčasnih državnoborskih volitev v Sloveniji iz leta 2018, s prednostnimi in ostalimi priporočili za nadaljnje izboljšanje izvedbe volitev v RS.

Sodelovanje z ombudsmeni, mednarodnimi združenji ombudsmenov in nacionalnimi institucijami za človekove pravice

Varuh je že v prvem mesecu leta začel z aktivno udeležbo na mednarodnih dogodkih. Januarja smo sodelovali na spletnem dogodku v skupni organizaciji Mednarodnega inštituta ombudsmenov (IOI - International Ombudsman Institute) in Afriškega ombudsmanskega in mediatorskega združenja (AOMA - The African Ombudsman and Mediators' Association) z naslovom AOMA in IOI - pomen članstva (*AOMA and IOI - value of being a member*). Udeleženci so diskutirali o vlogi obeh organizacij v Afriki; njuni funkciji, načinu, na katerega delujeta, pomenu članstva in kako s pomočjo obeh institucij okrepiti zmogljivost ombudsmanskih institucij.

Predstavnika Mednarodnega inštituta ombudsmenov (IOI - International Ombudsman Institute) - evropski regionalni predsednik IOI in grški ombudsman Andreas Pottakis in slovenski ombudsman Peter Svetina, ki je eden izmed direktorjev IOI za Evropo, sta marca obiskala madžarsko-ukrajinsko mejo. V Budimpešti sta se srečala z gostiteljem, madžarskim ombudsmanom dr. Ákosom Kozmo, ki jima je predstavil aktivnosti institucije v zvezi z begunsko problematiko od začetka vojne v Ukrajini. Gosta sta pohvalila hitro organiziranost in aktivnosti madžarskega varuha človekovih pravic, ki pomoč beguncem nudi tudi preko svoje stalne regionalne pisarne v Debrecenu in začasne pisarne na železniški postaji Beregsurány, ki sta ju Pottakis in Svetina tudi obiskala. Predstavnika IOI v spremstvu ombudsmana dr. Kozme sta prav tako obiskala Záhony na madžarsko-ukrajinski meji in se še na terenu seznanila s prizadevanji madžarskih oblasti za pomoč ukrajinskim beguncem. Izrazila sta globoko zaskrbljenost zaradi humanitarne krize in trpljenja, ki ga povzroča vojna. Pozvala sta k ukrepanju za celovito zaščito temeljnih pravic in svoboščin ter poudarila pomen vzpostavitve enotnega mehanizma spremljanja beguncev v državah EU in njihovo nediskriminatorno obravnavo ter ustrezno evidentiranje s ciljem zaščite pred morebitnimi zlorabami. Med drugim sta ombudsmana Pottakis in Svetina izpostavila tudi potrebo po solidarnosti do vseh beguncev. Od evropskih vlad in Evropske komisije pa še pričakujeta, da bodo krepile

mandat obudsmanskih institucij za izvajanje monitoringa na mejah. Na terenu sta se zahvalila vsem prostovoljcem, civilni zaščiti, vladnim in nevladnim organizacijam in vsem, ki dneve in noči nesebično pomagajo v sprejemnih centrih in drugih namestitvenih zmogljivostih ali kako drugače nudijo pomoč ukrajinskemu narodu.

Marca smo sodelovali na virtualni letni konferenci Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), ki je najpomembnejše globalno srečanje nacionalnih institucij za varstvo in promocijo človekovih pravic, ki članicam nudi priložnost za izmenjavo znanj, izkušenj in dobrih praks.

V organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) smo konec marca prisostvovali na virtualni generalni skupščini ENNHRI, novembra pa na drugi generalni skupščini ENNHRI, ki je po dolgem času zopet potekala v živo v Bruslju. Na prvi skupščini smo se tako poslovili od dosedanjega upravnega odbora, z delom pa sta začela novoizvoljeni upravni in finančni odbor. Velik poudarek generalne skupščine je bil na razpravi glede pomoči mreže ENNHRI ukrajinski instituciji za človekove pravice in begunski problematiki, povezani z vojno v Ukrajini. Novembrske generalne skupščine ENNHRI se je udeležilo več kot 80 udeležencev, med njimi tudi varuh Peter Svetina. Razpravljali so o izzivih, s katerimi se pri svojem delovanju srečujejo nacionalne institucije za človekove pravice, pozornost pa so namenili tudi posledicam pandemije koronavirusne bolezni, migracijam in vojni v Ukrajini. Ob robu generalne skupščine je varuh opravil tudi več bilateralnih srečanj, med drugim s kolegicami in kolegi iz Nemčije, Ukrajine, BiH, Estonije in Andore. Varuh je udeležence seznanil s splošnim stanjem človekovih pravic v Sloveniji in delom institucije, ki jo vodi. V razgovorih s kolegi iz tujine se je zavzel za krepitev vloge nacionalnih institucij za človekove pravice ter ob tem poudaril pomen njihove finančne neodvisnosti in delovanja po t. i. Pariških načelih. Po njegovem mnenju lahko nacionalne institucije za človekove pravice svoje naloge učinkovito opravljajo le, če so neodvisne od oblastnih organov, nad katerimi izvajajo nadzor. Kolegom je predstavil slovenski institut varuha človekovih pravic in dejal, da je to področje v Sloveniji relativno dobro urejeno, a da izzivov na mnogih področjih kljub temu ne manjka, na kar Varuh redno opozarja Vlado Republike Slovenije in druge nosilce javnih pooblastil. Kot je dejal, je na področju človekovih pravic potrebna stalna pozornost, saj vsaka kršitev pravic posameznika zaznamuje in vpliva na njegovo življenje.

Aprila smo se udeležili virtualnega srečanja Upravnega odbora direktorjev za Evropo v okviru Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI). Na tokratnem srečanju so člani izmenjali mnenja ter razpravljali o tekočih projektih, odrtih vprašanih in predlogih članov Odbora ter temah, pomembnih za nemoteno in tekoče delovanje Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI).

Istega meseca smo se v Evropskem parlamentu v Strasbourgu v Franciji udeležili dvodnevne konference Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO - European Network of Ombudsmen). V organizaciji uradov evropske in francoske ombudsmanke so predstavniki evropskih nacionalnih in regionalnih

ombudsmanskih institucij ter drugi sodelujoči, ki delujejo na tem področju, razpravljali predvsem o vlogi varuhov človekovih pravic v času kriznih razmer. V ospredju pogovorov je bilo delovanje v času pandemije koronavirusne bolezni, ki je še dodatno pospešila digitalizacijo številnih vidikov življenja ljudi, ter spopadanje s posledicami vojne v Ukrajini, iz katere je v zadnjih mesecih v Evropo pribežalo že več kot pet milijonov ljudi. V ta namen je EU aktivirala direktivo o začasni zaščiti, ki ukrajinskim beguncem omogoča dostop do nastanitve, zaposlovanja, zdravstvenega varstva in izobraževanja v državah članicah EU. Konferenco je odprla Evropska komisarka za notranje zadeve Ylva Johansson. Varuhi človekovih pravic so se strinjali, da so institucije, ki jih vodijo, nadvse pomembne pri nadzoru delovanja nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti. V tem trenutku je gotovo eno pomembnejših področij tudi t. i. begunska problematika. V pogovorih s kolegi ombudsmani iz regije Bruselj, Katalonije, Cipra, Grčije, Italije, Nizozemske, Estonije in Finske se je zato varuh ponovno zavzel za vzpostavitev enotnega mehanizma spremljanja beguncev v državah EU in njihovo nediskriminatorno obravnavo ter ustrezno evidentiranje s ciljem zaščite pred morebitnimi zlorabami. Ob robu konference se je varuh srečal tudi s stalnim predstavnikom Republike Slovenije pri Svetu Evrope Andrejem Slapničarjem. Na pobudo slovenskega, grškega in nizozemskega ombudsmana so se vsi trije srečali še z evropsko ombudsmanko Emily O'Reilly. Pogovarjali so se o delu in vlogi Evropske agencije za mejno in obalno stražo (Frontex) na področju zaščite temeljnih pravic ljudi na zunanjih mejah Evrope in izpostavili pričakovanje po krepitvi mandata ombudsmanskih institucij za izvajanje monitoringa na mejah. Sogovorniki so se dotaknili tudi možnosti za aktivno sodelovanje z institucijo Evropskega varuha človekovih pravic na področju usposabljanj in izobraževanj.

Maja smo se v Atenah udeležili zasedanja generalne skupščine in konference evropskega dela Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI). Osrednja tema letošnjega srečanja je bil mandat in operativni okvir delovanja ombudsmanskih organizacij, ki imajo v državah članicah IOI različne pristojnosti v razmerju do organov oblasti, a isti cilj: varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Udeležence je poleg grškega ombudsmana in gostitelja Andreasa Pottakisa nagovoril tudi predsednik grškega parlamenta Constantine Tassoulas. Razprava je tekla o strukturi ureditvi institucij za varstvo človekovih pravic v različnih državah in o pasteh ter dobrih praksah na področju uporabe novih tehnologij. Varuh Peter Svetina je vodil razpravo o uporabi novih tehnologij, v kateri so udeleženci opozorili na težave posameznih skupin uporabnikov, ki se zaradi svojih let, psihofizičnih sposobnosti ali zgolj nepoznavanja novih tehnologij pogosto znajdejo v stiskah. Ob robu zasedanja in konference je varuh opravil pogovore s kolegi iz številnih držav, med drugim iz Nizozemske, Monaka, Avstrije, Švedske, Izraela, Velike Britanije in Belgije. Ob robu generalne skupščine se je sestal tudi upravni odbor IOI za Evropo.

Junija smo se udeležili konference *Research Methods to Measure Human Rights Compliance in Europe* v so-organizaciji Agencije FRA (Agencije EU za temeljne pravice) v sodelovanju z nemškim Ministrstvom za pravosodje.

Julija smo na uradnem obisku gostili regionalnega predsednika za Evropo Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI), grškega ombudsmana dr. Andreasa I. Pottakisa. Njegov uradni obisk v Sloveniji je potrdil odlične odnose med institucijama in pomeni priznanje delovanju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije na mednarodni ravni. Pottakis se je srečal z vodstvom institucije Varuha, s katerim so se pogovarjali o ustavni umeščenosti obeh organov, vlaganju zahtev za oceno ustavnosti zakonodaje in težavah, s katerimi se na instituciji obračajo ljudje. Poudarili so pomen delovanja vseh institucij v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic in o krepitvi položaja ombudsmana na državni in mednarodni ravni. Pozornost so namenili tudi opravljanju nalog državnega preventivnega mehanizma. Grškega ombudsmana je sprejel tudi predsednik Republike Slovenije Borut Pahor. Ob robu obiska se je sestala tudi t. i. Nafplion skupina, ki je nastala na pobudo grškega ombudsmana in nekaterih drugih institucij ombudsmanov oziroma Državnih preventivnih mehanizmov iz držav članic Sveta Evrope. V ospredju pogovorov, v katerih sta sodelovala varuh Peter Svetina in namestnik varuha Ivan Šelih, so bili izzivi na področju spremljanja prisilnih vračanj v okviru organizacije Frontex. Beseda pa je med drugim tekla tudi o policijskem ravnanju s tujci, ki prečkajo evropske meje. Sogovorniki so se ob tem zavzeli za human pristop do vseh ljudi na vseh področjih.

Avgusta smo se na povabilo Marie Stylianou-Lottides, komisarke za upravljanje in varstvo človekovih pravic Republike Ciper, mudili na uradnem obisku v Nikoziji. Obisk je potrdil odlične odnose med institucijama, ki so med drugim plod tesnega sodelovanja v okviru Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI) in Združenja mediteranskih ombudsmanov (AOM). Varuh se je srečal z vodstvom ciprske institucije varuhinje človekovih pravic, s katerim so se pogovarjali o vlogi in delu obeh institucij. Svetina in Stylianou-Lottides sta se ob tem dotaknila različnih družbenih vprašanj, predvsem osebnih izpovedi šibkejših, odrinjenih na rob družbe ali njeno socialno dno, s katerimi se srečujeta pri svojem delu. Izpostavila sta tudi pomen delovanja vseh institucij v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic in vladavino prava ter pomen njihove zavezanosti civilizacijskim in demokratičnim standardom. Varuha Svetino je sprejela tudi predsednica ciprskega parlamenta Annita Demetriou, s katero sta potrdila zavezanost k varovanju človekovih pravic. Strinjala sta se, da mora biti v ospredju našega delovanja dostojanstvo sočloveka in se zavzela, da je treba etiko javne besede ponovno dvigniti na piedestal, saj predvsem na družbenih omrežjih žal izgublja svojo veljavo.

Istega meseca smo preko videa nagovorili udeležence sestanka Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o pristopu mreže na področju vladavine prava, ki je potekal v Sofiji v Bolgariji. Izpostavili smo dejavnosti Varuha in pomen poročil nacionalnih institucij, ENNHRI in poročila Evropske komisije o stanju pravne države.

Prav tako oktobra smo bili med udeleženci spletne konference *The Conference for Ombudspersons and HRI's within the framework of the First Parliamentary Summit of Crimea Platform «Battle for Human Rights. Crimea. Ukraine. World»*.

Oktober smo prisostvovali še na spletnem srečanju z IHREC Irish Human Rights and Equality Commission. Udeležili smo se spletnega *ENO webinar for investigators and liaison colleagues - Web accessibility and the ENO queries procedure*.

Oktober smo se v Haagu na Nizozemskem, na povabilo nizozemskega nacionalnega ombudsmana Reinierja van Zutphena, udeležili posveta na temo standardov, na katere (naj) se tovrstne institucije pri svojem delu sklicujejo v stikih z organi, do katerih imajo pristojnosti. Poleg gostitelja in slovenskega varuha so na omenjenem posvetu sodelovali še predstavniki iz Anglije, Danske, Estonije in Belgije. Varuh Svetina je kolegom predstavil slovensko ureditev, po kateri se Varuh pri svojem delu na podlagi Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) lahko ravna ne le po določenih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, pač pa se pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja (3. člen). Kot je dejal, slovenska institucija Varuha državnim organom, zavodom in organizacijam, ki izvajajo javna pooblastila, lahko tudi daje predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami (45. člen). Pri tem je varuh postregel tudi z nekaj konkretnimi tovrstnimi primeri iz prakse. Slovenska izkušnja se v primerjavi z omenjenimi evropskimi državami tako na normativni kot na praktični ravni kaže za dobro. Prej izjema kot pravilo je na primer zakonitev možnosti za ombudsmana, da se poleg formalnih pravnih virov, kot so mednarodne konvencije ter nacionalna ustava oziroma zakonodaja, lahko opira tudi na druge vire in s tem standarde, ki bi jim po njegovem mnenju oblasti v konkretnih primerih morale zadostiti.

Namestnik varuha človekovih pravic dr. Jože Ruparčič se je kot častni gost novembra virtualno udeležil mednarodne znanstvene konference z naslovom *Človekove pravice v sodobni organizaciji in družbi (Human Rights in the Modern Organisation and Society) SOCIAL 2022*. Namen konference je bil poudariti pomen izrazitejši zavezanosti spoštovanju človekovih pravic tako v organizaciji kot družbi z namenom odmika od trenutnih destruktivnih praks, ki nas dolgoročno vodijo iz demokratičnih vizij sodobne družbe v vsiljene okove neoliberalizma in avtokracije. Udeleženci so govorili o človekovih pravicah v modernih organizacijah, vodenju raznolikosti in družbi vključevanja, o aktivnem staranju, o demokraciji v krizi in krizi demokracije. Sprehodili so se od omejevanja svobode govora in svobode medijev do digitalne diktature, razmišljali o diskriminaciji, človekovih pravicah in družbeno političnih razmerah ter o človekovih pravicah in umetni inteligenci. Pod drobnogled so vzeli tudi razloge za upadanje človekovih pravic žensk in se posvetili skrbi za pravice ranljivih skupin. Poleg namestnika Ruparčiča je svoje videnje dogajanja na področju človekovih pravic predstavila še vrsta panelistov iz Belgije, Brazilije, Cipra, Ekvadorja, Poljske, Republike Severne Makedonije, Slovenije, Ukrajine in Velike Britanije. Konferenca je nastala ob sodelovanju raziskovalnega centra za preučevanje sodobnih družbenih izzivov (RC SOCIAL) na Fakulteti za organizacijske študije v Novem mestu, Fakultete za pravo in upravo, Univerze Nikolaja Kopernika iz Poljske (Faculty of Law and Administration, Nicolaus

Copernicus University, Poland), organizacije Cardet iz Cipra, Univerze uporabnih znanosti UCLL iz Belgije (UCLL University of Applied Science, Belgium) in Fakultete za industrijski inženiring v Novem mestu.

Zaposleni pri Varuhu so tudi v letu 2022 nadaljevali z dobro prakso sodelovanja v različnih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Udeležili so se številnih strokovnih srečanj, izobraževanj in posvetov. Redna srečanja skozi vse leto so imele delovna skupina za komuniciranje (Communications Working Group), delovna skupina za pravice oseb z ovirami (CRPD Working Group), delovna skupina za ekonomske, socialne in kulturne pravice (Economic, Social and Cultural Rights Working Group), delovna skupina za azil in migracije (Working Group on Asylum and Migration) in pravna delovna skupina (Legal Working Group). Delovne skupine so ključnega pomena za izmenjavo mnenj in dobrih praks, obravnavo aktualnih tem in nudenje pomoči članom med nacionalnimi institucijami za človekove pravice.

Mednarodno sodelovanje na področju DPM

V letu 2022 so se Varuhovi sodelavci s področja državnega preventivnega mehanizma (DPM) pod vodstvom namestnika Ivana Šeliha udeležili tudi mnogih mednarodnih dogodkov, med katerimi so med najvidnejšimi spodaj naštetih.

Junija smo se udeležili spletnega seminarja v organizaciji Združenja za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) Spodbujanje učinkovite zaščite LGBTI+ oseb, ki jim je odvzeta prostost (*Promoting effective protection of LGBTI+ persons deprived of liberty*). LGBTI+ osebe so bile že od nekdaj po celem svetu izpostavljene diskriminaciji, zlorabi in institucionalnemu nasilju. Diskriminacija in zloraba se stopnjujeta v kontekstu pridržanja, zaradi česar so LGBTI+ osebe, ki jim je odvzeta prostost, še posebej izpostavljene tveganju slabega ravnanja in celo mučenja. Organizacija seminarja je bila tako neposreden odziv na vse večje povpraševanje in potrebe po praktičnih smernicah na to temo ter odlična priložnost za izmenjavo mnenj, znanj in dobrih praks.

Prav tako junija smo se na povabilo avstrijske nacionalne institucije za človekove pravice na Dunaju udeležili slovesnosti ob 10. obletnici delovanja avstrijskega državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja oz. kaznovanja. V skladu z avstrijsko ureditvijo funkcijo ombudsmana od imenovanja, 1. junija 2019, opravljajo Werner Amon, Bernhard Achitz in Walter Rosenkranz, s katerimi slovenska nacionalna institucija za človekove pravice odlično sodeluje. Varuh Svetina in gostitelji so tudi tokrat poudarili zavezo po nadaljnji izmenjavi izkušenj in se v želji po še večji prepoznavnosti institucij, ki jih vodijo, zavzeli za krepitev povezanost med evropskimi ombudsmeni. Slovesnost ob 10. obletnici je v Hofburgu s pozdravnim nagovorom odprl trenutno predsedujoči ombudsman dr. Walter Rosenkranz, udeležence je pozdravil tudi Chris Field, predsednik Mednarodnega inštituta

ombudsmanov (IOI). Sledil je video nagovor avstrijskega zveznega predsednika in drugih visokih gostov, dogodek pa se je končal z okroglo mizo, v okviru katere so avstrijski ombudsmeni s predstavniki institucij, ki jih nadzira DPM, razpravljali o pomenu človekovih pravic pri njihovem delu. Po končani slovesnosti smo se na sedežu Mednarodnega inštituta ombudsmanov, ki je prav tako na Dunaju, udeležili še krajše slovesnosti, ki je bila namenjena podelitvi priznanja za opravljeno dolgoletno delo nekdanjemu predsedniku Petru Tyndalu, sicer nekdanjemu ombudsmanu iz Irske.

Istega meseca smo se na povabilo Pododbora ZN za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja Odbora proti mučenju (SPT) udeležili spletnega dogodka, namenjenega državnim preventivnim mehanizmom Vloga DPM-jev pri nadzoru krajev, kjer je migrantom odvzeta prostost (*The Role of NPMs in Monitoring Places where Migrants are Deprived of Liberty*). Na dogodku smo predstavili problem nameščanja mladoletnikov v center za tujce in svoja prizadevanja za izboljšanje njihovega položaja.

Junija smo se na Dunaju v Avstriji udeležili tudi prvega srečanja članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network). Glavni temi tokratnega srečanja sta bili posebne potrebe starejših in invalidov v prostorih za pridržanje ter odnosi z javnostmi nacionalnih preventivnih mehanizmov – možnosti in omejitve. Srečanje je organizirala avstrijska nacionalna institucija za človekove pravice, namenjeno pa je bilo izmenjavi dobrih praks, izkušenj in znanja s področja omenjenih tematik. Namestnik Šelih je udeležencem spletnega dogodka predstavil delo DPM Slovenije na področju nadzora zaprtih starejših in invalidnih oseb, tako pripornikov kot zapornikov.

Drugo srečanje članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network) je v mesecu novembru prav tako potekalo na Dunaju v Avstriji, v organizaciji avstrijske nacionalne institucije za človekove pravice. Udeleženci srečanja so govorili o obravnavi otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju ter duševnem in telesnem razvoju in o uporabi prisilnih ukrepov. Svetovalka Varuha Ana Polutnik je predstavila izkušnje slovenskega DPM z obiskov ustanov, kjer so nastanjeni otroci in mladostniki s težavami in motnjami v duševnem zdravju in razvoju. Namestnik varuha Ivan Šelih pa je v razpravi izpostavil tudi nekatere podrobnosti posameznih primerov in priporočila, ki jih je DPM podal ob obiskih teh ustanov. Predstavniki DPM jugovzhodne Evrope so ob koncu srečanja sprejeli zaključke in priporočila. Poudarili so, da osebe s težavami in motnjami v duševnem zdravju oziroma duševnem in telesnem razvoju, še posebej otroci in mladostniki s takšnimi težavami in motnjami, uživajo posebno varstvo in da se prisilni ukrepi lahko v vseh okoliščinah za te posebej ranljive skupine uporabijo le na podlagi zakona in v skladu z nacionalnimi in mednarodnimi standardi. Poudarili so tudi, da se lahko vsi prisilni ukrepi uporabijo samo kot skrajno sredstvo (po uporabi t. i. deeskalacijskih tehnik) in za najkrajši možni čas, izvedeni prisilni ukrepi pa morajo biti v najkrajšem možnem času predmet notranjega pregleda in zunanega nadzora. Med prisilnim (fizičnim) ukrepom mora biti ves čas za-

gotovljena prisotnost negovalca ali negovalke oziroma medicinske sestre ali brata, so sklenili in priporočili tudi, da morajo biti vsi prisilni ukrepi ustrezno dokumentirani.

Junija in avgusta smo se udeležili dveh dogodkov, ki sta ju v okviru letnega srečanja Državnih preventivnih mehanizmov (DPM) in nevladnih organizacij s področja območja Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) organizirali Združenje za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) in Urad za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR). Prvo srečanje se je odvijalo virtualno in v obliki interaktivne izmenjave mnenj o tveganjih mučenja in slabega ravnanja, s poudarkom na glavnih izzivih in dobrih praksah, povezanih s preprečevanjem in obravnavanjem prekomerne uporabe sile s strani policije, ter obravnavo načinov, kako le-to ublažiti pred in med javnimi zborovanji ter neposredno po njih. Avgustovski dogodek, ki je potekal v poljski prestolnici Varšavi, je obeležil peto letno srečanje državnih preventivnih mehanizmov (DPM) z naslovom Spremljanje uporabe sile in opreme za kazenski pregon v sistemu kazenskega pravosodja (*Monitoring the use of force and law enforcement equipment in the criminal justice system*). Srečanje je bilo namenjeno prepoznavanju in izmenjavi dobrih praks ter izkušenj državnih preventivnih mehanizmov (DPM) in nevladnih organizacij o tem, kako spremljati uporabo sile in opreme v zaprtih ustanovah z namenom preprečevanja mučenja. Udeleženci so govorili tudi o identifikaciji načinov za boljše varstvo oseb, ki jim je odvzeta prostost pred morebitnimi zlorabami, mučenjem in slabemu ravnanju, tudi kadar je to storjeno z neustrezno uporabo sile. Namestnik Šelih je v okviru srečanja predstavil prakso slovenskega DPM v zvezi s preverjanjem uporabe sile oziroma drugih prisilnih sredstev v Sloveniji. Dogodka so se udeležili predstavniki 26. državnih preventivnih mehanizmov s področja območja OVSE, predstavniki nekaterih mednarodnih in nacionalnih nevladnih organizacij, ki delujejo na področju preprečevanja in boja proti mučenju v regiji OVSE in mednarodnih ter regionalnih nadzornih teles.

Državni preventivni mehanizem v Sloveniji, ki je notranja organizacijska enota Varuha človekovih pravic RS, je septembra na študijskem obisku gostil predstavnike Generalnega direktorata za zapore in zavode za prestajanje kazni pri turškem Ministrstvu za pravosodje, Inšpekcijskega sveta turškega Ministrstva za pravosodje, treh Komisij za pravosodje, predstavnika iz Zapora Sincan v Ankari in Programske pisarne Sveta Evrope v Ankari. Gostje iz Turčije so se v Sloveniji poučili o najboljših praksah, standardih, metodah in orodjih za spremljanje delovanja zavodov za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) in skrbi za osebe, ki jim je odvzeta prostost. Namestnik varuha in vodja državnega preventivnega mehanizma Ivan Šelih je gostom iz Turčije skupaj s sodelavci predstavil začetke delovanja državnega preventivnega mehanizma v Sloveniji, njegovo strukturo, sodelovanje s civilno družbo in strokovnimi združenji, vpetost v mednarodno okolje, sodelovanje s pravosodno vejo oblasti ter bogate izkušnje izvajanja pooblastil po Opcijskem protokolu ter postopke obiskov ZPKZ. O sodelovanju civilne družbe pri nadzoru krajev, kjer je ljudem odvzeta prostost, je izčrpno poročala predstavnica nevladnega sektorja Katarina Vučko iz Mirovnega in-

štituta. Robert Friškovec, namestnik generalnega direktorja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), in Janja Pahor Mohorič pa sta gostom podrobneje predstavila naš zaporski sistem, obravnavo zaprtih oseb in sodelovanje zaporskega sistema z DPM-jem. Gostje so imeli priložnost teoretične informacije preveriti tudi na terenu, ko so v sredo in četrtek skupaj s člani DPM-ja opravili obisk zaporov na Dobu in v Koprju. Projekt z naslovom Večanje učinkovitosti civilnih nadzornih odborov v skladu z evropskimi standardi izvaja Svet Evrope, financirajo pa ga Švedska, Švica, Republika Turčija, Sklad za človekove pravice (HRTF) in Kanada.

Septembra smo se v Varšavi na Poljskem udeležili regionalnega usposabljanja za nadzorne mehanizme in nevladne organizacije na temo spolnega in na spolu temelječega nasilja v krajih odvzema prostosti. Usposabljanje je organiziral Urad za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) z namenom: podati praktične smernice glede nadzora primerov spolnega in na spolu temelječega nasilja v omenjenih institucijah; okrepiti ozaveščenost nadzornih mehanizmov glede vzorcev vedenja, ki lahko privedejo do spolnega in na spolu temelječega nasilja in o razraščanju takšnega vedenja v krajih odvzema prostosti; pomagati nadzornim mehanizmom razumeti vzroke in posledice spolnega in na spolu temelječega nasilja in vključevanja le-tega v njihovo načrtovanje nadzora; prepoznati in nasloviti posebna tveganja in izzive, povezane z nadzorom in spremljanjem spolnega in na spolu temelječega nasilja; in pomagati nadzornikom pri razvoju ustrezne metodologije za raziskovanje pojava spolnega in na spolu temelječega nasilja. Usposabljanja se je udeležilo približno 25 predstavnikov nadzornih mehanizmov iz srednje Azije, južnega Kavkaza, jugovzhodne Evrope ter držav srednje in vzhodne Evrope, vključno z nacionalnimi institucijami za človekove pravice (NHRI), državnimi preventivnimi mehanizmi (DPM) in nevladnimi organizacijami.

Oktobra smo se udeležili konference z naslovom Spremljanje pravic določenih skupin oseb, ki jim je odvzeta prostost (*Monitoring the rights of specific groups of people deprived of their liberty*), ki je potekala v Strasbourgu v Franciji. Zbrali so se predstavniki več državnih preventivnih mehanizmov (DPM), strokovnjaki in predstavniki mednarodnih organizacij in civilne družbe iz regije Sveta Evrope. Namen konference je bil ponuditi pomoč DPM-jem pri obravnavi ključnih vprašanj, s katerimi se srečujejo pri izvajanju mandata, s poudarkom na posebnostih spremljanja pogojev pridržanja in obravnave posebej ranljivih oseb, ki jim je odvzeta prostost. Med te osebe spadajo otroci in mladostniki, starejši ljudje, ženske, migranti in manjšine. Udeleženci konference so med drugim razpravljali o načinih dela DPM-jev med preventivnimi obiski. Posebej so se posvetili obravnavi različnih težav, ki se ob tem pojavljajo, institucionalnim mehanizmom spremljanja uresničevanja pravic posebnih skupin v različnih državah in morebitnim posebnim pristopom k oblikovanju priporočil DPM-jev. Namestnik varuha in vodja slovenskega DPM Ivan Šelih je predstavil položaj starejših oseb v domovih za starejše in zavodih za prestajanje kazni zapora v Sloveniji. Izpostavil je težave, s katerimi se soočajo domovi za starejše zaradi pomanjkanja kapacitet in osebja. Opozoril je tudi, da si institucija Va-

ruha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) že nekaj časa prizadeva za boljši položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva.

Novembra smo na delovnem obisku gostili hrvaško delegacijo pod vodstvom Saše Rajiča, namestnika hrvaške ombudsmanke Tene Šimonović Einwalter. Izmenjali smo si izkušnje, znanje in dobre prakse v zvezi z nadzornimi mehanizmi nad delom policije. Obiskali smo tudi Center za pridržanje Ljubljana na Policijski postaji Ljubljana Moste in Center za tujce v Postojni. Z gosti iz Hrvaške smo med drugim pod drobnogled vzeli slovenski Zakon o nalogah in pooblastilih policije, se pogovarjali o vrstah prisilnih sredstev, posebno pozornost pa posvetili tudi električnemu paralizatorju. Govorili smo še o primerih ravnanja z begunci in nadzoru nad delom policistov med protesti.

V mesecu novembru smo uspešno izpeljali še en študijski obisk, dva dni smo gostili kolege iz Severne Makedonije. Ti so se v okviru študijskega obiska seznanili z ustrojem Državnega preventivnega mehanizma v Sloveniji, njegovimi bogatimi izkušnjami in različnimi dobrimi praksami, saj si prizadevajo vzpostaviti tak mehanizem tudi doma. Kolegi iz institucije ombudsmana iz Severne Makedonije so se seznanili s temelji DPM, podrobneje pa še z načini in posebnostmi izvajanja preventivnih obiskov zavodov za prestajanje kazni zapora, posebnih socialnovarstvenih zavodov, centrov za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami, psihiatričnih bolnišnic, varstveno-delovnih centrov, policijskih postaj, azilnega doma in centra za tujce. Obiskali smo tudi Zavod za vzgojo in izobraževanje Logatec, kjer živijo otroci s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami, in Zavod za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja Dornava.

Strokovnjaki nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRI) in predstavniki mednarodnih organizacij s področja Evropske unije so novembra v avstrijski prestolnici Dunaj razpravljali o vzpostavitvi nacionalnih neodvisnih mehanizmov za spremljanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na zunanjih mejah Evropske unije iz predloga Uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah (uredba). Srečanja se je v imenu slovenske nacionalne institucije udeležil namestnik varuha Ivan Šelih. Udeleženci so razpravljali o tem, kako lahko smernice Agencije za temeljne pravice (FRA) o nadzornem mehanizmu iz uredbe podpirajo učinkovito spremljanje varovanja človekovih pravic na mejah. Smernice so nastale na dolgoletnih izkušnjah organov in agencij, ki se ukvarjajo z nadzorom meja in njihovim varovanjem. Strinjali so se, da je spremljanje spoštovanja temeljnih pravic še posebej pomembno tam, kjer je dostop javnosti omejen ali ga sploh ni, na primer na kopnem in na obalah Evropske unije. Učinkovit in neodvisen nadzor tako zmanjšuje tveganja za kršitve pravic. Udeleženci so smernice ocenili kot učinkovito orodje za vzpostavitev nadzornih mehanizmov, ki jih bodo v prihodnje dopolnjevali. Strinjali so se tudi, da bo za operacionalizacijo smernic nujno upoštevati vrsto vprašanj, ki so jih strokovnjaki izpostavili v razpravi. Udeleženci so

še poudarili, da mora osebje za upravljanje nadzora na mejah prejeti jasna navodila, kako opravljati vsakodnevne naloge, pa tudi, kako izvajati učinkovite preiskave domnevnih kršitev pravic.

Mednarodno sodelovanje Centra za človekove pravice

Mednarodno sodelovanje Centra je predstavljeno v poglavju 1.9 Center za človekove pravice tega poročila, saj se le-to nanaša predvsem na vsebinska področja delovanja Centra, vključno z mednarodnimi poročanji Varuha o stanju človekovih pravic in pravne države v Sloveniji in skladnosti ureditve z mednarodnimi standardi.

Sodelovanje z veleposlaništvu in tujimi predstavniki

Maja smo gostili predstavnike Vrhovnega sodišča Latvije, istega meseca pa je varuh na obisk sprejel norveško veleposlanico Trine Skymoen.

Junija smo se sestali tudi s predstavnicami ameriške agencije za mednarodni razvoj (USAID), ki se je v Sloveniji mudila z namenom evalvacije demokracije, človekovih pravic in upravljanja (DRG) v Sloveniji v okviru regionalnega projekta za pridobitev informacij o morebitnem delu USAID v regiji. Evalvacija v Sloveniji je namenjena raziskovanju vidikov politične odgovornosti, konsenza, vključenosti, konkurence in vodstvenih sposobnosti. Skupina se je poleg srečanja z Varuhom sestala s številnimi zainteresiranimi deležniki, tudi s predstavniki civilne družbe, medijev, vlade in akademske skupnosti.

1.11

VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

Varuh izvaja tudi naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM). Republika Slovenija je namreč z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS, št. 114/06 – Mednarodne pogodbe, št. 20 z 9. 11. 2006) izjavila: **»Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu,** skladno s 17. členom, **izvršuje Varuh človekovih pravic,** v dogovoru z njim pa tudi nevladne organizacije, registrirane v Republiki Sloveniji ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji.«

Namen izvajanja nalog DPM je okrepiti varstvo oseb z odvzeto prostostjo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Pri izvajanju nalog in pooblastil DPM obiskuje vse kraje v Sloveniji, kjer so ali bi lahko bili nameščeni posamezniki, ki jim je z aktom oblastnega organa odvzeta prostost. Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje, še preden se zgodi.

Kraji odvzema prostosti v Sloveniji so zlasti:

- zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) z vsemi svojimi oddelki in Prevgojni dom Radeče,
- strokovni centri za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami (SC),
- krizni centri za otroke in mladostnike (KC),
- nekateri socialnovarstveni zavodi (SVZ) – domovi starejših, posebni SVZ, centri za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) in varstveno delovni centri (VDC),
- psihiatrične bolnišnice (PB),
- prostori za policijsko pridržanje oziroma zadržanje na policijskih postajah (PP) in Center za pridržanje Ljubljana,
- Center za tujce v Postojni (CT) in Azilni dom v Ljubljani z izpostavami (zlasti sprejemni prostori),
- prostori za pridržanje v Slovenski vojski in
- vsi drugi kraji po 4. členu Opcijskega protokola (na primer policijska intervencijska vozila in podobno).

Varuh naloge DPM izvaja od pomladi 2008. Delo je od leta 2015 organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha. Enoto vodi namestnik varuha Ivan Šelih. Poleg njega v enoti delujejo še štirje uradniki: **diplomirani varstvo-slovec – specialist** kriminalističnega preiskovanja, ki je odgovoren za obiske zavodov za prestajanje kazni zapora, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma, **mag. pravnih znanosti**, pristojen za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic, ter **dve univ. dipl. pravnici**, od katerih je ena dejavna na področju delovanja strokovnih centrov za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami in drugih krajev odvzema prostosti otrok, druga pa na področju obiskov krajev odvzemov prostosti otrok in odraslih z motnjami v duševnem in telesnem razvoju.

Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij. **Nevladne organizacije, ki so v letu 2022 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so: Novi paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja, Društvo Pravo za VSE, SKUP – Skupnost privatnih zavodov, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Zavod Mirovni inštitut Ljubljana, Zveza društev upokojencev Slovenije, Spominčica – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci in Slovenska fundacija za UNICEF.**

Leta 2022 je DPM obiskal 98 krajev odvzema prostosti (nekateri je obiskal dvakrat) in sicer 20 PP, 17 domov starejših, 16 različnih lokacij SC, osem ZP-KZ, šest posebnih SVZ, štiri PB, šest KC, pet CUDV in 15 različnih lokacij VDC ter Center za tujce v Postojni. Vsi obiski (razen štirih) so bili **opravljeni brez predhodne najave.** 11 je bilo kontrolnih (ob katerih se je zlasti preverjalo uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov).

O vsakem obisku DPM pripravi izčrpno (končno) poročilo o ugotovitvah o obiskani ustanovi. To poročilo vsebuje tudi predloge in priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in izboljšanje stanja, vključno z ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnega ravnanja v prihodnje. Poročilo se pošlje pristojnemu organu (tj. nadrejenemu organu obiskane ustanove), in sicer s predlogom, da ta v postavljenem roku zavzame stališče do navedb ali priporočil v tem poročilu in jih sporoči Varuhu. S poročilom se seznanijo tudi obiskana ustanova, v nekaterih primerih (kadar gre za obiske socialnovarstvenih ustanov, psihiatričnih bolnišnic in vzgojnih zavodov) pa se izdela tudi predhodno poročilo.

Vsa priporočila in odzive pristojnih nanje z obiskov DPM v letu 2022 objavljamo v posebnih preglednicah, pripravljenih po obiskanih institucijah, na spletišču Varuha. V preglednici so navedeni celotno priporočilo, nato kratko pojasnilo priporočila, če je to potrebno, vrsta priporočila (sistemska, splošno ali individualno), ključna beseda, odziv na priporočilo in komentar odziva, če je potreben, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na te ugotovitve. V preglednico vnašamo tudi dobre prakse in pohvale, ki smo jih podali pri svojem delu. Na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na naša priporočila ugotovimo, ali je obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo sprejelo priporočilo DPM, ga izvedlo ali pa ga ni sprejelo. Uresničitev

priporočil redno preverjamo tudi ob naslednjih obiskih v zadevnih ustanovah in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski.

Poleg obiskov krajev odvzema prostosti DPM opravlja tudi številne druge naloge oziroma dejavnosti. Med te spada priprava predlogov in pripomb k veljavnim ali predlaganim zakonom. Pripravljali smo še odgovore na vprašanja raznih mrež oziroma drugih DPM in organov, se udeležili različnih izobraževanj, usposabljanj in drugih srečanj, na katerih smo predstavljali svoje delo.

DPM vsako leto pripravi tudi podrobnejše poročilo o svojem delu. Poročilo DPM za leto 2022 je že petnajsto. Tiskano je v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2022. Obe poročili sta objavljeni na Varuhovem spletišču.

1.12

ZAGOVORNIŠTVO OTROK

1.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh izpostavlja, da zagovorništvo krepi glas otrok in varuje otrokove koristi. Zagovornik poskrbi, da mu otrok zaupa svoje mnenje in potem to mnenje tudi posreduje tistim, ki ga morajo slišati, to je sodiščem, centrom za socialno delo in drugim organom, ki odločajo o prihodnosti njegovega življenja. Zagovornik ni zakoniti zastopnik otroka, ni sodni izvedenec, ki bi ocenjeval, kaj je za otroka dobro. Omogoča samo, da se sliši glas otrok v postopkih in drugih zadevah, s tem pa je lahko odločanje o njihovih koristih kakovostnejše in brez odlašanja.

Varuh opaza, da v nekaterih območjih v Sloveniji institut zagovorništva otrok s pridom uporabljajo, drugod pa se za postavitev zagovornika še vedno zelo redko odločajo. Varuh predvideva, da je temu tako predvsem zaradi nezadostnega poznavanja tega instituta. Ugotavlja, da v zagovorništvo največkrat vstopajo otroci, ki so vpeti v sodne postopke visokokonfliktnih razvez, predelitve k drugemu staršu oziroma spremembi stikov, odvzem iz matične družine in namestitvev v zavod ali rejništvo, zanemarjanje, nasilje in ogroženost. Vse to pusti posledice na duševnem zdravju otroka in ogroža njegov psihofizični razvoj in zato je prav, da vse te situacije zelo dobro strokovno razumemo in se o njih pogovarjamo. Ugotovljeno je bilo, da se prepoznavnost in uporaba zagovorništva v zadnjih letih med strokovnimi službami povečuje. Izpostaviti pa je treba tudi, da je trenutno število aktivnih zagovornikov občutno premajhno za potrebe na tem področju. Zavedati se moramo, da zagovornika še vedno dobi premalo otrok, čeprav bi bili do njega upravičeni.

Varuh je lani obravnaval različne primere s področja zagovorništva otrok. Nekaj jih izpostavljam:

- primer, ko je otrok želel poznati argumente za odločitev staršev,
- primer zaščite otrokovih koristi v postopku predelitve,
- primer, da mora biti zagovorniški proces prilagojen otrokovi starosti in zrelosti,
- primer ugotavljanja otrokovega avtentičnega mnenja s pomočjo zagovornika,
- primer, ki je pokazal, da se potrebe in želje otroka z odraščanjem spreminjajo,
- primer, ko po razvezi staršev otroka različno vidita svojo prihodnost,

- primer, ko se je ugotavljalo, da so kljub medsebojni ignoranci staršev otrokove želje pristne,
- primer, ko oče meni, da hčerki vpletanje v sodni postopek ne koristi,
- primer zavračanja stikov z mamo, idr.

Vsi naštetih primeri (in še mnogi drugi) kažejo na raznolikost problematike, s katero se pri Varuhu srečujemo pri izvajanju zagovorništva otrok.

Za leto 2022 lahko glede poročila o delu na področju zagovorništva strnjeno prikažemo naslednje:

- **141** prejetih pobud za postavitev zagovornika.
- **67**-krat je bil zagovornik postavljen.
- **29**-krat zagovornik ni bil postavljen.
- **39** pobud je še v obravnavi.
- **1**-krat je pobudnik umaknil pobudo.
- **5** pobud je bilo začasno ustavljenih.

Od vseh prejetih pobud so bili:

- **53**-krat pobudniki starši;
- **22**-krat pobudniki CSD;
- **54**-krat pobudniki okrožna sodišča;
- **9**-krat pobudniki drugi;
- **3**-krat pobudniki otroci.
- **147** otrok je dobilo zagovornika v letu 2022: **44** z območja Ljubljane in okolice, **34** z območja SV dela Slovenije, **32** z območja Gorenjske, **19** z območja Celja, Koroške in Zasavja, **7** z območja Dolenjske in Posavja, **7** z območja Primorske, Krasi in Notranjske ter **4** z območja Goriške.
- **132** otrokom je bil postavljen s soglasjem staršev.
- **1** otroku je bil postavljen s soglasjem otroka, starejšega od 15 let.
- **14** otrokom je bil postavljen s sklepom sodišča.
- Z odločbo CSD v letu 2022 ni bilo postavljenih zagovornikov.
- **1133** srečanj zagovornikov z otroki je bilo opravljenih v letu 2022.
- **6,69** srečanj je bilo povprečno opravljenih na primer.
- **10,39** let je bila povprečna starost otroka.

Zagovornik ni podaljšana roka institucij in je povsem neodvisen. Ne odloča o tem, kaj je za otroka najbolje. Z otrokom vzpostavi zaupen odnos, ga okrepi, da otrok zmore izraziti svojo voljo in želje. Obvešča ga o dogajanju in postopkih na otroku prijazen ter razumljiv način in mu omogoča, da izrazi svoje mnenje o vseh zanj pomembnih stvareh. **Cilji zagovorništva so, da zagovornik kot zaupna oseba otroku omogoči varno izpoved svojih izkušenj, čustev in doživljanj ob razvezi staršev ter da zagovornik otroku nudi ustrezno čustveno oporo.** Preko srečanj zagovornik otroku pomaga prepoznavati lastne želje in potrebe z namenom pomoči pri pripravi izjave ter za zaščito otrokove integritete med zaslišanjem na sodišču in v postopkih, ki tečejo na centru za socialno delo. Strokovna pomoč, ki jo nudijo zagovorniki, vključuje psihosocialno podporo otroku, pogovore o njegovih željah, počutju in mnenju, seznanjanje otroka s postopki in dejavnostmi na način, razumljiv njegovi starosti in razvoju, iskanje najprimernejše rešitve skupaj z otrokom ter spremljanje otroka pred organi in institucijami, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

Namen zagovorništva je nudenje strokovne pomoči otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter prenos otrokovega mnenja pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovorništvo otrok ne pomeni le uresničitev zahtev Evropske konvencije o uresničevanju otrokovih pravic, temveč predvsem uresničitve 12. člena Konvencije ZN o otrokovih pravicah (KOP). Prvi odstavek 12. člena KOP določa pravico otroka, da v postopku, ki ga zadeva, izrazi svoje mnenje, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo. Ta države pogodbenice zavezuje, da zagotovijo pravico otroka do svobodnega oblikovanja lastnega mnenja in njegovega izražanja v vseh zadevah v zvezi z njim.

Zagovorništvo je predvsem opolnomočenje otroka, da se zaveda pomembnosti zavzeti se zase ali za drugega v različnih pravnih postopkih, v katerih odločajo o njem in da se zaveda, da zato v njih lahko izrazi svoje mnenje in potrebe. Zagovorništvo je zavzeti se za pravice osebe, da bi se njena moč povečala. Zagovorništvo je zavzeti se za pravice osebe, da se njen položaj ne bi poslabšal (tudi če je že v strokovni obravnavi). Zagovorništvo pomeni govoriti za nekoga, vendar ne v pokroviteljskem smislu, temveč tako, da bodo interesi, želje, pravice osebe, ki ima manj ekonomske, družbene in simbolne moči ter znanja, zares upoštevani.

Pomembno je, da se v okviru prepoznavanja otrokovih želja in koristi otrok počuti varnega in videnega. Šele ob vzpostavitvi varnega in zaupnega okolja bo otrok lahko povedal o svojih stiskah. Zagovorništvo je tako lahko v pomoč drugim strokovnjakom, ki bodo na podlagi resnične in prave volje otroka prepoznali njegove resnične potrebe in koristi.

V praksi se zagovornika postavi v primerih, ko se starša pred sodiščem dogovarjata o tem, kje naj bi otrok živel po ločitvi, komu naj bi bil zaupan v varstvo in vzgojo, s katerim od staršev bo imel stike, kje naj bi se šolal. Otrok lahko svoje mnenje posreduje preko zagovornika sodišču tudi takrat, ko se družinska

razmerja porušijo do te mere, da se razmišlja o odvzemu otroka ali namestitvi v rejništvo, zavodsko varstvo in podobno. O pravicah otrok je treba odločati hitro, saj je en mesec v življenju otroka mnogo več kot leto dni v življenju odraslega. Otroku je nujno dati sporočilo, da ima lahko rad oba starša, tudi če sta sprta. S tem se mu odvzame veliko breme. Država mora perečemu vprašanju nameščanja otrok v zavode nameniti več pozornosti, saj gre za še posebej ranljive otroke, ki so ostali tudi brez svojih družin. Zagovornik otroku pomaga izraziti želje in pričakovanja, ni pa nujno, da bo v postopkih skladno z njimi tudi odločeno. Eno so želje, drugo je otrokova največja korist. Mnenje otrok je pomembno v procesu odločanja, zato nas veseli, da se jim z institutom zagovorništva lahko pomaga pri njihovem izražanju. Če znamo prepoznati specifikko posameznega otroka, njegove potrebe in razvozlamo načine, kako mu pristopiti, je osnova za zaupanje postavljena.

1.12.1.1 Nasilje v družini in vloga zagovornika otroka

Lani je Varuh sodeloval na sodniški šoli, ki je kot nosilno temo obravnavala nasilje v družini.

Varuh spodbuja pomoč žrtvam nasilja in podpira prizadevanja glede opolno-močenja žrtev, kako naj nasilje sporočajo. V času, ko so bili številni otroci in mladostniki zaradi epidemije zaprti med štirimi stenami in je njihovo šolanje potekalo na daljavo, so se povečala opozorila na porast družinskega nasilja. Varuh opozarja, da če želimo pomagati žrtvam nasilja, moramo poznati in ozaveščati tudi o mednarodnem znaku, ki ga lahko žrtve nasilja uporabijo kot možnost klica na pomoč.

Udeležence sodniške šole je Varuh seznanil tudi s primeri iz zagovorništva otrok, ki obravnavajo nasilje. V preteklosti je obravnaval na primer verbalno nasilje nad otroki. Pomembno je, da imamo kot družba ničelno toleranco do nasilja bodisi nad otrokom bodisi nad kom drugim. Zato Varuh ozavešča družbo tudi o nenasilni komunikaciji.

Postopek, v katerega so vpleteni otroci, mora biti hiter in učinkovit. Glede samega sodnega postopka, v katerem je prisotno zagovorništvo otrok, Varuh izpostavlja, da pri urejanju pomembnih vprašanj otrokovega življenja pravno sredstvo s pretekom preveč časa do odločitve izgublja svoj pomen in namen. S tem, ko je v sistemu omogočeno in v določenih primerih celo nujno, da nekaj mesecev po vložitvi pravnega sredstva zoper odločitve, ki pomembno vpliva na življenje otrok, to pravno sredstvo pristojnemu sodišču ni še niti predano v obravnavo, ni spoštovana zaveza 3. člena KOP, ki terja, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo.

Z zagovorništvom država zagotavlja otroku možnost, da poda svoje mnenje v postopku, ki je v zvezi z njim. Ta pravica se nanaša na vse postopke v zvezi z otrokom, kot so razvezni postopki, odločanje o stikih, rejništvo, posvojitve, skrbništvo, ali ko je otrok žrtev zanemarjanja, psihičnega ali fizičnega nasilja, spolne zlorabe ali potrebuje zdravstveno oskrbo, zavodsko varstvo, izobraževanje ali pa gre za otroke brez spremstva, otroke begunce idr. Država mora spodbujati uvajanje usposabljanja vseh, ki odločajo v teh postopkih, naj bo to v sodnih ali upravnih postopkih, saj ima lahko neustrezen pristop do otroka ali neustrezen odnos do mnenja otroka nepopravljive posledice zanj. Mnenje otroka namreč ne more biti realno, če okolje nanj ni ustrezno pripravljeno – je neobčutljivo in zato za otroka tuje in sovražno. Posebno pozornost je treba nameniti zagotavljanju in posredovanju informacij na otroku prijazen način, mu nuditi ustrezno podporo in zastopanje.

1.12.1.2 Strokovni posvet udeležencev zagovorništva otrok »Soočanje z različnimi oblikami nasilja v zagovorništvu«

Nosilna tema strokovnega posveta udeležencev zagovorništva otrokovih pravic v letu 2022 je bilo soočanje z različnimi oblikami nasilja glede otrok in mladih. Tej temi je Varuh posvetil posebno pozornost.

Varuh je na posvetu poudaril, da bi moralo biti otroštvo čas, poln ljubezni, svobode in brezskrbnosti. Je obdobje, ki si ga bo v vseh vidikih otrok zapomnil za vse življenje – v svetlih in temnih trenutkih. Mnogi otroci pa so žal izpostavljeni nasilju in podvrženi zlorabam, zato je tako zelo pomembno, da jih zaščitimo. Če razumemo človekove pravice kot določene v razmerju med posameznikom in državo, pa je otrokove pravice treba razumeti v trikotniku med otrokom, družino in državo.

Udeleženci posveta so se strinjali, da je naslavljanje in ničelna toleranca do vseh oblik nasilja bistvenega pomena. Nasilno delovanje, najsi bo fizično, v komunikaciji z drugimi, kognitivno ali čustveno, ki si poskuša drugo osebo kakorkoli podrediti, bodisi s fizično silo ali argumenti, čustvenimi pritiski, manipuliranjem in si pridobiti moč nad njo, je vedno nedopustno.

1.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je **v priporočilu (stalna naloga) št. 6 (2020)** priporočal Vladi Republike Slovenije, naj se glede pomanjkanja sodnih izvedencev v družinskih zadevah stori vse potrebno, da se nevezdržno stanje v najkrajšem možnem času odpravi, saj lahko vodi v kršitve pravic otrok. Ministrstvo za pravosodje je v preteklosti že odgovorilo, da se z ukrepi, ki bi pripomogli k izboljšanju stanja na tem področju, aktivno ukvarja že od leta 2013, zato meni, da gre za stalno nalogo ministrstva. Kljub dejstvu, da so bili številni ukrepi, zlasti od leta 2017, na tem področju že sprejeti ter realizirani pa žal niso prinesli rezultata, ki bi se izkazoval kot povečanje števila imenovanih sodnih izvedencev za to področje. V okviru prizadevanj za povečanje števila sodnih izvedencev, ki sodelujejo v družinskih zadevah, je bilo ugotovljeno, da je njihovo pomanjkanje predvsem posledica majhnega nabora možnih kandidatov za imenovanje za sodne izvedence. V zvezi s tem menimo, da enega izmed temeljnih ukrepov za povečanje nabora tovrstnih kandidatov predstavlja financiranje in izvajanje novih specializacij za klinično psihologijo. 14. julija 2021 je bil uveljavljen Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 112/21), ki v 23. členu zagotavlja proračunska sredstva za dodatnih trideset specializacij iz klinične psihologije. Ker bodo učinki določbe vidni šele čez nekaj let, si Ministrstvo za pravosodje prizadeva tudi na druge načine pomagati pri reševanju problematike. Sklicani so bili sestanki z vsemi ključnimi deležniki na tem področju (Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Vrhovno sodišče, Okrožno sodišče v Ljubljani, Zbornica kliničnih psihologov Slovenije, Skupnost centrov za socialno delo in Strokovni svet za sodno izvedenstvo, sodno cenilstvo in sodno tolmačenje), na katerem je bilo izpostavljeno več predlogov v smeri skrajšanja trajanja postopkov v družinskih zadevah in povečanja števila izvedencev v teh postopkih. Ministrstvo za pravosodje se je zavezalo tekoče in periodično sklicevati tovrstne sestanke z namenom pregleda izvedenih aktivnosti in oblikovanja novih rešitev, v času do novega sestanka pa bo v sodelovanju z Vrhovnim sodiščem opravilo tudi poizvedbo o dobrih praksah na tem področju v drugih državah. Seveda pa bo Ministrstvo za pravosodje v okviru javnih pozivov na podlagi Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih še naprej razpisovalo prosta mesta za sodne izvedence v družinskih zadevah. Ministrstvo za zdravje (MZ) je glede sodnih izvedencev v družinskih zadevah že pojasnilo, da nima pristojnosti, tečejo pa prizadevanja in izobraževanja za izvedence medicinske stroke. V preteklosti je to vprašanje naslovil tudi Projekt Šilih, ki je v okviru enega izmed ukrepov proučeval vzroke za dolge sodne postopke. Pri tem se je pokazalo, da prav izvedenci medicinskih strok potrebujejo dodatno podporo v izobraževanju. Za ta namen MZ sodeluje z Zdravniško zbornico Slovenije.

1.12.3 Nova priporočila

Na področju zagovorništva otrok Varuh ponavlja priporočilo, ki je stalna naloga, glede zagotavljanja sodnih izvedencev že dlje časa, zato to priporočilo letos še konkretiziramo:

2 (stalna naloga): Varuh ponovno priporoča Vladi Republike Slovenije, naj se glede pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah stori vse potrebno, da se nevdržno stanje v najkrajšem možnem času odpravi, saj to lahko vodi v kršitve pravic in koristi otrok, ter da sprejme jasen nabor ukrepov in časovnico za uresničevanje tega priporočila.



1.12.4 Dejavnosti Varuha glede zagovorništva otrok - primeri

Devet primerov iz zagovorništva otrok, ki jih izpostavljamo po posameznih razdelkih, kaže na večrazsežnost delovanja zagovorništva v letu 2022. Ti primeri, ki so predstavljeni **v prilogi**, so naslednji:

- **Otrok želi poznati argumente za odločitev staršev**
- **Zaščita otrokovih koristi v postopku predodelitve**
- **Zagovorniški proces prilagojen otrokovi starosti in zrelosti**
- **Ugotavljanje otrokovega avtentičnega mnenja s pomočjo zagovornika**
- **Potrebe in želje otroka se z odraščanjem spreminjajo**
- **Po razvezi staršev otroka različno vidita svojo prihodnost**
- **Kljub medsebojni ignoranci staršev so otrokove želje pristne**
- **Oče meni, da hčerki vpletanje v sodni postopek ne koristi**
- **Zavračanje stikov z mamo**



1.13

SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO

Varuh poudarja nujnost okrepiti civilni dialog na vseh ravneh, nenazadnje je opolnomočena civilna družba tudi cilj Agende za trajnostni razvoj do leta 2030 (16. cilj: spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj; zagotoviti univerzalen dostop do pravnega varstva; oblikovati učinkovite, odgovorne in vključujoče institucije na vseh ravneh). Zato je tudi v letu 2022 Varuh nadaljeval sistematično srečevanje in sodelovanje s civilno družbo. Na ta način **je sodelovanje s civilno družbo potekalo tudi kot posebej organizirana oblika dela Varuha ob obeleževanju pomembnih mednarodnih, svetovnih in slovenskih dni.**

V nadaljevanju sledijo povzetki srečanj s posameznimi deli civilne družbe.

Srečanje z NVO s področja paraplegikov in tetraplegikov

Ob slovenskem dnevu paraplegikov in tetraplegikov (16. 4.) je Varuh organiziral srečanje z nevladnimi organizacijami s tega področja. S predstavniki Zveze paraplegikov Slovenije se je varuh pogovarjal o dostopnosti stavb organov javne uprave posameznikom z različnimi ovirami. Varuh ugotavlja, da je še najbolje poskrbljeno za gibalno ovirane, bistveno slabše pa za slepe, slabovidne in osebe z drugimi oviranostmi. Sogovornike je seznanil s podatkom, da Varuh pripravlja analizo dostopnosti centrov za socialno delo. **Predstavniki Zveze paraplegikov so bili kritični glede dostopa do lekarn, sodišč in postajališč vlakov; zadovoljni so s prilagojenimi vlaki. Na srečanju so bile izpostavljene še: problematika invalidov, starejših od 65 let, saj so izvzeti iz Zakona o osebni asistenci; plačevanje osebne asistence; organizatorji obnovitvene rehabilitacije invalidov; prav tako pa nujnost, da dodatek za pomoč in postrežbo prejmejo tudi mladoletniki s posebnimi potrebami in ne le slepe mladoletne osebe; pa tudi potreba po spremembi Zakona o dolgotrajni oskrbi.**

Ker Zveza paraplegikov s svojim neposrednim dostopom do oseb z invalidnostmi podrobno pozna njihove težave in kršitve njihovih pravic, je nepogrešljiv sogovornik pri iskanju rešitev za boljše življenje invalidov, zato je pomembno redno srečevanje s predstavniki civilne družbe, so bili enotni sogovorniki.

Varuh pa je v zaključku poudaril, da je ključno ne samo premagovanje arhitekturnih ovir, pač pa tudi miselnih ovir pri zagotavljanju ustrezne infrastrukture, da bo omogočena enaka obravnava vseh oseb v družbi in njihovo socialno vključevanje.

Srečanje s civilno družbo, ki skrbi za osebe s spektroatvistično motnjo

Srečanje je Varuh organiziral ob svetovnem dnevu zavedanja o avtizmu (2. 4.). Udeleženci so govorili o izzivih, s katerimi se soočajo osebe s spektroatvistično motnjo (SEM), njihove družine in vsi, ki skrbijo zanje. **Tako Varuh kot nevladne organizacije so se strinjali, da napredka na tem področju ni.**

Sprememba Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, ki bi opredeljevala stalnost spremljevalca za osebe s SEM, je bila v državnem zboru zavrnjena, so bili razočarani sogovorniki. Manjkajo specializirani zdravstveni strokovnjaki na različnih področjih, zato so osebe s SEM pogosto prikrajšane za zdravstveno oskrbo.

Kot kritična so sogovorniki izpostavili še: primanjkljaj dnevnihi centrov in prilagojenih socialnovarstvenih zavodov za osebe s SEM, težave pri zaposlovanju in tudi pri vključevanju v mrežo javnih glasbenih šol, kjer bi izvajali posebne programe zanje.

Zelo skrb vzbujajoča je raven razumevanja problematike otrok, mladostnikov in odraslih s SEM, zlasti pa odzivnost različnih organov v povezavi s tem. Zato sta sodelovanje z Varuhom in njegova pomoč zelo potrebni, so še izpostavili predstavniki civilne družbe.

Srečanje s sindikati

Ob 1. maju, mednarodnem prazniku dela, je varuh na delovni obisk povabil predstavnike sindikatov, s katerimi so razpravljali o problematiki varstva pravic zaposlenih in brezposelnih. Varuh o tem redno piše v svojih letnih poročilih o delu, na problematiko javno opozarja ter na pristojne organe naslavlja predloge in priporočila za spremembe in izboljšanje obstoječega stanja.

Delo ne zagotavlja le preživetja, temveč tudi omogoča, da z njim razvijemo svoje ustvarjalne potenciale, smo socialno vključeni in si zagotavljamo enakopraven položaj v družbi. **Pravica do dostojnega dela mora biti zagotovljena vsakomur brez diskriminacije, kar pa pomeni, da ima vsakdo pravico delati v dostojnih razmerah, v zdravem in varnem okolju ter za dostojno in pošteno plačilo, so menili udeleženci srečanja.**

Ukrepi za ohranitev delovnih mest in ustvarjanje novih morajo biti v skladu z delavskimi pravicami, pravico do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov ter pravico do zdravega življenjskega okolja in zdravja.

Predstavniki sindikatov so varuha seznanili s poskusi omejevanja sindikalnega dela in nujnostjo ponovne vzpostavitve socialnega dialoga. Sodelovanje z Varuhom, ki tudi naslavlja pravice zaposlenih in brezposelnih, je zato še toliko bolj pomembno.

Sogovorniki so izrazili pričakovanje po rešitvi problematike prekrškov, predvsem njene opredelitve in zamejitve.

Srečanje s civilno družbo za varstvo okolja, narave, prostora

Ob svetovnem dnevu okolja (5. 6.) je varuh na delovno srečanje povabil predstavnike nevladnih organizacij za uresničevanje pravic na področju okolja in prostora.

Varuh je izrazil obžalovanje, saj Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2021 ni uresničilo niti enega priporočila Varuha v poročilu za leto 2020, zato so priporočila ponovljena v novem poročilu.

Predstavniki civilne družbe so povedali, da pogrešajo strategijo in akcijske načrte za spremembe, skrbijo jih ohlapne zaveze pri skrbi za okolje.

Referendum o pitni vodi je zamejil poseganje v okolje. Kritični pa so standardi odločanja in zmanjševanje transparentnosti pri posegih v okolje, težko je namreč slediti informacijam za uveljavljanje pravic.

Tako varuh kot nevladne organizacije so kot zelo perečo izpostavili finančno odvisnost izdelovalcev analiz in meritev od naročnikov, nujne bi bile spremembe.

Udeleženci so se dotaknili še oblikovanja okvirov za delo sežigalnic; ti morajo biti določeni transparentno in v dialogu. Opozorili so tudi na problematiko zmanjševanje biodiverzitete, pri kateri upanje vliva Strategija o prsti. Prst kot neobnovljiv vir mora postati ustrezno zaščiten, so menili predstavniki civilne družbe. Govorili so še o problematiki svetlobnega onesnaževanja, oglaševanju in umeščanju negradbenih projektov v prostor.

Dogajajo se posegi v prostor brez ustreznih dovoljenj, pri tem se kot družba ne zavedamo, da vrnitev v enako prvotno stanje ni več mogoča. Zato je zelo pomembno sodelovanje javnosti v postopkih, ki morajo biti pregledni, je poudaril varuh.

Pravica do zdravega življenjskega okolja je ustavno varovana kategorija. Nujno je razumeti, da bo k varovanju okolja prispevala racionalnejša uporaba virov, kar pa je mogoče doseči le z izobraževanjem, seznanjanjem s strokovnimi dognanji o vplivu na okolje in zdravje ter aktivno udeležbo, so se še strinjali navzoči.

1.14

PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA

USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

159. člen

(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)

Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh pravic državljanov.

ZAKON O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

(ZVarCP, Uradni list RS, št. 69/17– uradno prečiščeno besedilo)

1. člen

Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se s tem zakonom ustanovi Varuh človekovih pravic in določijo njegove pristojnosti in pooblastila.

Komentar k 1. členu

Besedilo je povzeto iz prvega odstavka 159. člena Ustave RS, le pri imenu institucije je črtana beseda »državljanov«, saj bi bilo diskriminatorno, če bi Varuh varoval le pravice državljanov.

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Pri delu se ravna po Ustavi RS in mednarodnih pravnih aktih o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja (3. in 4. člen ZVarCP).

Zakon o varuhu človekovih pravic poleg splošnih določb opredeljuje tudi izvolitev in položaj varuha, pristojnosti varuha in njegovih namestnikov, postopek obravnave pobud, vodenje zbirk osebnih podatkov, pravice varuha in njegovo službo.

POSLOVNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

(Uradni list RS, št. 3/2019 z dne 11. 1. 2019)

3. januarja 2019 je bil sprejet novi Poslovnik Varuha človekovih pravic, ki je začel veljati 26. januarja 2019.

Novi poslovnik je uskladil organizacijo Varuha z novelo Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B, Uradni list RS, št.) iz leta 2017. Poslovnik ureja tudi način dela Varuha človekovih pravic, določa delitev področij in postopek s pobudami.

Prvi **Poslovnik varuha je bil objavljen 6. novembra 1995** (Uradni list RS, št. 63/95), pozneje so bile sprejete njegove spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 54/98, 101/01, 58/05).

Zakon o varuhu človekovih pravic opredeljuje tudi ustanovitev **Sveta za človekove pravice** (50.a člen) kot posvetovalnega telesa varuha in **tri notranje organizacijske enote pri Varuhu:**

- **Zagovorništvo otrok** (25.a člen)
- **Center za človekove pravice** - Opravlja širše naloge, vključno glede spodbujanja človekovih pravic (50.b člen)
- **Državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (DPM)** (50.c člen)

Poslovnik Sveta varuha za človekove pravice

(Uradni list RS, št. 71/18 z dne 9. 11. 2018)

1. člen (predmet in namen)

(1) Svet varuha za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: Svet) je posvetovalno telo varuha kot predstojnika institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Varuh), ki je ustanovljeno za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne varnosti.

(2) Svet ima strokovno avtonomijo delovanja, kar vključuje notranjo demokracijo, odprti dialog in ustrezno upoštevanje raznih vidikov pri lastnem delovanju.

Splošni akt o načinu izvajanja zagovorništva otrok, organizaciji zagovorništva, vključitvi otroka v zagovorništvo ter nalogah, sestavi in načinu dela strokovnega sveta

(Uradni list RS, št. 44/18 z dne 29. 6. 2018)

1. člen (predmet in namen)

S tem splošnim aktom so podrobneje določeni način izvajanja zagovorništva otrok, njegova organizacija in postopek vključitve otroka v zagovorništvo, kakor tudi sestava, naloge in način dela strokovnega sveta, ki spremlja uresničevanje zagovorništva.

Namen zagovorništva je nudenje strokovne pomoči otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen ter posredovanje mnenja otroka pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju

(Uradni list RS, št. 114/06 z dne 9. 11. 2006)

4. člen

Republika Slovenija daje v zvezi s 17. členom Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju naslednjo izjavo: »Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu, skladno s 17. členom, **izvršuje Varuh človekovih pravic**, v dogovoru z njim pa tudi nevladne organizacije, registrirane v Republiki Sloveniji, ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji.«

Zakon o javnih financah

Odločba o razveljavitvi 20. člena, drugega odstavka 40. člena, prvega odstavka 103. člena v zvezi s prvim in drugim odstavkom 102. člena Zakona o javnih financah, kolikor se nanašajo na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, o ugotovitvi, da je prvi odstavek 95. člena Zakona o javnih financah, kolikor se nanaša na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, v neskladju z Ustavo, in o ugotovitvi, da 5. točka prvega odstavka 3. člena ter prvi in tretji do sedmi odstavek 40. člena Zakona o javnih financah niso v neskladju z Ustavo, št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020, Uradni list RS, št. 195/2020.

Položaj in pooblastila varuha opredeljujejo tudi drugi zakoni:

- Zakon o ustavnem sodišču,
- Zakon o državnem tožilstvu,
- Zakon o sodiščih,
- Zakon o sodniški službi,
- Zakon o enakih možnostih žensk in moških,
- Zakon o obrambi,
- Zakon o pacientovih pravicah,
- Zakon o varstvu okolja,
- Zakon o varstvu osebnih podatkov,
- Zakon o kazenskem postopku,
- Zakon o nalogah in pooblastilih policije,
- Zakon o odvetništvu,
- Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij,
- Zakon o upravnih taksah,
- Zakon o tajnih podatkih,
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije,
- Zakon o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo,
- Zakon o javnih uslužbencih,
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju,
- Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih,
- Zakon o potnih listinah.
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija

Mednarodni akti, ki določajo standarde delovanja Varuha:

- Načela, ki se nanašajo na status nacionalnih institucij (Pariška načela), resolucija Generalne skupščine OZN 48/134 z dne 30. decembra 1993,
- Načela o varstvu in spodbujanju institucije ombudsmana (Beneška načela), sprejeta s strani Beneške komisije na njenem 118. plenarnem zasedanju (Benetke, 15.-16. marca 2019) in potrjena s strani Odbora ministrov Sveta Evrope na 1345. zasedanju ministrskih namestnikov, Strasbourg, 2. maj 2019,
- Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov o vlogi varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, z dne 16. decembra 2020, A/RES/75/186,
- Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice, Svet Evrope, 31. marec 2021.

1.15

FINANCE

Pregled sredstev Varuha v letu 2022 po proračunskih postavkah znotraj posameznih podprogramov

2022	Dodeljena sredstva (SP) v EUR	Veljavni proračun (VP) v EUR	Porabljena sredstva v EUR	Preostanek sredstev glede na VP v EUR
Varuh človekovih pravic RS	3.831.134	3.845.320	3.665.753	179.567
PODPROGRAMI				
Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin	3.458.082	3.428.072	3.285.778	142.294
Plače	2.268.940	2.268.940	2.161.581	107.359
Materialni stroški	662.610	656.350	641.515	14.835
Investicije	461.532	467.792	467.753	39
Center za človekove pravice	65.000	34.990	14.929	20.061
Izvajanje nalog in pooblastil DPM	208.052	208.052	184.965	23.087
Plače	134.052	134.052	132.277	1.775
Materialni stroški	62.000	62.000	41.226	20.774
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	12.000	12.000	11.462	538
Zagovorništvo otrok	165.000	195.010	195.010	0
Materialni stroški	165.000	195.010	195.010	0
Namenska sredstva *	0	14.186	0	14.186
Sredstva odškodnin	0	4.636	0	4.636
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	9.550	0	9.550

*Namenska sredstva bodo prenesena v proračun leta 2023

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor Republike Slovenije v državnem proračunu. Za leto 2022 je državni zbor v državnem proračunu za delo Varuha določil 3.831.134 EVR.

Varuh je v proračun leta 2022 prenesel namenska finančna sredstva v višini 14.186 EUR (sredstva od prejetih odškodnin in prodaje državnega premoženja).

Z upoštevanjem navedenega je veljavni proračun Varuha za leto 2022 znašal 3.845.320 EUR.

Varuh je za tri podprograme porabil 3.665.753 EUR, od tega za:

- varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin: 3.285.778 EUR,
- izvajanje nalog in pooblastil DPM: 184.965 EUR,
- zagovorništvo otrok: 195.010 EUR.

Poraba v okviru podprograma Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2022 porabili 2.161.581 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 1.626.221 EUR, regres za letni dopust 61.458 EUR, povračila in nadomestila 71.821 EUR, sredstva za delovno uspešnost 63.085 EUR, sredstva za nadurno delo 3.562 EUR, drugi izdatki zaposlenim 36.182 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost pa 277.179 EUR. Za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev smo porabili 22.073 EUR.

Za materialne stroške smo leta 2022 porabili 641.515 EUR. Od tega smo za pisarniški in splošni material in storitve porabili 191.464 EUR, za posebni material in storitve 7.616 EUR, za prevozne stroške 35.309 EUR, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 101.893 EUR, za izdatke za službena potovanja 18.378 EUR, za tekoče vzdrževanje 35.916 EUR, za poslovne najemnine in zakupnine 153.239 EUR, drugih operativnih odhodkov pa je bilo za 97.700 EUR.

Za investicijske izdatke smo leta 2022 porabili 467.753 EUR.

Za nakup poslovnih prostorov smo porabili 336.739 EUR (za potrebe Centra za **človekove pravice**), za nakup opreme 53.691 EUR (med tem največ za nakup notranje opreme ob prenovi poslovnih prostorov in za nakup strojno računalniške opreme), za investicijsko vzdrževanje in obnove smo porabili 65.840 EUR in za načrte ter drugo projektno dokumentacijo 11.483 EUR.

Za potrebe Centra za človekove pravice smo leta 2022 porabili 14.929 EUR.

Od tega smo za vzdrževalna dela v poslovnih prostorih Centra za človekove pravice porabili 13.465 EUR, za stroške reprezentance ter tiskanje in oblikovanje publikacij za potrebe Centra za človekove pravice pa 1.464 EUR.

Poraba v okviru podprograma Izvajanje nalog in pooblastil DPM

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2022 porabili 132.277 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 105.264 EUR, regres za letni dopust 2.769 EUR, povračila in nadomestila 3.496 EUR, sredstva za delovno uspešnost 2.032 EUR, drugi izdatki zaposlenim 193 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost 17.290 EUR, za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev pa smo porabili 1.233 EUR.

Za materialne stroške v sklopu Opcijskega protokola smo leta 2022 porabili 41.226 EUR. Od tega za pisarniški in splošni material in storitve 9.137 EUR, za komunikacijske storitve 314 EUR, za izdatke za službena potovanja 2.143 EUR, za druge operativne odhodke 5.217 EUR in za poslovne najemnine 24.415 EUR.

Iz sredstev, namenjenih sodelovanju z nevladnimi organizacijami, smo leta 2022 porabili 11.462 EUR, od tega za druge operativne odhodke 4.289 EUR, za tekoče transferje neprofitnim organizacijam in ustanovam pa 7.173 EUR.

Poraba v okviru podprograma Zagovorništvo otrok

Za Zagovorništvo otrok smo leta 2022 porabili 195.010 EUR.

Sredstva so bila porabljenjena za materialne stroške, od tega za pisarniški in splošni material in storitve 7.883 EUR, za komunikacijske storitve 87 EUR, za izdatke za službena potovanja 94 EUR in za druge operativne odhodke 186.946 EUR (stroški zagovornikov, supervizije, posvet).



2.

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

- A. Obravnavane ranljive skupine
- B. Obravnavana vsebinska področja

A. Obravnavane ranljive skupine

2.1

SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	
PODROČJA DELA														
3. Svoboda vesti in verske skupnosti	2	1	8	7	7	1	14,29 %	1	14	12	8	66,67 %	800,00 %	10
3.1 Svoboda vesti	0		0	1	1	1	100,00 %	1	6	0	1	0,00 %	100,00 %	1
3.2 Verske skupnosti	1		4	4	4		0,00 %	0	4	6	4	66,67 %	0,00 %	5
3.0 Svoboda vesti in verske skupnosti - drugo	1	1	4	2	2		0,00 %	0	4	6	3	50,00 %	0,00 %	4

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju svobode vesti in verskih skupnosti smo tudi v letu 2022 prejeli le malo pobud. Prav vse so se nanašale na islamsko veroizpoved oziroma versko skupnost. Poleg teh smo zaključili tudi nekaj zadev, z obravnavo katerih smo sicer začeli že v letu 2021.

Kot je v naših letnih poročilih zdaj že večkrat izpostavljeno, številčna skromnost zadev na področju ne pomeni tudi vsebinske. Še vedno se izpostavljajo verska vprašanja, ki se kažejo za aktualna in vse prej kot zanemarljiva za sodobno slovensko družbo.

Tudi v letu 2022 smo prejeli pobudo, ki se je nanašala na nošenje verskega pokrivala - naglavne rute (med opravljanjem prakse) v eni izmed splošnih bolnišnic. V tem kontekstu nošnja naglavne rute sodi v okvir svobode vesti iz 41. člena URS. Presoja o tem, ali je omejitev nošenja naglavne rute pri opravljanju poklica še skladna z ustavno zahtevo po sorazmernem posegu v posameznikove pravice, je načeloma odvisna od konkretnih okoliščin primera (pravna podlaga/način prepovedi oziroma omejitve, zasledovani cilji, odločilne zahteve za opravljanje poklica ipd.). Deloma gre v takih primerih tudi za strokovno vprašanje, na primer v kolikšni meri je prepoved naglavne rute utemeljena z zmanjševanjem higienskega tveganja. Že lani smo ob obravnavi podobnega primera zaznali nekatere okoliščine, ki kažejo na to, da so omejitve pri nošenju naglavne rute v zdravstveni negi na sistemski ravni pomanjkljivo urejene. Svojo pravno argumentacijo v zvezi s tem smo predstavili in tudi podali konkretno priporočilo že v lanskem letnem poročilu¹. **Žal še ni videti, da bi se nošnje verskih pokrival med delom v zdravstvenih ustanovah dejansko že ustrezno uredilo.** V vladinem odzivnem poročilu² se je Ministrstvo za zdravje sicer odzvalo z napovedjo, da bo sistemsko dopolnilo dosedanje ureditve področja osebne urejenosti zdravstvenih delavcev, zdravstvenih sodelavcev in ostalih zaposlenih v zdravstvu po vzoru ureditve v drugih družbenih dejavnostih (izobraževalni sistem, javna uprava ipd.) upoštevajoč omejitve z vidika prenosa okužb in priporočila stroke – vendar po razpoložljivih informacijah še vedno ostaja le pri tem, zato tudi predmetnega Varuhovega že lanskoletnega priporočila ne gre šteti za realiziranega. 3.2-1/2022.



Dve zadevi sta se nanašali na zagotavljanje z vidika verskih zahtev ustrezne prehrane. V prvi je šlo za **prehrano brez svinjine v vrtcu in osnovni šoli za muslimanske otroke**, v drugi pa za **prehranjevanje muslimanski obsojencev na prestajanju kazni zapora v ramazanu**.

Konkretno je ena izmed mater, ki se je obrnila na Varuha, izpostavljala, da njena otroka obiskujeta osnovno šolo in vrtec v ivančnogoriški občini in da se je s prošnjo po prilagoditvi šolske in vrtčevske prehrane (tj. za obroke brez svinjine iz verskih razlogov) že obrnila na šolo in vrtec, a pri tem bila neuspešna. Problematizirala je, da sta otroka v vrtcu oziroma šoli osem ur in da ne moreta jesti samo sadja, navajala pa je sicer tudi, da je v tem vrtcu in šoli veliko priseljencev iz Bosne, ki so muslimani, ter da jih med njimi mnogo zapušča vrtec pred kosilom prav zaradi neupoštevanja vere pri obrokih, kar slabo vpliva na možnosti njihovega druženja z vrstniki. Tako vrtcu kot šoli je Varuh predlagal, da bi v duhu dobrega sodelovanja s starši in spoštovanja njihove verske svobode in verske svobode njihovih otrok preučila možnosti, da bi otrokom vrtca in šole, ki so islamske veroizpovedi, zagotovili prehrano brez svinjine. Tako smo šolam in vrtcem podobno priporočili že večkrat³.

Vrtec je v svojem odzivu pokazal odprtost in razumevanje za pobudnične predloge in želje. Med drugim so navedli, da vrtec obiskuje 800 otrok, da šestindvajsetim otrokom zagotavljajo medicinsko indicirano dietno prehrano,

1 Gl. str. 127–130 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

2 Str. 13.

3 Gl. npr. str. 397 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

šestim pa prehrano brez svinjine (brez posebne medicinske indikacije). Pojasnili so še, da so izdelki iz svinjskega mesa na jedilniku redko, to je do trikrat mesečno, svinjske masti pa se v skladu s *Smernicami zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah* sploh ne uporablja. Skladno z zgoraj omenjenim priporočilom Varuha pa so se tudi odločili, da po vzoru nekaterih javnih zavodov oblikujejo tudi interni obrazec za prehrano brez svinjskega mesa iz verskih razlogov.

Šola pa se je v zvezi z možnostjo šolske prehrane brez svinjine iz verskih razlogov sklicevala na tretji in četrti odstavek 4. člena ZŠolPre-1⁴ ter tudi na stališče Varuha iz njegovega letnega poročila za leto 2018⁵. Pojasnili so, da šola ponuja en meni v skladu s *Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih* in da učencev nikoli ne sili k uživanju svinjine ali katerekoli druge hrane; da imajo veliko učencev, ki jim (le s težavo) zagotavljajo medicinsko indicirane obroke, zaradi prostorskih, kadrovskih in finančnih razlogov (potrebovali bi večjo kuhinjo z več delovne površine in več osebja) pa šola željam za alternativno prehrano (vključno z vegetarijansko) ne more ugoditi; in da pri pripravi hladnih malic skušajo obroke približati željam staršev po alternativni prehrani, saj je priprava malice bolj enostavna kot priprava kosila. Varuh se je na šolo obrnil ponovno in ji predstavil dobro prakso vrtca in vprašal, ali bi bilo skladno z njihovim pojasnilom o enostavnejši pripravi hladne malice osnovnošolcem mogoče zagotoviti vsaj malico (in popoldansko malico) brez svinjine in kakšne dodatne stroške bi predstavljala opustitev oziroma nadomestitev svinjine pri obrokih za malico in kosilo. Na to je šola odgovorila, da pri hladni malici ni organizacijskih in drugih težav, zato jo lahko zagotavljajo po želji brez svinjine. V zvezi z dodatnimi stroški pri zagotavljanju kosila brez svinjine pa so pojasnili, da če bi ponujali dva menija ali več, bi razumljivo potrebovali več prostora v kuhinji, dodatno opremo in za več dela tudi več kuhinjskega osebja; da je sedanja velikost kuhinje primerna za obseg dela izpred dvajset let, ko je bila šola zgrajena; da je ena ključnih zahtev ob gradnjah šolskih kuhinj število obrokov, da pa se je v vmesnem času število obrokov zelo povečalo (za primerjavo navedajo, da je bilo v šolskem letu 2008/09 1106 obrokov šolske prehrane dnevno, v letu 2022 pa jih je bilo 1609); da se povečuje število medicinsko indiciranih diet; da zato niti oprema niti sama kuhinja niti število delavcev v kuhinji ne zadoščajo za dodatna, drugačna kosila; in da šola z dodatnimi finančnimi sredstvi, ki bi jih lahko usmerila v nudenje dodatne prehrane, ne razpolaga. Opozorili so še, da se šola ob morebitnem nudenju dodatnih menijev ne bi smela omejiti na nudenje prehrane brez svinjine, temveč tudi brez mesa na splošno in tudi brez živalskih izdelkov in tako dalje, kar bi zaradi financ pripeljalo do tega, da bi šola na koncu lahko nudila le malico, kar je skladno z ZŠolPre-1 obvezno, dodatne ponudbe pa sploh ne bi imela, kar »zagotovo ne bi bilo v korist otrok«.

4 V tretjem odstavku 4. člena tega zakona je določeno: »Šola za vse učence oziroma dijake v okviru dejavnosti javne službe obvezno organizira malico. Za dijake je šola dolžna organizirati toplo ali energijsko in hranilno bogatejšo hladno malico«. V četrtem odstavku istega člena pa je določeno. »Kot dodatno ponudbo lahko šola organizira tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico. Dietne obroke organizira šola v okviru dodatne ponudbe, v skladu s svojimi zmožnostmi.«

5 Str. 396.

Kljub navedenemu so izrazili pripravljenost za pogovor s pobudnico v smeri iskanja možnosti zagotovitve obrokov brez svinjine. 1.0-24/2022.

Eden izmed obsojencev pa je v svoji pobudi zatrjeval, da so mu med prestajanjem zaporne kazni v ljubljanskem zaporu kršene verske pravice, češ da je musliman, ki praznuje ramazan ter se v tem času drži strogega posta od svita do sončnega zahoda; hrano, ki jo je prejel čez dan, je zavrnil, zvečer, ko bi lahko jedel, pa da je prejel le suho hrano, ki ni zadostovala njegovim potrebam, zaradi česar se je počutil slabo. Dodal je še, da si je ob teh praznikih doma v večernih urah sam vedno lahko zagotovili dovolj hrane, ki je zadostovala njegovim potrebam in težav s slabostjo ni imel. Sklicujoč se na prvi⁶ in peti⁷ odstavek 2. člena ZVS, na drugi odstavek 3. člena⁸ ter na peti odstavek 24. člena istega zakona⁹ je menil, da bi mu ZPKZ Ljubljana lahko omogočil vsaj en topel obrok z zadostno vsebnostjo kalorij na dan v večernih urah. V okviru obravnave te zadeve pa se je Varuh za odziv na pobudnikove očitke obrnil na Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS). Ob tem smo spomnili, da je Varuh že v Poročilu o obisku Zavoda za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni (z dne 19. 7. 2021) v poglavju o prehrani zaprtih oseb posebej pohvalil, da je omenjeni zavod obsojencu omogočil, da je lahko spoštoval postni mesec ramazan, in sicer so mu bili vsi dnevni obroki zagotovljeni v nočnem času – vendar pa je Varuh tudi izpostavil, da si obsojenec nobenega obroka, ki ga je nato zaužil v nočnem času, ni mogel pogreti, zato je že takrat priporočil, naj vodstvo zavoda prouči možnosti, da bi se v podobnih primerih v prihodnje obsojencem, ki praznujejo ramazan, omogočilo, da bi si obroke hrane pred zaužitjem v nočnem času lahko pogreli.

Ne gre pozabiti, da versko svobodo varuje že 41. člen URS, ki v prvem odstavku določa, da je izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju svobodno. Po razlagi Ustavnega sodišča Republike Slovenije verska svoboda med drugim jamči pravico do svobodnega izpovedovanja vere oziroma pripadnosti veri (npr. širjenje verskih resnic) ter pravico do svobodnega izvrševanja vere (izvrševanja ravnanj, ki so sestavni del vere – bogoslužje, obredje, rituali, druga pravila ravnanja, ki izhajajo iz verskega nauka, izpolnjevanje verskih dolžnosti, povezovanje v skupnosti itd.)¹⁰. Z navedenim ustavnim členom so varovana navzven zaznavna ravnanja, ki so pomembno povezana s posameznikovim verskim prepričanjem; pomembno v smislu, da so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in da brez njih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena. Ustavnosodna praksa¹¹ šteje, da **prehranjevanje z mesom živali, obredno zaklane v skladu s pravili islama,**

6 Ta določa: »Verska svoboda v zasebnem in javnem življenju je nedotakljiva in zagotovljena.«

7 Ta določa: »Država zagotavlja nemoteno uresničevanje verske svobode.«

8 Ta določa: »Prepovedana je neposredna in posredna diskriminacija zaradi verskega prepričanja, izražanja ali uresničevanja tega prepričanja.«

9 Ta določa: »Vsaki pridržani osebi je treba v mejah možnosti omogočiti sodelovanje pri verskih obredih, ki so organizirani v zavodu, in ji omogočiti prejemanje knjig z versko vsebino in napotkov.«

10 Gl. npr. odločbo št. U-I-140/14 s 25. 4. 2018, točka 18..

11 V 22. točki odločbe U-I-140/14 s 25. 4. 2018.

šteje za izpolnjevanje verskih dolžnosti, razumno povezanih z bistvom verskega prepričanja. Po mnenju Varuha tudi prehranjevanje po pravilih strogega posta od zore do mraka v ramazanu lahko šteje za izpolnjevanje verskih dolžnosti, ki je razumno povezano z bistvom verskega prepričanja in zato ustavno varovano. Izpostaviti še velja, da je tudi Evropsko sodišče za človekove pravice na stališču, da **so prehranjevalna pravila lahko razumljena kot neposredno izražanje (verskega) prepričanja**¹² in tako varovana v okviru 9. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Zaporski režim prehranjevanja, ki ne omogoča vnosa (kalorično) zadostnih količin hrane tistim, ki se v mesecu ramazanu prehranjujejo po pravilih islamske verske skupnosti, bi torej lahko predstavljal nedopusten poseg v njihovo svobodo vesti¹³.

URSIKS je Varuhu med drugim sporočila, da v ZPKZ Ljubljana zaenkrat ni mogoče zagotoviti gretja obrokov pred postrežbo v nočnem času, saj to iz varnostnega vidika oziroma logistično-tehničnih omejitev ni izvedljivo, kljub temu pa da aktivno nadaljujejo z iskanjem primerne rešitve za zagotovitev toplih obrokov v času posta v mesecu ramazana. Izpostavili so tudi, da se upoštevajo okoliščine, kot so hišni redi zavodov, arhitektonske specifikave zavodov, varnostna vprašanja in sprejeti sistemi kakovosti prehrane, trudijo, da bi osebam, ki se odločijo za post, skladno z zmožnostmi v največji meri to tudi omogočili. V nadaljevanju obravnave zadeve se je Varuh za dodatna pojasnila še večkrat obrnil na URSIKS, med drugim tudi za dodatno pojasnilo glede navedb, da aktivno iščejo primerne rešitve za zagotovitev toplih obrokov v postu med ramazanom. Naposled je Varuh prejel obvestilo, da **je kolegij generalnega direktorja URSIKS obravnaval vprašanja zagotavljanja prehrane zaprtim osebam v času ramazana in nato 28. 6. 2022 sprejel sklep, »da se zaprtim osebam, ki se postijo v ramazanu, v skladu z možnostmi zavoda (ob upoštevanju varnostnih, higienskih in drugih okoliščin) zagotovi vsaj en topel obrok hrane na dan (s pomočjo ustrezne termo posode ali na drug način), pri čemer pa priprava in pogrevanje hrane v bivalnih prostorih ni dovoljena«.** V primeru vnovičnih zatrjevanj tovrstnih kršitev bo Varuh ponovno ocenil možnosti za svoje posredovanje. 3.1-1/2022.

Na Varuha je bilo naslovljeno tudi vprašanje *»glede verskih pravic, ki jih imamo v Sloveniji glede npr. 5 dnevna muslimanska molitev ali imamo pravico to opraviti v šoli, delu...«.* Pošiljatelja je zanimalo, kam se glede tega lahko obrne, upoštevajoč, da je šlo za anonimno pobudo, ki tudi ni vsebovala za podrobnejšo obravnavo relevantnih informacij (ni bilo jasno, kje se molitev želi opraviti, ali na delovnem mestu ali v šoli, kakšne so zahteve vere glede teh molitev vezane na prostor ter čas, namenjen molitvi, ipd.), smo se odzvali s

¹² Gl. npr. sodbo v zadevi *Jakobski proti Poljski* (št. 18429/06) s 7. 12. 2010, §45.

¹³ Poseg v človekove pravice pa je dopusten le, če se z njim zasleduje dopusten cilj, skladno z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da mora biti poseg primeren (s posegom v pravico je sploh mogoče doseči zasledovani cilj) in nujen za dosego zasledovanega cilja (istega cilja ni mogoče doseči z milejšimi ukrepi), teža posledic tega posega v človekovo pravico pa mora biti sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja (podobno gl. točko 24 odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-140/14 s 25. 4. 2018).

predlogom, da razmisli, ali se ne bi s svojimi vprašanji najprej pisno obrnil na delodajalca oziroma ravnatelja šole. Pozneje se ta oseba na nas ni več obrnila, pričakujemo pa, da se bomo s tovrstno problematiko v prihodnje še sreč(ev) ali. 3.2-2/2022.

Zlasti zaradi precejšnje odmevnosti v javnem diskurzu pa na koncu nekoliko podrobneje predstavljamo še zadevo, v kateri smo obravnavali **zavrnitev soglasja javnega zavoda za izvedbo svete maše za pokojne domobrnce v kapeli na Ljubljanskem gradu**. V konkretni zadevi je bilo treba v prvi vrsti razčistiti, ali sploh gre za subjekt, do katerega ima Varuh pooblastila, določena z ZVarCP (23. člen), oziroma ali se človekove pravice ali temeljne svoboščine morda krši z aktom ali dejanjem takšnega subjekta (prvi odstavek 26. člena). Iz *Sklepa o ustanovitvi Javnega zavoda Ljubljanski grad* Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana z dne 20. decembra 2010¹⁴ in iz izpisa iz evidence občinske javne infrastrukture na področju kulture izhaja, da je Ljubljanski grad opredeljen kot javna kulturna infrastruktura. Ta pa je podvržena posebni ureditvi, ki jo določa ZUJIK. Ta v drugem odstavku 9. člena med drugim določa, da se javni interes na področju kulture med drugim udejanja tudi na podlagi javnih razpisov za oddajo javne kulturne infrastrukture in upravnih odločb. V 74. členu ZUJIK so določeni postopki podelitve javne kulturne infrastrukture v upravljanje ali uporabo drugim pravnim osebam in posameznikom. To se uredi s pogodbo iz 93. člena ZUJIK, na podlagi razpisa ali pa (v določenih primerih) brez njega¹⁵.

Javni zavod je sicer pritrnil Varuhovim ugotovitvam, da je Ljubljanski grad opredeljen kot del javne infrastrukture na področju kulture, vendar pa opozoril, da je javna kulturna infrastruktura v ZUJIK opredeljena kot nepremičnine in oprema, namenjeni kulturi, »kulturne dejavnosti pa kot vse oblike ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih dobrin na področju nepremične in premične kulturne dediščine, besednih, uprizoritvenih, glasbenih, vizualnih, filmskih, avdiovizualnih, intermedijskih in drugih umetnosti na področju založništva in knjižničarstva, kinematografije in na drugih področjih kulture¹⁶«. V istem dopisu je zavod tudi zavzel stališče, da »izvajanje obreda svete maše ne predstavlja kulturne dejavnosti, primerljive književnosti, glasbi, umetnosti, filmu in drugim zgoraj opisanim vrstam kulturnih dejavnosti, pač pa gre za verski obred, izvajanje katerih pa ni eden izmed ciljev oziroma poslanstev Zavoda in tudi ni neposredno povezan s področjem dela zavoda.« Ker po njihovo torej izvedba verskega obreda ne predstavlja kulturne dejavnosti, so bili mnenja, »da določbe ZUJIK v konkretnem primeru niso uporabljive«, in da »za oddajo Grajske kapele v najem ni bil dolžan izvesti nikakršnega javnega razpisa, izdati upravne odločbe ali skleniti kakršnekoli pogodbe«.

14 V 33. členu tega sklepa je med drugim navedeno: »Za izvajanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, daje ustanovitelj zavodu v upravljanje naslednjo nepremičnino, ki je del javne infrastrukture na področju kulture in pripadajočo opremo v njej, in sicer Ljubljanski grad, ...«.

15 Glede sklepanja teh pogodb ZUJIK v prvem odstavku 94. člena določa: »Podlaga za sklepanje pogodbe je dokončna odločba iz 113. in 120. člena tega zakona.« V drugem odstavku istega člena pa je določeno: »Ne glede na prejšnji odstavek so podlaga za sklepanje pogodbe v primerih, ko se le-te sklepajo brez javnega razpisa akti pristojnih organov iz 59., 67., 68., 69. in drugega odstavka 102. člena tega zakona.«

16 Pri tem se je JZ LG skliceval na 4. člen ZUJIK.

Nadalje je zavod izpostavil, da je upravljavec Ljubljanskega gradu, s tem pa zavezan k spoštovanju določb ZSPDSLS-1; da je kot upravljavec pristojen za ravnanje s stvarnim premoženjem; da v imenu in za račun lastnika izvršuje vse pravice in obveznosti, povezane s stvarnim premoženjem, če zakon ne določa drugače; da lahko kot upravljavec upoštevajoč 68. člen ZSPDSLS-1 da v brezplačno uporabo nepremično premoženje, pri čemer pa lahko sopogodbjenika izbere po prostem preudarku, pobudnikovo društvo pa po njihovem mnenju niti ne sodi v krog subjektov, ki bi bili upravičeni do brezplačne uporabe; ter da na podlagi citiranih določb prav tako ni bil dolžan odločiti po določenih postopkovnih pravilih.

Zavod je nadalje navedel, da gre pri upravnem postopku, kot ga ureja ZUP, za odločanje oblasti o položaju fizične ali pravne osebe, pri čemer državni organ oziroma drug nosilec javnih pooblastil oblastno odloča o pravici obveznosti ali pravni koristi (deluje *ex iure imperii*) in da iz področne zakonodaje, uporabljive v konkretnem primeru, ne izhaja nikakršna pravica do uporabe Grajske kapele ali sploh najem oziroma uporaba prostora, ki je v upravljanju pravne osebe javnega prava – in zato ni izpolnjena osnovna predpostavka za odločanje po ZUP-u, tj. obstoj pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznika ali pravne osebe. Menili so tudi, da pri dajanju nepremičnine v najem ni mogoče govoriti o oblastnem delovanju, saj iz sklepa o ustanovitvi jasno izhaja, da gre pri oddajanju nepremičnin za tržno dejavnost oziroma dejavnost pridobivanja nejavnih virov financiranja zavoda; zato je delovanje zavoda v tem delu izključno poslovno (deluje *ex iure gestionis*), kjer pa ni predpisanih postopkovnih pravil, še zlasti pa ni zapovedana uporaba pravil ZUP-a.

Upoštevajoč na eni strani, da je stališče navedenega zavoda prvenstveno temeljilo na mnenju, da »izvajanje obreda svete maše ne predstavlja kulturne dejavnosti«, ter na drugi strani prvi odstavek 4. člena ZUJIK¹⁷, je Varuh ocenil, da obstaja vsaj dvom, ali verski obred vendarle lahko šteje za kulturno dejavnost v smislu ZUJIK. Varuh je na podlagi 7. člena ZVarCP na ministra, pristojnega za kulturo, naslovil predlog, da upoštevajoč drugi odstavek 4. člena ZUJIK¹⁸ odloči o tem, ali verski obred predstavlja kulturno dejavnost v smislu ZUJIK. **Minister se je odzval s stališčem, da iz ZVS in ZUJIK očitno izhaja, da izvajanje verskega obreda nikakor ne sodi med kulturne dejavnosti po ZUJIK ter da bi se z eventualnim odločanjem o tem, ali verski obred posamezne cerkve ali druge verske skupnosti sodi med kulturne dejavnosti ali ne, kršilo versko svobodo posamezne cerkve ali verske skupnosti.**

Po pridobitvi stališč javnega zavoda in ministra, pristojnega za kulturo, **se torej ni pokazalo, da bi šlo pri zavodovem ravnanju za akt oziroma dejanje, glede katerega bi Varuh v okviru pristojnosti in pooblastil po ZVarCP lahko nadalje**

¹⁷ Ta določa, da so kulturne dejavnosti po tem zakonu »vse oblike ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih dobrin na področju nepremične in premične kulturne dediščine, besednih, uprizoritvenih, glasbenih, vizualnih, filmskih, avdiovizualnih, intermedijskih in drugih umetnosti na področju založništva in knjižničarstva, kinematografije in na drugih področjih kulture«.

¹⁸ Ta določa, da »v dvomu, ali je posamezna dejavnost kulturna dejavnost po tem zakonu, odloči minister, pristojen za kulturo«.

posredoval. Varuh je zato obravnavo zadeve zaključil. Ker je šlo za precedenčni primer, sicer ni mogoče biti prepričan, kako bi se v okviru formalnega varstva pravic o zadevi izrek(a)lo sodstvo, je pa Varuh pobudnika seznanil vsaj z nekaterimi možnimi potmi za rešitev njegove zadeve (npr. postopki v okviru varstva pred diskriminacijo¹⁹ in v okviru upravnega spora²⁰). 3.0-2/2021 in 3.0-4/2021.

2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 11 (2021)**²¹ je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje, da (upoštevajoč pri tem po potrebi tudi možnosti iz prvega, tretjega ali četrtega odstavka 59. člena, prvega odstavka 60. člena, drugega odstavka 62. člena ali 63. člena ZDU-1) poskrbi za pripravo predpisa, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošnja naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi. **Nerealizacijo tega priporočila smo pokomentirali že v zgornjem razdelku, pri realizaciji tega priporočila pa Varuha vztraja.**



2.1.3 Nova priporočila

Varuh na področju svobode vesti in verskih skupnosti tokrat na oblasti ne naslavlja nobenega novega priporočila, kot že omenjeno pa vztraja pri realizaciji lanskoletnega priporočila.

¹⁹ Npr. predlog za obravnavo pri Zagovorniku načela enakosti (prvi odstavek 33. člena ZVarD) in/ali tožba za prenehanje diskriminacije (prvi odstavek 39. člena ZVarD).

²⁰ URS v drugem odstavku 157. člena določa, da če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

²¹ Str. 130 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	
PODROČJA DELA														
6. Nacionalne in etnične skupnosti	6	3	29	20	16	2	12,50 %	25	51	29	23	79,31 %	92,00 %	29
6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu	0		5	3	3	1	33,33 %	3	6	5	3	60,00 %	100,00 %	3
6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njihovih pripadnikov	0		5	5	2	1	50,00 %	2	5	5	5	100,00 %	250,00 %	5
6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov	6	2	17	10	9		0,00 %	16	36	17	12	70,59 %	75,00 %	18
6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti	0		0				0,00 %	3	1	0	0	0,00 %	0,00 %	0
6.0 Nacionalne in etnične skupnosti - drugo	0	1	2	2	2		0,00 %	1	3	2	3	150,00 %	300,00 %	3

2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Največ pobud na področju je bilo v zvezi z romsko skupnostjo oziroma njenimi pripadniki, sledile so pobude v zvezi z madžarsko od obeh ustavno prepoznanih avtohtonih narodnih skupnosti, vendar pa absolutno število ostaja nizko.

Svetovalni odbor Sveta Evrope o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin (angl. *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*) je novembra v Ljubljani organiziral nadaljevalni sestanek

glede implementacije navedene konvencije, in sicer na podlagi ocene stanja in priporočil v Petem mnenju o Sloveniji¹ tega odbora, sprejetem 18. maja 2022. V slednjem so tudi Varuha samega presenetile navedbe, da predstavniki več manjšinskih skupnosti poudarjajo, da njihova društva nimajo rednih stikov z Varuhom (in tudi ne Zagovornikom načela enakosti) in niso popolnoma seznanjeni s pomenom nalog in dejavnosti obeh institucij za varstvo narodnih manjšin in da zato predlagajo okrepitev ukrepov informiranja in ozaveščanja. V zvezi s tem je svetovalni odbor ugotovil, da večina prejetih pritožb in priporočil, ki jih je sprejel Varuh, zadeva romsko narodno manjšino, medtem ko naj bi bila naš stik z drugimi manjšinskimi skupnostmi, vključno z madžarsko in italijansko narodno skupnostjo, ter namenjanje pozornosti tem skupnostim omejena. **Takšnim kritikam na Varuhov račun namreč ne pričajo v prid nekatera znana dejstva, o katerih smo nenazadnje tudi redno poročali v vrsti svojih letnih poročil.** Naj vsaj primeroma spomnimo, da je Varuh: po pogovoru s poslancema italijanske in madžarske narodne skupnosti v državnem zboru, ki sta opozorila na določene pomanjkljivosti pri uporabi jezikov narodnosti na dvojezičnih območjih, na lastno pobudo odprl splošni spis in se odločil za proaktivno dejavnost na tem področju (v ta namen smo nenapovedano obiskali nekaj državnih in lokalnih ustanov na dvojezičnih območjih in na terenu preverjali dostopnost obrazcev v jeziku narodnosti)²; priporočil, da pristojna ministrstva čim prej zagotovijo dostopnost elektronskih obrazcev za oddajo vlog prek spleta v italijanskem in madžarskem jeziku in na spletu objavijo podatke o upravnih storitvah organa v italijanskem in madžarskem jeziku³; (ob odsotnosti kakršnihkoli konkretnih pobud prizadetih posameznikov) preverjal delo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije⁴, policije⁵ in upravnih enot⁶ na področju uporabe jezikov italijanske in madžarske narodne skupnosti; kritično obravnaval ohranjanje kulturne dediščine italijanske narodne skupnosti⁷; podrobno poslovanje sodišč(a) v madžarščini⁸; razčiščeval okoliščine poslovanja komunalnih podjetij na narodnostno mešanem območju⁹; priporočil Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, naj Območna enota Koper vlagateljem, ki zahtevajo e-obrazce v italijanskem jeziku, obrazce izda v slovenskem in italijanskem jeziku (smiselno enako priporočilo velja tudi glede izdaje obrazcev v madžarskem jeziku na območju, kjer je poleg slovenskega jezika uradni jezik tudi madžarščina)¹⁰; posvečal skrb glede informiranja, skrbi in pomoči ter obveščanju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covidom-19¹¹ in se ukvarjal z uresničevanjem posebnih pravic avtohtonih narodnih

1 <https://rm.coe.int/5th-op-slovenia-si/1680a8766b>.

2 Gl. str. 59 Letnega poročila Varuha za leto 2015.

3 Gl. str. 395 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

4 Gl. str. 119 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

5 Gl. str. 121 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

6 Gl. str. 122 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

7 Gl. str. 122 in nasl. Letnega poročila Varuha za leto 2017.

8 Gl. str. 122 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

9 Gl. str. 123 in nasl. Letnega poročila Varuha za leto 2018.

10 Gl. str. 80 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

11 Gl. str. 129 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja¹². Kot smo sproti že poročali¹³, **je Varuh veliko večino teh aktivnosti začel celo na lastno pobudo**. Dodati tudi gre, da **se je Varuh poleg dela na samih zadevah področno udejeval tudi drugače** – npr. z aktivno udeležbo na okrogli mizi o zagotavljanju in uresničevanju pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki jo je gostil tedanji predsednik republike¹⁴; s pogovori s poslancema italijanske in madžarske narodne skupnosti v državnem zboru, tudi takrat, ko je sam ugotavljal, da se posamezni člani omenjenih dveh manjšin v primerih kršenja njihovih pravic ne obračajo nanj¹⁵; z opravljanjem pogovorov s predstavniki madžarske skupnosti v okviru splošnega poslovanja zunaj sedeža v občini Moravske Toplice¹⁶, posebej pa tudi v okviru posebej v to fokusiranega v Lendavi¹⁷ oziroma s predstavniki italijanske narodne skupnosti v Kopru¹⁸; z izpostavljanjem potrebe po čimprejšnji zagotovitvi dostopnosti elektronskih obrazcev za oddajo vlog prek spleta v italijanskem in madžarskem jeziku v razgovoru z ministrom za javno upravo¹⁹; s predstavitvijo aktivnosti Varuha v zvezi z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo v Sloveniji na seji Komisije za narodni skupnosti²⁰; s prenovitvijo predstavitvenih zloženek, ki so na voljo ne samo v slovenskem, italijanskem, madžarskem, ampak tudi nemškem (in angleškem ter v treh različicah romskega jezika²¹), četudi ne gre po nobenem veljavnem predpisu za uradni jezik; nenazadnje pa tudi s predstavitvijo svojih ugotovitev, pridobljenih skozi obravnavo pobud in analiz stanja, v posebej pripravljenem alternativnem poročilu za omenjeni svetovalni odbor in tudi na srečanju z njegovimi predstavniki.²² Varuhu tudi ni tuje srečevanje z narodnimi skupnostmi, ki jih ustava izrecno ne omenja (npr. nemško govorečo²³), oziroma obravnavanje njihovih pobud.²⁴ **Varuh torej ne samo z vso skrbnostjo obravnava tistih nekaj pobud na leto, ki jih prejema s strani narodnih (oziroma etničnih²⁵) skupnosti oziroma njihovih predstavnikov (pri čemer je njegovo posredovanje tudi že rezultiralo v dejanskih izboljšavah stanja²⁶), pač pa je v največji meri na področju angažiran samoiniciativno oziroma (naj)večkrat ravna proaktivno.**

12 Gl. str. 130 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

13 Gl. npr. str. 59 Letnega poročila Varuha za leto 2015, str. 118 Letnega poročila Varuha za leto 2017 in str. 129 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

14 Gl. str. 51 Letnega poročila Varuha za leto 2015.

15 Gl. npr. str. 59 in 72 Letnega poročila Varuha za leto 2015.

16 Gl. str. 370 Letnega poročila Varuha za leto 2015.

17 Gl. str. 112–113 in 123 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

18 Gl. str. 123 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

19 Gl. str. 138 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

20 Gl. str. 142 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

21 Gl. str. 55 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

22 Gl. str. 71 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

23 Gl. npr. str. 140–141 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

24 Gl. npr. str. 141 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

25 V prvi vrsti Romi (čemur v vsakem letnem poročilu namenjamo tudi poseben razdelek), sicer pa npr. tudi Sintí (gl. npr. str. 97 Letnega poročila Varuha za leto 2017, str. 123 Letnega poročila Varuha za leto 2020 ...).

26 Gl. npr. str. 123–124 Letnega poročila Varuh za leto 2018 ali str. 126 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

Na že omenjenem novembrskem nadaljevalnem sestanku glede implementacije konvencije je bila šesta seja namenjena prav ozaveščanju o mandatih Varuha in Zagovornika načela enakosti med manjšinskimi in etničnimi skupnostmi. Predstavnica Varuha je po predstavitvi vseh pristojnosti Varuha, pojasnilih, kako se vlagajo pobude in kaj lahko nato z njimi naredi, predstavila tudi **nov Varuhov okvirni načrt promocije in stikov z manjšinskimi in etničnimi skupnostmi**. Slednjega je nato predstavnica omenjenega odbora ocenila kot ‚excellent‘ in dodala, da je zelo celovit. Na koncu pa je predstavnica Varuha še posebej povabila predstavnike manjšin, da podajo svoje predloge, kaj dodatno bi lahko Varuh naredil, da bi bil med njimi bolj poznan, in prav tako izpostavila, da se nanj lahko kadarkoli obrnejo; posebej glede odborovega priporočila, da naj za manjšinske skupnosti organiziramo izobraževanja, tudi na temo enakosti spolov, pa je tudi vprašala prisotne, če in kakšna izobraževanja bi si oni želeli. **Na te pozive ni bilo nobenega odziva, z izjemo na vprašanje glede izobraževanj, pri katerem se je odzval predstavnik bošnjaške skupnosti, da jih oni ne potrebujejo in da naj raje izobražujemo svoje uradnike.** Tudi na tamkaj ponujeno roko torej nobena od skupnosti ni stopila v konstruktivni dialog z Varuhom. Kljub vsemu Varuh načrtuje okrepitev promocije institucije in stikov z narodnimi oziroma etničnimi skupnostmi (romsko, italijansko, madžarsko, nemško, albansko, bošnjaško, hrvaško, makedonsko, črnogorsko in srbsko) prek več aktivnosti: sestankov z manjšinskimi skupnostmi, zunanjimi poslovanji na območjih italijanske in madžarske narodne skupnosti, obiski romskih naselij, predstavitvijo institucije romskim svetnikom, zagotovitve vidnosti informacij v manjšinskih jezikih na prvi strani spletne strani Varuha, distribucije informativnih brošur, prevoda vsebine informativne brošure v albanščino, hrvaščino, srbsščino in objava na vidnem mestu na spletu, promocije institucije v medijih, objav na družbenih omrežjih, poročanja svetovalnemu odboru o uresničevanju njihovega priporočila Varuhu (o že izvedenih aktivnostih) in tudi vključevanjem manjšinskih organizacij v pripravo novega alternativnega poročila svetovalnemu odboru. Z vsem tem želimo doseči, da bi predstavniške organizacije vseh manjšinskih skupnosti poznale pristojnosti Varuha in možnost vlaganja pobud, da bi se povečalo poznavanje pristojnosti Varuha med posameznimi pripadniki manjšin in da bi se aktivno vzdrževal stik z manjšinskimi skupnostmi in pridobilo ažuren vpogled v probleme, ki jih zaznavajo.



2.2.1.1 Posebej o Slovencih oziroma slovenskem, predvsem v zamejstvu in po svetu

Že vse od vzpostavitve posebnega podpodročja o Slovencih v zamejstvu in po svetu (na Varuhovo lastno pobudo leta 2018) **je naše delo na njem v veliki večini samoiniciativno – in tako je bilo tudi v letu 2022.**

Ko smo se v začetku leta 2022 ponovno obrnili na Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu za pojasnila o tem, koliko je bilo podeljenih (in morda zavrženih) statusov Slovenca brez državljanstva Republike Slovenije v letu 2021, smo prejeli pojasnilo, da v navedenem letu niso prejeli nobene vloge za podelitev statusa, so pa v njem pozitivno rešili dve vlogi, ki sta

bili oddani še v letu prej, a sta ju morali prosilki še dopolniti, da sta vsebovali vsa potrebna dokazila. Obe vlogi sta bili pozitivno rešeni in obema prosilkama je bil podeljen status. Na naša dodatna vprašanja glede vrste dokazil, ki sta jih morali prosilki priložiti, da sta dokazali, da izpolnjujeta zakonske pogoje, in je bila njuna vloga pozitivno rešena ter za katera druga dokazila se je v siceršnji dosednji praksi še izkazalo, da se z njimi lahko dokazuje slovenski rod (slovensko poreklo), je urad pojasnil,²⁷ da sta prosilki **slovenski rod (slovensko poreklo) izkazali s kopijami dokumentov, ki dokazujejo, da je njun oče državljani Republike Slovenije, državljanstvo pa je pridobil v postopku izredne naturalizacije iz nacionalnih razlogov v skladu s 13. členom Zakona o državljanstvu (Ur. l. RS, št. 24/07 – UPB in 40/17), kot potomec slovenskih izseljencev.** Prosilki sta predložili **tudi izpiske iz slovenskih državnih in cerkvenih arhivov, ki dokazujejo, da so bili njuni predniki rojeni na ozemlju današnje Slovenije, obvladali slovenski jezik in so se nato izselili v Argentino** (kot takšne listine štejejo npr. izpisek iz matične knjige, rojstni in krstni list, poročni list, status animarum). Pisno dokazilo o članstvu in aktivnostih v slovenskih organizacijah ali pisno dokazilo o njihovih vezeh z Republiko Slovenijo sta prosilki **izkazali s podpisanimi potrdiloma enega izmed slovenskih kulturnih društev**, ki delujejo v Argentini, v katerem se združujejo pripadniki tamkajšnje slovenske skupnosti, v katerem sta predsednik in tajnica društva potrdila, da sta prosilki vključeni v društvo in v njem aktivno sodelujeta; potrdiloma drugega slovenskega društva v Argentini, da sta se udeležili spletnega literarnega argentinsko-slovenskega dogodka; priporočiloma društva iz Slovenije, ki deluje na povezovanju med Slovenijo in Latinsko Ameriko, v katerem je predsednica potrdila, da prosilki za pridobitev statusa pozna in da potrjuje njune aktivnosti znotraj slovenske skupnosti v Argentini, ter s spremnima pismoma Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, s katerima sta bili prosilki sprejeti na Spomladansko šolo slovenskega jezika in sta prejeli štipendiji Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ki jih slednje podeljuje za potomce slovenskih izseljencev, ki se udeležijo tečaja slovenskega jezika v Sloveniji. Obe prosilki sta predložili **tudi podpisani izjavi, da nista članici nobenega društva, politične stranke ali druge organizacije, ki delujejo in podpirajo delovanje proti zakonskim, ustavnim in mednarodnim pravicam Slovencev v zamejstvu oziroma aktivno delujejo zoper ustavno ureditev Republike Slovenije.** Dodatno je urad pojasnil še, da je na enak način svoj slovenski rod dokazal tudi tretji prosilec, ki mu je bil (leta 2020) podeljen status Slovenca brez slovenskega državljanstva. Status Slovenca brez slovenskega državljanstva je bil tako od sprejetja ZORSSZNM pa do Varuhovega takratnega poizvedovanja o tem (tj. do marca 2022) podeljen trem osebam (6.1-2/2022).

Po izteku leta 2022 pa je Varuh ponovno preverjal, koliko tovrstnih statusov je bilo podeljenih. Urad je pojasnil,²⁸ da sta v obdobju od marca 2022 do marca 2023 interes za pridobitev statusa Slovenca brez državljanstva izkazali dve stranki. Svoj interes sta izpričali z vlogo in ustreznimi dokazili. Urad je izdal **eno pozitivno odločbo, eno vlogo pa je zavrnil.**

27 Dopis št. 070-1/2022/6 s 14. 3. 2022.

28 Dopis št. 070-1/2022/17 z 9. 3. 2023.

Prva stranka, katere vloga je bila rešena z odločbo maja 2022, je po pojasnilih Urada svojo vlogo izpričala s svojim overjenim rojstnim listom. Priložila je tudi overjene kopije rojstnih in krstnih listov prednikov – vse do let 1855 in 1858, ko sta bila na območju današnje Republike Slovenije rojena njena zadnja dva prednika. Aktivnost v slovenski organizaciji zunaj naše države je dokazala s podpisano izjavo predsednice društva. Med drugim je priložila potrdilo, da se je udeležila 80-urnega začetnega in 40-urnega nadaljevalnega tečaja zimske šole slovenskega jezika na spletu, ki ju je organiziral Center za slovenščino kot drugi/tuj jezik Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Priložila je tudi potrdilo Ameriško slovenske izobraževalne fundacije ASEF za sodelovanje v projektu izmenjave kot štipendistka.

Vloga druge stranke je bila po pojasnilih Urada zavrnjena januarja 2023. Stranka je vlogi priložila izpis iz matičnega registra o rojstvu, iz katerega je bilo razvidno, da je državljani Republike Slovenije. Pozneje je pojasnila, da svoje državljanstvo zavrača, želi pa pridobiti status Slovence brez slovenskega državljanstva. Ker se skladno s pogoji iz 58. in 59. člena ZORSSZNM status Slovence brez slovenskega državljanstva priznava osebam, ki nimajo slovenskega državljanstva, je Urad vlogo stranke zavrnil.

Status Slovence brez slovenskega državljanstva je bil tako od sprejetja ZORSSZNM do marca 2023 podeljen štirim osebam. 6.1-1/2023

Omenimo naj še, da je bil Varuh prek Ministrstva za zunanje zadeve seznanjen tudi z oceno zvezne poslanke Olge Voglauer glede napredka na področju varstva slovenske manjšine v Avstriji. Po njenih navedbah je prišlo do zelo pomembnega napredka na področju dvojezične predšolske vzgoje, in sicer posebnega modula na šoli za elementarne pedagoge na Koroškem, na podlagi katerega bodo dijaki po petih letih izobraževanja zaključili šolanje z nazivom »dvojezični elementarni pedagog/pedagoginja«. Izpostavila je tudi novo oddajo na javnem televizijskem programu ORF III, sklenitev dogovora po 15.a členu Zveznega ustavnega zakona, ki naj bi omogočil dodatne finančne podpore dvojezičnim otroškim vrtcem na Koroškem in začetek izboljševanja dvojezičnega sodstva na Koroškem, pri katerem naj bi nadaljnje korake naredili v letu 2023. 0103-1/2022-128.

Za konec tega razdelka naj še pripomnimo, da smo (kot eden izmed hkratnih naslovnikov) prejeli tudi elektronsko pismo, v katerem so etažni lastniki in stanovalci naselja Tacenski dvori podali **prijavo zaradi kršitve Zakona o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi (ZGZH)**. Kot so navajali, je na enem izmed objektov že več let nepravilno izobešena slovenska zastava, na kar naj bi že večkrat opozorili tako hišnika kot tudi upravljavca in pozvali k upoštevanju zakonodaje. Ker je bil torej morebitni kršitelj subjekt zasebnega prava, do teh pa Varuh nima pristojnosti oziroma pooblastil, v zadevi nismo mogli posredovati, pobudnike smo le povabili, da nas seznanijo z morebitno neodzivnostjo policijske postaje, ki so ji isto elektronsko pismo prav tako poslali. Tu pa o tej zadevi poročamo zlasti zato, da prikažemo, da je problematika očitno še aktualna, ob čemer naj še spomnimo, da **je Varuh o**





nejasnostih glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije že poročal,²⁹ tozadevno priporočilo pa še vedno ni bilo realizirano. 0.5-125/2022.

2.2.1.2 Posebej o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njihovih pripadnikih

V letu 2022 je Varuh na lastno pobudo podrobneje obravnaval **okolščine v zvezi z volilno pravico državljanov Republike Slovenije, pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti**. Pri tem so nas zanimale zlasti podrobnosti glede **meril za ugotavljanje volilne pravice**. Primerjali smo predvsem uveljavljanje volilne pravice, kot je bila ta urejena po ZEVP-1 od začetka veljave, tj. od 29. 6. 2002 do 13. 9. 2014, ter na drugi strani po sedaj veljavnem ZEVP-2, ki ureja vsebino in vodenje evidence volilne pravice, določitev naslova za uresničevanje volilne pravice, vpogled v evidenco volilne pravice, sestavljanje volilnih imenikov, vpisovanje posebnih načinov uresničevanja volilne pravice in izdajo volilnih kart.

Na Varuhovo poizvedovanje so se odzvale vse **madžarske samoupravne narodne skupnosti** (Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost, Madžarska narodna samoupravna skupnost Občine Moravske Toplice, Madžarska narodna samoupravna skupnost Občine Dobrovnik), razen Madžarske narodne samoupravne skupnosti Občine Šalovci. Iz prejetih odzivov je bilo razbrati, da so svoje komisije na podlagi dogovora z MNZ iz leta 2014 poleg pomurske ustanovile še skupnosti občin Moravske Toplice, Dobrovnik in Šalovci, za skupnosti občin Lendava in Hodoš pa naloge opravlja pomurska.

Kot smo nadalje ugotovili, skupnosti **niso določile in objavile podrobnejših meril za ugotavljanje volilne pravice (12. člen ZEVP-2), saj enotno menijo, da zakon zaenkrat ustrezno določa merila za ugotavljanje volilne pravice državljanov, pripadnikov madžarske narodne skupnosti. Komisije upoštevajo merila, določena v zakonu.**

Komisija Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti je med letoma 2014 in 2022 prejela, obravnavala in ugotavljala upravičenost v 220 primerih, Komisija Občine Moravske Toplice v 36 in Komisija Občine Dobrovnik v 25 primerih. **Z eno izjemo³⁰ je bila po podatkih, ki so na voljo, volilna pravica priznana vsem, ki so uveljavljali volilno pravico kot pripadniki avtohtone madžarske narodne skupnosti** od 14. 9. 2014 do leta 2022, tj. v 280 primerih.

²⁹ Gl. razdelek 2.2.3.2. v Spletni različici Letnega poročila Varuha za leto 2019, str. 127–129 Letnega poročila Varuha za leto 2020 in str. 150 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

³⁰ Prosilec v svoji obrazložitvi ni predložil dokazil in ni izkazal nobene okoliščine, ki bi nakazala na izpolnjevanje vsaj enega izmed meril, navedenih v ZEVP-2. Sodno varstvo v tem primeru ni bilo uveljavljeno in postopek je bil s tem zaključen. Navedel je le, da prebiva na narodnostno mešanem območju, da prijateljuje s pripadniki madžarske narodne skupnosti, da poslovno sodeluje na Madžarskem in da ima željo po odločanju, kdo bo predstavljal madžarsko narodno skupnost, vendar je Komisija odločila, da to ne zadošča za izpolnjevanje pogoja za pridobitev madžarske narodnostne volilne pravice.

Večina izjav je podanih v letih, ko potekajo volitve (pomurska, moravskotopliška in dobrovniška skupnost so v odgovorih sporočile, da v zvezi z ureditvijo volilne pravice (še) po ZEVP-1 ne razpolagajo s podatki o številu izjav in nadaljnjih postopkih z njimi. Pred vsakimi volitvami so imenovali posebno komisijo za sestavo volilnega imenika; ta komisija je nato v času pred volitvami obravnavala izjave in v primeru upravičenosti opravila vpis v volilni imenik. Dokumentacija teh volilnih komisij za sestavo volilnega imenika je postala del volilne dokumentacije, ki se ni trajno arhivirala, ampak vedno le najpozneje do naslednjih volitev).

Podrobnejša merila za izpolnjevanje pogoja iz tretjega in četrtega odstavka 35. člena ZEVP-1 (peti odstavek 35. člena ZEVP-1) je sprejel Svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti in so bila dostopna tako pri komisiji kot pri Uradu te skupnosti, prav tako pa so bila dostopna pri moravskotopliški skupnosti in komisiji. Podatkov o objavi teh meril v arhivu nimajo.

V obdobju od uveljavitve ZEVP-2, pristojne upravne enote,³¹ z izjemo enega primera na željo stranke ob vzpostavitvi evidence leta 2014 na lendavski, niso prejele zahtevkov, da se iz evidence volilne pravice izbriše podatek o volilni pravici državljana Republike Slovenije, pripadnika posamezne narodne skupnosti, tj. pripadnika avtohtone madžarske narodne skupnosti. Število podanih izjav za priznavanje volilne pravice pripadnikov avtohtone madžarske narodne skupnosti skupno od leta 2002 pa ostaja nezanesljivo, saj se evidence niso vodile, podatki so se čez čas zaradi različnih razlogov izgubljali, jih Varuh ni prejel ali pa so se vodili na različnih mestih nepošteno. 6.2-1/2022.

V zvezi z **italijansko narodno skupnostjo** je Varuh prejel pojasnila Obalne samoupravne skupnosti italijanske narodnosti, da ni bila nikoli ustanovljena splošna komisija avtohtone italijanske skupnosti, temveč so za to pristojne komisije občinskih samoupravnih narodnih skupnosti, ki sodelujejo neposredno z upravnimi enotami posamezne občine: Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Ankarana, Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Koper, Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Piran in Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Izola. Ankaranska je nastala po ustanovitvi občine (26. 2. 2015), pred tem je vpise v volilni imenik opravljala koprška. V primeru Ankarana je bila komisija s sklepom imenovana 11. 4. 2018.

Vezano na ureditev po ZEVP-2 (12. člen) so, z izjemo koprške, vse skupnosti sprejele podrobnejša merila za ugotavljanje volilne pravice pripadnika avtohtone italijanske narodne skupnosti.³² Koprška skupnost pa je 20. 7. 2016

31 Konkretno Lendava in Murska Sobota.

32 Svet ankaranske skupnosti je sprejel sklepe št. 14–18 o merilih za ugotavljanje volilne pravice pripadnika avtohtone italijanske narodne skupnosti v Ankaranu, št. 15–18 o postopku za priznanje volilne pravice pripadnika avtohtone italijanske narodne skupnosti v Ankaranu, ki sta bila objavljena v Uradnem listu št. 34/2018 z 21. 5. 2018 ter št. 17-18 o potrditvi Poslovnika Volilne komisije SSIN Ankarana; izolska skupnost je podrobnejša merila objavila v Uradnem listu RS št. 65/2018 s 5. 10. 2018 in v Uradnih objavah Občine Izola, št. 18/2018 s 1. 10. 2018; svet piranske skupnosti je na seji 29. 5. 2018 sprejel Sklep o postopku priznavanja volilne pravice pripadnikom italijanske narodne skupnosti v Piranu, ki je bil objavljen v Uradnem listu št. 57/2018, ter Postopek za priznanje glasovalne pravice članov italijanske

sprejela sklep št. 976/2016 o merilih iz 35. člena ZEVP-1 in 12. člena ZEVP-2, **da se ne bo poslužila podrobnejših meril za ugotavljanje volilne pravice** pripadnikov avtohtone italijanske narodne skupnosti, saj so samoizjava o pripadnosti italijanski narodnosti in pogoji iz 3. odstavka 12. člena ZEVP-2 dovolj določni. 7. 11. 2022 je sprejela Pravilnik Komisije za preverjanje pogojev za vpis v volilni imenik po sklepu o ureditvi Komisije za preverjanje pogojev za vpis v volilni imenik št. 22-214/2022, z javno informacijo na svoji spletni strani.

Po razpoložljivih podatkih so posamezne komisije v tem obdobju, tj. od 2014 do 2022, vezano na ZEVP-2, obravnavale skupaj 549 izjav, pri čemer so koprška, koprška za Ankaran, ankaranska in izolska priznale in zahtevale vpis volilne pravice pri upravni enoti glede vseh prejetih izjav (403); piranska pa je sporočila podatke le za obdobje 2016 do 2022, in sicer za 135 primerov. Skupaj navedene štiri komisije niso izdale odločb o neizpolnjevanju pogojev za priznavanje volilne pravice državljanov Republike Slovenije, pripadnikov italijanske narodne skupnosti, piranska pa je med letoma 2020 in 2022 zavrnila 23 prosilcev (v nobenem primeru ni bilo iskano sodno varstvo).

Vezano na ZEVP-1 so komisije posredovale razpoložljive podatke. Koprška za Ankaran je prejela 10 vlog za priznanje volilne pravice pripadnika avtohtone italijanske skupnosti v občini Ankaran (vse 2014) in opravila 9 vpisov v volilni imenik, ker je 1 vloga prispela s strani mladoletne osebe. Komisija ni izdala odločb o neizpolnjevanju določenih pogojev za priznanje volilne pravice. Piranska v danem roku ni mogla zagotoviti podatkov. Izolska je za obdobje 29. 6. 2002–13. 9. 2014 posredovala podatke, ki jih je imela na razpolago, in sicer 182 izjav (na sledljivost podatkov so vplivale kadrovske spremembe v 20 letih, nekateri dokumenti niso bili arhivirani in niso bili več dostopni v prostorih tajništva). V tem obdobju je obravnavala 173 primerov in pri vseh opravila vpis. Koprška je v tem obdobju priznala pripadnost in opravila vpis v volilni imenik v 19 primerih. **Skupaj je bilo po razpoložljivih podatkih opravljeno 383 vpisov v volilni imenik.**

Glede podrobnejših meril za izpolnjevanje pogoja iz tretjega in četrtega odstavka 35. člena ZEVP-1 je ankaranska skupnost pojasnila, da so bila ta leta 2014 predmet koprške; izolska in koprška v tem času nista objavili podrobnejših meril iz 35. člena ZEVP-1, piranska pa podatkov ni uspela poiskati.

Pristojne upravne enote,³³ z izjemo koprške, ki je prejela eno zahtevo komisije za izbris³⁴ volilne pravice državljana Republike Slovenije, pripadnika avtohtone italijanske narodne skupnosti, niso prejemale tozadevnih zahtev. Število podanih izjav **za priznavanje volilne pravice pripadnikov avtohtone italijanske narodne skupnosti skupno od leta 2002 pa ostaja nezanesljivo, saj se evidence niso vodile, podatki so se** čez čas zaradi različnih razlogov izgubljali, jih Varuh ni prejel ali pa so se vodili na različnih mestih nepoenoteno.

narodne skupnosti in Sklep o merilih za ugotavljanje volilne pravice pripadnikov avtohtone italijanske narodne skupnosti občine Piran.

33 Konkretno Koper, Izola in Piran.

34 Z razlogi za izbris ni seznanjena.

Izpostavimo naj še, da je izolska skupnost izpostavila t. i. **problematiko »izbrisa« posebne volilne pravice tistim državljanom Republike Slovenije, pripadnikom italijanske narodne skupnosti, ki so v obdobju pred uveljavitvijo ZVEP-2 odjavili prebivališče na območju Občine Izola zaradi selitve v drugo občino.** Ti posamezniki naj v sistemu EVP ne bi imeli vpisanega podatka o posebni volilni pravici, čeprav jim jo je izolska komisija pred leti že uspešno priznala. Izolska upravna enota naj bi pojasnila, da ni pristojna za vpis podatka o posebni volilni pravici v sistemu EVP tem državljanom, ker zaradi menjave prebivališča niso več občani Občine Izola. Tudi upravne enote z območij novih prebivališč preseljenih državljanov ne vpišejo podatka o posebni volilni pravici na zahtevo izolske skupnosti, saj je slednja pristojna le za območje Občine Izola. To Varuh še preučuje. 6.2-1/2022.

V preostanku tega razdelka želimo поблиže predstaviti še dve obravnavani zadevi, obe sta bili povezani z avtohtono madžarsko narodno skupnostjo.

Poročali smo že o poslovanju enega izmed komunalnih podjetij na območju, kjer je poleg slovenščine uradni jezik tudi madžarščina.³⁵ Tokrat pa smo prejeli očitke, da **uslužbenec bencinskega servisa na dvojezičnem območju v komunikaciji s pripadnikom madžarske narodne skupnosti ni uporabljal madžarskega jezika.** V zvezi s tem se je najprej obrnil na podjetje, ki pa je menilo, da predpisi³⁶ »izrecno ne določajo ustnega komuniciranja v jeziku narodne skupnosti, temveč določajo le posamezne procese poslovanja, pri katerih je potrebno poleg slovenskega jezika uporabljati oz. podati informacije tudi v jeziku narodne skupnosti«, zato nepravilnosti v konkretnem primeru ni ugotovilo. Pobudnik je menil, da je stališče podjetja sovražno, ponižujoče in diskriminatorno do pripadnikov madžarske narodne manjšine. Razumeli smo lahko, da je opisani dogodek pobudnika prizadel, vendar pa smo mu morali pojasniti, da Varuh skladno s svojimi z ustavo in zakonom določenimi pooblastili ne more posredovati pri pravni osebi zasebnega prava brez javnih pooblastil, kar je veljalo tudi za konkretno podjetje, ki ima v lasti bencinski servis. Nadzor nad izvrševanjem predpisov, ki se nanašajo na uporabo madžarskega jezika pri poslovanju s potrošniki, opravlja Tržni inšpektorat Republike Slovenije.³⁷ Prepovedana je tudi diskriminacija zaradi katerekoli okoliščine, izrecno tudi zaradi jezika in/ali narodnosti,³⁸ pri čemer lahko vsakdo vloži predlog za obravnavo domnevne diskriminacije pri Zagovorniku načela enakosti, ki ima (za razliko od Varuha) pooblastila tudi v razmerju do zasebnopravnih subjektov brez javnih pooblastil.

Naknadno se je izkazalo, da pobudnik ni bil zadovoljen z odzivom Tržnega inšpektorata, ki ni ugotovil nepravilnosti pri dvojezičnem poslovanju družbe

35 V tej smeri gl. str. 123–124 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

36 Sklicevali so se na ZVPot, Pravilnik o uporabi jezikov narodnih skupnosti v procesih poslovanja podjetij s potrošniki na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, in ZJRS.

37 Varuh je v preteklosti (samoiniciativno) tudi že preverjal, kako je tržni inšpektorat obravnaval potrošniške zadeve z elementom narodnih skupnosti in o tem poročal na str. 118–119 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

38 Drugi odstavek 4. člena ZVarD.

Petrol niti z, kot je to označil, »*političnim pritrdilnim mnenjem*« Zagovornika načela enakosti. Pobudnik je opozarjal, da 11. člen URS v drugem stavku opredeljuje madžarščino kot uradni jezik na dvojezičnem področju in da je ustavno sodišče že zavzelo stališče, da je madžarski jezik na dvojezičnih področjih uradni jezik. Glede na to smo spomnili na razlago navedenega ustavnega člena iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-218/04-31 z 20. 4. 2006: »*Po tej določbi je uradni jezik v Sloveniji slovenščina, na območjih občin, v katerih živita italijanska in madžarska narodna skupnost, pa tudi italijanščina ali madžarščina. Iz tega izhaja dolžnost državnih organov in drugih organov, ki opravljajo javno službo, ter organov lokalnih skupnosti, da poslušajo in uradujejo v slovenskem jeziku, na območjih občin, v katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, pa tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. Posredno iz te določbe izhaja tudi pravica posameznika, da uporablja pred državnimi organi in organi, ki opravljajo javno službo, slovenski jezik, oziroma na omenjenih območjih italijanski ali madžarski jezik.*« Zlasti pomenljiv pa je zadnji stavek iz citirane 9. točke iste odločbe: »*Glede na navedeno **obveznosti poslovanja s potrošniki tudi v jeziku narodne skupnosti ni mogoče utemeljevati z 11. členom Ustave***«. 6.2-3/2022.

Na Varuha se je obrnil tudi predsednik sveta Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava **v zvezi z volitvami v svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti**. Kot je navajal, je imel navedeni svet ustanovno sejo, na kateri se (skladno s tretjim odstavkom 20. člena statuta) imenuje 10 članov v svet Pomurske madžarske samoupravne skupnosti. Težava je nastala, ker dva člana prvonavedene narodne skupnosti nista želela biti imenovana v svet drugonavedene, zaradi česar je med svetniki nastal spor – nekateri so menili, da se v to nikogar ne more siliti, drugi pa so nasprotno vztrajali, naj bodo na glasovnici vsi člani sveta.

URS v prvem odstavku 43. člena določa, da je volilna pravica splošna in enaka. V drugem odstavku istega člena je določeno, da ima vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, pravico voliti in biti voljen. Iz slednjega je v strokovni literaturi³⁹ že bil izpeljan sklep, **da URS ne zapoveduje hkrati tudi volilne dolžnosti**, kar pomeni, da je sestavni del svobodnega izvrševanja volilne pravice tudi **pravica, da se volilni upravičenec volitev sploh ne udeleži**.⁴⁰

39 Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, komentar k 43. členu (»Opredelitev in razmerje do drugih ustavnih določb«, Jadranka Sovdat, točka 5).

40 Obseg varstva volilne pravice po 43. členu URS se nanaša na volitve v predstavniški organ (državni zbor), na volitve v tiste državne organe, za katere ustava zapoveduje splošne volitve (npr. predsednik republike), in za volitve članov predstavniških teles lokalne samouprave in županov (povzeto iz vira v prejšnji opombi, točki 15, 16). Vežano na obseg varstva volilne pravice pa ne gre spregledati stališča ustavnega sodnika dr. Grada iz odklonilnega ločenega mnenja št. Up-3486/07, Up-3503/07, Up-3768/07 z 29. 1. 2008., v katerem navaja: »Volilna pravica je torej pravica, ki zagotavlja ter določa vsebino in obseg sodelovanja državljanov pri oblikovanju vseh voljenih državnih organov, ker zagotavlja demokratično oblikovanje in nadzor nad temeljnimi državnimi organi. S tega vidika je treba šteti volilno pravico za izvedbo načela demokratičnosti iz prvega člena Ustave, ki posamezniku zagotavlja sodelovanje pri oblikovanju vseh temeljnih državnih organov. To pomeni, da garancije iz 43. člena Ustave (aktivna in pasivna volilna pravica, splošna in enaka volilna pravica, enake možnosti moških in žensk pri kandidiranju) veljajo za vse volitve ...«

URS v drugem odstavku 64. člena med drugim določa, da na območjih, kjer živi avtohtoni madžarska in italijanska narodna skupnost, njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic ustanovijo svoje samoupravne skupnosti. Podlaga za to je ZSNS, ki med drugim določa, da so samoupravne narodne skupnosti ustanovljene za uresničevanje posebnih pravic in za organizirano sodelovanje pri javnih zadevah. Te skupnosti so osebe javnega prava (2. člen). Pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki avtohtono živijo na narodnostno mešanih območjih, ustanovijo občinske skupnosti (6. člen). Najvišji organ občinske samoupravne narodne skupnosti je svet samoupravne narodne skupnosti, ki ga izvolijo pripadniki narodne skupnosti na neposrednih volitvah (7. člen). V 8. členu istega zakona pa je določeno, da imajo »pravico voliti in biti voljen za člana sveta občinske samoupravne narodne skupnosti pripadniki narodne skupnosti, ...«. Ni torej dvoma, da **nihče ni dolžan kandidirati za člana sveta občinske samoupravne narodne skupnosti, pač pa je to njegova pravica.**

Občinske samoupravne narodne skupnosti se povezujejo v italijansko oziroma madžarsko samoupravno narodno skupnost v Republiki Sloveniji, njen najvišji organ pa je svet samoupravne narodne skupnosti (9. člen ZSNS), v konkretnem primeru je to svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti. V 11. členu istega zakona je določeno, da se **s statutom** samoupravne narodne skupnosti podrobneje določi med drugim tudi **način volitev v njene organe**. Statut Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti v 9. členu določa, da je svet najvišji organ in šteje 21 članov, ki jih **izvolijo** sveti občinskih madžarskih samoupravnih narodnih skupnosti, in da ima v svetu Madžarska samoupravna narodna skupnost občine Lendava 10 članov. **Predmetni statut je relativno ohlapen, saj ne določa niti, kdo in na kakšen način lahko sploh kandidira na volitvah za svet.** Statut ureditev tega vprašanja torej prepušča posameznim občinskim samoupravnim narodnim skupnostim, vendarle pa pri tem uporablja besedo »izvoliti«.

Nekoliko podrobneje zadevo ureja statut Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava, in sicer v tretjem odstavku 20. člena, v katerem določa, da svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti na svoji ustanovni seji imenuje člane v svet; da so člani sveta, ki so imenovani v svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti, na njegovih sejah dolžni zastopati sklepe, ki jih je sprejel svet Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava, in da so imenovani člani lahko odpoklicani⁴¹ na način, kot so bili imenovani.

Glede na koncept volilne pravice v Republiki Sloveniji, ki izhaja iz zgoraj predstavljenih ustavnih določb, in na podlagi analogije z volitvami v svet občinskih samoupravnih narodnih skupnosti, ni mogoče še dovolj prepričljivo zagovarjati stališča, da je član sveta občinske samoupravne narodne

41 V 23. členu Statut MSNSOL določa, da Svet svoje predstavnike oziroma člane, imenovane v svete različnih organizacij in ustanov, lahko odpokliče tudi pred potekom mandata, med drugim če predstavnik oziroma član v zvezi s to svojo funkcijo ne zastopa stališč in sklepov MSNSOL ali če se predstavnik oziroma član trikrat zaporedoma neopravičeno ne udeleži seje.

skupnosti dolžan kandidirati na volitvah za člana sveta Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti. Dolžnost člana sveta Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava kandidirati na volitvah za člana sveta Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti ali ga (proti volji) predstavljati v Pomurski madžarski samoupravni narodni skupnosti namreč ne izhaja iz Statuta Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti, niti iz statuta Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava ali kakega drugega predpisa. Nenazadnje bi bila tudi edina sankcija za kandidata, ki bi bil proti svoji volji imenovan za člana sveta Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti in se sej sveta ne bi udeleževal, v tem, da bi se ga odpoklicalo iz sveta, ni pa to razlog, da bi (predčasno) prenehal njegov mandat v svetu Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava.

Varuh je pobudniku sklepno pojasnil, da je zakonodajalec pri oblikovanju sveta samoupravne narodne skupnosti sami skupnosti podelil široko avtonomijo, saj v statutu lahko sama določi med drugim tudi način volitev (11. člen ZSNS), vendar pa svet Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti v statutu te možnosti (še) ni podrobneje izpeljal. Varuh je predsednika sveta Madžarske samoupravne narodne skupnosti občine Lendava zato spodbudil, naj razmisli, ali ne bi šlo v izogib nejasnostim svetu Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti v sprejem predlagati ustreznih dopolnitev statuta. 5.2-16/2022.

2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih

Hkrati z zgoraj že omenjenim obravnavanjem okoliščin v zvezi z volilno pravico državljanov Republike Slovenije, pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, **se je Varuh na lastno pobudo podrobneje ukvarjal tudi z volilno pravico državljanov Republike Slovenije, pripadnikov romske skupnosti.** Skladno z 39. členom ZLS so občine Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogaševci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje in Turnišče dolžne zagotoviti pravico v občini naseljene romske skupnosti do enega predstavnika v občinskem svetu. Le kot zanimivost naj k temu še dodamo, da je Varuh prejel tudi klic Roma, ki živi v romskem naselju v Beltincih in je bil kritičen (poleg občine, ki da dobi denar za Rome, v romsko naselje pa sploh ne pride nihče, in novega župana, ki da naselja ni prišel pogledati niti enkrat), da tudi *romski svetnik za njih ne dela*.

Posebne občinske komisije romske skupnosti so na podlagi razpoložljivih podatkov v obdobju od uveljavitve **ZEVP-2 prejele 938 izjav**. Od tega so v **914 primerih ugotovljale in priznale volilno pravico. Komisija občine Puconci je v dveh primerih izdala negativno odločbo zaradi selitve z območja Občine Puconci (sodno varstvo ni bilo iskano)**. Komisiji romske skupnosti občin Kočevje oziroma Skupne občinske uprave občin Kočevje, Kostel in Osilnica ter Komisija romske skupnosti Občine Šentjernej podatkov zaradi odsotnosti arhiva oziroma odsotnosti vodenja evidenc nista sporočili.

Vezano na ZEVP-1 so posebne občinske komisije romske skupnosti na podlagi razpoložljivih podatkov prejele izjave in ugotovljale pripadnost romski skupnosti v 1809 primerih. Od tega so jo v 1808 primerih priznale in opravile vpis v volilni imenik državljanov Republike Slovenije, pripadnikov romske skupnosti (tretji odstavek 41. člena ZEVP-1); v enem primeru pa je izdala negativno odločbo Komisija romske skupnosti občine Grosuplje, ker vlagatelj ni imel prijavljenega stalnega prebivališča na območju občine Grosuplje (ni bilo iskanega sodnega varstva). Komisija romske skupnosti občine Kočevje oziroma Skupne občinske uprave občin Kočevje, Kostel in Osilnica ter Komisija romske skupnosti Občine Dobrovnik, Komisija romske skupnosti Občine Lendava, Komisija romske skupnosti Občine Šentjernej in Komisija romske skupnosti Občine Trebnje podatkov zaradi odsotnosti arhiva oziroma odsotnosti vodenja evidenc, kadrovskih sprememb v občinski upravi, sprememb na področju hranjenja dokumentarnega gradiva idr. niso sporočile.

Število podanih izjav za priznavanje volilne pravice pripadnikov romske skupnosti skupno od leta 2002 tako ostaja nezanesljivo, saj se evidence niso vodile, podatki so se **čez čas zaradi različnih razlogov izgubljali, jih Varuh ni prejel ali pa so se vodili na različnih mestih nepoenoteno.**

Občine so podale različne odgovore glede podrobnejših meril za izpolnjevanje pogoja iz tretjega in četrtega odstavka 41. člena ZEVP-1 (peti odstavek 41. člena ZEVP-1). Obenem so odgovarjale tudi glede posebnih Meril za vpis v evidenco volilne pravice državljanov Republike Slovenije, pripadnika romske skupnosti, ki jih je sprejel Svet romske skupnosti Republike Slovenije.

Občine Črnomelj, Krško, Kuzma in Murska Sobota so navedle, da je merila sprejel Svet romske skupnosti Republike Slovenije, Občina Kuzma pa, da so bila objavljena v Uradnem listu (primer Uradni list RS, št. 98/13⁴²). Občina Cankova in Občina Rogašovci sta sporočili, da so bila **podrobnejša merila sprejeta s strani Sveta Romske skupnosti 3. 8. 2015,⁴³ niso pa bila javno objavljena.⁴⁴** Občina Rogašovci je pojasnila še, da so bila merila oz. pogoji za vpis v volilni imenik (Uradni list RS, št. 46/2014⁴⁵) objavljeni v Sklepu o imenovanju komisije za pripravo volilnega imenika pripadnikov romske skupnosti občine Rogašovci. Občine Dobrovnik, Kočevje, Krško, Lendava, Metlika in Novo mesto so sporočile, da bodisi ni razvidnih podatkov bodisi merila za izpolnjevanje pogoja iz tretjega in četrtega odstavka 41. člena ZEVP-1 (peti odstavek 41. člena ZEVP-1)

42 Varuh sklepa, da Občina Kuzma tu navaja objavo ZEVP-2.

43 Tudi Svet romske skupnosti Republike Slovenije navaja letnico sprejetja 2015 (Merila za vpis v evidenco volilne pravice državljanov RS - pripadnika romske skupnosti sicer nosijo datum sprejetja 20. 1. 2016, ki ga navajajo tudi nekatere druge občine).

44 O tem, da niso bila javno objavljena, v nadaljevanju Svet romske skupnosti Republike Slovenije.

45 »Komisija za sestavo volilnega imenika vpiše v volilni imenik državljanov RS pripadnikov romske skupnosti, polnoletnega državljanov RS, pripadnika romske skupnosti, ki ima prijavljeno stalno prebivališče v Občini Rogašovci. Pripadnost romski skupnosti se ugotavlja na podlagi izjave državljanov RS pripadnika romske skupnosti oziroma na podlagi vpisa v volilni imenik državljanov RS pripadnikov romske skupnosti na preteklih volitvah. Komisija predloži volilni imenik najpozneje v 15 dneh po razpisu volitev pristojnemu organu v potrditev.« (2. člen Sklepa o imenovanju komisije za pripravo volilnega imenika pripadnikov romske skupnosti občine Rogašovci z 12. 6. 2014).

niso bila sprejeta, ker niso bila predvidena. Občine Puconci, Šentjernej, Trebnje in Turnišče niso podale pojasnil pri tem vprašanju.

Merila in izjave fizično prejmejo pripadniki romske skupnosti v občinah Beltinci in Črenšovci; **na občinskih spletnih straneh** so jih po pojasnilih objavile občine Beltinci, Črnomelj, Semič in Kočevje; **na oglasnih tablah občin** so merila objavile občine Črnomelj, Grosuplje, Semič in Tišina; **v lokalnem časopisu** jih pred vsakimi volitvami objavi Občina Črnomelj, medtem ko jih na vseh oglasnih tablah v občini in na **avtobusnem postajališču** objavi Občina Semič.

Varuh je na podlagi prejetih odzivov lahko tudi ugotovil, da **nobena upravna enota ni prejela zahteve za izbris podatka o volilni pravici državljana Republike Slovenije, pripadnika romske skupnosti iz evidence volilne pravice. Črnomaljska in metliška upravna enota sta ob tem dodatno pojasnili, da ne vodita seznama o vpisih oziroma izbrisih posameznikov iz evidence romske skupnosti, saj se podatek o tem vnaša za posameznika oziroma za posameznega volivca in se hkrati tudi vpis oziroma izbris v evidenci volilne pravice lahko pregleduje samo za posameznega volivca. Seznam o tem naj bi vodilo MNZ.**

Izpostaviti gre tudi nekaj dobrih praks. Posamezne občine so kot take navajale npr. fizični obisk romskih zaselkov, ob tem pa razdeljevanje meril in izjav ter informiranje. Komisija občine Beltinci **pred vsakimi volitvami fizično obiše romska zaselka v občini in pripadnike romske skupnosti podučijo o pravici do vpisa v volilni imenik. Merila in izjave fizično prejme vsako gospodinjstvo v romskih zaselkih.** Pripadniki romske skupnosti so tudi obveščeni, da možnost izjaviti se za pripadnika romske skupnosti ni vezana samo na aktivnosti pred izvedbo volitev. Občina Črenšovci pa npr. meni, da so **angažiranje romskih posameznikov v naseljih, predstavnika romske skupnosti, imenovanega v Komisijo, dopis, ki ga prejme vsako romsko gospodinjstvo, ter pojasnila najboljše način informiranja in da je tudi dobro sprejet med prebivalci romskih naselij.**

V Občini Semič je poleg javnih objav na oglasnih tablah po občini **o možnostih vpisa v volilni imenik z obiskom v naselju obvestilo Društvo Roma Semič.** Občina Trebnje je dosegla **premik k opredeljevanju za pripadnika romske skupnosti glede posebne volilne pravice »zgolj na način, da so člani komisije romske skupnosti pridobivali izjave za vpis v evidenco volilne pravice državljana RS – pripadnika romske skupnosti na terenu, saj je v postopkih pridobivanja posebne volilne pravice mogoče zaznati pasivnost pripadnikov romske skupnosti«.**

Po drugi strani je **glede pasivnosti romske skupnosti** kar nekaj občin navedlo, da so **izjave prejemali izključno v volilnih letih oz. v času lokalnih volitev oz. neposredno pred volitvami (torej v letih 2002, 2006, 2010, 2014, 2018).** Te občine so Cankova, Črenšovci, Krško, Kuzma, Rogašovci, Šentjernej in Tišina. Občina Črenšovci pri tem opaža, da jih **vlagajo predvsem tisti pripadniki romske skupnosti, ki bodo v volilnem letu imeli pravico prvič voliti.** Obči-

na Tišina pa je sporočila, da je **Komisija aktivna vsa štiri leta, za kolikor je imenovana, vendar v vmesnem času ni interesa s strani romske skupnosti.** Občini Grosuplje in Šentjernej sta sporočili še podatke **o nizki volilni udeležbi predstavnikov romske skupnosti.** Občina Turnišče pa denimo **ob volitvah ali med posameznimi obdobji ni prejela tovrstnih zahtev pri uveljavljanju volilne pravice pripadnikov romske skupnosti** (odsotnost težav vidi v tem, da je za »območje oz. regijo je specifično dejstvo, da imajo vsi, ki se uvrščajo na te sezname prijavljeno stalno prebivališče v naseljih ali po celotni občini, saj so bivalne razmere boljše urejene kot drugje po Sloveniji«).

Svet romske skupnosti Republike Slovenije je sprejel Merila za vpis v evidenco volilne pravice državljana RS – pripadnika romske skupnosti 20. 1. 2016. Merila so bila poslana dvajsetim občinam, nekatere so jih objavile na spletnih straneh. Kot so priznali, Svet romske skupnosti Republike Slovenije meril ni dal objaviti v Uradni list RS, »ker nismo vedeli, da jih moramo«,⁴⁶ objavljena pa sicer so na njegovi spletni strani.



Državna volilna komisija je bila v enem primeru s strani MJU leta 2015 obveščena, da po njihovih informacijah Občina Grosuplje na rednih lokalnih volitvah v občinski svet ni izvedla volitev občinskega svetnika – predstavnika romske skupnosti ter da navedena občina ni sledila usmeritvam Službe za lokalno samoupravo s 24. 10. 2014, v katerih je bilo navedeno, da mora storiti vse potrebno za izvolitev romskega občinskega svetnika. Če občina ne zagotovi romski skupnosti pravice do enega predstavnika v občinskem svetu do vsakokratnega razpisa rednih lokalnih volitev, izvede te volitve državna volilna komisija na podlagi zakona, ki ureja lokalne volitve (sedmi odstavek 39. člena ZLS). Državna volilna komisija je nato z dopisom obvestila Upravno enoto Grosuplje, Urad za narodnosti Republike Slovenije in Svet romske skupnosti, da bo izvedla volitve za enega člana občinskega sveta – predstavnika romske skupnosti v občini in jih pozvala k posredovanju predlogov za imenovanje komisije za sestavo volilnega imenika. Po prejetju predlogov je Državna volilna komisija na podlagi sedmega in osmega odstavka 39. člena ZLS 12. 2. 2015 sprejela Sklep o razpisu volitev člana občinskega sveta, predstavnika romske skupnosti v Občini Grosuplje, s katerim je določila tudi datum volitev člana občinskega sveta predstavnika romske skupnosti ter da se za dan razpisa volitev, ko začnejo teči roki za volilna opravila, šteje 23. 2. 2015. Na isti seji je Državna volilna komisija na podlagi sedmega in osmega odstavka 39. člena ZLS sprejela tudi sklep o določitvi volišč. Volitve so bile izvedene, Državna volilna komisija pa je na 47. seji 16. 4. 2015 sprejela Poročilo o izidu volitev enega člana občinskega sveta Občine Grosuplje – predstavnika romske skupnosti v Občini Grosuplje, ki so bile 12. 4. 2015. Občina Grosuplje je v tej smeri pojasnila, da **je volitve predstavnika romske skupnosti prvič izvedla na lokalnih volitvah 18. 11. 2018**, pred tem je volitve predstavnika romske skupnosti v občini Grosuplje izvajala Državna volilna komisija, ki je tudi imenovala dosedanje Komisije za pripravo

⁴⁶ Peti odstavek 12. člena ZEVP-2 določa, da se podrobnejša merila za ugotavljanje volilne pravice pripadnika romske skupnosti objavijo v uradnem glasilu občin, v katerih imajo posebno volilno pravico pripadniki romske skupnosti, in v Uradnem listu Republike Slovenije.

volilnega imenika pripadnikov romske skupnosti na območju občine Grosuplje (zadnji komisiji, ki jo je imenovala navedena komisija, je potekel mandat leta 2020). 6.3-1/2022.

Podrobneje o (ne)učinkovitosti kaznovalnega prava v zvezi z Romi

Epidemija bolezni covid-19 je bistveno vplivala tudi na Varuhovo terensko delo. Decembra 2021 smo vendarle na povabilo županov že obiskali Mestno občino Novo mesto in Občino Šentjernej, pri čemer je bila poleg aktivnosti lokalnih oblasti v smeri vključevanja romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov v slovensko družbo izpostavljena tudi varnostna problematika,⁴⁷ zlasti neučinkovitost prekrškovnih sankcij (v smislu specialne in generalne prevencije), kar smo nato obravnavali še v letu 2022. Po mnenju sogovornikov se varnostna situacija v romskih naseljih in v njihovi (ne)posredni okolici poslabšuje, okoliško prebivalstvo pa izgublja zaupanje v pravno državo ter učinkovitost pravnega sistema pri zaščiti njihovih temeljnih pravic, kot sta pravica do osebne varnosti in premoženjske pravice (izpostavljene so bile npr. pogoste kraje akumulatorjev, gum, vozil in ogrožanje življenj zaradi nevarne vožnje, katere žrtev da so tudi policisti). Kot smo s strani predstavnikov obeh občin lahko takrat slišali, **je med tamkajšnjim večinskim prebivalstvom zato pogost občutek, da ima romska skupnost pri kazenski oziroma prekrškovni obravnavi privilegije in ugodnejšo obravnavo, da se pripadnike te skupnosti »pozitivno diskriminira«, v vsakem primeru pa, da sankcije ne dosežejo namena (povratništvo).**⁴⁸ Neizterjani dolgovi iz naslova neplačanih glob naj bi v posameznih primerih presegali več tisoč evrov. V ponazoritev arogance obravnavanih oseb je bil predstavljen primer, ko naj bi ob obravnavi nekega osumljenca, ki je nepravilno posedoval strelno orožje, ta policistu rekel, naj ne izgublja časa in hitro napiše kazen, plačal pa da je tako ali tako ne bo. Varuh se je za odziv na te očitke obrnil na policijo.

Policija je odločno zanikala, da bi imela za obravnavo storilcev prekrškov dvojna merila in navedla, da se policija pogosto srečuje s primeri, ko prijavitelji (anonimno) obvestijo policijo o deviantnem dogodku, vendar pa se ne želijo izpostaviti v nadaljnjih postopkih kot priče ali oškodovanci, to pa predstavlja bistveno oviro za nadaljevanje obravnave kaznivega ravnanja v zadevah, ko je njuni pogoj obstoj oškodovanca (npr. hrupna glasba, nedostojno vedenje). Policija trdi, da odreagira na vsako prijavo prekrškov oziroma kaznivih dejanj, v primerih očitnega nesorazmernega bogatenja Romov in sumov o nenapovedovanju dohodkov pa poda poročilo na Finančno upravo Republike Slovenije, vendar povratnih informacij ne prejme.

Policija je v svojem odzivu tudi izpostavila, da so navedbe o omalovaževalnem odnosu Romov kot storilcev prekrškov, povečane problematike, povezane z drogami, krajah, tatvinah in oderuštvu ter neupoštevanju prometnih

47 Pojav prepovedanih drog, streljanje z orožjem, medsebojno izsiljevanje in oderuštvo

48 Podobne poglede večkrat zasledimo tudi v prejetih pobudah.

predpisov »predstavljene dokaj stereotipno, saj se takšni nedostojni odnosi storilcev pojavljajo v celotni družbi in ne samo pri Romih«. Vezano posebej na obravnavo pripadnikov romske skupnosti pa je policija zatrdila, da obravnava finančne preiskave v tistih primerih, kjer je podlaga za to, ter da drži, da je njihov končen epilog pogosto nič; da pogosto prihaja do zavržb kazenskih ovadb, kar pri storilcih ne vpliva na to, da tudi v nadaljevanju ne bi izvajali istovrstnih kaznivih dejanj; da pogojne obsodbe na storilce nimajo edukativnega vpliva; da se pogosto ob izvajanju istovrstnih kaznivih dejanj pogojne obsodbe ne spremenijo v zaporne kazni, kar pri storilcih ne doseže svojega namena, pri čemer pa **policija na odločanje sodišč nima velikega vpliva.** Posebej pa je policija še navedla, da ima **težavo pri obravnavi mladoletnih storilcev kaznivih dejanj, saj z izjemo vzgojnega ukrepa namestitve v zavod »mladoletni storilci nimajo nobenih vzgojnih ukrepov, ki bi na njih pozitivno vplivali«, zato pa kljub že večkratnim obravnavam nadaljujejo z izvrševanjem najrazličnejših kaznivih dejanj (tatvine v trgovinah, vlamljajo, izvajajo kazniva dejanja z elementi nasilja ...).**

Kaznovalna politika v primerih obravnave pripadnikov romske skupnosti torej v očeh mnogih ne učinkuje specialno in/ali generalno preventivno.⁴⁹

Pri razlogih za takšno stanje se pogosto omenja specifičen odnos do zasebne lastnine s strani pripadnikov romske skupnosti, posebej tudi okoliščino, da nimajo premoženja, na katerega bi bilo moč oblastno poseči proti njihovi volji. Toda ZP-1 glede globe ali glob, ki jih ni moč izterjati po pravilih upravne izvršbe, določa, da se sankcijo izvrši tako, da sodišče za vsakih začelih 100 evrov globe določi en dan zavora, pri čemer zavora ne sme biti daljši od 90 dni (prvi odstavek 20.a člena). Varuh se je zato na policijo obrnil še za informacije o **izkušnjah policije glede učinkovitosti instituta nadomestnega zavora v primeru neplačanih glob.** Glede tega je policija pojasnila, da po izpolnjenem paricijskem roku terjatev odstopi Finančni upravi Republike Slovenije, potem pa ima nadaljnje izkušnje z nadomestnim zavorom samo z vidika realizacije, ko na podlagi odredbe sodišča storilca privede v prostore zavoda za prestajanje nadomestnega zavora, zato policija *»ne more v celoti podati ustreznega odgovora o svojih izkušnjah glede učinkovitosti instituta nadomestnega zavora v primeru neplačanih glob s strani pripadnikov romske skupnosti.«* Ob tem opozarjajo, da policija ne vodi podatkov o etnični pripadnosti obravnavanih oseb, saj da za to ni ustrezne pravne podlage. Dodali pa so, da iz letnih poročil Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij Ministrstva za pravosodje izhaja, da je bilo v posameznih zavodih zaradi izvrševanja odrejenega nadomestnega zavora 43 oseb v letu 2020, 25 oseb v letu 2019 in 3 osebe v letu 2018; da se ti podatki se nanašajo na celotno populacijo ter da podatkov o tem, kako je pri izterljivosti glob med pripadniki romske skupnosti, ni možno posebej predstaviti.

⁴⁹ O tem npr. tudi Sedmo Poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji (Dokument št. 00701-1/2020-UN/8 s 5. 11. 2020) – za stališča policije glede tega glej npr. str. 49 in 51 Priloge 1 k omenjenemu poročilu, primeroma navedbo policije, »da so številni prekrškovi in kazensko pravni ter upravni ukrepi pri nezaposlenih stalnih kršiteljih, ki so povrh še brez finančnih ali materialnih sredstev za preživljanje, neučinkoviti z vidika odvratanja od izvrševanja istovrstnih ali podobnih dejanj«.

Kljub navedbam, da se zaradi umanjkanja pravne podlage ne vodi podatkov o etnični pripadnosti obravnavanih oseb, pa so v dokumentih vendarle vsaj občasno navedeni nekateri konkretni podatki o etnični pripadnosti obravnavanih oseb (npr. policija je Varuhu podala dokaj natančne podatke o številu obravnavanih zadev s področja zlorab socialnih transferjev v romski skupnosti ter nesorazmerja med dohodki in dejanskim stanjem v romski skupnosti), oziroma v poročilih podane ocene, za katere se zdi, da temeljijo na takšnih podatkih.⁵⁰ Zato se je Varuh ponovno obrnil na policijo za pojasnilo o tem, ali torej vendarle obstajajo podatki o pojavnosti kriminalitete znotraj romske skupnosti in **ali bi bilo delo policije lahko še bolj učinkovito, če bi bilo tovrstnih podatkov in ustreznih pravnih podlag za njihovo zbiranje še več** ter v kakšnem smislu bi takšni podatki/statistike policiji lahko pomagali pri izvajanju njenih nalog in pooblastil. Glede tega je **policija pojasnila, da določene podatke** »pridobi z naročilom, da v enotah iz drugih evidenc zberejo navedene podatke npr. da je ob prijavi prijavitelj navedel, da gre za kršitev v romskem naselju, da je iz zapisa dnevnika dogodkov razvidno, da so policisti intervenirali v določenem romskem naselju, po iskanju kršitev po kraju storitve, spremljanje zadev na določenih varnostno obremenjenih območjih, kjer se kasneje s proučevanjem negativnih pojavov načrtuje izvedba z zakonom določenih nalog, iz poznavanja problematike idr.«. Policija je nadalje pojasnila, da **takšno zbiranje zelenih podatkov terja** »velik angažma, da se pridobijo verodostojne informacije za pripravo odgovora in **ne gre za avtomatiziran proces, kjer bi lahko z računalniško obdelavo enostavno pridobili vse podatke** za pripravo odgovorov.«. Glede podatkov, ki jih je policija posredovala Varuhu o številu obravnavanih zadev s področja zlorab socialnih transferjev v romski skupnosti ter nesorazmerja med dohodki in dejanskim stanjem v romski skupnosti, so pojasnili, da »so bili pridobljeni na podlagi »ročnega pregleda« obravnavanih zadev in poznavanja primerov, da so bila dejanja ugotovljena v povezavi z obravnavo romske problematike«, ter da so bili ti podatki »od enot pridobljeni eksplicitno« na poziv Varuha.

Vezano na Varuhovo vprašanje o morebitni potrebi po (dodatnih) podatkih o pojavnosti kriminalitete znotraj romske skupnosti je policija pojasnila, da njevo delo temelji tudi na zbiranju obvestil in podatkov ter njihovi obdelavi; da rezultati analitičnih obdelav zbranih podatkov (tudi statističnih) vsekakor pripomorejo k lažjemu načrtovanju in bolj uspešnemu delu policije, pripomorejo pri izvajanju preventivnih in/ali operativnih aktivnostih in tudi pri obravnavanju raznih dogodkov, varnostnih situacij, prekrškov in kaznivih dejanj; da pa je pri zbiranju in obdelavi podatkov policija omejena z zakonskimi določili oziroma omejitvami, ki ščitijo pravice posameznikov, interesnih skupin, verskih skupnosti, etničnih ali narodnih manjšin ipd. Policija meni, da je veljavna zakonodaja skladna z ustavnimi določbami, ki preprečujejo prekomerne posege

50 Npr. na str. 50 Priloge I k Sedmemu Poročilu Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji (dokument št. 00701-1/2020-UN/8 s 5. 11. 2020) glede problematike drog policija navaja: »Problematika uživanja in preprodaje prepovedanih drog v romskih naseljih - v zadnjem času je zaznati evidenten porast problematike uživanja in preprodaje prepovedanih drog ter drugih psihoaktivnih snovi, kamor prihajajo uživalci prepovedanih drog, bodisi so uživalci teh substanc posamezni pripadniki romske skupnosti.« Gl. pa nadalje tudi str. 145 -146 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

organov oblasti v pravice posameznika ter da je »eden izmed takšnih ukrepov tudi prepoved zbiranja in obdelovanja podatkov o osebnostnih lastnostih posameznika (vera, barva kože, narodnost, rasa, versko prepričanje itd.), s katero se policija strinja in tudi spoštuje.«.

Zaradi varstva osebnih podatkov in z njim povezanih omejitev torej teze, da ima romska skupnost pri kazenski in prekrškovni obravnavi privilegije in ugodnejšo obravnavo ter da sankcije v tej skupnosti ne dosežejo namena, ni mogoče niti potrditi niti zanikati. 6.3-8/2021.

O **težavnem sobivanju romskega in večinskega prebivalstva** pa smo ponovno tudi v poročanem letu prejeli več pisnih pobud. Pobudnica iz Kočevja je tako v tej zvezi npr. navajala, da je vzrok težav na občini, kjer da za pritožbe drugih občanov ni posluha in se romska problematika rešuje enostransko, problematizirala pa je tudi nepripravljenost vključitve romske skupnosti v okolje ter poudarjala nevezdržnost življenja z njimi zaradi njihovega obnašanja, groženj ter strahu pred maščevanjem (6.3-3/2022); ena izmed vaških skupnosti v šentjernejski občini je v svojem pismu npr. omenjala nasilje romskih otrok v šoli, tj. spolno nadlegovanje, ustrahovanje, pretepanje in verbalno nasilje (6.3-5/2022); županja metliške občine pa nam je npr. posredovala zapisnik varnostnega sosveta v zvezi z eno izmed tamkajšnjih romskih družin (6.3-7/2022). V takšnih in temu podobnih primerih pojasnujemo zlasti naslednje.

V prvi vrsti gre spomniti, da slovenska ustava vsakomur zagotavlja pravico do dostojanstva in osebne varnosti (34. člen). **O problematiki sobivanja romskega in večinskega prebivalstva ter vključevanja pripadnikov romske skupnosti v slovensko družbo Varuh sicer poroča že vrsto let**⁵¹ in s tem v zvezi na občine in državo naslavlja nekatere konkretne predloge, glede katerih pa doslej prav veliko realizacije ni bilo.

Varuhovo že večkrat obelodanjeno temeljno stališče⁵² na predmetnem področju je, da pravna in komunalna neurejenost romskih naselij ogrožata uresničevanje človekovih in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov na eni strani in tudi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin preostalega prebivalstva, ki tamkaj živi, na drugi strani – in se tako oboji lahko upravičeno čutijo prizadete v svojem dostojanstvu, glede osebnostnih pravic, lastninske pravice, enakosti pred zakonom in navsezadnje tudi glede zaupanja v pravno državo kot tako. Prav tako je Varuh že dalj časa na načelnem stališču, da običaji in navade romske skupnosti ne opravičujejo nezakonitih dejanj ter da se tudi posebne pravice, ki jih romski skupnosti v 65. členu podeljuje URS, v ničemer ne nanašajo na opustitev odkrivanja ali pregona njihovih kaznivih dejanj oziroma prekr-

51 Gl. npr. Posebno poročilo Varuha o bivanjskih razmerah Romov na jugovzhodu Slovenije iz maja 2012 in npr. Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 104 in 105, ali pa npr. Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 142.

52 Gl. npr. str. 142 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

škov.⁵³ Podobno je Varuh že ob več priložnostih poudaril,⁵⁴ da zagotavljanja posebnega varstva romski skupnosti oziroma njenim pripadnikom ne gre enačiti z varstvom pred sleherno odgovornostjo za protipravno ravnanje.

Glede tega, da si ljudje v določenih okoliščinah ne upajo⁵⁵ poklicati policije in prijaviti njihovega delovanja, obnašanja, groženj, ker se bojijo posledic in maščevanja posameznih Romov, pa Varuh vselej poudarja,⁵⁶ da **smo na kazenskopravnem področju načeloma vsi enaki pred zakonom ter da se mora policija odzvati tudi na dogodke v romskih naseljih, ko gre za kršitve reda in miru ali druge prekrške ali kazniva dejanja – oziroma na nujnost prisotnosti policije v romskih naseljih, kjer še prihaja do različnih kršitev reda in miru ali drugih prekrškov ali kaznivih dejanj**. V primeru neposrednega ogrožanja osebne varnosti ali ogrožanja premoženja je torej **dolžna zaščititi policija** (tisti, ki se strinja z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, pa lahko skladno s 146. členom ZNPPol v roku 45 dni vloži pritožbo). Posebej v zvezi s šolskim okoljem gre še pripomniti, da imajo vsi otroci pravico do varnosti in spodbudnega okolja, za uresničevanje pravic v šolah pa so **odgovorni strokovni delavci šole oziroma še posebej ravnatelj**, ki je dolžan zagotoviti, da noben od učencev na šoli ni izpostavljen verbalnemu ali celo fizičnemu nasilju drugih šolarjev (starši pa se imajo tudi v primerih medvrstniškega nasilja možnost obrniti na **Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport**, ki je dolžan preveriti dejansko stanje in ukrepe šole za zaščito vseh učencev).

Tokratna ponazoritev težav pri urejanju romskega naselja

Na Varuha se je obrnil tudi prebivalec romskega naselja Krušče v brežiški občini in opozoril, da v naselju niso zagotovljeni osnovni bivalni pogoji, saj da Romi tam živijo brez elektrike in brez tople vode, zaradi česar jim je onemogočeno dostojno življenje in vključevanje v družbo, kar še posebej pesti otroke. Pobudnik je navajal, da v takih razmerah ni moč zagotavljati ustrezne ravni higijene, da prihaja do požarov in zastrupitev, da ne morejo ustrezno shranjevati hrane in da otroci ne morejo opravljati šolskih obveznosti.

Varuh že dalj časa kritično ocenjuje postopke komunalnega in pravnega urejanja romskih naselij, posebej tudi romskega naselja Krušče. O tej temi je Varuh med drugim pisal tudi v Posebnem poročilu iz leta 2012,⁵⁷ v katerem je opozoril, da neurejeno pravno stanje romskega naselja Krušče predstavlja kršitev pravic pripadnikov romske skupnosti in tudi kršitev lastninske pravice

53 Gl. npr. izjavo za javnost <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/romski-obicaji-ne-opravicujejo-nezakonitega-ravnanja/> ali Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 104.

54 Gl. npr. Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 76.

55 Po drugi strani pa je npr. iz posredovanega nam zapisnika varnostnega sosveta Občine Metlika izhajalo, da krajani neprimerna vedenja romske družine večkrat prijavijo policiji, ki se sicer odzove, krajani pa kljub pripravljenosti pričati na sodišču tja doslej še niso bili vabljeni kot pričé (ni bilo sicer razvidno, za kakšne vrste prijav je pri tem šlo).

56 Gl. npr. Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 139.

57 Str. 24.

(so)lastnikov zemljišč, na katerih stoji naselje. Na kršitve človekovih pravic v tem naselju je Varuh občino opozoril tudi leta 2013. Leta 2015 je župana znova opozoril na resnost kršitev človekovih pravic zaradi neurejenega pravnega statusa romskega naselja Krušče, zlasti z vidika izjemno dolgotrajnega reševanja problematike, in občini podal alternativna predloga – po enem bi občina prebivalce naselja Krušče preselila na drugo primerno lokacijo, kjer bi si ti lahko uredili bivališča, po drugem pa bi morala občina čim prej urediti razmerja s (so)lastniki zemljišč, na katerih je romsko naselje. Občina je odgovorila, da je sprejela *»Občinski prostorski načrt, ki opredeljuje romsko naselje Krušče kot stavbno zemljišče, kar bo omogočalo odkupe zemljišč«*. Varuh je nato v Letnem poročilu za leto 2017⁵⁸ izrazil zaskrbljenost, da se ureditev naselja odmika v daljno prihodnost – nadaljnje postopke ureditve naselja je namreč občina prepuščala volji posameznih dedičev zemljišč, na katerih stoji romsko naselje. Ti bi morali sodišču podati predloge za izdajo dodatnih sklepov o dedovanju, vendar po navedbah občine niso bili zainteresirani, *»saj menijo, da bodo stroški večji, kot bo vrednost zapuščine«*. Varuh lahko razume, da občina ne more posegati v razmerja med dediči, vendar je to ne odvezuje **odgovornosti za zagotavljanje polnega uresničevanja pravice do dostojanstva ter posebnih pravic romske skupnosti na področju urejanja prostora iz 3. člena ZRomS-1**, ki so zaradi pravne in komunalne neurejenosti romskega naselja Krušče kršene njenim prebivalcem. Uresničevanje človekovih pravic ne more in ne sme biti prepuščeno le volji posameznih dedičev. **Kadar pravna in komunalna ureditev obstoječega naselja ni možna, je treba poiskati druge rešitve, k njihovem iskanju pa je Varuh že pozval tudi Vlado Republike Slovenije.**⁵⁹ V Letnem poročilu Varuha za leto 2019 je Varuh vladi ponovno predlagal (priporočili št. 22 in 23), **naj okrepi aktivnosti za pripravo posebnega zakona za interventno urejanje romskih naselij**⁶⁰ ter naj določi ministrstvo, ki bo v skladu z 10. poglavjem ZLS izvedlo nadzor nad (ne)izpolnjevanjem zakonske obveznosti Občine Brežice glede sprejetja podrobnega področnega programa in ukrepov za pravno in komunalno ureditev romskega naselja Krušče (drugi odstavek 6. člena ZRomS-1). V zvezi z omenjenima priporočiloma je Varuh v Letnem poročilu za leto 2021 izrazil zadovoljstvo, da je **Vlada sprejela sklep,**⁶¹ **v katerem je občine z romsko skupnostjo pozvala k doslednemu uresničevanju njihovih obveznosti iz drugega odstavka 6. člena ZRomS-1, to je k sprejemu podrobnih področnih programov in ukrepov.** Kritičen pa je bil Varuh do stališč Ministrstva za okolje in prostor glede priprave interventnega zakona za urejanje romskih naselij, zato Varuh še vedno vztraja pri dolgoletnem priporočilu o nujnosti sprejema ustrezne pravne podlage (zakona), ki bo pripadnikom romske skupnosti, ki živijo v nelegalnih naseljih, omogočala dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic.⁶²

58 Str. 106.

59 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 108.

60 Varuh je že na str. 113 Letnega poročila Varuha za leto 2017 zapisal priporočilo št. 8, ki se glasi: *»Vlada naj čim prej poskrbi, da se bodo pripravile ustrezne pravne podlage, ki bodo pripadnikom romske skupnosti, ki živijo v nelegalnih naseljih, omogočale dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic, tj. dostop do pitne vode, sanitarij in elektrike.«*

61 Dokument vlade št. 09501-4/2021/6 z 2. 12. 2021.

62 Gl. str. 146–147 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

Ko se je Varuh tokrat spet obrnil na Občino Brežice, je **z zadovoljstvom ugotovil, da je občina po več letih vztrajnega ponavljanja Varuhovih priporočil končno le sprejela podrobni področni program ukrepov**, to je Strategijo reševanja romske tematike v Občini Brežice 2022–2030, ki velja od 8. 7. 2022. S tem je občina (sicer 12 let prepozno) izpolnila obveznost, ki ji jo nalaga drugi odstavek 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1.

Vezano na pobudnikovo željo, da bi občina zagotovila vsaj začasno priključitev objektov v romskem naselju na električno omrežje, pa je Varuh ugotovil, da **v veljavnem pravnem redu ni zakonske podlage, ki bi občini nalagala ali omogočila urediti začasni dostop do elektrike za bivalne objekte brez gradbenega dovoljenja**. Romsko naselje Krušče namreč še vedno ni pravno urejeno (legalizirano), predvsem zato, ker so objekti zgrajeni na tujem zemljišču brez pridobljene gradbene dokumentacije – v takšnih primerih pa ni pravne podlage za priključitev objektov na električno omrežje. **Zaradi navedenega po mnenju Varuha Občini Brežice ni mogoče očitati neaktivnosti v smeri zagotovitve začasnega priključka objektov na električno omrežje. Obenem je treba ponovno kritično ugotoviti, da je v človekove pravice in temeljne svoboščine prebivalcev romskega naselja Krušče zaradi neurejenih bivalnih razmer in lastninske pravice lastnikov zemljišč, na katerih to naselje stoji, še vedno (in zdaj že zelo dolgotrajno) poseženo.**

Kar zadeva načrte občine, je ureditev lastništva zemljišča po njenem mnenju bistvenega pomena in nujni pogoj za vse nadaljnje postopke urejanja naselja, vključno z dostopom do elektrike. Zaskrbljujoče pa je, da iz odgovorov Občine Brežice in Strategije ni razvidno, da bi se lastniška razmerja na zemljišču, na katerem stoji romsko naselje, v bližnji prihodnosti lahko uredila. Glede načrtov občine za ureditev lastništva je v Strategiji na str. 17 navedeno: *»Odkup zemljišč, ko bo to omogočala zakonodaja.«* **Ureditev tega ključnega ukrepa za izboljšanje bivalnih razmer v romskem naselju Krušče se tako še vedno odmika v nedoločeno (daljno) prihodnost, saj občina čaka na spremembe področne zakonodaje.**⁶³ Zlasti to skrbi, ker pristojno ministrstvo, to je Ministrstvo za okolje in prostor (MOP), meni, da poseben zakon za interventno urejanje romskih naselij sploh ni potreben, *»saj bi nesistemske posegal na področje urejanja prostora in gradnje, njegovo izvajanje pa bi ostale državljanke postavilo v neenakopraven položaj.«*⁶⁴ Podobno je MOP sicer izrazilo tudi na str. 25 Osmega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji, do česar je bil Varuh že kritičen,⁶⁵ in sicer je med drugim opozoril na *»zgrešene in neutemeljene ustavnopravne pomisleke MOP, ki kažejo tudi na nerazumevanje koncepta enakosti pred zakonom in posebnih pravic romske*

63 Na str. 15 Strategije občina navaja: *»Samoupravna lokalna skupnost sme namreč skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti pridobivati zgolj premoženje, ki ga potrebuje za opravljanje lastnih nalog, brez nepotrebnih zalog. Tudi če bi občina z odkupom zemljišč začela, dokončna izpeljava pravnih poslov ne bi bila izvedljiva zaradi določil Gradbenega zakona, ki prepovedujejo tako promet z zemljišči, na katerih so zgrajeni nelegalni objekti, kot tudi priključitev takšnih objektov na komunalno infrastrukturo.«*

64 Gl. str. 15 Strategije.

65 Gl. str. 146–147 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

skupnosti«. Treba pa je še pristaviti, da bi bila tudi ob morebitnem sprejemu spremembe področne zakonodaje, kot jo predlaga občina, **prodaja zemljišč, na katerih stoji romsko naselje, naposled še vedno odvisna od volje lastnikov**, to pa vnaša dodatno negotovost na poti k pravni ureditvi Krušč.

Sklepno Varuh ugotavlja, da **je dostop do elektrike nujni pogoj za zagotavljanje dostojnih bivalnih razmer posameznikov in njihovih družin, saj je električna energija osnovna dobrina, ki je v določenih primerih nujno potrebna za preprečitev ogrožanja življenja in zdravja posameznikov, poseben pomen pa ima tudi pri zagotavljanju osnovnih pogojev za šolanje in pridobitev izobrazbe**. Posebej tenkočutno je po mnenju Varuha treba obravnavati primere, v katerih so zaradi odsotnosti dostopa do elektrike prizadeti **otroci, ki so se v tem življenjskem položaju znašli brez lastne krivde**.

V konkretnem primeru urejanja naselja Krušče se nazorno kaže **nemogoč pat položaj prizadetih, ki se znajdejo v navzkrižnem ognju prelaganja odgovornosti med različnimi organi. Na eni strani občina za svoj zdaj že več desetletni neuspeh pri urejanju naselja s prstom kaže na državo, češ da ji (državni) predpisi (zakonodaja) ne omogočajo izvedbe pravne ureditve naselja, na drugi strani pa ministrstvo že desetletja vztraja na stališču, da je zakonodaja popolna in enaka za vse, za napredek pa da je treba le počakati na plodne rezultate dialoga med lokalno skupnostjo in prebivalci romskega naselja**. Žal vidnih in merljivih rezultatov takšnega pristopa tudi po 15 letih od sprejema ZRomS-1 (še vedno) ni. 6.3-2/2022.



Varuh zato **vztraja, da bi (zdaj) Ministrstvo za naravne vire in prostor pripravilo besedilo posebnega (interventnega) zakona, ki bo pripadnikom romske skupnosti, ki živijo v nelegalnih naseljih, omogočal dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic, tj. (vsaj začasni) dostop do pitne vode, sanitarij in elektrike**. Varuh pa vztraja tudi, **da bi isto ministrstvo pripravilo poimenski seznam romskih naselij, kjer pravna in komunalna ureditev naselja ni možna (ker npr. lastniki ne želijo prodati zemljišč, naselje stoji na poplavnem območju ali pod daljnovodi ipd.) ter našlo systemske rešitve za takšne primere**.

Dodatno Varuh na Ministrstvo za naravne vire in prostor naslavlja tudi **priporočilo, naj pripravi analizo o tem, koliko občinskih prostorskih načrtov, ki so uredili položaj romskih naselij, je bilo sprejetih od uveljavitve ZRomS-1 do danes, koliko romskih naselij še vedno ni vključenih v občinske prostorske načrte in katera so, za koliko objektov v romskih naseljih je bilo od uveljavitve ZRomS-1 do danes pridobljeno gradbeno dovoljenje in so si posamezni pripadniki romske skupnosti na tej podlagi naposled uspeli urediti dostop do vode, elektrike in kanalizacije ter koliko objektov v romskih naseljih je še brez gradbenega dovoljenja (priporočilo št. 3)**.



... in še krajši komentar Devetega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji



Deveto poročilo Vlade Republike Slovenije o romski skupnosti v Republiki Sloveniji je bilo sprejeto 28. 7. 2022 in se nanaša na leto 2021. **Pohvaliti velja predvsem sistemizacijo delovnega mesta romski pomočnik, ki se je začela izvajati s 1. septembrom 2021, in poziv Vlade Republike Slovenije⁶⁶ občinam, kjer živi romska skupnost, k doslednemu uresničevanju njihovih obveznosti iz drugega odstavka 6. člena ZRomS-1, to je k sprejemu podrobnih področnih programov in ukrepov.**



Še vedno⁶⁷ pa je posebej **izstopajoč problem pridobivanje točnih podatkov za analizo stanja in spremljanje napredka pri vključevanju romske skupnosti v slovensko družbo na ključnih področjih, kot sta izboljšanje bivalnih razmer in uspešnost pri šolanju.** Že v 17. in 18. členu ZVarD je določeno, v kakšnih primerih se sprejme posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti. Sprejem posebnih ukrepov bi moral biti utemeljen na analizi o obstoju manj ugodnega položaja pripadnikov romske skupnosti na določenem področju, redno pa bi se moralo preverjati njihovo utemeljenost oziroma upravičenost njihovega nadaljnega izvajanja. Za zakonitost posebnih ukrepov, namenjenih pripadnikom romske skupnosti, sta torej nujna analiza stanja in spremljanje ter evalviranje napredka, vladno poročilo pa ne temelji na takšni metodologiji. Zato so v njem navedene številne metodološko nepodprte in zato vprašljive navedbe, npr. da je zaradi programov in projektov socialnega vključevanja »več otrok vključenih v predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje«. ⁶⁸ Učinki projektov, za katere so bila namenjena izdatna sredstva, metodološko niso ustrezno ocenjeni – za večnamenske romske centre se npr. navaja, da »so bili med Romi dobro sprejeti«, ⁶⁹ ni pa razvidno, ali in v kakšni meri je ta ukrep dosegel svoj namen. Podobno navedba, ⁷⁰ da romski pomočniki predstavljajo pomemben povezovalni člen »brez katerega bi bila vključenost romskih otrok v vzgojno-izobraževalne ustanove nižja in predvsem manj uspešna«, metodološko ni podprta.

Ukrepi za izboljšanje položaja pripadnikov romske skupnosti bi morali biti torej usmerjeni v neposredno izboljšanje njihovega položaja, predvsem pa bi morali biti učinki ukrepov merljivi (npr. koliko pripadnikov romske skupnosti je na podlagi določenega ukrepa v posameznem letu v bivališču uredilo dostop do vode, elektrike in sanitarij; koliko pripadnikov romske skupnosti je zaradi določenega ukrepa dodatno vpisanih v vrtce oziroma za koliko odstotkov se je zaradi določenega ukrepa ministrstva izboljšala prisotnost v šoli ali uspešnost pri šolanju).

Kar zadeva analizo stanja na področju izobraževanja velja predvsem omeniti analizo »Uspešnost romskih učencev v osnovnih šolah v Sloveniji«, ki jo je leta 2021 izdelal Inštitut za narodnostna vprašanja. Gre za prvo tako analizo, ki je lahko primerno izhodišče za sprejem ukrepov, ki bi naslovili zdaj končno

66 Sklep št. 09501-4/2021/6 z 2. decembra 2021.

67 Podobno je Varuh opozoril že v Letnem poročilu za leto 2021, str. 145.

68 Str. 18.

69 Str. 18.

70 Na str. 13.

tudi statistično ugotovljeno veliko težavo pri izobraževanju romskih otrok – navedeno npr. je,⁷¹ da je **delež romskih učencev z jugovzhodne Slovenije, ki uspešno zaključijo celotno osnovno šolo, povprečno skromnih 11 odstotkov**. Ta podatek je še posebej zaskrbljujoč ob navezavi na navedbo MIZŠ,⁷² da ima Slovenija v splošni populaciji »*enega najmanjših deležev zgodnjega opuščanja izobraževanja in usposabljanja (ZOIU)*«. Tej pereči problematiki je v poročilu namenjeno zaskrbljujoče malo pozornosti – MIZŠ omenjene analize sploh ne omenja, niti ni sprejelo konkretnih ukrepov za izboljšanje uspešnosti zaključevanja osnovne šole med Romi.

S pomanjkljivo izobrazbo je povezan tudi problem brezposelnosti med Romi

– zaskrbljujoče je, da je bilo od 1265 Romov z nepopolno šolsko izobrazbo, ki so bili v evidenci brezposelnih, le 120 Romov vključenih v osnovno šolo za odrasle.⁷³ Velika večina nepopolno izobraženih torej ostaja brez temeljnega pogoja, ki bi jim zaposlitev vsaj teoretično omogočil (osnovnošolska izobrazba), vendar pa pristojno ministrstvo za namen pridobitve osnovnošolske izobrazbe za brezposelne Rome ni sprejelo ustreznega ukrepa.

Na področju urejanja bivalnih razmer je zaskrbljujoče poročanje Stanovanjskega sklada RS,⁷⁴ da tudi tokrat (podobno kot v preteklih dveh letih) v nobeni prejeti vlogi ali spremljajoči dokumentaciji v letu 2021 ni bilo izrecno navedeno, da bi bile stanovanjske enote (stanovanja oziroma bivalne enote) namenjene za potrebe romske skupnosti. Na isti strani poročila je podobno zaskrbljujoča navedba, da MGRT v letu 2021 »ni izvajal nobenih aktivnosti, vezanih na uresničevanje cilja Premagovanje razvojnih težav ciljnih območij regionalne politike za zagotovitev osnovnih pogojev za enakopraven razvoj romske skupnosti v Sloveniji in ukrepa Izvajanje finančnih ukrepov za razvoj območij, kjer živi romska skupnost«.

Kar zadeva urejanje bivalnih razmer je treba ponovno⁷⁵ opozoriti na **stališče Ministrstva za okolje in prostor,⁷⁶ ki ob sklicevanju na ustavo in enakopravnost državljanov⁷⁷ meni, da »veljavna zakonodaja na področju urejanja prostora, graditve in urejanja okolja ter ZRomS-1 predstavljajo zadosten okvir, znotraj katerega lahko vsi zainteresirani akterji prispevajo svoj delež k izboljšanju razmer romske skupnosti**«. Iz stanja na terenu je evidentno, da so bivalne razmere Romov v romskih naseljih bistveno slabše od bivalnih razmer ostalih državljanov, saj so njihovi domovi pogosto zgrajeni na tuji zemlji, brez gradbenega dovoljenja in brez dostopa do vode, elektrike in sanitarij. Zato bi **moralo ministrstvo (zdaj Ministrstvo za naravne vire in prostor) kot poseben ukrep v smislu 17. in 18. člena ZVarD že davno v sprejem predlagati interventni zakon, ki bi v doglednem času in z učinkovitimi ukrepi Romom**



71 Na str. 32 (analize).

72 Na str. 14.

73 Str. 15.

74 Str. 24.

75 Podobno že v Letnem poročilu Varuha na str. 146.

76 Na str. 24.

77 Na zgrešenost in neutemeljenost navedenih argumentov, ki kažejo tudi na nerazumevanje koncepta enakosti pred zakonom in posebnih pravic romske skupnosti, je Varuh opozoril že na str. 147 Letnega poročila za leto 2021.



omogočil pravno in komunalno ureditev njihovih domov. Nenazadnje je do take ugotovitve prišla tudi Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov, ustanovljena⁷⁸ z namenom priprave »predloga ukrepov (zakonodajnih, organizacijskih, finančnih in podobno) za ureditev prostorske problematike in izboljšanje bivalnih razmer Romov«.

Iz tokratnega vladnega poročila tudi še vedno ni jasno razvidno,⁷⁹ ali sploh in če, **koliko objektov se je legaliziralo in priključilo na električno in vodovodno omrežje v naselju Žabjak**, ki je edino naselje, v katerega se je v zadnjih štirih letih vlagalo javna sredstva za izboljšanje bivalnih razmer Romov (več milijonov evrov). Iz poročila⁸⁰ pa se zdi, da tam niso urejena še niti stvarno-pravna razmerja (poročilo navaja, da so bila zemljišča z MORS prenesena na občino s sklepom vlade št. 47803-95/2021/3 s 24. junija 2021).

MOP bi moral posebne ukrepe v smislu 17. in 18. člena ZVarD sprejeti tudi **glede preselitve romskih naselij, ki jih na obstoječih lokacijah zaradi različnih razlogov ni moč pravno urediti.**⁸¹

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Lani smo v zvezi z Varuhovim **priporočilom št. 14 (2019)**⁸² Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije priporočili, naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola, poročali, da je bilo v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 s 30. 9. 2020 navedeno le, da se postopek ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah še ni pričel izvajati. Tudi v zadnjem vladnem odzivnem poročilu je to priporočilo označeno kot nerealizirano,⁸³ tokrat s pojasnilom

78 Sklep vlade št. 01201-5/2017/6 z 11. 5. 2017.

79 Podobno kritizirano že v Letnem poročilu Varuha za leto 2021, str. 147.

80 Str. 23.

81 Varuh je na to problematiko že opozarjal v letnih poročilih (npr. na str. 65 in 67 za leto 2014), nato pa tudi v dopisu št. 10.1-1/2017-12-AD z 12. 6. 2017, naslovljenem na vlado, v katerem je med drugim navedel, da je ta problem že leta poznan - NPUR 2010-2015 na str. 7 ocenjuje, da je romskih naselij, za katere bi bila prelokacija optimalna, približno desetina od »približno 130« naselbinskih enot, ta problematika pa je omenjena tudi v elaboratu »Prostorski problemi Romskih naselij v Sloveniji« (MOP, leto 2010). Omenjeni elaborat na str. 57 o tej temi piše v poglavju »Problemi prelokacije romskih naselij«. Elaborat na str. 71 ocenjuje, da je približno dvanajstina romskih naselij »locirana na – razvojno gledano – problematičnih lokacijah, za kar štejemo: močvirna območja in območja pogostih poplav, območja ožjih vodovarstvenih pasov, najboljša kmetijska zemljišča, zemljišča, predvidena v načrtih za širjenje različne infrastrukture, kjer individualna gradnja ne pride v poštev.«

82 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 77.

83 Str. 42 odzivnega poročila vlade.

MDDSZ, da je aktivno pristopilo k preučitvi ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah; MZZ pa je pojasnilo, da bo v skladu z ZZZ-1 začelo in izvedlo postopek ratifikacije takoj, ko bo prejelo pobudo vsebinsko pristojnega resorja, tj. MDDSZ. **Varuh mora tako v tokratnem letnem poročilu že tretjič vztrajati pri realizaciji predmetnega priporočila.**



S **priporočilom št. 18 (2019)** je Varuh priporočil Ministrstvu za javno upravo, naj čim prej pripravi predlog sprememb ZGZH, s katerimi bodo odpravljene pomanjkljivosti zakonske ureditve glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, in Vladi Republike Slovenije predlaga, da predlog sprememb ZGZH pošlje v obravnavo in sprejetje državnemu zboru. Do priprave ustrezne novele ZGZH tudi doslej še ni prišlo, zato **Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi tokrat.**



S **priporočilom št. 13 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da še v letu 2021 pripravi spremembe in dopolnitve Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), s predvideno dopolnitvijo prvega odstavka 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče. Do realizacije tega priporočila še ni prišlo, še več, v zadnjem vladnem odzivnem poročilu⁸⁴ je v tej zvezi navedeno, da trenutno sprememba in dopolnitev Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije ni med prioriteta vlade in da ko bo ta ocenila, da je treba ta zakon spremeniti in dopolniti, bo ministrstvo predlagalo tudi dopolnitev 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče. Ob takšnih povsem neoprijemljivih napovedih ne preostane drugega, kot da **Varuh pri predmetnem priporočilu vztraja.**



2.2.3 Nova priporočila

Varuh na področju nacionalnih in etničnih skupnosti podaja naslednje novo priporočilo:

3. Varuh priporoča Ministrstvu za naravne vire in prostor, naj pripravi analizo o tem, koliko občinskih prostorskih načrtov, ki so uredili položaj romskih naselij, je bilo sprejetih od uveljavitve ZRomS-1 do danes, koliko romskih naselij še vedno ni vključenih v občinske prostorske načrte in katera so, za koliko objektov v romskih naseljih je bilo od uveljavitve ZRomS-1 do danes pridobljeno gradbeno dovo-



84 Str. 43 odzivnega poročila vlade.

ljenje in so si posamezni pripadniki romske skupnosti na tej podlagi naposled uspeli urediti dostop do vode, elektrike in kanalizacije ter koliko objektov v romskih naseljih je še brez gradbenega dovoljenja.

2.2.4 Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti

Dejavnost Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:



- 1.9.1.4 Sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi
 - Odzivi na različna zaprosila državnih organov in nacionalnih poročevalcev
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Center za človekove pravice)
- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije)
- 2.10.1.3 Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
 - Podrobneje o prisilnih porokah in upravnih enotah
 - Podrobneje o prisilnih porokah in centrih za socialno delo
- 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije)
- 2.11.3 Nova priporočila (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.16.4.2 O težavah sporazumevanja s tujejezičnimi pacienti

2.3

ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE					VSE ZADEVE 2022	
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21		INDEKS 22/19
PODROČJA DELA														
10. Delovnopravne zadeve	96	59	61	25	22	1	4,55 %	124	184	193	84	43,52 %	67,74 %	180
10.1 Delovno razmerje	59	34	21	6	5		0,00 %	33	85	107	40	37,38 %	121,21 %	99
10.2 Delavci v državnih organih	10	19	19	14	13	1	7,69 %	61	55	48	33	68,75 %	54,10 %	43
10.0 Ostalo	27	6	21	5	4		0,00 %	30	44	38	11	28,95 %	36,67 %	38
11. Brezposelnost	14	6	3	4	3	0	0,00 %	22	19	7	10	142,86 %	45,45 %	24
11.1 Brezposelnost	11	5	2	3	3		0,00 %	12	10	4	8	200,00 %	66,67 %	19
11.0 Ostalo	3	1	1	1			0,00 %	10	9	3	2	66,67 %	20,00 %	5

2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.3.1.1 Zaposleni

Na področju delovnopравnih zadev smo **v letu 2022 obravnavali manj pobud, to je 84**, v primerjavi s letom 2021, v katerem smo obravnavali 193 takšnih zadev. Ob tem je bilo **96 pogovorov** na tem področju dodatno opravljenih tudi v okviru enotne vstopne točke. **Pobude so bile raznovrstne** in so se nanašale na sprejemanje in izvajanje ukrepov za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19 v podjetjih, zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, (slabe) delovne pogoje, kadrovske primanjkljaje, položaj tujih delavcev, organizacijo dela, plače, povračilo stroškov prevoza v primeru zaposlitvene rehabilitacije, razpisne pogoje za prosto delovno mesto, očitke nepravilnosti v postopku izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in drugo problematiko.

Upoštevač omejene pristojnosti Varuha na tem področju in v razmerju do neoblastnih subjektov (npr. zasebnih delodajalcev), smo pobudnikom lahko **pomagali predvsem z različnimi nasveti in napotki za rešitev težav**, s katerimi so se soočali. Če je bilo to potrebno (npr. v primeru ugotovljenih sistemskih težav), smo posredovali pri pristojnih organih, npr. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in Inšpektoratu Republike Slovenije za delo (IRSD) ter drugih.

Varuh človekovih pravic Peter Svetina je 28. 6. 2022 na sedežu institucije **sprejel tudi ministra za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Luko Mesca** in mu predal letno poročilo za leto 2021. Varuh, minister in državni sekretar na MDDSZ Simon Maljevac so se v spoznavnem pogovoru dotaknili **vrste vsebin, ki sodijo v zelo široko delovno področje ministrstva**.

Še pred tem, pred praznikom dela, prvim majem, je varuh človekovih pravic Peter Svetina na delovni obisk **povabil predstavnike sindikatov, s katerimi se je pogovarjal o problematiki varstva pravic zaposlenih in brezposelnih**. Varuh je ob tem med drugim poudaril, da je pravica do dela ena najpomembnejših človekovih pravic, ki nam ne zagotavlja le preživetja, ampak omogoča, da z delom razvijamo tudi svoje ustvarjalne potenciale ter si zagotavljamo enakopraven položaj v družbi. Opozoril je, da je država dolžna regulirati družbena razmerja in preprečevati povečevanje neenakosti. Pravica do dostojnega dela mora biti zagotovljena vsakomur brez diskriminacije, saj si vsakdo zasluži, da delo opravlja v dostojnih delovnih razmerah, v zdravem in varnem delovnem okolju in da je za pošteno opravljeno delo tudi pošteno plačan.

Varuh človekovih pravic Peter Svetina je 21. 6. 2022 na pogovor **o izzivih v sektorju cestnega transporta sprejel tudi predstavnike sekcije za promet pri Obrtno-podjetniški zbornici**. Več o tem in drugi obravnavani problematiki v letu 2022 v nadaljevanju, v razdelku, kjer predstavljamo dejavnosti Varuha na tem področju. Na tem mestu pa opozarjamo, da **Varuh na sistemski ravni že leta opozarja na problematiko dolgotrajnosti in posledično premalo učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov na različnih področjih, tudi na delovno pravnem**. Tako Varuh opozarja, da mora Vlada RS zagotoviti, da bodo **postopki nadzora pri vseh institucijah potekali v razumnih rokih**. V nasprotnem primeru je namreč pravna varnost močno na udaru.

Nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost delavcev pri delu, če s predpisi ni drugače določeno, izvaja IRSD. Glede postopkov, **ki jih vodi IRSD, je Varuh tudi v letu 2022 obravnaval več pobud, pritožb in predlogov**. V razdelku, kjer predstavljamo aktivnosti Varuha na tem področju, posebej izpostavljamo pobudo Zveze svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS) zaradi očitka dolgotrajnosti in neobveščanja prijaviteljev o sprejetih ukrepih.

Varuh je glede te problematike opravil poizvedbi na MDDSZ in IRSD. Iz prejetih pojasnil izhaja, da je delo inšpektorjev v zadnjih letih zaznamovala epidemija

koronavirusne bolezni, tako glede vsebine in obsega dela, pa tudi glede spremenjene organizacije in načina opravljenega dela. Ob tem ni zanemarljivo še to, da število poslovnih subjektov kontinuirano narašča. Varuh kljub temu poudarja, da delavec ni enakovredna stranka delovnega razmerja, vedno je v odnosu do delodajalca v podrejenem položaju in tudi zaradi tega se od upravnih organov pričakuje (še zlasti zato, ker je epidemija bistveno bolj udarila delavce in delodajalce), da se v vsakih takih izrednih razmerah čim hitreje prilagodijo, organizacijsko in kadrovske, da so na to pripravljeni ter da jih tudi izredne okoliščine ne presenetijo.

Varuh pozitivno ocenjuje prizadevanja MDDSZ in IRSD za hitrejšo vodenje inšpekcijskih postopkov, kot je razvidno iz prejetih odgovorov, in sicer: sprejete usmeritve glede načina obravnave, dodeljevanja in reševanja zadev in dokumentov v inšpekcijskih postopkih, pripravo internega akta za obravnavo inšpekcijskih prijav, določen časovni okvir za dokončanje inšpekcijskih postopkov, enakomernejšo obremenitev inšpektorjev, njihovo specializacijo, trud za vzpostavitev povezav med evidencami, predloge za spremembe zakonodaje, redno obveščanje javnosti o primerih hujših kršitev ter o izvedenih ukrepih, predlog povečanja števila inšpektorjev za leto 2023 in druge. **Vsekakor bo Varuh izvedbo navedenih aktivnosti in ukrepov spremljal, ob tem pa ponavlja, da samo hiter odziv organa nadzora lahko odpravi in zmanjša posledice kršitev za posameznika in le takšen odziv sledi tudi preventivni naravi inšpekcijskih postopkov.** Zelo pomembno je še poročanje o kršitvah v javnosti ter obveščanje prijaviteljev o sprejetih ukrepih. Nenazadnje to ni zapisano samo v prvem odstavku 24. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), temveč je sestavni del pravice do poštenega obravnavanja in postopka po 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) in dobre uprave po 6. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina EU).



2.3.1.2 Brezposelni

V letu 2022 smo na področju brezposelnosti obravnavali deset zadev (v letu 2021 pa sedem), nekaj pogovorov s prizadetimi posamezniki pa so opravili sodelavci tudi v okviru enotne vstopne točke (17). Nekatere zadeve, v katerih so pobudniki brezposelni, so bile tudi v tem letu obravnavane na področju socialne varnosti (odvisno zlasti od vsebine pojasnil oziroma možnosti za posredovanje).

Obravnavane zadeve se nanašajo na prijave v evidenco brezposelnih, uveljavljanje pravice do nadomestila za brezposelnost, iskanje zaposlitve, reševanje socialnih stisk zaradi brezposelnosti in drugo. Tudi na tem področju smo pobudnikom skušali pomagati z različnimi nasveti in napotki za rešitev težav, s katerimi so se soočali. Če je bilo to potrebno, smo tudi v primeru teh pobud posredovali pri pristojnih organih, npr. Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) in drugih.

Izmed obravnavanih zadev, v ilustracijo svojega dela, izpostavljam naslednji dve. Na **Varuha se je tako obrnil pobudnik, ki nas je seznanil s svojim polo-**

žajem dolgotrajne brezposelnosti. Po izgubi zaposlitve v letu 2017 mu nove zaposlitve kljub prizadevanju ni uspelo dobiti. Varuha je zaprosil za pomoč pri končanju dolgotrajne izključenosti iz družbe. V pobudi je izrecno poudaril, da se zaposleni na ZRSZ trudijo po svojih močeh in da nima pripomb nad njihovim delom, ampak ga moti odnos delodajalcev, za katere ima občutek, da se norčujejo iz njega, nekateri pa mu niti ne odgovorijo na prošnje za zaposlitev. Varuh se je zato z namenom razjasnitve njegovega zaposlitvenega položaja za pojasnila obrnil na ZRSZ, kjer je bil prijavljen kot aktivni iskalec zaposlitve, **a nepravilnosti v izvajanju storitev, ki jih v okviru aktivne politike zaposlovanja ZRSZ nalaga Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), ni ugotovil.** Pobudnika smo opozorili tudi na določilo prvega odstavka 30. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki delodajalcem nalaga, da morajo neizbranega kandidata v 8 dneh po zaključenem izbirnem postopku za zasedbo objavljenega prostega delovnega mesta pisno (po navadni ali elektronski pošti) obvestiti o tem, da ni bil izbran. V nadaljnjih 30 dneh od prejema delodajalčevega obvestila ima neizbrani kandidat možnost zahtevati sodno varstvo pred pristojnim sodiščem, če meni, da je bila pri izbiri kršena zakonska prepoved diskriminacije (peti odstavek 200. člena ZDR-1). Če ga torej potencialni delodajalci o neizbiri ne obvestijo v skladu s 30. členom ZDR-1, lahko s tem seznanjeni IRSD, ki je zadolžen za nadzor nad izvajanjem predpisov s področja delovnega prava, poleg opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora pa nudi delodajalcem in delavcem tudi strokovno pomoč v zvezi z izvajanjem zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov iz svoje pristojnosti.

Na Varuha se je obrnila tudi pobudnica zaradi grozečega izbrisa iz evidence brezposelnih oseb. Navajala je, da je bila prijavljena na ZRSZ kot aktivna iskalka zaposlitve, pri čemer ji je bila dodeljena zaposlitvena svetovalka na enem izmed uradov za delo. S svetovalko sta se dogovorili, da se bo udeležila računalniškega tečaja, hkrati pa je najavila načrtovan dopust. Svetovalka naj bi jo tik pred zdajci seznanila z datumom izvedbe tečaja, ker pa se je datum pokrival z načrtovanim dopustom, se tečaja ni mogla udeležiti, za kar se je tudi opravičila. Svetovalka naj bi ji nato preko elektronske pošte sporočila, da nima opravičljivega razloga za neudeležbo na tečaju, zato ji grozi izbris iz evidence brezposelnih oseb, posledično pa tudi ukinitve vseh pravic, ki ji pripadajo kot aktivni iskalki zaposlitve.

Varuh se je za pojasnila o okoliščinah njenih navedb obrnil na pristojno območno službo ZRSZ, ki je v svojem odgovoru potrdila, da je pobudnica svoji zaposlitveni svetovalki preko komunikacijskega kanala Moj svetovallec pravočasno sporočila svojo odsotnost. Ker ni vrnila podpisane pogodbe o vključitvi v izobraževalni program, ki naj bi se odvijal ravno v času njene odsotnosti, je svetovalka zoper njo uvedla postopek ugotavljanja kršitve in ji poslala poziv za razjasnitev okoliščin. Na poziv se je pobudnica s pisno izjavo pravočasno in utemeljeno odzvala. Glede na slednje in ker je bilo iz časovnice dogodkov mogoče razbrati, da je zaposlitvena svetovalka spregledala njeno sporočilo o predvideni odsotnosti, je bil postopek ugotavljanja kršitve s sklepom tudi ustavljen. **Ob našem posredovanju se je torej zaplet za pobudnico ugodno rešil.**

2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh na področju zaposlenih in brezposelnih v preteklem letnem poročilu ni naslovil nobenega novega priporočila, **vztrajal pa je pri uresnitvi nekaterih izrecno izpostavljenih preteklih priporočil. Kljub temu ta priporočila ostajajo nerealizirana oziroma so le delno realizirana**, zato na njih znova opozarjamo.



Tako je s **priporočilom št. 46 (2018)** Varuh Vladi RS priporočil, da naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Predlagali smo primerno kadrovske okrepitve IRSD, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami. **Priporočilo je le delno realizirano** (o tem več tudi v zapisu te problematike v nadaljevanju). Po sporočilu MDDSZ sta z Vlado konec leta 2021 za leto 2021 in 2022 odobrila IRSD pet dodatnih zaposlitev in tako s kadrovskim načrtom določila, da ima lahko IRSD v letu 2021 in v letu 2022 zaposlenih 127 uslužbencev. Glede na to, da je MDDSZ šele decembra odobrilo IRSD povečanje števila dovoljenih zaposlitev, jih IRSD do 31. 12. 2021 še ni mogel realizirati. Na dan 31. 12. 2021 je bilo tako v IRSD zaposlenih 120 uslužbencev. Od navedenega števila zaposlenih je bilo poleg glavnega inšpektorja na dan 31. 12. 2021 zaposlenih 91 inšpektorjev. V inšpekciji nadzora delovnih razmerij je delo opravljalo 53 inšpektorice in inšpektorjev, v inšpekciji nadzora varnosti in zdravja pri delu 32 inšpektorice in inšpektorjev, v socialni inšpekciji pa 6 inšpektorice in inšpektorjev. Realizacija povečanega števila dovoljenih zaposlitev je bila načrtovana tekom leta 2022. **Varuh priporočilo ponavlja.**



MJU pa je glede tega priporočila dodatno pojasnilo, da je Vlada RS sprejela Skupni kadrovske načrt (SKN) organov državne uprave za leti 2021 in 2022 (sklep številka: 10002-7/2020/31 s 30. 9. 2021), ki v 2. točki določa, da se dovoljeno število zaposlenih poveča v MDDSZ za 34 v letu 2021 in za dodatne 4 v letu 2022. V 9. točki navedenega sklepa je določeno, da Vlada RS nalaga ministrstvu, da v okviru kvote dovoljenih zaposlitev za ministrstva in organe v sestavi posebno pozornost namenijo ustrezni kadrovske popolnitvi delovnih mest inšpektorjev. Glede na podatke iz Poročila Inšpekcijskega sveta za leto 2021 je bilo na dan 31. 12. 2021 na IRSD zaposlenih 92 inšpektorjev. V predhodnem letu je bilo zaposlenih 90 inšpektorjev. Število inšpektorjev se je glede na navedeno povečalo za 2. V letu 2022 je kadrovske problematiko inšpekcijskih organov obravnaval tudi Inšpekcijski svet na eni od svojih sej. IRSD pa je konec leta 2022 sporočil, da predlog kadrovskega načrta za leto 2023 predvideva povečanje števila zaposlenih na IRSD za 20 uslužbencev.

S **priporočilom št. 51 (2018)** je Varuh od ministra za javno upravo pričakoval prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. **MJU je pojasnilo, da je priporočilo delno realizirano.** V Načrtu za okrevanje in odpornost je predvidena **prenova plačnega sistema v javnem sektorju v letu 2023.** V okviru prenove plačnega sistema bodo uveljavljene spremembe





oziroma nov zakon o plačah, ki bo urejal sistem plač v javnem sektorju. **Varuh priporočilo ponavlja.**

V zvezi z v letu 2020 **ponovljenim priporočilom št. 25 (2019)**, da naj MDDSZ zakonsko opredeli prekarnost, njene najbolj pojavne oblike in prepove prekar-na razmerja, hkrati pa predpiše tudi sankcije za kršitve te prepovedi, je navedeno ministrstvo v vladnem odzivnem poročilu navedlo (le), da je v novembru 2020 dodatno pozvalo člane medresorske delovne skupine k podaji predlogov za načrtovanje in izvedbo ukrepov proti prekarnosti. V poročilu za leto 2021 je Varuh opozoril, da priporočilo štejemo za nerealizirano in pri njem še nadalje vztrajamo. Tudi iz Odzivnega poročila Vlade Republike Slovenije na Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021 in Odzivnega poročila Vlade Republike Slovenije na Poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškimi ali poniževalnim kaznim ali ravnanju za leto 2021 izhaja, da **priporočilo ostaja nerealizirano**. Konec leta 2022 smo zato MDDSZ ponovno pozvali, da pojasni napredek pri realizaciji tega priporočila Varuha.



MDDSZ je v zvezi z navedenim priporočilom pojasnilo, da o prekarnosti praviloma govorimo, kadar iz uporabe nestandardnih oblik dela izhajajo negativne posledice za posameznika in družbo. To ne pomeni, da do pojava prekar-nosti ne more priti tudi pri opravljanju dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Je pa tam tveganje za prekarnost bistveno manjše. Poudarja, da prekarnost izhaja tako iz objektivnih kot subjektivnih okoliščin posameznika in njegovega opravljanja dela, kar pomeni, da težko posplošujemo in posamezne oblike opravljanja dela označujemo kot prekarne, zato je primerneje govoriti o tveganju prekarnosti. To tveganje pa je praviloma večje pri nestandardnih oblikah dela.

MDDSZ vprašanje prekarnosti podrobneje spremlja že vrsto let in je v tem kontekstu že naredilo določen napredek na področju intenzivnejše vključitve nestandardnih oblik dela v sisteme socialne varnosti (npr. študentsko delo, civilne pogodbe), zaostriło nadzor na tem področju (sprememba Zakona o inšpekciji dela - ZID) ter povečalo osveščanje in izobraževanje tako delodajalcev kot delavcev o negativnih posledicah rabe takšnih oblik dela (regionalna stičišča dostojnega dela). MDDSZ je z namenom natančne preučitve prekarnega dela v Sloveniji ter identifikacije možnih odzivov nanj pristopilo k sofinanciranju projekta »MAPA: Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidik«. Projekt MAPA se je začel izvajati leta 2018 in se je zaključil v letu 2020. Gre za skupni projekt treh slovenskih univerz, ki vsebuje analizo stanja na področju prekarnosti v Republiki Sloveniji in njegovo mednarodno primerjavo, model ocene tveganj za prekarnost pri uporabi posameznih atipičnih oblik dela, pridobljene so neposredne povratne informacije na terenu s strani delavcev oziroma izvajalcev dela in delodajalcev ter konkretni predlogi za spremembo zakonodaje in drugih ukrepov za preprečevanje negativnih posledic uporabe atipičnih oblik dela. Na podlagi navedenega je MDDSZ izbralo določen nabor ukrepov in jih uskladilo z raziskovalci, izbrane ukrepe pa bo treba še natančneje evalvirati tako z vidika učinkov na

posameznika (pravni in socialni vidik) kot na posamezno podjetje in trg dela v celoti (mikro in makro ekonomski učinki) ter družbo kot celoto (sociološki vidik). Cilj je pripraviti konkreten nabor ukrepov, s katerimi bo Vlada RS naslovlila prekarlost.

V okviru MDDSZ se vodi tudi Medresorska delovna skupina (MDS) za načrtovanje in izvedbo ukrepov proti prekarlosti (sestavljajo jo predstavniki vseh ministrstev), s katero se vprašanje prekarlosti izpostavlja tudi na področju delovanja drugih resorjev in išče ustrezne rešitve za omejitev učinkov prekarlosti. V okviru dela navedene MDS je za zagotavljanje vključenosti zunanjih deležnikov ustanovljena tudi posebna posvetovalna skupina zunanjih strokovnjakov z nalogo, da posreduje dodatne informacije v zvezi s predmetno problematiko, pripravi odziv na osnutek ukrepov, predlaganih s strani MDS, in identificira dodatne ukrepe.

IRSD že nekaj let poseben poudarek v nadzoru daje različnim oblikam dela, ki jih delavci večinoma ne opravljajo v okviru delovnega razmerja, pri čemer to ni njihova »prostovoljna« odločitev. Pri tem je treba poudariti, da morajo inšpektorji za vsakega posameznega delavca ugotavljati in ugotoviti vse elemente delovnega razmerja, ki jih skušajo delodajalci na najrazličnejše načine prikriti, zato je postopek ugotavljanja in dokazovanja razmeroma kompleksen.

MDDSZ je nadalje poudarilo, da **Koalicijski sporazum med svojimi cilji določa tudi sistemsko odpravo prekarlosti in v ta namen predvideva pripravo standardov prekarlosti, strategijo in ukrepe za odpravo prekarlosti.** Predvidena strategija za odpravo prekarlosti bo zajela dosedanje ugotovitve in dognanja na področju prekarlosti, med katere bosta vključena tudi MAPA in dosedanje delo MDS, ter jih povezala v strukturiran nabor ukrepov, pri katerem bodo ti naslovljeni tudi s konkretnimi časovnicami.

Pripravljalne aktivnosti so bile konec leta 2022 že v teku (interna priprava gradiva in izhodišč), aktivnejše delo na sami strategiji pa bo steklo po zaključku prednostnih zakonodajnih postopkov na področju delovnih razmerij, ki pa parcialno že tudi sami naslavlja določene vidike prekarlosti (Spremembe in dopolnitve Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti ter Spremembe in dopolnitve Zakona o delovnih razmerjih). Poleg tega na ravni EU potekajo posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji na temo izboljšanja delovnih pogojev za delavce, ki delajo prek spletnih platform in ki bodo podlaga za nadaljnje aktivnosti tudi na tem (EU) področju oblikovanja rešitev.

MDDSZ je poudarilo še, da je naslavljanje obravnavanega področja med prednostnimi nalogami dela MDDSZ, sama časovnica pa je povezana tudi s sodelovanjem vseh ostalih sodelujočih deležnikov na tem področju in ostalih prednostnih zadev in jo je v tem trenutku zelo težko natančno predvideti, saj nanjo vpliva veliko dejavnikov, oprijemljive časovnice pa MDDSZ ni navedlo.



Priporočilo št. 4: Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da nadaljuje vse aktivnosti v smeri odprave prekarnosti in v ta namen predvidene priprave standardov prekarnosti in strategije, ki bo naslavljala to problematiko, in predvidi oprijemljivo časovnico.



S **priporočilom št. 26 (2019)** je Varuh priporočal Vladi RS, naj zagotovi pripravo in sprejetje pravilnika za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter določi postopek čezmejnega povračila sredstev v primerih odprave potrdila A1, kot to predvideva deveti odstavek 9. člena ZČmIS. **Priporočilo je nerealizirano.** V odzivu na to priporočilo je MDDSZ pojasnilo, da je v letu 2022 intenzivno delalo na pripravi novele tega zakona, katere namen je poleg prenosa nekaterih direktiv, sprejetih na ravni EU, v nacionalno zakonodajo, tudi odprava pomanjkljivosti v veljavnem zakonu, vezanih na postopke nadzora in izvajanja sankcij odprave ter razveljavitev potrdil A1. Pri pripravi predloga sprememb so sodelovali predstavniki institucij, ki so vključene v postopke: ZZZS, FURS in IRSD, pri katerih prihaja do težav pri izvajanju na podlagi veljavnega zakona.

Glede na pričakovano izboljšanje zakonske materije bo ministrstvo pristopilo k pripravi podzakonskega akta, na katerega napotuje deveti odstavek 9. člena ZČmIS, in poleg vsebine obrazca vloge za potrdilo A1 v sodelovanju z ministrom, pristojnim za zdravje, pripravilo tudi postopek za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljenih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter postopek čezmejnega povračila sredstev v primeru odprave potrdila A1. Ker gre za kompleksno materijo, ministrstvo predvideva realizacijo do konca leta 2023.



S **priporočilom št. 27 (2019)** je Varuh Vladi RS priporočil, da naj preuči možnosti za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu ter za to pooblasti en organ. **Ugotavljamo, da organ, ki bi bil pooblaščen za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu, ni bil ustanovljen,** MDDSZ pa je v tej zvezi sporočilo tudi, da v obdobju od zadnjega poročanja nove aktivnosti niso bile izvedene. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje tehtno obrazložitev.**

2.3.3 Nova priporočila

Varuh je na podlagi obravnavanih zadev na področju zaposlenih in brezposelnih pripravil naslednja priporočila:

4. Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da nadaljuje vse aktivnosti v smeri odprave prekarnosti in v ta namen predvidene priprave standardov prekarnosti in strategije, ki bo naslavljala to problematiko, in predvidi oprijemljivo časovnico.



5. Varuh poziva Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Inšpektorat RS za delo k nadaljevanju dejavnosti, tako v smeri sprejetja ukrepov kot tudi njihove izvedbe, za večjo učinkovitost inšpekcijskih postopkov. Prav tako priporoča, da se dejavnosti za večjo učinkovitost inšpekcijskih nadzorov skupaj s konkretnimi rezultati javno objavijo.

6. Varuh Inšpektoratu Republike Slovenije za delo priporoča, da nadaljuje izvajanje aktivnosti v smeri obveščanja delavcev o njihovih pravicah iz delovnega razmerja in možnih poteh za uveljavljanje teh pravic, tudi preko javnih objav, in da v primeru ugotavljanih kršitev ustrezno ukrepa.

2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih

Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi tega poročila po naslednjih poglavjih:

2.3.4.1 Dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov in (ne) obveščanje prijaviteljev o sprejetih ukrepih zoper inšpekcijske zavezance



2.3.4.2 Delovni pogoji voznikov tovornih vozil



- 2.3.4.3 Organizacija dela in problem zaostankov na Oddelku za tujce Upravne enote Ljubljana
- 2.3.4.4 Nevzdržni delovni pogoji v azilnem domu
- 2.3.4.5 Pozivi za izboljšanje položaja pravosodnih policistov in tudi drugih strokovnih delavcev, ki skrbijo za obravnavo obsojencev, pripornikov in gojencev v prevzgojnem domu
- 2.3.4.6 Sklep Vlade glede novih zaposlitev v javnem sektorju
- 2.3.4.7 Problematika pravične ureditve plač javnih uslužbencev plačne skupine J
- 2.3.4.8 Neustrezno plačilo zaposlenih v socialnovarstvenih programih
- 2.3.4.9 Kršitve delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce

Na zaposlene se nanašajo tudi naslednje vsebine iz drugih poglavij letnega poročila:



- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- Analiza o zagotavljanju usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v okviru Upravne akademije (Ministrstva za javno upravo)
- 2.17.4.3 Ustavne pravice invalidov
- Primer: Dopust izvajalca storitve ne sme posegati v pravico uporabnika

2.4

ŽENSKÉ

2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 je Varuh glede pravic žensk obravnaval predvsem problematiko nasilja nad ženskami in v družini ter problematiko trgovine z ljudmi. Opozarjamo, da še vedno ni prišlo do potrebnih sprememb Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), ki določa pravico do posebne državne odškodnine žrtvam nasilnih dejanj in njihovim svojcem za dejanja, storjena na ozemlju Republike Slovenije. V okviru obravnavanja trgovine z ljudmi je Varuh več pozornosti namenil problematiki prisilnih porok. Varuh opozarja na problematiko nizkih plač in pokojnin, ki onemogočajo dostojno življenje. Spremljali pa smo tudi obravnavo ukrajinskih begunk in beguncev, kjer so prevladovale ženske in otroci.

Varuh pozdravlja, da se je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v letu 2022 lotilo priprave nove Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini in nad ženskami, vendar do sprejetja resolucije še ni prišlo, s tem pa tudi ne do uresničitve priporočila št. 8 (2021), s katerim je Varuh Vlado pozval, da sprejme strategijo, ki naslavlja vse oblike nasilja nad ženskami, in preuči vsa priporočila GREVIO Sloveniji ter čim prej oblikujejo in sprejmejo ukrepe za njihovo uresničitev, ki ga Varuh ponavlja.



2.4.2 Nova priporočila

Na ženske se nanaša novo **priporočilo št. 18 iz 2.11 razdelka** tega letnega poročila.



2.4.3 Dejavnosti Varuha glede žensk

Problematika glede položaja žensk je obravnavana v naslednjih razdelkih tega letnega poročila:

- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe





- Sodelovanje na različnih dogodkih
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Center za človekove pravice)
 - 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji
 - 1.9.1.5 Sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni
 - Srečanje z delegacijo Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA)
 - 1.9.4.2 Več o Prvem javnem natečaju Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic
 - 1.9.4.3 Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji
- 2.3.4.7 Problematika pravične ureditve plač javnih uslužbencev plačne skupine J
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
 - Podrobneje o prisilnih porokah in upravnih enotah
 - Podrobneje o prisilnih porokah in centrih za socialno delo
- 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.11.3 Nova priporočila (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)

2.5 OTROCI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE					VSE ZADEVE 2022	
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21		INDEKS 22/19
PODROČJA DELA														
21 Varstvo otrokovih pravic	185	31	157	153	89	3	3,37 %	199	262	218	184	84,40 %	92,46 %	369
21.1 Stiki s starši	67	19	41	48	33	1	3,03 %	77	103	63	67	106,35 %	87,01 %	134
21.2 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja	11	3	5	5	3		0,00 %	13	9	10	8	80,00 %	61,54 %	19
21.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	6	1	8	7	1		0,00 %	7	9	11	8	72,73 %	114,29 %	14
21.4 Otroci s posebnimi potrebami	13	2	31	16	4		0,00 %	36	44	37	18	48,65 %	50,00 %	31
21.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin	0		0	3	3		0,00 %	0	1	0	3	0,00 %	0,00 %	3
21.6 Nasilje nad otroki v družini	4		5	8	5	1	20,00 %	16	16	8	8	100,00 %	50,00 %	12
21.7 Nasilje nad otroki izven družine	8		2	5	4		0,00 %	4	4	3	5	166,67 %	125,00 %	13
21.0 Drugo	76	6	65	61	36	1	2,78 %	46	76	86	67	77,91 %	145,65 %	143

2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 smo obravnavali **153 pobud**, ki so se nanašale na pravice otrok (v letu 2021 jih je bilo 157), 31 **pobud** pa še v okviru vstopne točke (**skupaj torej 369**). Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih oziroma osebnih pogovorih (v okviru vstopne točke je bilo opravljenih kar **185 takšnih pogovorov**), kar **skupno predstavlja 369 zadev** (v letu 2021 je bilo takšnih zadev 370). Poleg tega smo nekatere pobude, ki se sicer

(delno ali v celoti) nanašajo na otroke, obravnavali tudi na drugih področjih, npr. v okviru zagovorništva otrok, ter na področjih družbenih dejavnosti (šolstvo), omejevanja osebne svobode mladoletnikov, tujcev in zdravstva. Pobude na tem področju so se tudi v letu 2022 nanašale na različne vidike pravic otrok.

Pogosto smo opozarjali na pomen **doktrine o »pozitivnih« dolžnostih države**. Ta temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati otrokove pravice in koristi. Slovenija se v mednarodnem okolju postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic – vendar se pri Varuhu s tem ne zadovoljimo in poudarjamo, da se je treba stalno boriti za višjo raven zaščite pravic otrok. Varuh poudarja, da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, naše vodilo otrokova največja korist. To pomeni, da bi morali imeti otroci pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj, vedno prednost. Konvencija o otrokovih pravicah v 3. členu prav tako določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo. Otrokova korist nedvomno terja, da sprejemamo korake, med katerimi otrokove koristi kot vodila ne smemo spregledati. Vodilo vseh postopkov, v katerih se znajde otrok, mora biti skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, torej otrokova največja korist. Vsi postopki, ki zadevajo otroke, morajo biti izpeljani humano. To velja v vseh primerih in v vseh situacijah. Na področju otrokovih pravic izzive prinašajo tudi informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki se nezaustavljivo širijo v vse pore naših življenj. V primerjavi z vrstniki po svetu imajo otroci v Sloveniji zagotovljeno visoko stopnjo dostopnosti do svetovnega spleta, kar je dobro, hkrati pa povečuje tudi tveganja za zlorabe. Spletno nasilje, verbalno, spolno, ekonomsko, lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju. Vedno več je otrok staršev, ki imajo različna državljanstva ali živijo v različnih državah, kjer lahko prihaja do mednarodnih ugrabitev otrok, težav pri ohranjanju stikov ali plačevanju preživetin. V praksi žal še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov, o njihovih koristih pogosto odločamo na nezadostni podlagi. Pri sklicevanju oziroma interpretaciji otrokove največje koristi pa moramo biti vendarle pozorni, da na kakršenkoli način ne poskušamo pokroviteljsko omejevati uresničevanja otrokovih pravic, ki jim jih zagotavljajo domači in mednarodni dokumenti.

Pravni red države ščiti integriteto posameznega otroka, ki jo imenujemo tudi dostojanstvo otrokove osebe. Otrokovo dostojanstvo je izhodišče vseh otrokovih pravic in opredeljuje otroka v njegovem bivanjsko-eksistencialnem bistvu. Takšnemu ravnanju so zavezani vsi organi na državni in lokalni ravni, nosilci javnih pooblastil, pa tudi javni zavodi in javne službe ter tudi druge institucije, ki so jim otroci zaupani v skrb, vzgojo ali varstvo.

Dolgotrajni sodni postopki so težava, glede katere Varuh stalno poudarja, da ima na otroke in njihov razvoj bistveno bolj negativen vpliv, kot ga imajo dolgotrajni postopki na stranke že sicer. V postopkih, ki se nanašajo na odločanje o otroku in njegovih pravicah, se kot vse pomembnejši dejavnik kaže pomanjkanje sodnih izvedencev, predvsem kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, ki je v letu 2022 izbruhnilo (verjetno) kot posledica zaostankov, ki so pri delu sodnih



izvedencev nastali zaradi predhodnega obdobja epidemije covid-19. **Varuh zato, kot zelo kritično, med drugim ponovno izpostavlja pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, kar vse neposredno vpliva na dolgotrajnost odločanja v sodnih postopkih.**

Po več letih smo ponovno srečevali težave, ki so bile v preteklosti pogostejše, ko se enemu od staršev ovira ali onemogoča dostop do otrokovih osebnih podatkov v vrtcu, šoli, pri zdravniku ..., čeprav razen odločitve o varstvu in vzgoji otroka ni nikakršne odločitve sodišča, ki bi kakorkoli posegala v starševsko skrb. Takšnega oviranja dostopa do osebnih podatkov ne smeta utemeljevati morebitna prepoved stikov med otrokom in staršem ali prepoved približevanja. V konkretnih primerih smo pobudnike napotili na pristojne organe in očitno se je težava razrešila, saj drugačnih povratnih informacij nismo prejeli.

Neredko Varuh prejema pobude posameznikov, ki zelo podrobno pojasnjujejo, zakaj se ne strinjajo z odločitvijo sodišča, večinoma v zvezi z varstvom in vzgojo ter stiki. Med obravnavo pobude se izkaže, da v postopku sploh ni prišlo do (eksplicitne) odločitve, temveč do sodne poravnave (ki jo sodišče zgolj potrdi). Pobudnikom lahko pojasnimo, da sklenitev sodne poravnave pomeni, da je dogovorjena vsebina odraz volje staršev, in ne sodišča. Pojasnimo lahko tudi zakonsko možnost izpodbijanja z vložitvijo tožbe na razveljavitev poravnave, ki pride v poštev, če je bila sklenjena v zmoti ali pod vplivom sile ali zvižaje. Nekoliko sicer zbuja skrb, da toliko posameznikov pristaja na sodno poravnavo, s katere vsebino se, kot kaže, sploh ne strinjajo. Vprašanje, na katerega Varuh sicer ne zna odgovoriti, pa je, koliko na to vplivajo sodišča z načinom vodenja postopka. Mnogi pobudniki namreč poročajo o hudem pritisku, ki so ga čutili v smeri podpisa poravnave. Varuh ni seznanjen z nobenim postopkom, v katerem bi kateri od pobudnikov skušal svoje trditve uveljaviti v postopku razveljavitve sodne poravnave.

V letu 2022 je bilo zaznanih nekoliko več pobud staršev, ki so jim bili otroci odvzeti, z odločitvijo sodišča ali izjemoma, v nujnih primerih, z začasno odločitvijo centra za socialno delo. Varuh seveda nima pristojnosti poseganja v odločitve pristojnih o odvzemu otroka, zato lahko takšne pobudnike le opozorimo na nujnost uveljavljanja lastnih pogledov s pravnimi sredstvi, po potrebi seznanimo z možnostmi odvetniške pomoči pri tem, tudi v obliki brezplačne pravne pomoči, in opozorimo na relevantne zakonske določbe; prav tako opozorimo tudi na to, kakšno je smiselno postopanje v primerih, ko se sicer z odločitvijo pristojnih ne strinjaš, a je pravnomočna in s tem za vse zavezujoča. Varuh opozarja tudi na to, da se otroka iz družine proti volji staršev lahko vedno umakne zgolj za čas, ko obstajajo razlogi, ki to utemeljujejo. Ko so razlogi odpravljeni, je otroka načeloma treba vrniti staršem.

Varuh se pogosto srečuje s stiskami, ki so posledica revščine; težave so na področjih socialne izključenosti, medvrstniškega in spletnega nasilja, pereča so dolgotrajna rejništva in številne težave, ki so posledica ločitve staršev. Varuh se srečuje s kršitvami pravic romskih otrok, pa tudi otrok beguncev in z neenako obravnavo otrok pri skrbi za njihovo zdravje. Varuh opozarja tudi

na pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov, dalje pa tudi na dejstvo, da skrb za otroke s posebnimi potrebami še vedno ni urejena sistemsko, ampak je odvisna od ozaveščenosti posameznikov in njihovih individualnih prizadevanj.

Iz pobud, ki jih Varuh prejema, so razvidni primeri pogosto zelo konfliktnih odnosov med starši, v katerih otroci pogosto ostanejo sami. Pomembnejši del reševanje težav je po mnenju Varuha predvsem v še bolj dostopnih možnostih kakovostnega usposabljanja staršev, po možnosti še preden se v družini pojavijo težave. Na najmanjšo možno mero je treba zmanjšati vse posege v pravice otrok, do katerih pride v prvi vrsti zaradi neustreznega znanja in neusposobljenosti staršev. Izjemno pomembno je seveda tudi še večje in še kakovostnejše znanje pri vseh tistih, ki so poklicno zavezani vstopiti v družino in urediti vsaj nekatera razmerja znotraj nje, tako v primeru, ko je poseg potreben zaradi razpada življenjskih skupnosti staršev, ali pa zaradi potrebe, da država uveljavi ukrepe za zaščito otroka. Takšna intervencija države mora položaj otroka izboljšati, nikakor pa ga s svojimi posegi ne sme poslabšati.

V letu 2022 se je pojavilo tudi vprašanje letovanja šolarjev v zdravstvenih kolonijah, udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje otrok in mladostnikov za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter obnovitvene rehabilitacije invalidov, kar je bilo do odločitve Ustavnega sodišča RS U-I-23/20 z 11. 11. 2022 urejeno v 50., 51. in 52. členu Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ). Z odločitvijo Ustavnega sodišča naj bi bila odpravljena edina veljavna pravna podlaga za financiranje in izvedbo razpisa za leto 2023. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) sicer to ureja v 23. členu, vendar bo veljal od 1. 1. 2024 dalje, kar bi lahko v letu 2023 ogrozilo letovanje in rehabilitacijo skoraj 10.000 oseb. Ministrstvo za zdravje (MZ) se je problematike takoj zavedelo in aktivno pristopilo k iskanju rešitev.

Varuh posebno pozornost posveča tudi otrokom s posebnimi potrebami. Dejavnost Varuha je usmerjena v ozaveščanje glede potrebnega zmanjševanja institucionalizacije. Prizadeva si za uvedbo družinske asistence tudi za otroke s posebnimi potrebami, povečanje števila ur do delnega plačila za izgubljeni dohodek za nego otroka s posebnimi potrebami, nenazadnje tudi za ureditev prevoza otrok s posebnimi potrebami do kraja izobraževanja in nazaj, saj občine v večini primerov staršem otrok s posebnimi potrebami povrnejo le stroške prevoza, namesto da bi prevoz organizirale, kot določa zakon. Dalje Varuh izpostavlja pravico do vključujočega izobraževanja glede na primerne prilagoditve objektov osnovnih in srednjih šol za otroke s posebnimi potrebami, vključitev otrok s posebnimi potrebami v glasbene šole s terapevtskim namenom, brez vstopnih zahtev za učence in z bistveno nižjimi zahtevami za pedagoge, to pa z izjemo, da gre za primerno osebo s čim več znanji s področij dela z različnimi osebami s posebnimi potrebami. Varuh podpira prizadevanja za vključitev otrok z motnjami v duševnem razvoju v redne šole. Od odločevalcev Varuh zahteva ustrezno obrazložitev odločb v zadevah v zvezi z dodatkom za nego otroka s posebnimi potrebami in opozarja na problematiko nameščanja oziroma institucionalnega varstva otrok in mladostnikov s hudimi motnjami v

duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju. Varuh krepi zavedanje v družbi glede otrok z avtizmom in sodeluje z nevladnimi organizacijami na tem področju. Pobudniki že od leta 2016 opozarjajo na nujno zagotavljanje varstva otrok in odraslih s posebnimi potrebami, ki so vključeni v posebne programe in programe nižjega izobrazbenega standarda, ob dnevih zunaj šolskega koledarja, ko oskrba šolajočih se otrok/odraslih s posebnimi potrebami ni zagotovljena, oziroma če je že na voljo in kadar je, njeno financiranje ni sistemsko urejeno. Opredeljeno je kot nadstandardna storitev in tako finančno breme v celoti pade na pleča staršev. MDDSZ je Varuha seznanilo, da je v izdelavi predlog možnih rešitev, vendar ni opredelilo terminskega načrta za njihovo realizacijo.

Na težave slepih in slabovidnih otrok je Varuh že opozarjal v svojih letnih poročilih (Letno poročilo za leto 2015, str. 530, ter Letno poročilo za leto 2016, str. 517), **vendar so v procesu vzgoje in izobraževanja še vedno prisotne težave glede sistemske nedostopnosti slepim in slabovidnim otrokom prilagojenega učnega gradiva. Starši slepih in slabovidnih otrok naj bi se še vedno soočali z vprašanjem, kako pravočasno v celoti pridobiti didaktično ustrezno prilagojeno učno gradivo, ki je v posamezni šoli predpisano za tekoče šolsko leto, vključno z drugimi učnimi gradivi, ki jih učitelji pripravijo v lastni izvedbi, npr. učnimi listi, nalogami za preverjanje in utrjevanje znanja ipd. Ob vsem tem dalje tudi ni ustreznih prilagoditev pri udeležbi otrok na različnih tekmovanjih iz znanja.** Velika težava slepih in slabovidnih otrok je tudi pomanjkanje tiflopedagogov. **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ)¹ opozorila sprejema.** Opozorilo je sicer, da problematika zagotavljanja prilagojenega učnega gradiva za slepe učence in dijake ni zgolj finančno vprašanje, ampak mnogo bolj kompleksen izziv, saj se MIZŠ srečuje z nekaterimi objektivnimi omejitvami, kot so hiperprodukcija v sistemu proste gospodarske pobude na področju založništva, avtonomija šol pri izbiri učnih gradiv in pomanjkanje specializiranega usposobljenega kadra za prilagajanje gradiv. MIZŠ zato išče rešitve, kot so: (1) nemoteno prilagajanje avtorsko zaščitenih učnih gradiv za upravičene osebe; (2) uveljavljanje Centra IRIS kot strokovne institucije, ki spremlja stanje in skrbi za razvoj na tem področju; (3) vzpostavljanje enotne evidence vseh prilagojenih gradiv in uvajanje repozitorija, ki bo upravičnim osebam omogočal izposojanje prilagojenih gradiv; (4) izboljšanje dosedanjega načina zbiranja potreb po prilagojenih učbenikih in učnih gradivih ter (5) postavljanje kriterijev za uvrstitev gradiv med prioritete prilagoditve in (6) uvajanje načrtnega sukcesivnega zagotavljanja posameznih delov učbenikov in drugih učnih gradiv v skladu z izvajanjem pouka po učnih snoveh skozi vse šolsko leto. Poseben izziv predstavlja razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, predvsem pri zvočnih zapisih, še posebej pa zaradi možnosti, ki jih nudijo elektronska učna gradiva, ki so bodisi zaslonska kopija tiskanih gradiv bodisi so obogatena z avdio- in videoobjekti ter interaktivnimi vsebinami, vključno s tehnologijo, ki jo je za njihovo uporabo treba zagotoviti

¹ Upoštevati je treba, da so od 24. 1. 2023 pristojnosti MIZŠ razdeljene med več na novo ustanovljenih ministrstev, in sicer med Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI), Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (MGTS) ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije (MVZI).



šolam. Tako so bila v letu 2022 odobrena sredstva za nakup dodatne IKT-opreme za izdelavo prilagojenih gradiv. Glede zagotavljanja enakih možnosti pri dostopnosti tekmovanj za nadarjene slepe in slabovidne MIZŠ pojasnjuje, da v naši državi za tovrstne prilagoditve tekmovalnih gradiv že vrsto let skrbi tudi Center Iris. MIZŠ je ob prenovi sistema sofinanciranja šolskih tekmovanj in sprejetju Pravilnika o sofinanciranju šolskih tekmovanj (Pravilnik) kot enega od pogojev za sofinanciranje posamičnega tekmovanja opredelilo zagotovitev prilagoditve gradiva za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami. Strošek prilagoditve je tudi upravičen strošek, ki ga ministrstvo povrne organizatorju tekmovanja. Pri pripravi Pravilnika je sodelovala velika večina organizatorjev šolskih tekmovanj, ki so se strinjali pri stališču, da nekaterih predpostavk tekmovanja, med drugim denimo časa oziroma trajanja reševanja tekmovalne pole ni mogoče prilagajati. MIZŠ vzporednice vleče s športnimi tekmovanji, pri katerih obstajajo dovoljeni pripomočki ali prilagoditve, »ne pa tudi hitrejši start na teku na 100 metrov ali dirki po Španiji«. Definicija tekmovanja je torej preverjanje znanja v enakih pogojih (ob istem času in v enakem časovnem obsegu). V veliki meri so ta pravila vezana tudi na pravila mednarodnih tekmovanj (olimpijad), saj morajo organizatorji v Sloveniji poskrbeti za korektno izvedbo državnih tekmovanj, da bi se učenci in dijaki, ki so dosegli najboljša mesta, lahko uvrstili na olimpijade. Te (za zdaj) ne predvidevajo prilagoditev v smislu podaljševanja časa reševanja nalog (sem sodijo vsa selekcijska srednješolska tekmovanja, ki jih financira MIZŠ).

Varuh je vse glasbene šole v državi zaprosil za pojasnilo, koliko je bilo v preteklosti takih otrok z avtizmom, ki so se želeli vključiti v glasbeno šolo, pa to ni bilo mogoče, ker niso opravili sprejemnih izpitov, ter koliko otrok z avtizmom oziroma s posebnimi potrebami se je oziroma se še šola na njihovi šoli. Varuh je prosil za opažanja morebitnih s tem povezanih težav, ki bi jih bilo treba razreševati na sistemski ravni, in tudi za opažanja morebitnih pozitivnih učinkov vključenosti v glasbeno šolo. V tem delu je Varuha zanimalo tudi, ali bi bilo treba vstop v glasbeno šolo pod drugačnimi pogoji omogočiti tudi otrokom z različnimi posebnimi potrebami. **Iz prejetih odgovor lahko kot bistvena izluščimo stališča,** da (1) je glasbeno izobraževanje pri nas v osnovi vzpostavljeno s ciljem odkrivanja in izgradnje največjih talentov – izključno v smer rezultatov; (2) preizkus znanja ne zahteva drugih kognitivnih sposobnosti kot samo posluš; (3) imajo sicer lahko tudi otroci s posebnimi potrebami izjemno velik talent, le da večinoma ne, bi jim pa takšna vključenost zagotavljala odličen terapevtski učinek. Avtisti so za glasbo nadarjeni bolj kot splošna populacija. Diagnoza avtizma prinaša spekter tudi precej različnih različic. Nekatere (manjše) glasbene šole močno vključujejo osebe s posebnimi potrebami (tudi še po 18. letu), vendar poudarjajo, da mora biti to odločitev šole, ne pa morebitna prisila, saj je vse odvisno od dejanske volje, angažiranosti, naklonjenosti zaposlenih. Če tega pri zaposlenih ni, je lahko vključevanje za otroka celo škodljivo. Nekatera sporočila gredo v smer, da bi potrebovali specialiste s področja dela z otroki s posebnimi potrebami, druga pa, da vsakemu otroku v glasbeni šoli ni mogoče najti specialista za njegovo diagnozo, ampak zgolj primerno osebo, seveda tudi s čim več znanji s področij dela z različnimi ose-

bami s posebnimi potrebami. Za otroke s posebnimi potrebami bi morali biti oblikovani posebni programi, ki bi bili lahko brez zahtev za učence in z bistveno nižjimi zahtevami tudi za pedagoge. Nasploh je razbrati, da je pri individualnem pouku delo z otrokom s posebnimi potrebami lažje kot pri skupinskem delu, saj lahko učitelji svoj pristop individualizirajo. Šole poročajo, da je ob vpisu predvideno, da starši opozorijo na posebne potrebe otroka, a praviloma podatka nihče ne navede. Potrebe otroka se prepoznajo skozi šolanje. **Otroci v glasbeni šoli tudi nimajo pravice do spremljevalca ali drugačne pomoči.**



Varuh pričakuje, da bodo ob pripravi ustreznih zakonodajnih sprememb posebne potrebe otrok upoštevane, ne zgolj v postopku opravljanja sprejemnih izpitov, temveč tudi v postopku izobraževanja. Varuh dalje pričakuje še, da bo opravljena tehtna presoja in oblikovana ustrezna rešitev, ki bo vključevanje v dodatne nove programe sistemsko omogočila tudi otrokom s posebnimi potrebami, ki sicer niso zmožni opraviti sprejemnega izpita, so pa zmožni izkoristiti dobrobiti, ki jih posamezniku lahko prinese vključevanje v glasbeno aktivnost.

Varuh izpostavlja skrb za družine in navaja, da se morajo vse družine v družbi počutiti enakovredne in sprejete. Varuh poudarja, da je družina osnovna celica družbe, za večino prebivalcev pa daleč najpomembnejša vrednota v njihovih življenjih. Čeprav se je družina v zadnjih desetletjih nenehno spreminjala, prilagajala času in prostoru, njen pomen in vpliv ostajata enaka. Varuh ugotavlja, da se veliko družin srečuje tudi z revščino. Mnogo družin, ki so bile že prej na robu preživetja, so krize še bolj prizadele. Že pred izbruhom koronavirusa in energetske krize je več tisoč otrok v Sloveniji živelo pod pragom revščine, zdaj je takih otrok še več, kar je zelo zaskrbljujoče.

Varuh spodbuja različne organe in institucije, naj v skrbi za otroke sodelujejo in se povezujejo. Varuh dalje ugotavlja prelaganje odgovornosti za polno zaščito otrokovih pravic, ko si institucije le birokratsko dopisujejo in se ne zavzemajo za usodo prav vsakega otroka v stiski. Varuhu pričakuje več medresorskega sodelovanja, denimo glede ustvarjanja pravnih podlag pri delovanju »Spletnega očesa«, pri čemer je prišlo do sodelovanja s Fakulteto za družbene vede in pristojnimi ministrstvi na področju zaznave spletnega nasilja, tako da lahko Spletno oko pri izvajanju svojega poslanstva nemoteno deluje.



Varuh ugotavlja, da v praksi žal še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na nezadostni podlagi odločamo o njihovih koristih. Pri sklicevanju oziroma interpretaciji otrokove največje koristi pa moramo biti vendarle pozorni, da na kakršenkoli način ne poskušamo pokroviteljsko omejevati uresničevanja otrokovih pravic, ki jim jih zagotavljajo domači in mednarodni dokumenti. Varuh ponovno poudarja, da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, naše vodilo otrokova največja korist. To pomeni, da bi morali imeti otroci pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj, vedno prednost.



Na konkretni ravni Varuh opazja še veliko izzivov, s katerimi se je treba soočiti, da bodo slehernemu otroku v Sloveniji pravice in dostojanstvo tudi dejansko zagotovljeni in zaščiteni. Varuh glede varstva, zaščite in pospeševanja otrokovih pravic deluje proaktivno in preventivno, kar je nenazadnje razvidno tudi iz obsežnih rednih letnih poročil in številnih priporočil različnim organom za izboljšanje položaja otrok v družbi ter njihovo opolnomočenje.



Izpostavljamo, da je Varuh že 20 let član Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC), vendar je pridružen član, saj zakonodaja, na podlagi katere deluje, še ne omogoča, da bi postal polnopravni član, kar bi pomenilo, da bi izpolnjeval vsa merila za delovanje varuhov otrokovih pravic, kot jih opredeljuje statut ENOC. Varuh pričakuje spremembo zakonodaje na način, da bo lahko izpolnjeval vse pogoje za pridobitev polnega članstva v ENOC.

2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Glede **priporočila št. 12 (2021)**, s katerim je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočal takojšnje ukrepanje v smeri izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek, ugotavljamo, da **je realizirano**. 1. 7. 2021 je začel veljati spremenjeni 83. člen Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), ki določa, da se znesek delnega plačila za izgubljeni dohodek poviša na višino bruto minimalne plače mesečno. Če eden od staršev ali druga oseba neguje in varuje dva ali več otrok iz prvega odstavka tega člena, se znesek delnega plačila za izgubljeni dohodek poveča za 30 odstotkov.

V zvezi s **priporočilom št. 13 (2021)**, s katerim je Varuh priporočal Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, naj čim prej pripravi, državnemu zboru pa, naj čim prej sprejme spremembo 10. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca, ugotavljamo, **da je delno realizirano**. Odločbe o usmeritvi, ki jih imajo otroci s posebnimi potrebami z zapisano pravico do začasnega spremljevalca, se v šolah izvajajo tako, da otrok fizično pomoč pri dejavnostih, kjer jo potrebuje, tudi dobi. Šola to nudi s svojimi zaposlenimi. Dejavnosti določi strokovna skupina, ki pripravlja in evalvira individualizirani program, pri tem pa sodelujejo tudi starši. Če šola tega s svojimi zaposlenimi ne zmore, zaprosi za dodaten kader, ki ga ministrstvo tudi odobri. Na tem področju se pripravljajo sistemske spremembe v smislu sistemizacije delovnega mesta. **Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh je v **priporočilu 14 (2021)** priporočal Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj pripravi sistemske ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno obravnavo otrok s posebnimi potrebami in invalidnostmi in njihovo vključevanje v družbo. Priporočilo je **delno realizirano**. MDDSZ odgovarja, da se intenzivno zavzema za prenovu področja storitev za

otroke s posebnimi potrebami, pri čemer se strinja z Varuhom, da je treba s sistemskimi ukrepi pristopiti celovito in na medresorski ravni v sodelovanju s preostalimi ministrstvi oziroma predvsem z Ministrstvom za zdravje in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport sprejeti dodatne ukrepe, ki bi omogočili bolj učinkovito izvajanje storitev v javni mreži. MDDSZ je še sporočilo, da je v pripravi Nacionalni izvedbeni načrt na področju socialnega varstva 2022–2025, in sicer na podlagi marca 2022 sprejete Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva (ReNPSV) za obdobje od 2021 do 2030, pri čemer bodo opredeljeni ključni ukrepi za doseganje ciljev ReNPSV z opredelitvijo kazalnikov in finančnih sredstev. Pristopili so tudi k aktivnostim v smeri proti prenovi standardov in normativov za otroke, mladostnike in odrasle do 26. leta, ki so vključeni v program vzgoje in izobraževanja ter institucionalno varstvo v CUDV s predvideno izvedbo še v letu 2022. Predvidene so dodatne kadrovske okrepitve na podlagi nadgrajenega programa usposabljanja oziroma posebnega programa vzgoje in izobraževanja v socialnovarstvenih organizacijah. Predvideni so tudi ukrepi za izboljšanje drugih kadrovskih in delovnih pogojev za pridobitev ustreznih kadrovskih profilov na področju vzgoje in izobraževanja ter socialne oskrbe v CUDV. **Varuh priporočilo ponavlja, saj je veliko ukrepov predvidenih, niso pa še sprejeti.**



Varuh je Ministrstvu za notranje zadeve v **priporočilu 15 (2021)** priporočil, naj se v primerih mladoletnih tujcev (in oseb, ki jih z mladoletnimi veže medsebojna pravica do družinskega življenja po 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic), ki nezakonito prestopijo državno mejo, v polnosti spoštuje Konvencija o otrokovih pravicah. MNZ odgovarja, da v policijskih postopkih z vključenimi mladoletnimi osebami, ki so brez spremstva, policija nemudoma obvesti pristojni Center za socialno delo. Prav tako se Center za socialno delo obvesti v primerih, kadar ima mladoletnik spremstvo, ki ni zakoniti zastopnik, je pa tesno povezan s spremljevalcem (sorodstveno, prijateljsko idr.). V vseh postopkih z mladoletniki policija daje velik poudarek najboljšemu interesu mladoletnika. Policija ima že nekaj let vzpostavljeno izobraževanje po sistemu multiplikatorji, pri čemer izkušeni policisti prenašajo znanje in izkušnje na mlajše policiste ter jih v primerih obravnave nasilja v družini tudi vodijo. Policija organizira tudi izobraževanja za vodje policijskih enot, ki so na lokalni ravni odgovorni za spremljanje in preiskovanje nasilja v družini. Delavcem policije je na voljo tudi aplikacija na intranetu policije, na katerem so zbrane osnovne informacije in napotki glede obravnave nasilja v družini. **Gre za stalno nalogo, zato poročanje o izvajanju tega priporočila pričakujemo tudi v prihodnje.**



Varuh je sodiščem v **priporočilu 16 (2021)** priporočal, naj se skladno z mnenjem Ministrstva za pravosodje (MP) med nujne zadeve uvrstijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v postopkih po 93. členu Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1). Glede na 105. člen ZNP-1 so skladno z mnenjem MP nujni tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, med katere po 159. členu DZ sodijo vsi postopki za izdajo začasnih odredb in tudi vsi postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok trajnejšega značaja. **Varuh priporočilo ponavlja in od sodstva ter pristojnega ministrstva pričakuje konkretna pojasnila glede njegovega uresničevanja.**





Varuh je v **priporočilu 17 (2021)** Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočil, naj preuči različne razmere, v katerih živijo učenci romske skupnosti, in poskrbi, da zaradi (trenutnih) ukrepov za zaježitev pandemije ne bi bili še bolj prikrajšani. **Gre za realizirano priporočilo.** MDDSZ je preko vprašalnika, poslanega na CSD-je, ter preko komunikacije z večnamenskimi romskimi centri (VNRC) pridobilo podatke, ki so mu omogočili oblikovanje ocen stanja in seznanitev z aktivnostmi, ki so se izvajale s ciljem, da bi se nove razmere na tem področju tudi obravnavale. Ministrstvo je dalje VNRC-je spodbujalo tudi k okrepitvi aktivnosti na področju naslavljanja predmetne problematike, in sicer preko nudenja dodatne učne pomoči, krepitev IKT-kompetenc romskih staršev in otrok ter preko motiviranja obojih za vključevanje in sodelovanje v šolanju na daljavo (navedeno so tudi izvajali).



Varuh je v **priporočilu 88 (2018)** priporočil MIZŠ, naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bi ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola. **Gre za zavrnitev zaradi nestrižnosti. MIZŠ (2018) odgovarja, da šolska zakonodaja, razen izjemoma, ne predpisuje načina varnostnih oziroma osebnih pregledov otrok ali njihovih predmetov oziroma bivalnih prostorov.** Dejstvo pa je, da so učitelji in vzgojitelji dolžni varovati življenje in zdravje otrok ter mladostnikov; če so pravice otroka ali mladostnika – posredno (npr. vnos prepovedanih substanc) ali neposredno (nasilje) – ogrožene zaradi drugega otroka ali mladostnika, mora imeti strokovni delavec pravico in tudi dolžnost, da takšne posege v pravice drugih takoj in učinkovito prepreči oziroma omeji. Menimo, da lahko učitelj oziroma vzgojitelj, v skladu z veljavno zakonodajo, če ugotovi ali sumi, da učenec prinaša v šolo drogo, orožje ali druge podobne predmete, pregleda vsaj otrokove osebne predmete (npr. šolska torba, nahrbtnik, garderobna omariča ...), če je tako določeno v pravilih šolskega reda oziroma v vzgojnem načrtu šole. Po mnenju Varuha je za pregled osebnih predmetov učenca (torej tudi šolske torbe) potrebna zakonska podlaga in ne zgolj akt šole. Z namenom, da bi se to področje uredilo, je MIZŠ na Varuha naslovilo zaprosilo po mnenju s konkretnimi vprašanji (september 2017) in predlog za skupen sestanek za razrešitev omenjene tematike. Odgovor Varuha je MIZŠ prejelo konec februarja 2018, v katerem je Varuh predlagal ministrstvu proučitev možnosti za dopolnitev zakonov (s področja osnovnega in srednjega šolstva). Po mnenju MIZŠ je področje potrebno treba urediti sistemsko in enovito po vertikali izobraževalnega sistema, zato so morebitni posegi v področno zakonodajo predvideni v času, ko se bo spreminjal Zakon o osnovni šoli. Glede prisotnosti dijakov med šolskimi obveznostmi pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog je ureditev v okviru šolske zakonodaje naslednja: 5. člen Pravilnika o šolskem redu v srednjih šolah opredeljuje, da je v času šolske obveznosti prepovedano:

- kajenje, uživanje alkohola ali prepovedanih drog,
- prisotnost pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog,
- posedovanje, ponujanje ali prodajanje alkohola in prepovedanih drog,
- posedovanje oziroma uporaba predmetov oziroma sredstev, ki ogrožajo varnost in zdravje ljudi ali varnost premoženja.

Šolski predpisi prav tako ne določajo pristojnosti odgovornih oseb šole oziroma strokovnih delavcev šole in načinov za ugotavljanje prisotnosti alkohola ali drugih prepovedanih drog pri dijakih. Prav tako ni določeno, da bi bilo to v pristojnosti šolske svetovalne službe. Analogno bi bilo mogoče uporabiti pravila delovnopravne zakonodaje. MIZŠ (2019) še navaja, da odkrivanje in dokazovanje posedovanja oziroma uživanja predmetov, nevarnih za zdravje in varnost drugih udeležencev izobraževanja ter zaposlenih, alkohola in drugih opojnih substanc, srednja šola lahko uredi v svojih internih predpisih o šolskem redu. Srednje šole se v primeru utemeljenega suma lahko zatekajo samo k takšnim načinom odkrivanja in preprečevanja najhujših kršitev šolskega reda (ki lahko predstavljajo tudi kazniva dejanja), ki so še v okviru njihovih zakonskih pristojnosti. V primeru preseganja zakonskega okvira se lahko za pomoč obrnejo na pristojne organe za odkrivanje in preprečevanje kaznivih dejanj. Osnovna naloga vzgojno-izobraževalnih zavodov je izobraževalni proces, zato se v pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola vključijo zgolj tedaj, kadar sta ogrožena zdravje in varnost drugih učencev, dijakov ali strokovnih delavcev. Varuh meni, da je v obstoječih predpisih dovolj zakonskih podlag za prvo ukrepanje, vselej pa mora posamezna šola obvestiti pristojne organe. **Varuh priporočilo ponavlja in daje v zvezi s tem novo, še nekoliko razširjeno priporočilo ter pričakuje sprejetje konkretnih ukrepov na zakonski ravni.**



Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v **priporočilu 20 (2020)** priporočil, naj uvede družinsko asistenco v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, mlajše od 18 let, in sicer s ciljem, da se doseže dodatno zmanjšanje institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami in da bi se uresničevale pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja. **Priporočilo ni realizirano. Gre za primanjkljaj skrbi za trajno in težko bolne otroke, ki še niso stari 18 let in ki po aktualni zakonodaji na področju osebne asistencije še nimajo urejenih vseh pravic.** Pobudniki iz vrst nevladnih organizacij menijo, da se zadeva dotika urejanja področja tako po Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti kot tudi po Ministrstvu za šolstvo in Ministrstvu za zdravje, ki je pripravljeno pristopiti k takšnemu načinu reševanja problematike. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je Ministrstvu za zdravje v **priporočilu 21 (2020)** priporočal, da se pravica v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, ki naj bi nadomestila izgubljeni dohodek, odmeri vsaj v znesku minimalne zagotovljene plače, vse to pa s ciljem, da se doseže zmanjšanje institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami, in da bi se uresničevale pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja. Gre za celovit ukrep, ki ga je treba v nadaljevanju podrobno proučiti tudi v sodelovanju z MDDSZ in MIZŠ. Pobuda bo obravnavana v okviru Spremembe Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. **Gre za realizirano priporočilo.** MDDSZ navaja, da je 1. 7. 2021 začel veljati spremenjeni 83. člen Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), ki določa, da se znesek delnega plačila za izgubljeni dohodek poviša na višino bruto minimalne plače mesečno. Če eden od staršev ali druga oseba neguje in varuje dva ali več otrok iz prvega odstavka tega člena, se znesek delnega plačila za izgubljeni dohodek poveča za 30 odstotkov.





Varuh je v **priporočilu 22 (2020)** Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) priporočil, da se za otroke s posebnimi potrebami, ki niso slepi, vendar pa za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevni opravil prav tako potrebujejo pomoč, zagotovi pomoč tretje osebe. **Gre za nerealizirano priporočilo.** Varuh s stanjem na področju ni zadovoljen in ocenjuje, da bi bilo smiselno vzpostaviti sistem, namenjen pomoči pri opravljanju temeljnih ali podpornih dnevni opravil otrok s posebnimi potrebami, verjetno pa tudi v primeru katerekoli osebe s permanentno izgubo vida, ne glede na starost. Vprašanje bo preučeno v sodelovanju resorno pristojnih ministrstev. MDDSZ je v zvezi s tem priporočilom pojasnilo, da je ministrstvo že pristopilo k urejanju predmetnega področja. Imenovana je bila delovna skupina, v katero si bili imenovani predstavniki resorjev in nevladnih organizacij. V okviru srečanj se je opravil pregled obstoječega stanja in nabor potreb ter osnutek možnih rešitev. Skladno z zaznanimi potrebami se je vsebina družinske asistencije (pomoč tretje osebe) vnesla v dokument v pripravi z naslovom Nacionalni akcijski načrt RS za Jamstvo za otroke, prav tako se je pristopilo k pogajanju za pridobitev sredstev za izvedbo pilotnega projekta, s katerim bi bila družinam otrok s posebnimi potrebami zagotovljena dodatna pomoč na različnih področjih, kot npr. pri gospodinjstvu in drugih dnevni opravilih, ter pomoč pri varstvu otroka s posebnimi potrebami in/ali sorojenca, pomoč pri osebni pomoči otroka s posebnimi potrebami oziroma sorojenca, spremstvo ipd.



Varuh je v **priporočilu 23 (2020)** priporočil, naj občine v dialogu z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport uredijo, da imajo učenci s posebnimi potrebami skladno z določbami 56. člena Zakona o osnovni šoli (ZOsn) pravico do organiziranega brezplačnega prevoza, ki jim ga je skladno z določbami Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) dolžna zagotavljati lokalna skupnost, do šole oziroma zavoda, v katerem se šolajo, in nazaj. **Gre za delno realizirano priporočilo.** O načinu zagotavljanja brezplačnega prevoza učencev, tudi otrok s posebnimi potrebami, ki jih financira lokalna skupnost, se dogovorijo šola, starši in lokalna skupnost. Država financira prevoze otrok s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih in prevoze na obravnave v zavode za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Konsenza, da bi vse stroške pokrila država, ni. **Varuh zato priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu 24 (2020)** priporočil, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport zagotovi, da bo na področju prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami dejansko zagotovljena pravica do brezplačnega prevoza, in ne zgolj povračilo stroškov prevoza, kadar prevoza otrok do zavoda ali vrtca ni mogoče organizirati. **Gre za delno realizirano priporočilo.** Zakon o zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami predvideva pravico staršev do povračila stroškov za prevoz otrok. V oddelkih prilagojenih programov je malo otrok, mreža še ni tako razvejana, zato organiziranega prevoza ni mogoče povsod zagotoviti – je pa država s sprejetjem navedenega zakona zagotovila kritje razlike stroškov med rednimi oddelki in razvojnimi oddelki, kar pomeni, da se mreža razvojnih oddelkov širi, otroci pa lahko program obiskujejo bli-



že domu. Skladno s 3. členom Pravilnika o organizaciji in povračilu prevoznih stroškov za prevoze otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 45/19 in 121/21) se pravica do brezplačnega prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami praviloma zagotavlja v okviru organiziranih prevozov. Ministrstvo povrne tudi stroške organiziranega prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami tedaj, kadar se pri organiziranem prevozu vozijo tudi drugi otroci glede na delež predšolskih otrok s posebnimi potrebami. Če organiziranega prevoza otroka s posebnimi potrebami ni mogoče zagotoviti, se staršem povrne strošek vozovnice v javnem prevozu oziroma kilometrina za prevozne stroške. O načinu prevoza se dogovorita starš in zavod, ki ga otrok obiskuje, in sicer glede na možnosti v lokalnem okolju in z upoštevanjem prednostnih načinov prevoza. Na podlagi poslanih zahtevkov za povračilo stroškov prevozov, v katere so vključeni predšolski otroci s posebnimi potrebami, ugotavljamo, da je v organiziran prevoz vključenih 15 % predšolskih otrok s posebnimi potrebami, preostalim pa se povrnejo stroški kilometrine ali vozovnice v javnem prevozu. Večino organiziranih prevozov predšolskih otrok s posebnimi potrebami zagotavljajo zavodi za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami.

Varuh je v **priporočilu 25 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) namenil priporočilo, da bi bilo treba invalidnost razumeti v povezavi z različnimi ovirami, ki posameznika omejujejo pri tem, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi, zato podlaga za različno obravnavo invalidov ne more biti vrsta okvare, ki povzroča invalidnost, temveč le omejitve, ki jo ima posameznik zaradi nje. Taksativno naštevanje bolezni in stanj ima za posledico neenako obravnavo invalidov, saj je nemogoče sestaviti seznam vseh bolezni in stanj (tudi tistih najredkejših) ter njihovih kombinacij, ki bi vključeval vse invalidne osebe z enakimi omejitvami. **Gre za zavrnitev zaradi nestrinjanja. Varuh priporočilo ponavlja.** Kljub temu da invalidnost s predpisanimi postopki ugotavljajo različni izvedenski organi, ki so opredeljeni v različnih predpisih, ter da so pravice, ki nastanejo iz ugotovljene invalidnosti pri posamezni osebi, opredeljene v različnih predpisih, MDDSZ meni, da ne gre za neenako obravnavo invalidov. Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo (Uradni list RS, št. 89/14, 92/15, 18/17, 17/18, 3/19 in 97/21; Pravilnik), v 12. členu določa, da pri pripravi mnenja o pravici do dodatka za nego otroka in pravici do delnega plačila za izgubljeni dohodek zdravniška komisija poleg podatkov iz 10. člena tega pravilnika poda tudi mnenje o obdobju, v katerem otrok potrebuje posebno nego in varstvo. Zdravniška komisija v mnenju navede člen pravilnika, na podlagi katerega je mnenje podala. Zdravniška komisija vedno odloča o vsakem posameznem, konkretnem primeru in upoštevajoč tudi dejansko zdravstveno stanje otroka, ne pa samo diagnozo težke/redke bolezni oziroma dolgotrajno hudo bolnega otroka. Pravilnik se na predlog strokovnjakov specialistov pediatrov (članov komisij in drugih) približno enkrat letno spremeni oz. dopolni glede na nova dognanja in se na podlagi tega med hude bolezni dodajajo nove.

Varuh je v **priporočilu 8 (stalna naloga, 2020)** priporočil obravnavanje ugotovitev, predlogov in sklepov vsakoletnega nacionalnega otroškega parlamenta



– opredelitev pristojnih organov do vsake ugotovitve, predloga ali sklepa ter njihovo ustrezno upoštevanje pri odločitvah, ki zadevajo otroke, ponavlja kot stalno nalogo. **Gre za stalno nalogo pristojnega ministrstva.** MIZŠ je navedlo, da spodbujajo in podpirajo delovanje otroškega parlamenta ter spremljajo in obravnavajo vsakoletne ugotovitve, predloge in sklepe. MDDSZ se strinja s stališčem, da je otrokom treba dati možnost, da izrazijo svoje mnenje in želje, ter priložnost, da aktivno sooblikujejo politike, ki jih zadevajo. Dalje se MDDSZ strinja, da je na podlagi tako prejetih informacij treba odločati oziroma sprejeti ukrepe o njihovih največjih koristih, in pojasnjuje, da je sodelovanje otrok tudi eno od prednostnih področij novega Programa za otroke 2020–2025, ki je bil sprejet novembra 2020. Eden od ciljev v Programu je tudi ta, da otroci v celoti uživajo svoje pravice glede sodelovanja in možnosti za aktivno državljanstvo ne glede na osebne in/ali druge okoliščine. Tako so njihova mnenja in stališča slišana ter upoštevana v družinah, šolah, lokalnih skupnostih, javnih službah, institucijah, vladnih politikah in sodnih postopkih. Takšna udeležba otrok spodbuja aktivno državljanstvo in zagotavlja vključenost v odločanje pozneje v življenju, višjo stopnjo socialne vključenosti otrok in zmanjšanje diskriminacije. Zelo pomembno pri sodelovanju otrok je tudi, da razumejo svoje pravice oziroma da so o njih poučeni in obveščeni. V okviru implementacije predmetnega področja je ministrstvo pristopilo k mednarodnemu projektu CP4EUROPE »Strengthening National Child Participation Frameworks and Action in Europe (CP4Europe)«. Namen vključitve v projekt je med drugim seznanitev tako strokovne kot laične javnosti o pomembnosti sodelovanja otrok in tem, da so slišani oziroma da se mnenja otrok vključujejo tudi pri pripravi različnih politik. Korak k uresničevanju vključevanja otrok pri snovanju politike bo vključitev otroka v članstvo Sveta RS za otroke in družino, ki ga vodi minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

2.5.3 Nova priporočila

Varuh na področju otrokovih pravic daje naslednja nova priporočila:



7. Varuh centrom za socialno delo priporoča, naj se zaradi lažjega urejanja formalnosti tujcev iz njihovega domačega okolja v Republiki Sloveniji, če je treba, povežejo z Ministrstvom za zunanje zadeve.

8. Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, naj v sodelovanju z Ministrstvom za zunanje zadeve poskrbi za ažurno implementacijo evropskih pravnih dokumentov, na katere pa se brez implementacije ni mogoče neposredno sklicevati.

9. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se zagotovi hitra in

kakovostna zdravstvena oskrba otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju.



10. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnavata ugotovitve in predloge 32. nacionalnega otroškega parlamenta, naj se do vsake ugotovitve in predloga opredelita in naj jih ustrezno upoštevata pri odločitvah, ki zadevajo otroke.

11. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bi ustrezno urejale pregled nad tem, kaj učenci vnašajo v šolski prostor, predvsem pa pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti nevarnih predmetov, vseh vrst orožja, drog in alkohola.

12. Varuh predlaga Ministrstvu za pravosodje, naj v okviru zakonodaje, ki ureja položaj skrbništva, predvidi, da morajo centri za socialno delo svojo odločitev v zvezi z ugovorom osebe pod skrbništvom (pritožnikom) zoper ravnanje skrbnika ustrezno obrazložiti, in sicer na način, da bo omogočena pritožba skladno z določbami 14., 22. in 25. člena Ustave.

Varuh na področju pravic otrok daje tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalno nalogo organov:

3 (stalna naloga). Varuh centrom za socialno delo priporoča, naj ustrezno pomagajo tudi posameznikom, pri katerih sicer ni prišlo do posegov organov Republike Slovenije v njihove pravice, obstaja pa verjetnost, da je do takšnega posega prišlo v tujini.



4 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj vsem otrokom in mladostnikom zagotovi, da so nameščeni v posebnih oddelkih za otroke in mladostnike. Če so otroci in mladostniki izjemoma, zaradi izrednih okoliščin, v zdravstvenih ustanovah nameščeni na oddelke skupaj z odraslimi, je treba takšno namestitev čim prej odpraviti, v vmesnem času pa otrokom in mladostnikom zagotoviti enakovredno vse pravice, do katerih so upravičeni otroci, ki sicer bivajo na oddelkih za otroke. Varuh ob tem poudarja, da pravic otrok, ki jim pripadajo kot otrokom, ni mogoče odvzeti zato, ker so nameščeni na oddelek za odrasle.



5 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj zagotovi, da bodo otroci s posebnimi potrebami glede zobozdravstvene oskrbe obravnavani učinkovito in prednostno.

6 (stalna naloga). Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za pravosodje, naj ustrezno rešita pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, kar vse neposredno vpliva na dolgotrajnost odločanja v sodnih postopkih, ki zadevajo otroke.

Na **otroke** se nanašajo tudi nova **priporočila št. 2, 27, 28, 42, 64 in 65** iz drugih delov tega letnega poročila ter **priporočilo (stalna naloga) št. 2** iz poglavja 1.9 tega letnega poročila.

2.5.4 Dejavnosti Varuha glede otrok

Dejavnosti Varuha glede pravic otrok v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi tega poročila po naslednjih poglavjih:



- 2.5.4.1 Mednarodne dejavnosti Varuha
- 2.5.4.2 Duševno zdravje otrok in mladostnikov
- 2.5.4.3 Dostopanje do portala zVem
- 2.5.4.4 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami na področju varstva otrokovih pravic
- 2.5.4.5 Otvoritev hiše za otroke »Barnahus«
- 2.5.4.6 Otroški parlament
- 2.5.4.7 Nasilje med mladimi in v družini kot družbeni problem
- 2.5.4.8 Pravica oseb pod skrbništvom do pravnega varstva
- 2.5.4.9 Vprašanje samovoljnega ravnanja centra za socialno delo in kriznega centra za mlade
- 2.5.4.10 Nedopustnost razlikovanja med otroki
- 2.5.4.11 Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku je temelj humanosti

- 2.5.4.12 Zobozdravstvena oskrba oseb (predvsem otrok) s posebnimi potrebami
- 2.5.4.13 Namen načela dobrega upravljanja je tudi v tem, da organ, za katerega je ugotovljeno, da je naredil napako, to tudi ustrezno odpravi



Na otroke se nanašajo tudi naslednje vsebine iz drugih poglavij letnega poročila:

- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- Vprašalnik za osnovne in srednje šole o nasilju in človekovih pravicah v šolah
- 1.9.4.5 Vprašalnik za osnovne in srednje šole o nasilju in človekovih pravicah v šolah
- 2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Svoboda vesti in verske skupnosti)
- 2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih
- Podrobneje o (ne)učinkovitosti kaznovalnega prava v zvezi z Romi
 - Tokratna ponazoritev težav pri urejanju romskega naselja
- 2.3.4.5 Pozivi za izboljšanje položaja pravosodnih policistov in tudi drugih strokovnih delavcev, ki skrbijo za obravnavo obsojencev, pripornikov in gojencev v prevzgojnem domu
- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije)
- 2.10.1.1 Posebej o enakih možnostih invalidov
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
- Podrobneje o prisilnih porokah in upravnih enotah
 - Podrobneje o prisilnih porokah in centrih za socialno delo



- 2.11.3 Nova priporočila (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Svoboda izražanja)
- 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci
- 2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih
- 2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih
 - I. Dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih
- 2.14.4.2 Obsojenci
 - VI. Izvajanje vzgojnega ukrepa oddaje mladoletnika v prevzgojni dom
- 2.15.4.4 Pravica staršev glede izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine je treba izenačiti s pravicami posvojiteljev in bioloških staršev, ki so otroka dali v posvojitev
- 2.16.4.5 O dostopnosti zdravljenja oseb z redkimi boleznimi ne glede na starost
- 2.17.3 Nova priporočila (Socialne zadeve)
- 2.18.1.2 Neodzivnost upravnih organov
- 2.18.1.3 Tehnične težave, sistemske napake in druge neustrezne prakse
- 2.19.1.1 Sodni postopki
- 2.19.4.1 Sodni postopki
 - II. Izvršilni postopki
- 2.21.1.1 Posebej o problematiki hrupa
- 2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Družbene dejavnosti)

2.6

INVALIDI

2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh še naprej opozarja na potrebno izboljšanje položaja invalidov na različnih področjih svojega delovanja. Ugotavlja raznolike kršitve pravic invalidov, tako z vidika nediskriminacije in zagotavljanja enakih možnosti invalidov, kot tudi glede delovanja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, na področji socialnih zadev, zdravstvenega varstva, omejitev osebne svobode, sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, drugih upravnih zadev, pravosodja, stanovaljskih zadev in ne nazadnje glede uresničevanja otrokovih pravic, torej pravic otrok s posebnimi potrebami.

Varuh že več kot 12 let ponavlja priporočilo, naj pristojni organi pripravijo ustrezen predlog, državnemu zboru pa, da sprejme ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotovile, da Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (KOPI), skladno z drugim odstavkom 33. člena omenjene konvencije (priporočilo št. 28(2020)). Do njegove uresničitve tudi v letu 2022 ni prišlo. Kljub temu Varuh opravlja številne aktivnosti in spremljanje izvajanje KOPI, kot je razvidno iz dejavnosti Varuha v tem letnem poročilu in tudi preko rednega trimesečnega informiranja javnosti o delu Varuha na področju pravic invalidov. Varuh, ki je pripravljen prevzeti naloge neodvisnega telesa, tako že sedaj izvaja določeno spremljanje izvajanja konvencije. **Priporočilo Varuh ponavlja.**

Je pa treba pohvaliti, da so konec leta 2022 Državni svet Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije v državnem svetu organizirali Posvet o ureditvi neodvisnega telesa v skladu s 33. členom Konvencije o pravicah invalidov. Na posvetu so bili predstavljeni različni pogledi na možno ureditev neodvisnega telesa. Varuh je poudaril, da je očitno, da v Sloveniji potrebujemo **neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov.** To zavedanje je vse jasnejše in se je ne nazadnje odrazilo tudi s tem, ko je poleti 2022 Državni svet v zakonodajni postopek, vložil **predlog Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije.** V predlogu zakona so bile nanizane rešitve, ki po mnenju Varuha ne sledijo uspešnim in učinkovitim praksam večine držav članic Evropske unije, zavajajoča oziroma vsaj zelo pomanjkljiva pa je bila tudi obrazložitev primerjalnih praks. Tudi iz mnenja zakonodajno-pravne službe državnega zbora je izhajalo, da so bile predlagane rešitve premalo domišljene, iz mnenja vlade pa je izhajalo, da pre-



dlagane rešitve ni podprla. Je pa pozitiven vidik tega procesa ta, da je vendarle pripeljal do transparentne in strokovne izmenjave različnih mnenj.

Varuhu še vedno meni, da bi v Sloveniji lahko v okviru Varuha vzpostavili neodvisno telo po Konvenciji, ki bi delovalo na podoben način, kot že vrsto let uspešno deluje Državni preventivni mehanizem za spremljanje izvajanja Konvencije proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega in poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Na posvetu je predstavnik oblasti obljubil, da bo pristojno ministrstvo v prvi polovici leta 2023 v dialogu z invalidskimi organizacijami in združenji, Varuhom in drugimi ministrstvi pripravilo ustrezne pravne podlage za ureditev tega vprašanja. Varuh pričakuje, da do dolčitve neodvisnega telesa za spremljanje KOPI pride čim prej. Potrebno je namreč večje spremljanje koherentnega izvajanja politik glede invalidov in zagotavljanja pravic invalidov na različnih področjih, vendar opozarja, da v Sloveniji ni organa, ki bi imel celovit pregled nad izvajanjem KOPI.

Varuh je v letu 2022 veliko pozornosti namenil dostopnosti grajenega okolja in storitev za invalide. 1. decembra 2022 je predstavil [Posebno poročilo o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide](#). Varuh je med drugim ugotovil, da štiri enote centrov še lani niso imele zagotovljene fizične dostopnosti svojih prostorov za gibalno ovirane, devet objektov, kjer poslujejo centri, pa ni imelo invalidom zagotovljenih parkirišč. Od države zato Varuh pričakuje, da zagotovi ustrezno infrastrukturo, s katero bo omogočena enaka obravnava za vse ljudi oziroma njihovo socialno vključevanje. Varuh opozarja, da s stanjem, ki smo mu priča, invalide, ki so zaradi tega še bolj ranljiv, odrivamo na rob družbe in ne upoštevamo njihovih z ustavo zagotovljenih pravic.¹

Omogočanje fizičnega dostopa do objektov v javni rabi, dostopa do informacij, komunikacij in drugih storitev, ki so namenjene javnosti, tudi za gibalno oziroma senzorno ovirane ljudi je pomemben element zagotavljanja enakih možnosti invalidov. Problem nedostopnosti je večplasten, zadeva mnoge stavbe v javni rabi. Reševati ga je treba celostno, pa vendar so mogoče tudi nekatere hitre rešitve. Varuh je v letu 2022 opozarjal tudi na **dostopnost osnovnih in srednjih šol, sodišč in drugih objektov, javnega prometa in infrastrukture, spletišč in različnih storitev. Tako letos npr. dajemo novo [priporočilo št. 66, s katerim Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse, zagotovi sredstva za sofinanciranje izgradnje dvigal tudi v več nadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij, ter za to zagotoviti pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu subvencij za energetska sanacijo stavb.](#)**



Varuh več priporočil glede pravic invalidov daje tudi na drugih področjih, posebej želimo izpostaviti več priporočil glede izvajanja Zakona o osebni asistenci.

¹ Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-predstavil-osebno-porocilo-o-dostopnosti-centrov-za-socialno-delo-za-invali/>.

2.6.2 Nova priporočila

Na **invalide** se nanašajo tudi nova **priporočila št. 9** (iz poglavja 2.5 Otroci), 16 (iz poglavja 2.10 Enakost pred zakonom in diskriminacija), 21, 22, 23, 25, 26 (iz poglavja 2.14 Omejitev osebne svobode), 28 (iz poglavja 2.15 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje), 32, 35, 36 (iz poglavja 2.16 Zdravstveno varstvo), 41, 42, 43, 44, 45, 46, 52 (iz poglavja 2.17 Socialne zadeve), 58 (iz poglavja 2.19 Pravosodje) in 66 (iz poglavja 2.24 Stanovanjske zadeve) tega letnega poročila ter **priporočila (stalne naloge) št. 5** (iz poglavja 2.5 Otroci), 10 (iz poglavja 2.10 Enakost pred zakonom in diskriminacija), 11, 12, 13 in 14 (iz poglavja 2.15 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje) tega letnega poročila.



2.6.3 Dejavnosti Varuha glede invalidov

Na problematiko invalidov se nanašajo naslednji razdelki tega letnega poročila:



- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
 - Redno trimesečno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov
- 2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Otroci)
- 2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Otroci)
- 2.5.3 Nova priporočila (Otroci)
- 2.5.4.2 Duševno zdravje otrok in mladostnikov
- 2.5.4.8 Pravica oseb pod skrbništvom do pravnega varstva
- 2.5.4.10 Nedopustnost razlikovanja med otroki
- 2.5.4.12 Zobozdravstvena oskrba oseb (predvsem otrok) s posebnimi potrebami
- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije
 - 2.10.1.1 Posebej o enakih možnostih invalidov
- 2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Varstvo)



- dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.13.1.3 Posebej o volilni pravici (in t.i. supervolilnem letu)
- Podrobneje o pravilni pravici oseb z motnjami v duševnem razvoju
- 2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev)
- 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci
- 2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 2.14.4.1 Priporniki
- V. Ostala obravnavana problematika
 - Primer: Otežen dostop do bivanja na prostem gibalno ovirani pripornici
- 2.14.4.2 Obsojenci
- II. Položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo primerno nastanitev in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi
- 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.2 Pretekla Varuhova priporočila (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.3 Nova priporočila (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.4.1 Pravica do odločanja v razumnem roku
- 2.15.4.2 Pravica do pravičnega in poštenega odločanja
- 2.15.4.3 Pomanjkljiva sledljivost upravnih postopkov pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije



- 2.16.1.2 Dostop do zdravstvenega varstva in še dopustne čakalne dobe
- 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Zdravstveno varstvo)
- 2.16.3 Nova priporočila (Zdravstveno varstvo)
- 2.16.4.1 Nujnost ureditve problematike ustrezne namestitve in obravnave oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo
- 2.16.4.3 O problematiki elektronskega naročanja
- 2.16.4.4 Zakon o izenačevanju možnosti invalidov velja tudi v zdravstvu
- 2.17.1.2 O osebni asistenci
- 2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitucionalizacija
- 2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Socialne zadeve)
- 2.17.3 Nova priporočila (Socialne zadeve)
- 2.17.4.1 Prepoved posegov v pridobljene pravice – nedopustni posegi v že pridobljeno pravico do osebne asistencence
- 2.17.4.2 Prepoved ponovne presoje v pravnomočnih zadevah – ponovna ocena upravičenosti do osebne asistencence
- 2.17.4.3 Ustavne pravice invalidov
- 2.17.4.4 Obrazložitev odločb državnih organov je pogoj za pravično in pošteno odločanje
- 2.18.1.2 Neodzivnost upravnih organov
- 2.18.1.3 Tehnične težave, sistemske napake in druge neustrezne prakse
- 2.19.4.1 Sodni postopki
II. Izvršilni postopki
- 2.24.1 Splošne ugotovitve (Stanovanjske zadeve)
- 2.24.3 Nova priporočila (Stanovanjske zadeve)

2.7 STAREJŠI

2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Problematika, ki se nanaša na položaj starejših v družbi ostaja aktualna in je raznovrstna. V letu 2022 je Varuh spremljal dogajanje glede Zakona o dolgotrajni oskrbi, še naprej je zagovarjal proces deinstitucionalizacije, hkrati pa je opozoril tudi na pomen institucionalnega varstva, kjer je le-to potrebno.



Področje, ki mu je Varuh namenil več pozornosti je problematika digitalne pismenosti, saj se je na podlagi več pobud in razgovorov pokazalo, da je ta sicer po eni strani dobrodošla, po drugi pa lahko prinaša tudi nove stiske in celo izključenost ter lahko otežuje in omejuje dostop do storitev za tiste starejše, ki so manj veščti uporabe novih tehnologij in aplikacij. Izpostavili smo npr. da je treba javne storitve, kot je naročanje k zdravniku ali parkiranje, zagotavljati tudi na druge načine npr. preko telefona oziroma plačila z bankovci in kovanci, in ne le preko raznoraznih aplikacij.

Varuh aktivno promovira tudi **medgeneracijsko solidarnost in dialog**, saj le takšno sodelovanje v družbi lahko prinese večjo kakovost življenja za vse. Od države in občin Varuh pričakuje, da aktivnosti, ki spodbujajo medgeneracijsko sodelovanje, aktivno podpirajo.



Opozoriti je treba, da je bilo v letu 2022 zaznati tudi več nestrpnosti do starejših – govorimo o tako imenovanem starizmu, posebej pa je Varuh pozoren tudi na problematiko interseksijske diskriminacije, ko prihaja do diskriminacije na podlagi več različnih osebnih okoliščinah. V ta namen so odločevalci dolžni na podlagi statistik in razčlenjenih podatkov, sprejeti po potrebi tudi ukrepe pozitivne diskriminacije.

2.7.2 Nova priporočila



Na **starejše** se nanašajo nova **priporočila št. 25 (iz poglavja 2.14. Omejitev osebne svobode), 28 (iz poglavja 2.15 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje), 32, 34 (iz poglavja 2.16 Zdravstveno varstvo) in 51 (iz poglavja 2.17 Socialne zadeve)** tega letnega poročila ter **priporočila (stalne naloge) št. 11, 12, 13 in 14 (iz poglavja 2.15 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)** tega letnega poročila.

2.7.3 Dejavnosti Varuha glede starejših

Na problematiko starejših se nanašajo naslednji razdelki tega letnega poročila:

- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije)
- 2.10.1.4 Posebej o diskriminaciji na podlagi starosti
- 2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Varstvo dostojanstva ...)
 - Podrobneje o urejanju statusa tistih, katerih prebivanje v Republiki Sloveniji je slednja leta in leta tolerirala
- 2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov
- 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.11.3 Nova priporočila (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.13.1.3 Posebej o volilni pravici (in t.i. supervolilnem letu)
 - Podrobneje o (aktivni) volilni pravici oseb v socialnovarstvenih zavodih
- 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci
- 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.3 Nova priporočila (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)
- 2.15.4.1 Pravica do odločanja v razumnem roku
- 2.15.4.2 Pravica do pravičnega in poštenega odločanja
- 2.15.4.3 Pomanjkljiva sledljivost upravnih postopkov pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje





- 2.15.4.4 Pravica staršev glede izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine je treba izenačiti s pravicami posvojiteljev in bioloških staršev, ki so otroka dali v posvojitev
- 2.16.1.2 Dostop do zdravstvenega varstva in še dopustne čakalne dobe
- 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Zdravstveno varstvo)
- 2.16.4.1 Nujnost ureditve problematike ustrezne namestitve in obravnave oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo
- 2.16.4.3 O problematiki elektronskega naročanja
- 2.17.1.1 Skrb za starejše
- 2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitutionalizacija
- 2.17.3 Nova priporočila (Socialne zadeve)
- 2.18.1.1 Problematika v zvezi z davčnimi postopki
- 2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Druge upravne zadeve)

2.8

LGBTIQ+

2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V zvezi s pravicami lezbijk, gejev, biseksualnih, transspolnih, interspolnih, kvir ter oseb z drugimi spolnimi identitetami (LGBTIQ+) **je leto 2022 prineslo pomembno odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije**. To je v postopkih – na podlagi ustavnih pritožb dveh istospolnih parov, ki v upravnih postopkih in pred sodišči nista uspela z zahtevo za sklenitev zakonske zveze oziroma za uvrstitev na seznam potencialnih kandidatov za skupno posvojitev) – izreklo¹, da **je v neskladju z ustavno prepovedjo diskriminacije zakonska ureditev, ki določa, da lahko zakonsko zvezo skleneta le dve osebi različnega spola; enako velja tudi glede zakonske ureditve, po kateri istospolna partnerja, ki živita v formalni partnerski zvezi, ne moreta skupaj posvojiti otroka. S temu sledočim sprejemom novele Družinskega zakonika (DZ-B) pa je bilo dejansko uresničeno priporočilo Varuha št. 10 (2018) poslankam in poslancem državnega zbora, da se odločijo, ali bi šlo omogočiti skupno posvojitev otrok s strani istospolnih partnerjev v sklenjenih oziroma nesklenjenih partnerskih zvezah.**



Varuh je v letu 2022 sicer **prejel eno pobudo**, ki se je nanašala na obravnavo LGBTIQ+ manjšin v predvolilnem vprašalniku ene izmed političnih strank, kjer smo opozorili predvsem razumevanje svobode izražanja – več o tem pa v spodnjem razdelku o dejavnosti Varuha.

Varuh ponovno opozarja na **neuresničeno preteklo priporočilo št. 54 (2019), s katerim je priporočil, da naj pristojno ministrstvo v letu 2020 pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola in ga ponavlja.**



2.8.2 Dejavnosti Varuha glede LGBTIQ+

Na problematiko LGBTIQ+ se nanašata naslednja razdelka tega letnega poročila:

2.10.1.2 Posebej o enakih možnostih glede na spolno identiteto ali usmerjenost



2.10.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil (Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije)

¹ Gl. odločbi št. U-I-486/20-20 Up-572/18-42 in U-I-91/21-26 Up-675/19-39 s 23. 6. 2022.

2.9 TUJCI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	
PODROČJA DELA														2022
7. Tujci	88	52	100	131	92	29	31,52%	110	121	116	183	157,76 %	166,36 %	271
7.1 Pridobitev in prenehanje državljanstva	7	5	4	13	12	7	58,33%	5	5	5	18	360,00 %	360,00 %	25
7.2 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi	68	42	57	78	56	17	30,36 %	74	74	67	120	179,10 %	162,16 %	188
7.3 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja	6	3	27	26	18	5	27,78 %	23	18	30	29	96,67 %	126,09 %	35
7.4 Mladolletniki brez spremstva	0		3	4	3		0,00 %	4	7	3	4	133,33 %	100,00 %	4
7.0 Tujci - drugo	7	2	9	10	3		0,00 %	4	17	11	12	109,09 %	300,00 %	19

2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 smo na področju tujcev daleč največ zadev (120 prejetih pobud) obravnavali glede vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v državi, pri čemer je v primerjavi z lanskim letom tudi prišlo do skoraj enkratnega povečanja. Na področju državljanstva smo sicer prejeli več kot dvakrat toliko pobud kot v predhodnem letu, vendar absolutno gledano ne gre za zelo veliko zadev. Podpodročje mednarodne zaščite, začasne zaščite in načela nevračanja je tudi letos ostalo po številu na primerljivi ravni. Na področju tujcev kot zanimivost izpostavljam, da je bil lani odstotek utemeljenih zadev med rešenimi skoraj enkrat večji od povprečja vseh zadev.

Uvodoma gre spomniti, da posebno tujsko podpodročje vodimo tudi v okviru področja odvzemov osebne svobode (gl. razdelek 2.14.1.5); posebno podpodročje vodimo tudi glede mladoletnikov brez spremstva (gl. razdelek 2.5.2 in 2.11.1.2); tudi v zvezi z upravnimi postopki, v katerih so stranke tujci, nekatere zadeve obravnavamo v okviru področja posebnih upravnih zadev (gl. razdelek 2.18.1.3), nekatere pa tudi na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti (gl. razdelek 2.11.1.1 in 2.11.1.2).

Število 271 zadev v letu na predmetnem področju (in dodatnih sedem na področju omejitev osebne svobode, štiri na področju otrokovih pravic ter še nekaj na področju drugih upravnih zadev in področju varstva dostojanstva – skupno torej skoraj 300) jasno potrjuje, da **gre pri tujcih za enega najbolj pestrih področij dela Varuha in tudi pobude glede pravic tujcev so med najpogosteje prejetimi. Ob tem pa so tudi za področno obravnavano problematiko relevantni nacionalni, nadnacionalni oziroma mednarodni pravni okvirji izrazito kompleksni.**

Z novo vlado oziroma po tozadevnih napovedih njene ministrice za notranje zadeve je spet nekoliko vzniknil javni diskurz glede začasnih tehničnih ovir na meji, tj. njihove odstranitve. Vendar ta polemika ni dosegala ravni iz konca leta 2015¹ oziroma začetka leta 2016,² že pred tem pa tudi v sicer supervolilnem letu 2022 tekom volilnih kampanj niso toliko odmevali populistično proti-tujski pristopi kot npr. v letu 2019³ med kampanjo v zvezi z volitvami poslancev v Evropski parlament. Varuh na načelni ravni meni, da **je najboljši pristop k razpravi o sodobnih migracijah uokvirjanje teme na način, po katerem sta spoštovanje človekovih pravic migrantov, vključno z nudenjem zaščite beguncem, na eni strani ter varnost in zaščita drugih interesov družbe na drugi obe pomembni in med seboj tudi skladni vrednoti.** Nasprotovati moramo napačnemu enostranskemu narativu, po katerem so nezakonita zavračanja na evropskih mejah (t. i. *pushbacki*) in podobni ukrepi edina rešitev pred tem, da evropske države ne bomo preplavljene z nezakonitimi migranti, s čimer bi propadel javni red in mir ter naša identiteta in način življenja. Vendar je obenem prav tako neuravnoteženo, če kategorično zanikamo pomembnost zaščite družbe⁴ pred potencialnimi negativnimi vplivi migracij oziroma trdimo, da do takšnih posledic ne more priti ali celo, da se o njih ne more biti upravičeno spraševati (podobno velja tudi za preprosto ignoriranje teh vidikov migracij, ko je očitno, da jih je treba nasloviti). Tudi o morebitnih negativnih učinkih migracij in konkretnih migracijskih politik se je torej legitimno in koristno pogovarjati. **Različna mnenja o obsegu in obliki priseljevanja tujcev gre torej soočati v zreli demokratični razpravi, v kateri ima strokovnost dovolj pomembno mesto.**

Upoštevati je treba, da so države po ustaljenem mednarodnem pravu svobodne in suverene pri odločanju o vstopu tujcev in podeljevanju dovoljenj za njihovo

1 Gl. npr. str. 381 Letnega poročila Varuha za leto 2015.

2 Gl. npr. str. 237 in 375 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

3 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 152–153.

4 Da bi bilo neodgovorno zanemariti plat, povezano z zagotavljanjem javnega reda in notranje varnosti, je Varuh (ob nekaterih konkretnih primerih) izpostavljal npr. že v svojem Letnem poročilu za leto 2017 (str. 259).

bivanje na svojem ozemlju. Izjemo od tega predstavlja **obveznost zaščite beguncev**,⁵ saj gre po definiciji za ljudi, ki se ne morejo vrniti v svojo državo, ker bi tam utrpeli nekaj zelo hudega, kot je na primer usmrtitev, mučenje, neupravičeno kaznovanje ali ogroženost od vojne. Begunci so zaščito v Evropi žal še vedno primorani iskati prek nevarnih in nehumanih iregularnih poti (brez dokumentov in mimo mejnih prehodov), saj druge izbire nimajo. Namesto tega bi jim bilo treba v okviru migracijske politike EU čim prej zagotoviti varne in zakonite poti. Da je možen boljši sistem zaščite ljudi, ki bežijo pred nevarnostjo, se je nenazadnje pokazalo tudi prek odziva evropskih držav na prihod beguncev iz Ukrajine.

Poleg beguncev imajo pravico do vstopa in prebivanja lahko še tujci, ki se želijo združiti s svojimi družinskimi člani, ki že prebivajo v državi sprejema. Ta pravica ni absolutna, ampak obstaja predvsem takrat, kadar obstajajo nepremostljive ovire, da bi se družinsko življenje vzpostavilo v državi izvora ali kateri drugi državi (npr. kadar gre za združitev družine z beguncem). V nekaterih redkejših primerih smejo poleg beguncev in družinskih članov v državi ostati tudi drugi tujci, ki se v njej že nahajajo (npr. razvezani zakonci ali pa tujci, ki v državi živijo že dlje in so v njej ustvarili močne zasebne vezi). Razen v navedenih primerih posamezniki ne morejo zahtevati prebivanja v drugi državi s sklicevanjem na svoje človekove pravice. V mednarodnem pravu ni uveljavljena pravica do imigracije kot samostojna človekova pravica.

Države imajo jasno pravno dolžnost, da zaščitijo begunce, in za takšno ravnanje obstaja tudi močan moralni imperativ, medtem ko vprašanje, katerim ostalim tujcem omogočiti imigracijo, nima tako enoznačnega odgovora. Ob tem ni nobena skrivnost, da imamo posamezniki glede vprašanja ustreznega obsega in oblike imigracije zelo različne poglede, kar je zlasti odvisno od naših osebnih vrednot in od pričakovanj, v kakšni družbi želimo živeti. V kakšnem obsegu in na kakšen način omogočiti vstop v državo in prebivanje poleg beguncev tudi drugim tujcem je nedvomno širše družbeno vprašanje izjemnega pomena. Odločitve v zvezi s tem bi morale temeljiti na presoji njihovih raznolikih ekonomskih, kulturnih in drugih družbenih učinkov, poleg tega pa je pri sprejemanju ukrepov treba upoštevati vidike varstva človekovih pravic, mednarodnopolitične in druge vidike. Ker migracije na različne načine vplivajo tako na državo sprejema kot države izvora, pa se na družbeni ravni kaže zavzemati za takšno migracijsko politiko, ki maksimira pozitivne učinke tako za ene kot za druge.



V letu 2022 se je večina pri Varuhu obravnavanih tujskih zadev nanašala na **dolgotrajnost postopkov**. Zlasti postopki na Upravni enoti Ljubljana⁶ in Upravni

5 Že leta 1951 je bila sprejeta Konvencija o statusu beguncev, iz katere izhajata dve temeljni pravili begunskega prava: kot prvo, begunce je prepovedano vračati tja, kjer bodo ogroženi (načelo nevračanja, non-refoulement), in kot drugo, v državi zaščite jim je treba omogočiti, da si ustvarijo normalno življenje, za kar je nujno priznanje pravic, kot so dostop do dela, izobraževanja, socialne varnosti in drugih temeljnih pravic.

6 V eni izmed zadev (7.1-7/2022) je pobudnik npr. podal vlogo za sprejem v državljanstvo, upravna enota pa je potrebovala kar šest mesecev (in še to šele po posredovanju Varuha), da mu je poslala poziv k dopolnitvi vloge – procesni roki, v katerih bi morala uradna oseba oceniti, kaj mora stranka še dostaviti organu, niso bili upoštevani, zahtevnejša procesna dejanja (denimo zaslišanje stranke) sploh še niso bila izvedena; podobno je npr. v eni izmed zadev (7.2-6/2022) upravna enota pobudnika v postopku za izdajo dovoljenja za začasno

enoti Maribor⁷ so se večkrat pokazali za predolge in v zadevah vedno znova ugotovljeni preseženi zakonski roki naposled niti niso več posebej presenečali. Takšne okoliščine seveda še povečujejo negotovost in s tem stisko prenekaterega posameznika.

Konkretno smo obravnavali 39 pobud v zvezi z dolgotrajnimi postopki tujcev za ureditev dovoljenja za prebivanje na upravnih enotah, pri čemer se jih je 29 nanašalo na postopke pred Upravno enoto Ljubljana, sedem pred Upravno enoto Maribor in po ena pred Upravno enoto Ptuj, Upravno enoto Koper in Upravno enoto Velenje. Velika večina teh pobud je bila po naši oceni tudi utemeljena. Večkrat se je izkazalo, da je **upravna enota stranko že samo k dopolnitvi vloge pozvala šele po več mesecih, do neupravičenih zastojev v postopku pa je neredko prišlo tudi v nadaljevanju postopka.** Kot pa je znano, mora organ skladno s 67. členom ZUP v primeru nepopolne ali nerazumljive vloge v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti vložniku rok, v katerem mora popraviti vlogo. Organ ima torej praviloma na voljo pet delovnih dni za dodelitev prejete vloge v reševanje ter proučitev popolnosti in razumljivosti vloge. Nadalje mora v skladu s prvim odstavkom 222. člena ZUP upravna enota o vlogi tujca odločiti v dveh mesecih od dneva prejema zadeve. Kadar stranka vloži vlogo, ki je nepopolna in jo po pozivu dopolni, pa začne v skladu z drugim odstavkom navedenega člena ta rok teči od dne, ko je organ prejel dopolnitev vloge.

Večkrat smo tako zaključili, da je upravna enota prekoračila instruktivski rok za odločanje in s tem kršila načelo pravne varnosti (kot podnačelo pravne države), načelo dobrega upravljanja in načelo ekonomičnosti iz 14. člena ZUP, ki določa, da je treba postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke ter druge udeležence v postopku. Ob tem smo upravne enote opozarjali, da **zaradi sistemskih razlogov (upravne enote so se najpogosteje sklicevale na veliko število vlog in kadrovske situacije) postopki nekaj časa sicer lahko trajajo dlje, vendar se nanje ni več mogoče sklicevati, ko preteče čas, ki je potreben za organizacijsko in/ali kadrovske prilagoditve organa.** In četudi so Varuhu znani sistemski razlogi za zamude pri odločanju

na oddelkih za tujce upravnih enot, kot tudi dejavnosti pristojnih organov, ki so usmerjene v reševanje navedene problematike, **je v skladu z ZVarCP vsako pobudo, torej tudi tovrstne tujske, dolžan obravnavati in se na pristojni organ obrniti za stališče oziroma potrebna pojasnila. Varuh se zaveda, da njegovo poizvedovanje v takšnih primerih organ lahko dodatno obremeni, vendar je to nenazadnje potrebno tudi zato, da se preveri, ali obstajajo v konkretnem primeru poleg že znanih sistemskih tudi še kakšni posebni razlogi za dolgotrajno odločanje.**

prebivanje pozvala na dopolnitev vloge šele po petih mesecih; v zadevi (7.2-15/2022), v kateri je slovenski državljani podal vlogi za izdajo dovoljenja začasno prebivanje za družinska člana, pa upravna enota npr. še ni odločila niti po dobrih dveh letih in pol – in je šele po Varuhovem posredovanju razpisala datum zaslišanja in posredovala vabila nanj.

⁷ Primeroma naj tu izpostavimo zadevo (7.2-28/2022), v kateri je bila vloga za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo vložena že pred petimi meseci, v tem času pa ni bilo izvedeno nobeno procesno dejanje organa; ali pa npr. zadevo (7.2-21/2022), v kateri je upravna enota opravila pregled vloge za podaljšanje dovoljenja začasno prebivanje zaradi združitve družine prvič šele po osmih mesecih (in urgenci Varuha).

V zvezi s problematiko dolgotrajnih postopkov tujcev pred upravnimi enotami je Varuh uspel pridobiti tudi že nekaj pojasnil MJU. Kot je pri tem navajalo, se problematika reševanja upravnih zadev s področja tujcev pojavlja zlasti v tistih upravnih enotah, ki poslujejo v regionalnih, urbanih, gospodarskih in univerzitetnih središčih. Že v letu 2021 so sicer skupaj s še nekaterimi resornimi ministrstvi ter vlado pristopili h kadrovske okrepitvi upravnih enot, vendar pa se tudi upravne enote, prav tako kot zasebni gospodarski sektor, soočajo z nekaterimi težavami pri pridobivanju ustreznega kadra. Novega uslužbenca je seveda treba tudi ustrezno usposobiti za samostojno delo, kar je na področju upravnih zadev tujcev zaradi kompleksnosti predpisov dolgotrajnejši proces. Po mnenju MJU bodo omenjene kadrovske krepitev ob svoji popolni realizaciji pripomogle k hitrejšemu reševanju upravnih zadev in preprečile oziroma zmanjšale zamude, katerih vzrok ni samo v povečanem obsegu upravnih zadev, temveč so posledica tudi odsotnosti javnih uslužbencev v preteklih obdobjih zaradi razmer, povezanih z epidemijo covid-19.

MJU je nadalje pojasnilo, da se je na upravnih enotah v zadnjem letu poleg povečanega obsega vlog s področja tujcev in prihoda ukrajinskih beguncev, ki so upravičeni do začasne zaščite, obseg dela povečal tudi zaradi množične menjave osebnih dokumentov. Ministrstvo se je zato z načelnicami in načelniki upravnih enot že dogovorilo za takojšnje ukrepe z namenom fleksibilnega in hitrega reševanja zadev na najbolj kritičnih področjih. Njih in vse zaposlene v upravnih enotah se je pozvalo k sodelovanju pri skupnem projektu obvladovanja ne samo zaostankov na področju upravnih zadev tujcev, temveč tudi množične menjave osebnih dokumentov. Za te potrebe je MJU zagotovilo dodatno finančno in tehnično pomoč. Posledica tovrstnih prizadevanj so podaljšane in dodatne uradne ure in delovne sobote, ki so bile med drugim namenjene tudi reševanju zaostankov na področju upravnih zadev tujcev, vključno z obravnavo vlog za začasno zaščito. V sodelovanju z MNZ pa so bili sprejeti še nekateri dodatni ukrepi iz naslova usposabljanja javnih uslužbencev (v začetku leta 2022 je bilo npr. izvedeno usposabljanje javnih uslužbencev iz upravnih enot s področja, ki ga ureja ZTuj-2). Na podlagi pobude MNZ pa naj bi se tudi že pristopilo k posodabljanju določenih informacijskih kanalov (tj. spletnih strani) – med drugim tudi z namenom odprave težav s številnimi nepopolnimi vlogami. Stekle naj bi še aktivnosti v smeri iskanja možnosti morebitne pomoči s strani Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje upravnim enotam. 7.2-29/2022.



Priporočilo št. 13: Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za notranje zadeve, naj tudi v letu 2023 intenzivno nadaljujeta z naslavljanjem sistemskih razlogov za zamude pri odločanju na oddelkih za tujce upravnih enot in tudi (po)skrbita za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v tej smeri.



Pri obravnavi pobud **v zvezi s postopki revizije po ZDRS pa smo nadalje zaznali, da tudi MNZ ne odloča v zakonsko določenih rokih.** Skladno s 27.d v zvezi s 27.b členom in 27.c členom ZDRS mora ministrstvo najpozneje v dveh mesecih od dneva prejema upravne zadeve opraviti revizijo (kadar ministrstvo odločbo upravne enote odpravi, se rok iz prejšnjega stavka lahko podaljša, vendar ne za več kot dva meseca). Varuh pa je v več obravnavanih zadevah ugotovil, da so od prejema zahteve za revizijo postopka že pretekli zakonski roki za odločanje, oziroma zadeva celo še ni bila dodeljena v reševanje javnemu uslužbencu.

MNZ je Varuhu sporočilo, da je imelo na dan 31. 10. 2022 **793 prejetih nerešenih revizijskih zadev, od tega jih 610 še ni bilo niti dodeljenih v reševanje** (že dodeljene v reševanje takrat so bile le zadeve, ki so bile prejete do 15. 4. 2022). Ob tem se po prejetih pojasnilih prednostno obravnava zahteve za revizijo postopkov sprejema v državljanstvo za mladoletne otroke, osebe brez državljanstva in polnoletne osebe, ki so za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije zaprosile tudi za svoje mladoletne otroke, otroci pa bodo kmalu postali polnoletni. Revizijske zadeve naj bi takrat reševalo vseh 10 javnih uslužbencev pristojnega Sektorja za državljanstvo. Zaposlitev zadnjih dveh javnih uslužbencev je bila izvedena v letu 2021 in podatki za leto 2022 naj bi kazali, da je ta ukrep doprinesel k temu, da se število nerešenih zadev ne povečuje. Iz tega razloga je bil v letu 2022 sprejet dodatni ukrep zaposlitve dveh novih javnih uslužbencev.

MNZ je tudi pojasnilo, da za konec leta 2022 pripravlja dodatno obvestilo upravnim enotam, v katerem bo tudi povzelo bistvene pomanjkljivosti, ugotovljene v postopkih revizije v letu 2022, ter podalo vsebinske usmeritve za njihovo odpravo. V obvestilo naj bi vključilo tudi priporočilo, naj upravna enota poskrbi, da so javni uslužbenci, ki vodijo postopke pridobitve državljanstva, seznanjeni z ugotovitvami ministrstva v konkretnih postopkih in splošnimi usmeritvami ministrstva ter da novo zaposlenim osebam zagotovijo ustrezen prenos znanja. Ob tem je MNZ tudi posebej poudarilo, da se je z namenom podajanja vsebinskih usmeritev v preteklosti vedno odzvalo predlogu upravnih enot za sodelovanje v delovnih posvetih na temo pridobitve državljanstva (tako je v oktobru 2021 opravilo delovni posvet s primorskimi upravnimi enotami, v juniju 2022 pa z Upravno enoto Ljubljana, ki na prvi stopnji izpelje skoraj 30 % vseh postopkov pridobitve državljanstva; vsebinske usmeritve se podaja tudi v okviru opravljanja strokovnih nadzorov nad delom upravnih enot na področju državljanstva).

Časovni okvir za dodelitev zadeve v reševanje je bil tako šest mesecev in 15 dni, zadeve, ki so bile dodeljene v reševanje, pa so bile v povprečju rešene v obdobju od enega tedna do dveh mesecev (čas trajanja reševanja zadeve je odvisen od tega, ali je treba postopek v skladu s 27.c členom ZDRS dopolniti). 7.1-10/2022.



Priporočilo št. 14: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, naj tudi v letu 2023 (po)skrbi za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v zvezi z reševanjem revizijskih zadev po Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS).



Po drugi strani npr. **nismo ugotovili neupravičenega zavlačevanja v postopku o začasni zaščiti razseljenih oseb iz Ukrajine.** Na poizvedovanje glede očitka, da je predolgo odločala o vlogah ukrajinske družine za priznanje statusa začasne zaščite, smo namreč prejeli pojasnilo ljubljanske upravne enote, da je do nekoliko daljšega reševanja zadeve prišlo, ker so bile vloge vložene že en teden po sprejetju vladnega Sklepa o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, s čimer je **prvič prišlo do uporabe Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO)**, in preden je pristojno ministrstvo pripravilo navodila za tovrstne postopke. Organ se je moral hitro soočiti z razmeroma velikim pripadom nalog in zadev, ki jih do tedaj ni obravnaval. V konkretni zadevi je tako npr. preteklo dva meseca od dneva, ko je organ prejel vloge za začasno zaščito, do vročitve odločb. 7.3-6/2022.

V zvezi s tujci iz Ukrajine gre še izpostaviti, da je Varuh na lastno iniciativo pri Banki Slovenije in Ministrstvu za finance preverjal, ali so bili sprejeti **kakšni posebni ukrepi za zagotavljanje dostopa do plačilnega računa posebej za državljane Ukrajine, ki so pribežali v Slovenijo** (izhodišče za to so bile nekatere informacije v medijih,⁸ ki so vzbujale skrb, da še obstajajo določene težave na področju zagotavljanja dostopa do bančnega računa in s tem zagotavljanja finančne vključenosti). Banka Slovenije nam je v tej zvezi sporočila, da glede dostopa do plačilnega računa posebej za državljane Ukrajine ni sprejela ali uvedla nobenih dodatnih ukrepov, ker da ZPlaSSIED bankam in hranilnicam nalaga odpiranje osnovnih plačilnih računov vsem osebam oziroma potrošnikom, ki zakonito bivajo v Evropski uniji, status razseljenih oseb iz Ukrajine pa je v Sloveniji sistemsko uredil Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine.⁹ Izpostavili so še, da je Evropski bančni organ (EBA) objavil dve izjavi v povezavi s problematiko odpiranja osnovnih plačilnih računov razseljenim osebam iz Ukrajine, in sicer je s prvo izjavo z 11. 3. 2022 potrdil aktualnost mnenja iz 2016 o uporabi ukrepov pregleda strank, ki so prosilci za azil, iz tretjih držav ali ozemelj z visokim tveganjem, z drugo izjavo s 27. 4. 2022 pa je ponovno poudaril pomembnost omogočanja dostopa razseljenim osebam iz Ukrajine vsaj do osnovnih bančnih storitev, kot sta bančni račun in plačilna kartica, ter pozval kreditne institucije in nadzorne organe, da navedenim osebam tak dostop omogočijo. Na pomembnost finančne vključenosti pa je opozorila tudi sama Banka Slovenije v Smernicah o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma,¹⁰ skladno s katerimi **morajo vsi subjekti, za nadzor nad katerimi je na področju preprečevanja pranja denarja in fi-**

8 Npr. <https://www.zurnal24.si/slovenija/v-sloveniji-ne-boste-verjeli-kaksno-tezavo-ima-jo-ukrajinske-druzine-384429>.

9 Uradni list RS, št. 32/22.

10 Uradni list RS, št. 67/2022.

nanciranja terorizma pristojna Banka Slovenije, zagotoviti, da s sprejemom politike sprejemljivosti strank ne bi neupravičeno preprečevali dostopa do finančnih storitev legitimnim strankam (med drugim tudi prosilcem za azil in nerezidentom).

Tudi Ministrstvo za finance v navedeni smeri ni sprejelo kakšnih posebnih ukrepov, pa tudi nobene konkretne pritožbe državljanov Ukrajine v zvezi z zavrnitvijo prošnje za odprtje osnovnega plačilnega računa naj ne bi prejeli. Ker je slednje veljalo tudi za Varuha, z obravnavo zadeve nismo nadaljevali. 2.0-2/2022.

Varuh je obravnaval tudi pobudo, ki je odpirala vprašanja v zvezi z **dostopom tujcev do pristojnih predstavništev Slovenije za izdajo vizumov**. Slovenski državljan nam je zatrjeval, da njegova soproga, državljanka Kraljevine Maroko, ne more pridobiti vizuma za vstop v Republiko Slovenijo prek slovenskega veleposlaništva v Kairu, ki je pristojno za maroške državljane – tam da se ne more osebno zglasiti, ker bi morala za vstop v Egipt najprej pridobiti egiptovski vizum, to pa zaradi nedelovanja egiptovskega konzulata v Maroku ni mogoče. V zvezi s tem se je pobudnik sicer že obrnil na MZZ, ki pa mu je v svojem odzivu le na splošno pojasnilo, da je za pridobitev slovenskega vizuma pristojno slovensko veleposlaništvo v Kairu, ni pa se odzvalo na njegove navedbe, da soproga do njega nima dostopa. Ministrstvo bi po mnenju Varuha moralo, ko je bilo soočeno z navedbo pobudnika, da iz objektivnih razlogov (nedelovanje egiptovskega konzulata v Maroku) njegova soproga pravice ne more uveljavljati v predpisanem postopku, preveriti točnost njegovih trditev, in ga, če se te trditve ne bi izkazale za točne (in državljani Maroka niso resneje ovirani pri dostopu do slovenskega veleposlaništva v Kairu), o tej svoji ugotovitvi obvestiti. V nasprotnem primeru, torej če bi se izkazalo, da je državljanom Maroka dejansko onemogočeno pridobivanje egiptovskega vizuma in posledično dostop do slovenskega veleposlaništva v Kairu, pa bi moral organ proučiti možnosti, kako z ustrezno prilagoditvijo postopka ali na drug način pobudnikovi soprogi kljub temu omogočiti dostop do postopka za pridobitev slovenskega vizuma. To še posebej velja zaradi hudih posledic za pobudnika in njegovo soprogo zaradi onemogočanja njune združitve (uresničevanje pravice do družinskega življenja).

Iz obširne prakse tako Evropskega sodišča za človekove pravice¹¹ kot tudi slovenskih sodišč¹² izhaja, da je **zaradi pomembnosti pravice do družinskega življenja v določenih primerih treba dati prednost združevanju družine celo pred postopkovnimi in materialnimi zahtevami za ureditev prebivanja** – torej celo, kadar stranka iz razlogov na njeni strani (npr. ker v državo ni vstopila na predpisan način ali ker ne izpolnjuje pogojev nekaznovanosti) sicer ne bi bila upravičena do prebivanja v državi. V predmetni zadevi pa niti ni šlo za tak primer, saj na domnevne postopkovne ovire pri pridobivanju vizuma pobudnik ni imel nikakršnega vpliva, temveč naj bi izvirale iz povsem objektivnih okoliščin

11 Glej Svet Evrope, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, posodobljeno 31. 8. 2021, str. 93–94: https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf.

12 Npr. sodba št. I U 915/2013 z 11. 12. 2012, sodba št. I U 343/2013 z 18. 12. 2013, sodba št. I U 1412/2013 s 15. 4. 2014, sodba št. I U 151/2016 z 2. 2. 2018 in sodba št. III U 258/2018 s 25. 10. 2019.

in je bila zato odgovornost organov upoštevati vidike pravice do družinskega življenja še toliko bolj očitna.

MZZ se je nato šele v odzivu Varuhu prvič opredelilo do navedb pobudnika o nedostopnosti Veleposlaništva Republike Slovenije v Kairu za državljane Maroka in navedlo, da to očitno ne drži, saj so v letu 2021 obravnavali osem in v prvih treh mesecih 2022 dve vizumski vlogi maroških državljanov. Nadalje je pojasnilo, da naj bi že po dosedanji praksi strankam omogočali izvedbo postopka na drugem diplomatskem predstavništvu ali konzulatu, kadar bi zaradi nedostopnosti predstavništva nastopila možnost kršenja katere od človekovih pravic. Varuh je tako ob zaključku zadeve MZZ predlagal, naj o zgoraj predstavljenih stališčih Varuha obvesti še predstavništva Slovenije v tujini, saj lahko stranke tudi neposredno nanje naslovijo navedbe o oviranem dostopu do postopka zaradi nemožnosti pridobitve vizuma ali iz drugih razlogov. Ministrstvo je temu Varuhovemu predlogu tudi sledilo. 7.2-19/2021.

Glede migracijskega dogajanja na terenu pa želimo izpostaviti naslednje.

Na lastno pobudo smo podrobneje obravnavali zadevo glede policijskega postopka s kurdsko družino, ki je bila 9. 12. 2021 prijeta pri nedovoljenem prehodu meje z Republiko Hrvaško (prečkanje reke Dragonje), pri čemer je žal prišlo tudi do utopitve mladoletne deklice. Slovenski policisti so bili poklicani na kraj dogodka, kjer je bilo ugotovljeno, da se na sredini reke nahaja ženska, ki se drži drevesa, in da je s hrvaške strani hrvaški policisti zaradi visoke in deroče reke ne morejo rešiti. V nastali situaciji so bili slovenski policisti tisti, ki so uspeli iz deroče reke potegniti mater (medtem ko sta se dva od njenih otrok istočasno že nahajala na slovenski strani, en pa še na hrvaški). Na kraj je prišlo reševalno vozilo z zdravnico zdravstvenega doma, ki je mami in dvema otrokoma nudila zdravstveno pomoč, nato pa so jih policisti odpeljali na mejni prehod, kjer so jih predali hrvaški policiji. Ta je po opravljenih razgovorih s člani družine slovensko policijo obvestila, da je bila poleg njih v skupini še ena mladoletna hčerka, ki je padla v vodo in jo je ta odnesla po strugi navzdol (in je bila dva dni pozneje najdena utopljena).



Varuh želi (še) na tem mestu izraziti spoštovanje do vpletenih slovenskih policistov (in – kot izhaja iz policijske dokumentacije – tudi občana), pritrjujoč, da si za svoje nesebično in požrtvovalno ravnanje pri reševanju matere iz vode zaslužijo vse pohvale, saj so kljub nevarnosti za lastno življenje brez odlašanja storili, kar je bilo potrebno za rešitev ujete osebe.

Se pa obenem procesno gledano dejstvo, da so slovenski policisti družino takoj po medicinski oskrbi predali hrvaškim policistom, češ da so ti pri sebi že imeli enega od otrok in ločevanje družine z vidika dobrobiti otrok in matere ne bi bilo smotno, kaže za **sporno z vidika več človekovih pravic, zlasti prepovedi kolektivnega izгона, prepovedi vračanja in pravice do azila**. Iz vsebine navedenih pravic, kot je bila oblikovana skozi sodno prakso mednarodnih in domačih sodišč, izhaja obveznost državnih organov pri izvajanju mejnih postopkov, da pred odstranitvijo tujca iz države tehtno in objektivno preverijo ter ocenijo nje-

gove osebne okoliščine in mu omogočijo, da ustrezno in učinkovito poda svoja stališča in se brani z argumenti proti ukrepu odstranitve iz države. Odstranitev iz države je prepovedana, če iz osebnih okoliščin tujca in splošne situacije v državi sprejema izhaja, da bi s predajo prišlo do kršitve načela nevračanja (obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju). Poleg tega morajo državni organi tujcu zagotoviti učinkovit dostop do postopka mednarodne zaščite, v primeru, da izrazi namero zanjo, pa ga iz države ne smejo odstraniti, dokler v njem ni izdana pravnomočna zavrnilna odločba.

Državni organi so dolžni ravnati na opisan način v vsakem primeru, ko izvršujejo dejansko oblast nad posamezniki, tudi kadar izvajajo postopke na meji ali v bližini meje in kadar ti trajajo kratek čas. V skladu s tem bi morali tudi v obravnavani zadevi pristojni organi izvesti vse dolžne postopke ne glede na to, da so bili tujci zaznani pri samem prehodu meje.¹³ Varovanje enotnosti družine in največje koristi otroka tudi po oceni Varuh sicer lahko predstavlja legitimni cilj, vendar ta v okoliščinah konkretnega primera ne opravičuje opustitve predpisanih postopkov s tujci. Če tujci ne bi bili nemudoma vrnjeni na Hrvaško, bi se združitve družine namreč lahko zasledovalo prek določb Dublinske uredbe ali drugih razpoložljivih pravnih mehanizmov.

Tako smo lahko ugotovili, da z obravnavanimi tujci policisti sploh niso opravili kakršnihkoli razgovorov, niti okoliščin njihovega prihoda v Slovenijo in ostalih relevantnih osebnih okoliščin niso ugotavljali na drug način. Iz uradnih spisov tudi ni razvidno, da bi policisti tujce informirali o predmetnih postopkih in njihovih posledicah ter da bi jim bil omogočen dostop do pravne pomoči. V postopku ni bilo uporabljeno jezikovno tolmačenje, čeprav sporazumevanje z njimi očitno brez njega ni bilo mogoče. V takšnih pogojih tujci tako niso imeli možnosti izraziti namere za mednarodno zaščito (ob tem velja dodati, da se glede na njihovo poznejšo vložitev namer za mednarodno zaščito na Hrvaškem kaže za razmeroma verjetno, da bi v pravilno izvedenem postopku enako

ravnali tudi v Sloveniji). Iz proučene dokumentacije prav tako ne izhaja, da bi pred izvršitvijo predaje tujcev na Hrvaško policisti opravili kakršnokoli oceno tveganja za mučenje, nečloveško ali poniževalno ravnanje ali kaznovanje. Iz številnih splošno dostopnih virov, ki bi organom morali biti poznani (med drugimi iz poročil verodostojnih mednarodnih organizacij in institucij), je namreč izhajalo,¹⁴ da je v času predaje na Hrvaškem prihajalo do hudih sistemskih kršitev pravic migrantov. Iz dosledno opravljene ocene na podlagi obstoječih informacij o ravnanju z migranti na Hrvaškem bi policija v predmetni zadevi bržkone morala zaključiti, da predaja predstavlja nevarnost za temeljne pravice obravnavanih tujcev (na podlagi te ugotovitve pa bi morala od organov Republike Hrvaške pridobiti konkretna zagotovila, da osebam ne bodo kršene pravice, in

¹³ Tako izhaja iz sodbe ESČP v zadevi M. K. in drugi proti Poljski (odst. 94, 128–132, 173 in 200).

¹⁴ Spomnimo naj le na odmeven videoposnetek, ki je v javnost prišel v oktobru 2021 in prikazoval zamaskirane moške v uniformah, ki so tujce z udarci naganjali s hrvaškega ozemlja nazaj v BiH.

predajo izvesti le pod pogojem, da bi prejeta zagotovila odvrnila vsak pomislek o tem).

V predmetni zadevi se po Varuhovem mnenju v povezavi s prepovedjo kolektivnega izгона in prepovedjo vračanja kaže tudi kršitev pravice do pravnega sredstva. V zvezi s tem ponovno opozarjamo na stališče,¹⁵ da bi morali pristojni organi vsem tujcem pred predajo v drugo državo izdati odločbo o vrnitvi, s čimer bi se tujcem zagotovila tudi možnost vložitve pravnega sredstva. Postopanje policistov v predmetni zadevi pa je bilo sporno tudi z vidika pravice do osebne svobode. Iz okoliščin primera je jasno, da tujci po rešitvi iz reke niso imeli možnosti prosto oditi, temveč so bili dejansko pridržani z namenom izročitve tujim varnostnim organom. Kljub temu v prejeti policijski dokumentaciji Varuh ni našel nobenih uradnih zaznamkov o pridržanju, glede na odsotnost tolmačenja pa je tudi vprašljivo, kako bi tujci sploh lahko bili poučeni o svojih pravicah in razlogih za odvzem prostosti. 7.3-17/2021.



Številne procesne nepravilnosti smo ugotovili tudi v dveh policijskih postopkih na meji z mladoletnikom iz Afganistana (npr. odsotnost tolmačenja;¹⁶ odsotnost dostopa do pravne pomoči in informacij o postopku;¹⁷ pomanjkljivo in nepravilno beleženje navedb v spisih – med drugim glede mladoletnosti; odsotnost presoje tveganja za mučenje, nečloveško ali poniževalno ravnanje ali kaznovanje¹⁸ in neupoštevanje izraženih namer za mednarodno zaščito¹⁹). Ta se je na Varuha prvič obrnil prek elektronske pošte junija 2021 in navedel kršitve, ki naj bi jih dan pred tem v skupini s štirimi drugimi tujci doživel pri obravnavi na Policijski postaji Črnomelj, med drugim, da so ga policisti predali organom Republike Hrvaške kljub izraženi nameri za mednarodno zaščito. Varuh je pozneje s strani pobudnika prejel podobne očitke tudi glede obravnave v začetku oktobra 2021 na Policijski postaji Kočevje. Pobudnik je nato v decembru 2021 še tretjič prišel v Slovenijo in bil s strani Policijske postaje Brežice po izraženi nameri za mednarodno zaščito vendarle odpeljan v Azilni dom v Ljubljani. Glede na to, da je Varuh že večkrat odkril podobne nepravilnosti in kršitve v policijskih postopkih s tujci kot v predmetni zadevi in v zvezi z njimi pristojnim organom sporočil svoje ugotovitve in konkretna priporočila, štejemo za **dodatno zaskrbljujoče, da so se enaki vzorci ravnanja policistov očitno nadaljevali**

15 Gl. str. 131–132 Letnega poročila Varuha za leto 2019 in str. 206–207 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

16 Odsotnost tolmačenja je v sodni praksi ESČP opredeljena kot okoliščina, zaradi katere ravnanje organov lahko predstavlja kršitev prepovedi kolektivnega izгона ali kršitev načela nevračanja.

17 ESČP pri presoji očitkov o kršitvah prepovedi kolektivnih izgonov in načela nevračanja poleg dostopnosti tolmačenja kot pomembno šteje tudi vprašanje, ali so imele osebe v postopku dostop do pravne pomoči in ali so bile informirane o postopku in njegovih posledicah.

18 Navedeno velja tudi v primeru predaje tujca iz ene v drugo državo članico EU, saj ima načelo medsebojnega zaupanja glede spoštovanja prava EU, ki ga je vpeljalo Sodišče EU s sodbo N. S. in M. E. in drugi, značaj izpodbojnosti. Države članice tujca ne smejo predati v drugo državo članico, če ni mogoče, da ne bi vedele, da bi bil prosilec s tem izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo.

19 V skladu s 36. in 42. členom ZMZ-1 oseba, ki pred katerimkoli državnim organom izrazi namero za mednarodno zaščito, do vložitve prošnje za mednarodno zaščito ne sme biti odstranjena iz Republike Slovenije. Gre za konkretizacijo pravice do azila iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah.

tudi v prvih dveh postopkih s tem pobudnikom. Na sistemsko oziroma ponavljajočo se naravo kršitev kažejo tudi poročila različnih nevladnih organizacij,²⁰ v katerih so zabeležene izpovedbe migrantov o njihovih izkušnjah v slovenskih policijskih postopkih, med drugim tudi na dveh policijskih postajah, obravnavanih v predmetni zadevi.

Spomnimo naj, da je Varuh že februarja 2019 na podlagi očitkov o kršitvah v policijskih postopkih s tujci, izraženih s strani medijev in nevladnih organizacij, po opravljeni lastni preiskavi izdal Končno poročilo o aktivnostih in ugotovitvah Varuha o ravnanju policistov z begunci oziroma tujci na meji s Hrvaško,²¹ v katerem je izrazil zaskrbljenost nad dejstvi, ki so kazala, da namere za mednarodno zaščito v določenih primerih niso bile zaznane in da bi v nekaterih policijskih postopkih lahko prišlo tudi do drugih nepravilnosti, vključno do izvajanja kolektivnih izgonov. Varuhova preiskava in ugotovljene kršitve so se v veliki meri nanašali ravno na črnomeljsko policijsko postajo. Pozneje je Varuh obravnaval še pobudo maroškega državljana v zvezi s postopkom na brežiški policijski postaji aprila 2019 in po obisku policijske postaje in proučitvi policijskega spisa kot verjetne opredelil pobudnikove očitke o neupoštevanju izražane namere za podajo prošnje za priznanje mednarodne zaščite in ugotovil podobne kršitve pravic glede nezadostnega informiranja pobudnika o pridržanju in glede vpogleda v njegov mobilni telefon kot v tu obravnavani zadevi. Julija 2020 pa je Varuh izdal še Končno poročilo o obravnavi policijskih postopkov s tujci na območju Policijske postaje Ilirska Bistrica 19. 7. 2019,²² ki se je nanašalo na izvedene policijske postopke s skupino 108 tujcev, in tudi v tisti zadevi ugotovil odsotnost individualne obravnave in kršitve pravic v zvezi s pridržanjem.

V skladu z dotedanjimi ugotovitvami je Varuh v svoje Letno poročilo za leto 2020 vključil dve priporočili, ki se nanašata na odpravo sistemskih nepravilnosti v mejnih policijskih postopkih. V vladnem odzivu nanju manjka zaveza k izboljšavam policijskih postopkov in napoved konkretnih ukrepov, ki bi k temu vodili.²³

Številna priporočila v zvezi s pravilnim vodenjem postopkov s tujci je Varuh podal tudi na podlagi izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma, med drugim v okviru obiskov črnomeljske in kočevske policijske postaje. Prvonavedeno smo obiskali v marcu 2021 (torej tri mesece in pol preden je bil na njej obravnavan pobudnik v konkretni zadevi) in ob naključnem pregledu spisov že takrat ugotovili nepravilnosti pri obravnavi tujcev, kot so, da so se razgovori s tujci opravljali skupinsko in ne individualno; v spisih ni bilo zabeleženo, v katerih sobah oziroma zabojskih se pridržanje tujcev izvaja; manjkale pa so tudi navedbe o dejanskem jeziku, ki ga tujec govori. V zvezi s prvo ugotovljeno nepravilnostjo je MNZ v pisnem odzivu navedlo, da poli-

20 Gl. npr. The Black Book of Pushbacks (2020).

21 <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-o-zahtevi-za-oceno-ustavnosti-uredbe-o-hrupu-in-ravnanju-policistov-na-juzni-meji/>.

22 https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Staliska_in_ugotovitve/2020_7_22_-_Koncno_porocilo_o_prijetju_in_vracanju_migrantov_na_Hrvasko.pdf.

23 Vlada je v tem smislu navedla le, da so bile pripravljene nove informativne zloženke o mednarodni zaščiti v 13 različnih jezikih, ki so na razpolago v vseh prostorih za obravnavo tujcev, kar Varuh sicer pozdravlja.



cisti z vsemi tujci opravljajo individualne razgovore, v zvezi z drugo in tretjo pa, da je po našem obisku vodstvo policijske postaje vse svoje policiste opozorilo na pravilno ravnanje. **A kljub temu so bile vse tri nepravilnosti pri njihovem delu ponovno potrjene v predmetni zadevi.** Podobno je državni preventivni mehanizem ugotovil v Kočevju (kjer je bil zadnji obisk pred obravnavo pobudnika opravljen avgusta 2019), torej odsotnost individualnih razgovorov, v spisih ni naveden jezik tujca, MNZ pa je v zvezi z njimi podalo podoben odziv, kot pozneje glede Črnomlja, **enake nepravilnosti pa so se kljub temu ponovile v postopku z omenjenim pobudnikom.**

Odsotnost individualnih razgovorov in pomanjkljivo dokumentiranje okoliščin postopka sta bila ugotovljena tudi ob drugih obiskih državnega preventivnega mehanizma, npr. na policijski postaji v Lendavi (junija 2019), Šmarju pri Jelšah in Rogaški Slatini (julija 2019) ter Ilirski Bistrici (maja 2021). Med obiski DPM na drugih policijskih postajah so bili večkrat ugotovljeni tudi primeri, ko v postopkih niso sodelovali tolmači, čeprav tujci brez njih niso mogli razumeti postopka; tako npr. ob obisku Policijske postaje Ilirska Bistrica oziroma njene enote za varovanje državne meje, ko so se o tem prek pogovora s pridržanimi osebami predstavniki državnega preventivnega mehanizma lahko neposredno prepričali.



Na nujnost individualne obravnave, doslednega dokumentiranja okoliščin postopka in zagotavljanja tolmačenja so bili torej MNZ in policijske postaje že večkrat opozorjeni, vendar Varuh kljub drugačnim zagotovitvam pristojnih organov še naprej odkriva primere, ko te obveznosti niso izpolnjene. 7.3-6/2021.

Varuh želi glede na zgornje ugotovitve **najprej spomniti na svoji dve priporočili iz svojega letnega poročila za leto 2020, in sicer (priporočilo št. 3)²⁴ Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi, da imajo vsi iskalci mednarodne zaščite, ki so pod dejansko pristojnostjo slovenskih organov, dostop do postopka mednarodne zaščite v skladu z mednarodnim pravom, in (priporočilo št. 4)²⁵ vsem pristojnim organom, naj zagotovijo, da Republika Slovenija tujih državljanov ne vrača v druge države, ne da bi jim zagotovili postopkovne varovalke pred vračanjem, ki bi lahko vodilo v nevarnost kršitev njihovih človekovih pravic v državi, kamor bi bili neposredno ali posredno vrnjeni;** obenem pa Varuh ob isti priložnosti v tej smeri dodaja še eno novo priporočilo.



Priporočilo št. 15: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, naj podvzame dodatne ukrepe, ki bodo zagotovili, da bo v policijskih postopkih s tujci pred morebitno odstranitvijo iz države bolj dosledno zagotavljana individualna obravnava oziroma spoštovanje ustavnih in konvencijskih procesnih jamstev ter tudi dosledno dokumentiranje okoliščin posameznega postopka.

24 Str. 69.

25 Prav tam.

Ponoviti tako tudi tu zlasti kaže, da **policija s postopki in dejanji vrnitve tožnika na Hrvaško izvaja pravo Evropske unije**, zato je pri tem skladno z 51. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah dolžna spoštovati v njej določene pravice, med drugim pravico do azila (18. člen), prepoved kolektivnega izгона (prvi odstavek 19. člena) in prepoved vračanja (drugi odstavek 19. člena). Konkretnejše obveznosti držav članic v povezavi z navedenimi pravicami izhajajo iz predpisov sekundarne zakonodaje EU, med katerimi je v povezavi s predmetno zadevo pomembna zlasti Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (Procesna direktiva); ta je v slovenski pravni red implementirana z ZMZ-1. Prepoved vračanja pa je v slovenski zakonodaji izrecno določena v 72. členu ZTuj-2, sicer pa v skladu s prakso Ustavnega sodišča Republike Slovenije prepoved vračanja izhaja iz 18. člena URS. V zvezi s prepovedjo kolektivnih izgonov je relevanten še 4. člen Protokola št. 4 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v zvezi s prepovedjo vračanja pa njen 3. člen. Iz naštetih pravnih podlag izhaja **obveznost državnih organov pri izvajanju mejnih postopkov, da pred odstranitvijo tujca iz**

države tehtno in objektivno preverijo ter ocenijo njegove osebne okoliščine in mu omogočijo, da ustrezno in učinkovito poda svoja stališča in se brani z argumenti proti ukrepu odstranitve iz države. Prepovedana je odstranitev iz države, če iz osebnih okoliščin tujca in splošne situacije v državi sprejema izhaja, da bi s predajo prišlo do kršitve načela nevračanja (obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju). Državni organi tujca, ki izrazi namero za mednarodno zaščito (azil), ne smejo odstraniti iz države, temveč mu morajo omogočiti dostop do postopka mednarodne zaščite, odstranitev pa lahko izvedejo šele v primeru pravnomočne zavrnitve vloge za mednarodno zaščito.

Po Varuhovi oceni je **v ljubljanskem azilnem domu v nekaterih primerih prihajalo tudi do nič manj kot pridržanja tujcev.** Državljan Alžirije nam je sporočil, da je pridržan v tamkajšnji sprejemnici, potem ko so ga policisti po izraženi nameri, da zaprosi za mednarodno zaščito, pripeljali v azilni dom. Tam je bival en teden, v glavni del azilnega doma pa je bil premeščen po razgovoru, na katerem je podal prošnjo za mednarodno zaščito. Predstavnik Varuha sta se tudi sama prepričala, da je oddelek sprejemnice v pritlični stavbi v notranjosti azilnega doma, pri čemer se je **do njega dostopalo tako, da se je šlo mimo varnostne službe, vrata oddelka so bila zaklenjena, na oknih so bile kovinske rešetke, dvorišče pa je bilo ograjeno z visoko kovinsko ograjo (pobudniku pa so bili izhodi dovoljeni le v spremstvu varnostnika za omejen čas ali na ograjen atrij).** Po takrat pridobljenih pojasnilih tamkajšnjega osebja je bila sprejemnica namenjena osebam, ki so izrazile namero, da bi zaprosile za priznanje mednarodne zaščite, in čakajo na osebni razgovor zaradi podaje prošnje za mednarodno zaščito. Te osebe so bile zaklenjene v sprejemnici in s tem ločene od prosilcev za mednarodno zaščito, ki so že podali prošnjo. V času našega razgovora je imela sprejemnica azilnega doma dva oddelka: oddelek A za pozitivne na covid-19 (ti niso imeli niti izhodov na dvorišče, saj so se v azilnem domu



izogibali temu, da bi imeli varnostniki stike, ki so tvegani za prenos covid-19) in oddelek Z za negativne na covid-19 (ti so bili upravičeni do izhodov v spremstvu varnostnika trikrat dnevno), na katerem je bival tudi konkretni pobudnik.

Urad za oskrbo in integracijo migrantov je Varuhu na poizvedovanje nato (na kratko le) še sporočil, da so vlagatelji namere nastanjeni v sprejemne prostore azilnega doma, ki jih v skladu s tretjim odstavkom 7. člena Uredbe o hišnem redu azilnega doma ne smejo zapustiti, in da stiki med osebami, ki so nastanjene v sprejemnih prostorih, in prosilci, nastanjenimi v azilnem domu, niso dovoljeni.

Varuh je na stališču, da je režim, ki mu je bil podvržen (tudi) konkretni pobudnik, pomenil pridržanje. Ne gre namreč pozabiti, da **varstvo osebne svobode jamčita tako 19. člen URS kot 5. člen EKČP**. Ta človekova pravica ni absolutna, kar pomeni, da jo je v nekaterih primerih dopustno tudi oblastno omejiti – vendar pa mora biti taka možnost urejena v zakonu, ki mora določno urejati tako vsebinska merila za odreditev pridržanja kot procesna varovala, ki jih ima prizadeta oseba na voljo. Pomen načela zakonitosti je v varovanju posameznika pred arbitrarnim poseganjem v njegove pravice. Skladno z ustavnosodno presojo **velja poseg v osebno svobodo za najhujši možen poseg države v osebno integriteto posameznika**, pri čemer se nikomur ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon.²⁶ Prizadeti posameznik mora imeti dejansko zagotovljeno pravico do hitrega sodnega varstva zoper poseg v osebno svobodo.²⁷



Dejstvo je, da pobudnikovo **pridržanje v sprejemnici, ki je temeljilo zgolj na dejstvu, da je šele podal namero in da čaka na podajo prošnje, ni imelo ustrezne zakonske podlage**. Varuh šteje za nesprejemljivo, da se je pobudnika pridržalo neposredno na podlagi vladne uredbe in da pridržanje ni bilo odredeno z obrazloženim individualnim pravnim aktom, ampak se je izvajalo kot golo oblastno dejanje. Posledično prizadeti zoper pridržanje ni imel na voljo sodnega varstva. Še posebej pa je skrbelo, da je iz pojasnil oblasti izhajalo, da konkreten primer ni osamljen, ampak se ne opisan način sistematično izvajajo pridržanja vseh, ki izrazijo namero, da bi zaprosili za mednarodno zaščito.

Ne v sekundarnem pravu EU ne v ZMZ-1 ni določbe o tem, da mora biti (vsaka) oseba, ki je šele izrazila namero, pridržana do podaje prošnje za mednarodno zaščito. Osebi, ki je izrazila šele namero, pripada isti položaj kot osebam, ki so že imele možnost podati prošnjo za mednarodno zaščito, tudi glede zagotavljanja pravice do osebne svobode oziroma jamstev v zvezi z odrejanjem pridržanja. Osebo, ki je šele podala namero, se torej lahko pridrži le pod enakimi pogoji in po enakem postopku, kot to velja za prosilce za mednarodno zaščito (torej v individualiziranem postopku, v katerem se ugotovi enega od razlogov za pridržanje iz 84. člena ZMZ-1, pri čemer mora imeti posameznik dostop do hitrega sodnega varstva zoper pridržanje). Ker se je na opisan način pridržalo vsakogar zgolj zato, ker je izrazil namero, da bi zaprosil za mednarodno zaščito,

²⁶ Gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-18/93 z 11. 4. 1996.

²⁷ Gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-60/03-20 s 4. 12. 2003.

in je čakal na podajo prošnje, pri čemer se niso ugotavljale konkretne individualne okoliščine, ki bi terjale pridržanje, je šlo pri tem tudi za kršitev osnovnega načela iz uvodne določbe št. 15 Direktive 2013/33/EU,²⁸ po katerem se oseba ne bi smela pridržati zgolj zato, ker prosi za mednarodno zaščito.

Upošteva vse zgoraj navedeno, je Varuh štel pobudo za utemeljeno, že omejnjeni urad pa je naknadno Varuha obvestil, da se je število vlagateljev namere v azilnem domu močno povečalo in je tedaj presegalo število 450. Sprejemnice so tako postali skoraj vsi oddelki azilnega doma in naj nihče od vlagateljev namere ne bi bil več pod zgoraj opisanim režimom. Kljub temu je, kot kaže, urad nadaljeval z zaklepanjem (le) tistih tujcev, za katere je obstajal sum na okužbo s covidom-19 ali drugo nalezljivo boleznijo. Varuh je bil v nadaljevanju kritičen tudi do takšne prakse, saj tudi za odvzem prostosti teh oseb ni zakonske podlage. ZNB v 18. členu sicer določa ukrep osamitve (izolacije), ki je natančneje opredeljen s podzakonskim aktom, vendar iz navedenih predpisov ne izhaja, da bi se okužene osebe smelo nameščati v zaklenjene prostore. Poleg tega Varuh opozarja, da morajo državni organi v vsakem primeru odvzema prostosti izdati odločbo, zoper katero ima pridržani možnost vložitve pravnega sredstva. Varuh je zato uradu predlagal, naj (če je po njegovem mnenju zaklepanje vlagateljev namere s sumom na okužbo nujno) naslovi poziv za ustrezno zakonsko ureditev tovrstnega ukrepa na pristojne organe za pripravo predlogov zakonodaje, ki ureja nalezljive bolezni (Ministrstvo za zdravje in Vlada Republike Slovenije). 7.3-2/2022.

Zgornja zadeva pa ni bila edina tovrstna. Podobno je Varuh zaključil kot utemeljeno zadevo, v kateri smo ugotovili, da je Urad vlade za oskrbo in integracijo migrantov s pridržanjem pobudnika v zaklenjeni sobi Azilnega doma kršil njegovo pravico do osebne svobode iz 19. člena Ustave in 5. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Ukrep je bil namreč odrejen, ne da bi zanj obstajala zakonska podlaga, brez izdaje pisnega pravnega akta in brez možnosti, da bi ga pobudnik izpodbijal pred sodnim organom. Šlo je za albanskega državljanca, ki je izrazil zaskrbljenost nad tem, da naj bi ga nameravali policisti kljub izraženi nameri za mednarodno zaščito odstraniti iz države. Varuh je v odziv opravil poizvedbo pri vodji Centra za tujce, ki je pojasnil, da je pobudnik podal namero, zato je bila odstranitev, ki je bila načrtovana za naslednji dan, ustavljena oziroma preklicana. Dvanajst dni pozneje pa se je pobudnik ponovno obrnil na Varuha in navedel, da se že 11 dni nahaja v Azilnem domu, kjer je zaklenjen v sobi brez pravice izhoda, enako kot na desetine drugih ljudi. Izrazil je mnenje, da gre za zločin in kršitev človekovih pravic. Na poizvedovanje je Varuh od Urada za oskrbo in integracijo migrantov prejel pojasnilo, da je bil pobudnik nastanjen v sprejemnih prostorih (oddelek A), vendar ni bil nastanjen v izolaciji, kamor so bile nastanjene osebe, ki so okužene s covidom-19. Sobe na oddelku, vključno s pobudnikovo, so bile zaklenjene, v njih pa je bila kopalnica in gumb, na katerega so lahko tujci pritisnili, ko so karkoli potrebovali; pobudnik je to večkrat dnevno izkoristil. Pobudnikova soba je bila pod video nadzorom, o čemer je bil obveščen v skladu z Uredbo o načinih in pogojih za zagotavljanje pra-

²⁸ Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta s 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev).

vic prosilcev za mednarodno zaščito. Zapuščal jo je lahko organizirano trikrat dnevno po najmanj 20 minut, če jo je želel dodatno zapustiti, pa je moral na to opozoriti varnostno službo ali socialne delavce. Po 13 dneh takšne nastanitve je bil s pobudnikom opravljen sprejem prošnje za mednarodno zaščito, nato pa je bil preseljen v izpostavo Azilnega doma na Kotnikovi ulici (kjer njegova prostost ni bila več omejena). Pripominjamo še, da je Varuh pri Uradu vlade za oskrbo in integracijo migrantov v začetku leta 2023 opravil novo poizvedbo in v odziv prejel pojasnilo, da se sedaj tudi oseb s sumom na okužbo ne zaklepa več, temveč jim je v njim razumljivem jeziku zgolj obrazloženo, kakšno okužbo imajo, in podano priporočilo, naj se ne družijo z ostalimi nastanjenimi. 7.3-1/2022.

Splošne pogoje nastanitve v ljubljanskem Azilnem domu je Varuh sicer preveril na podlagi nenapovedanega obiska v avgustu 2022. Prek prejetih pobud, medijskih objav in drugih virov smo se namreč informirali o tamkajšnji prezasedenosti in posledičnem poslabšanju pogojev nastanitve. Na dan obiska je bilo nastanjenih 265 vlagateljev namer in 48 prosilcev za mednarodno zaščito, skupno torej 313 oseb, pri čemer naj bi šlo za razmeroma nizko zasedenost v primerjavi s šestimi meseci pred tem, ko se je število nastanjenih večkrat gibalo tudi okrog 700. Direktorica Urada vlade za oskrbo in integracijo migrantov je pojasnila, da so od približno 20. 6. 2022 v Azilnem domu nastanjeni le samski moški, medtem ko druge kategorije oseb naseljujejo v njegove izpostave. Zaradi povečanega števila prispelih tujcev pa je urad moral v zadnjih mesecih pred Varuhovim obiskom večino skupnih prostorov v Azilnem domu (tj. prostorov, ki so namenjeni druženju, športu, izvajanju projektnih dejavnosti ipd.) preurediti v bivalne sobe in namesto navadnih postelj v vse sobe namestiti pograde. Urad se je poleg tega na situacijo odzval s postavitvijo osmih bivalnih zabojnikov na notranji dvorišči Azilnega doma.



Na podlagi opravljenega ogleda in ostalih pridobljenih informacij je Varuh v končnem poročilu z obiska zaključil, da **ugotovljeni nastanitveni pogoji za večino oseb v Azilnem domu ne dosegajo minimalnih standardov, kot so na podlagi direktiv EU opredeljeni v Smernicah Evropskega azilnega podpornega urada o pogojih za sprejem (smernice EASO),²⁹ in so ugotovljene pomanjkljivosti sporne zlasti z vidika njihove pravice do osebnega dostojanstva iz 34. in pravice do zasebnosti iz 35. člena Ustave.** V konkretnih primerih lahko poleg tega vodijo tudi v ogrožitev njihove **pravice do varnosti (34. člen URS).**

Nastanjeni tujci – tako vlagatelji namer kot prosilci za mednarodno zaščito – so v času obiska prebivali v prostorih, ki so bili do skrajne možne mere napolnjeni z ležišči, večinoma pogradi. Po opažanju Varuha jim je bilo v večini primerov zagotovljeno manj kot 4 m² osebnega prostora,³⁰ razmik med ležišči pa je bil ožji od 90 cm.³¹ Nastanjenim je bilo tako omogočeno zelo malo zasebnosti; osebni prostor je bil praktično omejen le na posameznikovo ležišče, praviloma pa niti ta ni omogočal prave intimne. Nastanjeni na voljo niso imeli omaric, ki

²⁹ <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-on-Reception-Conditions-SL.pdf>.

³⁰ Smernice EASO, Kazalnik 5.1., str. 18.

³¹ Smernice EASO, primer dobre prakse, str. 19.

bi jih lahko zaklenili,³² prav tako v sobah niso imeli drugega pohištva.³³ Sobe so si morali v nekaterih primerih deliti z velikim številom drugih oseb.³⁴ Vlagatelji namer na večini oddelkov niso imeli možnosti zaklepanja svojih sob, na dveh oddelkih pa so jih lahko zaklepali le od znotraj.³⁵ Zaradi preureditve večine skupnih prostorov v bivalne sobe in postavitve bivalnih zabojnikov na dvorišče je bilo nastanjenim tujcem tudi izven bivalnih sob na razpolago razmeroma malo prostora, posledično pa so bile dodatno okrnjene njihove možnosti za uživanje zasebnosti in dostojanstveno preživljanje prostega časa.³⁶ Dodatno je Varuh zaznal še pomanjkljivost glede zagotavljanja ustreznih notranjih temperatur, saj naj bi bilo v poletnem času v nekaterih bivalnih prostorih, zlasti v zabojnikih, prevroče.³⁷

Opisane neustrezne razmere bivanja v Azilnem domu tako za vlagatelje namer kot prosilce za mednarodno zaščito lahko vsaj v določeni meri prispevajo k visoki ravni samovoljnih zapustitev in se zato po mnenju Varuha na ugotovljeno lahko gleda tudi kot na **poseg v pravico do azila iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah**.

Varuh je ugotovil, da pomanjkljivosti glede nastanitve v Azilnem domu izhajajo zlasti iz njegove **premajhne kapacitete glede na število iskalcev mednarodne zaščite**. Obenem je ugotovil, da **se je urad v okviru sredstev, ki jih ima na voljo, v mnogočem dobro odzval na povečanje števila prispelih tujcev**. Glede na stanje, ki je bilo ugotovljeno ob obisku, je Varuh posebej pohvalil dobro skrb za higieno in vzdrževanost prostorov. Poleg tega je zaključil, da je v razmerah prezasedenosti, ki so sicer potencialno nevarne, prek varnostne službe (upoštevaje objektivne meje zmožnosti) dobro poskrbljeno za varnost v domu. Varuh prav tako ni zaznal težav pri materialni oskrbi nastanjenih tujcev (oblačila in prehrana). Glede na zaznano pa je Varuh kot pozitiven ocenil tudi odnos socialnih delavcev in ostalega osebja do tujcev.



Varuh je Uradu vlade za oskrbo in integracijo migrantov priporočil, naj čim prej zagotovi dodatna prostorska in kadrovska sredstva za nastanitev vlagateljev namer in prosilcev za mednarodno zaščito; v okviru končnega poročila pa je Varuh podal tudi priporočila za Ministrstvo za notranje zadeve. Ker je ob proučevanju razmer v Azilnem domu ugotovil, da zakonska opredelitev ukrepov osebnega pregleda in pregleda sob ni dovolj podrobna, je MNZ pozval, naj to uredi v okviru priprave predloga novele ZMZ-1. Poleg tega je glede na ugotovitev, da vlagatelji namer na podajo prošnje za mednarodno zaščito čakajo približno 10–15 dni od prihoda v Azilni dom, ministrstvu predlagal, naj sprejme potrebne ukrepe, s katerimi bo vsem vlagateljem namer za mednarodno zaščito omogočena vložitev prošnje v čim krajšem času, najpozneje pa v šestih dneh. V odzivu je MNZ glede prvega priporočila navedlo, da ga bodo proučili v okviru novele ZMZ-1, ki je trenutno v pripravi. Glede drugega priporočila pa je navedlo, da se z različnimi ukrepi trudijo za čim hitrejše postopke. Poleg tega je ministrstvo

32 Smernice EASO, Kazalnik 7.2., str. 19.

33 Smernice EASO, Kazalnika 7.1. in 7.5., str. 19.

34 Smernice EASO, Kazalnik 6.1., str. 18.

35 Smernice EASO, uvodna opomba, str. 18.

36 Smernice EASO, Kazalnik 13.1., str. 23.

37 Smernice EASO, Kazalnik 9.4, str. 21.

opozorilo, da iz predpisov EU ne izhaja, da bi moral organ prošnjo za mednarodno zaščito sprejeti v največ šestih dneh. Po dodatni proučitvi vprašanja Varuh ugotavlja, da navedeno bržkone drži. Ne glede na to pa ostaja pri svojem priporočilu, naj MNZ vlagateljem namer za mednarodno zaščito omogoči vložitev prošnje v čim krajšem času.

Varuh se je na podlagi obiska lahko prepričal o tem, da Urad vlade za oskrbo in integracijo migrantov ne izvaja več zaklepanja vseh prostorov Azilnega doma, v katerih so nastanjeni vlagatelji namer (o čemer je bil v letu 2022 obveščen že v okviru obravnavanih pobud). Obenem pa je ugotovil, da še vedno izvajajo zaklepanje tistih prostorov, v katerih so nastanjeni vlagatelji namer s sumom na okužbo s covidom-19 ali drugo nalezljivo boleznijo. Varuh je v končnem poročilu z obiska Azilnega doma tako urad kot ministrstvo opozoril na spornost tega ukrepa z vidika pravice do osebne svobode iz 19. člena URS, saj zanj ni zagotovljene zakonske podlage. ZNB v 18. členu sicer določa ukrep osamitve (izolacije), vendar iz navedene določbe ne izhaja, da bi se okužene osebe smelo nameščati v zaklenjene prostore. Poleg tega je Varuh opozoril, da je treba v vsakem primeru odvzema prostosti prosilcu za mednarodno zaščito ali vlagatelju namere izdati odločbo, zoper katero ima možnost vložitve pravnega sredstva.

V začetku leta 2023 je Varuh na Urad vlade za oskrbo in integracijo migrantov naslovil novo poizvedbo z namenom preveritve tedanjih nastanitvenih razmer in odziva urada na zgoraj opisane Varuhove ugotovitve in priporočila. Urad je v odgovoru opisal svoj trud za pridobivanje novih prostorskih sredstev in tudi ovire, s katerimi se pri tem sooča (skromen odziv na javno zbiranje ponudb in nasprotovanje lokalnih skupnosti). V obravnavanem obdobju je uradu kljub temu uspelo pridobiti dva nova objekta za nastanitev ukrajinskih državljanov v skupni kapaciteti 40 oseb. Bolj uspešen pa je bil urad pri zaposlovanju dodatnega osebja, saj so v navedenem obdobju zaposlili devet novih socialnih delavcev. Poleg tega jim je uspelo skleniti dogovor z Evropsko agencijo za azil (EUAA), po katerem se bo obstoječemu kadru v letu 2023 pridružilo tudi njihovo osebje (strokovni sodelavci in tolmači). Glede samih razmer v Azilnem domu pa je urad pojasnil, da je bilo v zadnjih mesecih število prispelih oseb nižje, zato so lahko zmanjšali število postelj na oddelkih in tako povečali osebni prostor nastanjenih. Urad naj bi v najkrajšem možnem času zagotovil tudi dodatno pohištvo, ki ga nastanjeni potrebujejo, vendar v načrtu ni omaric z možnostjo zaklepanja. Pri tem je UOIM pojasnil, da lahko nastanjene osebe svoje vredne stvari prek osebja Azilnega doma že sedaj shranijo v skupni varni omari (o čemer se jim izda potrdilo). Zmanjšanje števila nastanjenih oseb je izboljšalo tudi možnosti za njihovo individualno obravnavo in omogočilo več prostora in časa za različne prostočasne aktivnosti. Iz odziva urada nadalje izhaja, da je nastanjenim osebam sedaj v večji meri (vendar še ne v celoti) omogočeno zaklepanje svojih sob. V zvezi z visokimi poletnimi temperaturami pa urad proučuje možnosti namestitve klimatskih naprav, pri čemer oviro predstavlja omejenost obstoječih inštalacij (maksimalna obremenitev).

Dodatno iz odziva urada izhaja, da je **v celoti prenehal z odvzemanjem prostosti vlagateljem namer brez zakonske podlage**. Po navedbah urada sedaj tudi

oseb s sumom na okužbo ne zaklepajo več, temveč jim je v njim razumljivem jeziku zgolj obrazloženo, kakšno okužbo imajo, poda pa se jim tudi priporočilo, naj se ne družijo z drugimi nastanjenimi. Opustitev navedene sporne prakse Varuh pozdravlja. 7.0-2/2022.

Septembra 2022 je **Varuh nenapovedano obiskal tudi nastanitveni center v Logatcu**, ki deluje kot izpostava Azilnega doma in nastanitveni center za državljane Ukrajine, ki so upravičeni do zaščite na podlagi Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO). Na dan obiska je bilo tam nastanjenih 196 državljanov Ukrajine (ki so vložili vlogo za ali jim je že bila odobrena začasna zaščita), 118 vlagateljev namer za mednarodno zaščito in 15 prosilcev za mednarodno zaščito, skupno 329 oseb. Po navedbah vodje centra je bila od začetka vojne v Ukrajini zasedenost centra večkrat tudi precej višja, največ oseb je bilo v njej približno en mesec pred obiskom, ko se je njihovo število gibalo okoli 500.

V času obiska so bile v omenjenem nastanitvenem centru nastanjene vse kategorije ukrajinskih državljanov – tako družine in samske ženske kot samski moški. Od iskalcev mednarodne zaščite pa so bili v centru nastanjeni le družine, pari, samske ženske in mladoletniki brez spremstva. Osebe so bile nastanjene v treh grajenih objektih (modra, zelena in rumena stavba) s skupno kapaciteto 140 oseb in v 68 bivalnih zabojujkih, v katerih je bilo nastanjenih do šest samskih oseb oziroma do osem članov družine.

Na podlagi opravljenega ogleda in ostalih pridobljenih informacij je Varuh v končnem poročilu z obiska zaključil, da pogoji nastanitve v bivalnih zabojujkih, zlasti kadar je vanje nameščeno večje število oseb, ne ustrezajo minimalnim standardom, **kot so na podlagi direktiv EU opredeljeni v Smernicah Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) o pogojih za sprejem,³⁸ in so ugotovljene pomanjkljivosti sporne zlasti z vidika pravice do osebnega dostojanstva iz 34. in pravice do zasebnosti iz 35. člena ustave**. V konkretnih primerih lahko poleg tega vodijo tudi v ogrožitev **pravice do varnosti (34. člen URS)**.

Površina zabojujka znaša 14,4 m² (6 x 2,4 m²), v njih pa je nastanjenih do šest samskih oseb oziroma do osem članov družine. V primeru, ko v zabojujku prebivajo več kot tri osebe, jim je torej zagotovljeno manj kot 4 m² osebnega prostora.³⁹ Nastanjenim osebam je nasploh omogočeno zelo malo zasebnosti (tem manj, čim več je nastanjenih) – osebni prostor je praktično omejen le na posameznikovo ležišče, praviloma pa niti to ne omogoča prave intimne. Navedeno je še posebej problematično pri nastanitvi samskih oseb, vendar je ustrezno raven zasebnosti treba zagotavljati tudi pri nastanitvi družin. Večino prostora v zabojujkih zasedajo ležišča (predvsem pogradi), tako da je v njih zelo malo prostora za drugo pohištvo in prosto gibanje. Nastanjene osebe v bivalnih zabojujkih nimajo na voljo omarič za shranjevanje osebnih predmetov, ki bi jih lahko zaklenile.⁴⁰ Med ležišči ni zagotovljenega minimalnega razmika 90 cm.⁴¹ Dodatno

38 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-on-Reception-Conditions-SL.pdf>.

39 Smernice EASO, Kazalnik 5.1., str. 18.

40 Smernice EASO, Kazalnik 7.2., str. 19.

41 Smernice EASO, primer dobre prakse, str. 19.

je Varuh zaznal še pomanjkljivost glede zagotavljanja ustreznih notranjih temperatur, saj je bilo ugotovljeno, da je v poletnem času čez dan v bivalnih zabojnikih lahko zelo vroče.⁴² Zaradi majhne površine zabojnikov, velikega števila nastanjenih in majhnega števila oken je vprašljivo tudi zagotavljanje ustrezne kakovosti zraka in dostopa zunanje svetlobe.⁴³

Varuh opozarja, da lahko opisani neustrezni pogoji nastanitve v bivalnih zabojnikih vlagatelje namer odvrtaajo od dejanskega uveljavljanja mednarodne zaščite v Sloveniji, zato se po njegovem mnenju na ugotovljeno lahko gleda tudi kot na **poseg v pravico do azila iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah**.

Varuh je ugotovil, da **pomanjkljivosti glede nastanitve v logaškem nastanitvenem centru izhajajo zlasti iz njegove premajhne kapacitete glede na število nastanjenih tujcev**. Varuh je pri tem pozdravil dejstvo, da so bile v zadnjem času odprte številne nove lokacije za nastanitev ukrajinskih državljanov, in izrazil upanje, da bo pristojnim organom uspelo še dodatno razširiti kapacitete, dokler te ne bodo zadostovale za zagotavljanje potrebnih standardov nastanitve za vse tujce. V končnem poročilu z obiska je Varuh priporočil Uradu vlade za oskrbo in integracijo migrantov, naj čim prej zagotovi še več ustreznih prostorskih sredstev in tako doseže odpravo uporabe bivalnih zabojnikov; do tedaj pa naj zmanjša maksimalno število oseb v njih in zagotovi, da bo nastanitev vsakega posameznika v zabojniku kolikor se le da kratkotrajna; Varuh je nadalje uradu tudi priporočil, naj nastanjenim osebam v bivalnih zabojnikih zagotovi omarice za shranjevanje osebnih predmetov, ki jih bodo lahko zaklenile.

Varuh po drugi strani **glede nastanitve v grajenih objektih ni zaznal pomembnih odstopanj od omenjenih standardov EASO**. Prostornina ogledanih sob je bila ustrezna (upoštevaje, da so v njih nastanjene družine), v njih pa je bilo poleg ležišč tudi drugo osnovno pohištvo. Nastanitveni center osebam nudi veliko možnosti za preživljanje časa na prostem. Obenem je bilo videti, da primanjkuje notranjih skupnih prostorov, ki bi jih nastanjeni lahko uporabljali ob vremenu, ki tega ne omogoča (zlasti v hladnejšem delu leta). V centru se sicer nahajajo otroška igralnica, računalniška soba in jedilnica, ni pa notranjega prostora za druženje in drugo preživljanje prostega časa, ko ne gre za organizirane dejavnosti.⁴⁴ Varuh je prav tako pozdravil dejstvo, da se vsem nastanjenim osebam, ki uveljavljajo začasno zaščito, in vsem prosilcem za mednarodno zaščito omogoča zaklepanje njihovih sob in bivalnih zabojnikov. Obenem je priporočil, naj se enako zagotovi tudi za vlagatelje namer (če zaklepanje s ključem ne pride v poštev zaradi bojazni, da bi ljudje ob samovoljni zapustitvi odnesli tudi ključe, lahko tudi na drug način, npr. prek ključavnice s kodo). Varuh je pohvalil tudi čistočo sanitarnih in drugih skupnih prostorov v centru, ki se jih vsakodnevno čisti. Po opažanju predstavnikov Varuha so bile zunanje površine spodnjega dela centra, kjer se nahajajo rumena, zelena in modra stavba, parkirišče in stavba za zaposlene, lepo urejene (z zelenicami, grmičevjem, klopmi in igrali za otroke). Varuh pa je v končnem poročilu priporočil še dodatno ureditev zgornje-

42 Smernice EASO, Kazalnik 9.4, str. 21.

43 Smernice EASO, Kazalnik 9.3., str. 21.

44 Smernice EASO, Kazalnik 13.1., str. 23.

ga dela centra, na katerem so postavljeni bivalni zabojniki (okrasitev, ureditev površin za sedenje ipd.).

Varuh je nadalje pozdravil dejstvo, da se v nastanitvenem centru ne izvaja odvzem prostosti vlagateljem namer (kot je bilo to zaznano v Azilnem domu v Ljubljani) in da se tudi oseb, domnevno okuženih s covidom-19, ne zaklepa v nastanitvene prostore, saj za tak ukrep ni urejene zakonske podlage. 7.0-4/2022.

Spomniti želimo še, da smo že v lanskem letnem poročilu⁴⁵ poročali, da je **Varuh po e-pošti prejel sporočilo treh oseb (dveh državljanov Alžirije in državljana Libije), da želijo zaprositi za mednarodno zaščito**, pri čemer so navedle tudi svojo GPS lokacijo v Sloveniji, kjer so bile po neregularnem prečkanju meje, in da potrebujejo zdravniško pomoč. Tudi v letu 2022 smo na uradni elektronski naslov prejeli pismo (tokrat) štirih državljanov Irana, ki so navajali konkretno GPS lokacijo v Sloveniji, kjer da so po prečkanju meje, in zatrjevali, da so preganjani v izvorni državi ter da potrebujejo zdravniško pomoč. MNZ nam je tudi tokrat potrdilo, da je bila navedena e-pošta poslana tudi policiji in nadalje pojasnilo, da so bili na lokacijo napoteni policisti, ki pa tam niso izsledili teh oseb, pač pa so jih izsledili pozneje na podlagi obvestila občana. Ker so te osebe nato policistom izrazile namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, so bile odpeljane v azilni dom. Na vprašanje, kako si na MNZ razlagajo, da je tokratno elektronsko pismo po strukturi in vsebini (z izjemo imen in koordinat) tako rekoč identično sporočilom, ki sta jih Varuh in policija prejemale že v preteklosti, pa smo prejeli pojasnilo, da si to razlagajo tako, da **gre za sporočila, ki jih tujcem posredujejo posamezniki ali organizirane kriminalne združbe, s ciljem, da jih na lažji način prepeljejo v druge ciljne države Evropske unije in ne v Republiko Slovenijo** (čemur da v konkretni zadevi pritrjuje tudi dejstvo, da so prej omenjeni tujci **že po nekaj dneh** samovoljno zapustili prostore Azilnega doma in odšli neznanu kam). **Varuh še pripominja, da je treba paziti, da se ne enači vstopa v azilni postopek z zlorabo azilnega postopka.** To, da se je tokratna skupina tujcev pri sporočilu Varuhu očitno vzorovala po istem viru kot lani obravnavana skupina, v naših očeh zlasti kaže, da so si na tak način očitno **hoteli zagotoviti dostop do azilnega postopka (in preprečiti vračanje), kar ne bi smelo predstavljati spornega ravnanja.** Varuh opozarja, da morajo organi dostop do azilnega postopka zagotavljati brezpogojno, na pojav zlorab azilnih postopkov (vlaganje namer brez namena čakanja na zaključek azilnega postopka) pa se eventualno odzvati z drugimi (zakonitimi) ukrepi. 7.3-5/2022.

Za konec želimo izpostaviti še zadevo, v kateri je prišlo do **odstranitve tujca na podlagi izvršljive odločbe o vrnitvi, čeprav je zoper njega tekel kazenski postopek.** To je pobudnik problematiziral, češ da posledično ne more osebno predstaviti svojega videnja zadeve oziroma dokazati svoje nedolžnosti v kazenskem postopku (med pridržanje v Centru za tujce se je sporekel s tamkajšnjo policistko, ki ga je nato ovadila, da ji je grozil s smrtjo). Tem njegovim očitkom se Varuh ne pridružuje.

Kazenski postopek se praviloma izvaja v navzočnosti obdolženega (29. člen

45 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 191.

URS). Vendar pozna ZKP tudi izjeme od tega pravila, pri čemer pa mora imeti obdolženec vsaj določene možnosti sodelovanja in zagovarjanja v postopku. Tudi v konkretnem primeru je bilo iz pobudnikovih navedb razbrati, da je lahko predstavil svoje videnje zadeve preiskovalnemu sodniku (ni pa zaradi odstranitve mogel osebno sodelovati in se zagovarjati na glavni obravnavi). ZKP v 307. členu določa, kdaj se lahko glavna obravnava opravi v nenavzočnosti obdolženega – če obtoženec ne pride na glavno obravnavo, kljub temu, da je bil v redu povabljen, sme senat odločiti, da se opravi v njegovi nenavzočnosti, če njegova navzočnost ni nujna, če je navzoč njegov zagovornik in če je bil pred tem že zaslišan. Ali so izpolnjeni pogoji za sojenje obdolžencu v nenavzočnosti, presodi sodišče. **Dejstvo, da je bil obdolženi vrnjen v izvorno državo, torej ne pomeni, da kazenski postopek zoper njega ne more teči naprej.** Ker je imel po lastnih navedbah odvetnika, s katerim je bil v stiku, je imel tudi preko njega možnost zagovarjati svoje stališče in uveljavljati svoje interese v kazenskem postopku.

Tudi **dejstvo, da zoper posameznika teče kazenski postopek v Sloveniji, ni ovira za to, da bi se izvršila odločba o vrnitvi, če je dokončna in pravnomočna ter posledično izvršljiva.** Konkretnemu pobudniku je bila izdana odločba o vrnitvi, zoper njo pa ni uporabil pravnega sredstva. Odločba o vrnitvi je tako bila izvršljiva v času odstranitve. Obenem je imel pobudnik možnost, da bi skušal preprečiti izvršitev odločbe o vrnitvi oziroma ponovno priti v Slovenijo. Posameznik, ki se mora odstraniti, ima možnost, da zaprosi za dovoljenje za zadrževanje. Nadalje lahko skladno s tretjim odstavkom 67. člena ZTuj-2 organ, ki je izdal odločbo o vrnitvi, po uradni dolžnosti ali na prošnjo tujca z odločbo preklične, skrajša ali začasno odloži prepoved vstopa, med drugim iz razloga njegove nujne udeležbe v postopku pred slovenskim državnim organom. Upošteva 20. člen ZTuj-2 se zaradi take udeležbe v postopku lahko tujcu, ki je v tujini, izda vizum za vstop in bivanje v državi iz tega razloga. 8.6-8/2021.

2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 18**⁴⁶ je Varuh priporočil Ministrstvu za notranje zadeve oziroma Vladi Republike Slovenije, da pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo tujcu s priznano subsidiarno zaščito omogočeno podaljšanje statusa subsidiarne zaščite in učinkovito ter pravočasno uveljavljanje pravice do združitve družine še pred pravnomočnostjo odločbe, s katero mu je bil priznan status subsidiarne zaščite. Vladino odzivno poročilo⁴⁷ vsebuje podrobno obrazložitev stališča MNZ, zakaj sprememba zakonodaje v smislu, da se združevanje družine omogoči že pred pravnomočnostjo, ne bi bila ustrezna. **Varuh pri svojem konkretnem priporočilu tokrat ne vztraja,** ob morebitnem novem primeru, ki bi pokazal na pomanjkljivosti veljavne ureditve, pa bo pristojne organe spet

⁴⁶ Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 193.

⁴⁷ Str. 16 in 119–120.

spomnil na smiselnost iskanja zakonodajnih izboljšav, s katerimi bi se izognili ogroženosti pravice do družinskega življenja in drugih človekovih pravic oseb, ki zoper odločbo o priznanju subsidiarne zaščite vložijo tožbo v upravnem sporu (možne so tudi druge rešitve kot uzakonitev učinkovanja odločbe pred pravnomočnostjo, npr. zakonska odprava razlikovanja med subsidiarno zaščito in statusom begunca (da bi vsi dobili enoten status z enakim trajanjem)).

Varuhovo **priporočilo št. 19**⁴⁸ je bilo, naj Ministrstvo za notranje zadeve oziroma Vlada Republike Slovenije pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo vsem tujcem, ki so skladno z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 upravičeni do statusa rezidenta za daljši čas, omogočeno neovirano in dejansko priznanje in uveljavljanje tega statusa. MNZ je napovedalo, da bo to priporočilo Varuha upoštevalo pri naslednji noveli Zakona o tujcih, ki da je že v pripravi.⁴⁹ Priporočilo torej ni naletelo na neodobranje, **potrebna pa bo še realizacija**.



2.9.3 Nova priporočila

Vezano na delo v letu 2022 Varuh na področju tujcev na oblasti naslavlja naslednja tri nova priporočila:

Priporočilo št. 13: Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za notranje zadeve, naj tudi v letu 2023 intenzivno nadaljujeta z naslavljanjem sistemskih razlogov za zamude pri odločanju na oddelkih za tujce upravnih enot in tudi (po)skrbita za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v tej smeri.



Priporočilo št. 14: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, naj tudi v letu 2023 (po)skrbi za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v zvezi z reševanjem revizijskih zadev po Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS).

Priporočilo št. 15: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, naj podvzame dodatne ukrepe, ki bodo zagotovili, da bo v policijskih postopkih s tujci pred morebitno odstranitvijo iz države bolj dosledno zagotavljana individualna obravnava oziroma spoštovanje ustavnih in konvencijskih procesnih jamstev ter tudi dosledno dokumentiranje okoliščin posameznega postopka.

Na **tujce** se nanašajo tudi nova **priporočila št. 7, 17, 33, 49 in 50** iz drugih delov tega letnega poročila.

48 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 196.

49 Str. 16 odzivnega poročila vlade.

2.9.4 Dejavnosti Varuha glede tujcev

Na tujce se nanašajo tudi naslednje vsebine iz drugih poglavij tega letnega poročila:



- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji
- 1.9.1.5 Sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni
 - Srečanje z delegacijo Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA)
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Prispevek Varuha za poročilo Posebnega poročevalca Združenih narodov za pravice migrantov
- 1.9.4.3 Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji
- 2.3.4 Dejavnosti Varuha (Zaposleni in brezposelni)
 - 2.3.4.3 Organizacija dela in problem zaostankov na Oddelku za tujce Upravne enote Ljubljana
 - 2.3.4.4 Nevzdržni delovni pogoji v azilnih domovih
 - 2.3.4.9 Kršitve delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce
- 2.5.3 Nova priporočila (Otroci)
 - 2.5.4.1 Mednarodne dejavnosti Varuha (Otroci)
- 2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito
- 2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)

- Podrobneje o urejanju statusa tistih, katerih prebivanje v Republiki Sloveniji je slednja leta in leta tolerirala



- 2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
- 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.11.3 Nova priporočila (Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti)
- 2.16.3 Nova priporočila (Zdravstven varstvo)
- 2.16.4.2 O težavah sporazumevanja s tujejezičnimi pacienti
- 2.17.1.4 drugi aktualni vidiki socialnega varstva
- 2.17.4.5 O pomenu socialne države
- 2.17.4.6 Kaj po tem, ko tujci (ki to niso) sami ne zmorejo več skrbeti zase
- 2.20.4.1 Policijski postopki
 - III. Policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe

B. Obravnavana vsebinska področja

2.10

ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE	24	20	87	62	57	8	14,04 %	49	198	138	82	59,42 %	167,35 %	106
1.1 ENAKOST PRED ZAKONOM	2		4	4	3		0,00 %	5	5	6	4	66,67 %	80,00 %	6
1.2 ENAKE MOŽNOSTI INVALIDOV	5	4	20	18	16	5	31,25 %	14	28	26	22	84,62 %	157,14 %	27
1.3 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA SPOLNO IDENTITETO ALI USMERJENOST	1		0	1	1		0,00 %	6	4	0	1	0,00 %	16,67 %	2
1.4 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA RASO, NARODNOST ALI ETNIČNO PRIPADNOST	6		3	9	9		0,00 %	4	9	3	9	300,00 %	225,00 %	15
1.0 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE - DRUGO	10	16	60	30	28	3	10,71 %	20	152	103	46	44,66 %	230,00 %	56

2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 so med obravnavanimi zadevami od posebej področno razdeljenih kategorij (ponovno) prevladovale zadeve, ki so se dotikale invalidov, za več kot pol manj (ponovno) sledijo enake možnosti glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost, le eno pobudo pa smo prejeli glede enakih možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost. Precej zadev v zvezi z enakostjo pred zakonom oziroma prepovedjo diskriminacije pa se je nanašalo na kategorije, glede katerih predmetnega področja dela nimamo razdeljenega na specifična podpodročja (enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije – drugo). Takih zadev je bilo največ (46), med njimi pa je bil najpogosteje skupni imenovalec starost.

Ustavnopravno izhodišče na področju enakosti pred zakonom oziroma prepovedi diskriminacije je 14. člen URS, naslovljen kot enakost pred zakonom. Ta v prvem odstavku določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino, v drugem odstavku pa, da so vsi pred zakonom enaki. To se torej nanaša na pravico posameznikov do nediskriminacijskega obravnavanja. Pri tem gre za situacije, ko je posameznik obravnavan slabše zaradi neke svoje osebne okoliščine (rasa, spol, invalidnost ipd.¹). V preostalih situacijah pa si gre očitke o neenaki obravnavi razlagati predvsem v smislu morebitne kršitve drugega odstavka 14. člena URS, ki določa, da so vsi pred zakonom enaki. Iz tamkajšnjega splošnega načela enakosti pred zakonom izhaja zahteva, da normodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. **Ustavnosodna praksa² tako ne odreka normodajalcu, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo sicer podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice** (tovrstno razločevanje, s katerim normodajalec zasleduje dopustne cilje, se označuje celo za nič manj kot bistveno sestavino normodajne pristojnosti). Vendar pa načelo enakosti pred zakonom obenem tudi terja, da je normodajalčeva **rešitev razumna, da ni arbitrarna in da obstaja razumna zveza med izbrano rešitvijo in zasledovanim ciljem.**

Večkrat se tako dogaja, da pobudniki, ki se obračajo na nas, **na sleherno različno obravnavanje zgrešeno gledajo kot na nekaj neogibno nedopustnega.** Včasih pa moramo problematiziranje neenakega obravnavanja zavrniti že zato, ker pobudnik **neosnovano okarakterizira tisto, za kar meni, da je bil prikrajšan, za pravico oziroma kaj drugega pravno varovanega.** Tokrat je eden izmed pobudnikov npr. zatrjeval neenakopravnost pri kandidiranju za podelitev občinskega priznanja (češ da tozadevni predpis onemogoča enakopravnost vsem

1 Že to, kaj vse osebna okoliščina sploh lahko je, je lahko zelo zahtevno vprašanje, saj je krog izrecno navedenih v predpisih odprt. V tej smeri gl. npr. str. 224–225 Letnega poročila Varuha za leto 2020 ali str. 380 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

2 Gl. npr. odločbo št. U-I-310/96.

tistim, ki jih predlagajo (nepolitični) občani, saj o njih odloča samo strankarsko sestavljena občinska komisija, oziroma da (nepolitični) občan, ki da pobudo za podelitev priznanja, v občinski komisiji nima predstavnika, ki bi predstavljal civilno družbo, zaradi česar da sta predlagatelj in predlagani, ki nista iz politične sfere, v podrejenem položaju). Vendar pa je dejstvo, da takšen občinski predpis sploh ne ureja pravic, dolžnosti niti interesa posameznika, ki bi užival pravno varstvo. Podelitev priznanja ni pravica posameznika niti ne njegov relevantni in varovani pravni interes, pač pa je v prvi vrsti politično dejanje pristojnega organa, za katerega ta prevzema politično odgovornost.³ 1.0-23/2022.

Gre pa po drugi strani poudariti, da **je Republika Slovenija tudi podpisnica Protokola številka 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Podpisnice tega protokola se v prvem odstavku 1. člena zavezujejo, da je uživanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom, »zagotovljeno brez kakršne koli diskriminacije na kateri koli podlagi kot je spol, rasa, barva, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, povezava z narodnostno manjšino, lastnina, rojstvo ali drug status.« Navedeno v primerjavi s prvim odstavkom 14. člena URS pomeni širše varstvo pred diskriminacijo, saj se to ne nanaša le na zagotavljanje enakih (na URS optih) človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pač pa na uživanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom. Usmerjevalni odbor Sveta Evrope je tudi že pripravil razlagalno poročilo o navedenem protokolu⁴. V tej zvezi je posebej pomembna 22. točka poročila, ki obravnava vprašanje obsega varstva pred diskriminacijo, kot ga zagotavlja predmetni protokol. V tretji alineji te točke je tako zapisano, da se določba protokolarnega 1. člena nanaša na primere, ko je posameznik diskriminiran s strani organa oblasti **pri izvrševanju njegove diskrecijske pravice**⁵. **Zakonodajalčeva prosta presoja je torej v tem okviru omejena tudi z varstvom pred diskriminacijo** – kadar z zakonom ureja vprašanja iz svoje pristojnosti, mora vsem pravnim naslovljencem v bistveno podobnem ali enakem dejanskem položaju zagotoviti tudi enak pravni položaj.



Varuh sicer opaža, da tudi **normodajalci neredko (že v normodajnem gradivu ali pa nato vsaj naknadno, ko se pri njih v tej smeri poizveduje) ne uspejo prepričljivo utemeljiti z njihove strani predpisanega razlikovanja**. To je še toliko bolj obžalovanja vredno, ko gre za pripravo načeloma sicer dobrodošle normodajne rešitve, npr. v namen pomoči glede takšnih ali drugačnih socialnih pritiskov (v letu 2022 so bili konkreten primer tega ukrepi vlade, namenjeni blažitvi posledic splošne rasti cen). V tej smeri je normodajalčevo – oziroma najprej tistega, ki še pred sprejetjem pripravlja že sploh predlog predpisa – polje proste presoje zelo široko. Če se slednje naposled dejansko izrazi v konkretnih normativnih rešitvah, katerih neobstoj sicer ne bi pomenil sam po sebi že

3 Podobno je npr. tudi Upravno sodišče v sklepu opr. št. U 1901/2006 s 13. 8. 2008 zapisalo, da je priznanje častni občan »po naravi stvari v avtonomni sferi politične odločitve pristojnega organa lokalne skupnosti«.

4 Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rim, 4. 11. 2000.

5 »In particular, the additional scope of protection under Article 1 concerns cases where a person is discriminated against: ... iii) by a public authority in the exercise of discretionary power (for example, granting certain subsidies)...« (Varuhov poudarek).

kar kršitve kakšne človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, je torej še posebej spodbudno in hvalevredno. Vendarle pa **se tudi pri takšnih načeloma sicer pozitivnih ukrepih ne sme neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin**. Žal smo ravno to ugotavljali npr. v zvezi z⁶ Zakonom o začasnih ukrepih za omilitev posledic druginje za upravičence do otroškega dodatka (ZZUODOD). V predlogu tega zakona⁷ je obrazloženo, da je njegov glavni cilj »omiliti posledice, ki so nastale zaradi splošne rasti cen in poslabšanja položaja družin z otroki« (na spletni strani Vlade Republike Slovenije pa je bilo še dodatno pojasnjeno, da je namen ukrepa »zagotoviti višjo socialno varnost družin z otroki, kot najbolj ranljivih skupin prebivalstva, katerih materialno stanje se zaradi splošne rasti cen poslabšuje«⁸). Prvi odstavek 2. člena navedenega zakona pa je med drugim določil, da je upravičenec do druginjskega dodatka za otroke upravičenec do otroškega dodatka po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, in zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, ki ima od 1. oktobra 2022 do 31. decembra 2022 veljavno odločbo o upravičenosti do otroškega dodatka. Ena izmed pobudnic je bila tako mnenja, da je druginjski otroški dodatek diskriminatoren do otrok, starejših od 18 let. V tej smeri je izpostavljala, da je nezaposlena, da sta dva njuna otroka dijaka, stara 15 in 18 let, dva pa študenta, stara 20 in 25 let, pri čemer so se vsi njeni otroci šolali, družina pa, da je v prvem dohodkovnem razredu – vendar pa da so upravičeni le do druginjskega dodatka za enega otroka. Kot je zaključila, je bilo to »zelo neupravičeno, saj polnoletni dijaki in študenti prejemajo namesto otroškega dodatka državno štipendijo in bi bilo prav, da se tudi za njih izplača druginjski dodatek«. Tudi sami nismo prepoznali, **v čem naj bi se položaji mladoletnih in polnoletnih dijakov ter študentov, ki so jih starši dolžni preživljati⁹, z vidika posledic druginje in posledično upravičenosti do druginjskega dodatka bistveno razlikovali**. Nasprotno, **dejanski položaji mladoletnih in polnoletnih otrok, ki so jih starši dolžni preživljati, se z vidika posledic druginje kažejo za v bistvenem enake**. Takšna ugotovitev v izhodišču je ključna, saj si je (po že ustaljeni ustavnosodni praksi¹⁰) za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju najprej treba odgovoriti na vprašanje, ali sta dejansko položaja, ki se ju primerja, v bistvenem sploh enaka. Nadalje, **posegi v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja so sicer lahko tudi ustavno dopustni**, vendar samo, če temeljijo na stvarno upravičenem cilju in so v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države, to je, da so primerni, nujni in

6 Že pred tem pa v letu 2021 npr. v zvezi z Zakonom o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE) – gl. str. 383–384 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

7 EVA 2022-2611-0057.

8 <https://www.gov.si/novice/2022-09-15-15-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

9 DZ v prvem odstavku 183. člena (obveznost preživljanja otrok) določa, da morajo starši preživljati svoje otroke do polnoletnosti, tako da v skladu s svojimi zmožnostmi **zagotovijo življenjske razmere, potrebne za otrokov razvoj**. V drugem in tretjem odstavku istega člena pa je določeno, da morajo **starši otroka, ki je vpisan v srednješolsko izobraževanje, v višješolski strokovni študij ali v visokošolski študij, pod določenimi pogoji preživljati tudi po polnoletnosti**, pri čemer obveznost preživljanja traja najdlje **do otrokovega dopolnjenega 26. leta starosti**.

10 Gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-253/13-8 s 13. 2. 2014.

sorazmerni v ožjem pomenu.¹¹ V konkretnem pa se je predmetna zakonska določba kazala za takšno, ki **diskriminira upravičence do dodatka na podlagi starosti oziroma statusa otroka** – družine s polnoletnimi dijaki in študenti, ki prejemajo državno štipendijo, namreč niso upravičene do draginjskega dodatka, čeprav so tudi starši teh otrok (enako kot tisti z mladoletnimi otroki) dolžni preživljati svoje polnoletne otroke in so se tudi oni (enako kot tisti z mladoletnimi otroki) zaradi splošnega dviga cen znašli v težkem ekonomskem položaju (do draginjskega dodatka niso bili upravičeni le zato, ker je bil njihov otrok star več kot 18 let).

Pojasnila MDDSZ, ki smo jih na poizvedovanje prejeli, so bila, da po Konvenciji o otrokovih pravicah pomeni otrok vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let; da otroci do 18. leta starosti po URS uživajo posebno varstvo in skrb; da je država v času draginje namenila posebno skrb otrokom, kot še posebej varovani ustavni kategoriji; da se z draginjskim dodatkom za otroke v času draginje pomaga socialno ranljivim družinam, ki so upravičene do otroškega dodatka (tudi otroški dodatek je namenjen zgolj družinam z otroki do 18 let); in da je z vidika diskriminacije zakonodajalec pravico do draginjskega dodatka za otroke omejil na otroke do 18 let (torej na ustavno posebej varovano kategorijo).

Vendar se takšno razlogovanje ne kaže za zelo prepričljivo, saj v ničemer npr. ne naslavlja starševske dolžnosti preživljanja otroka do 26. leta starosti, kot izhaja iz 183. člena DZ (iz katerega tudi nedvomno izhaja, da se termin otrok (pod določenimi pogoji) uporablja tudi za človeška bitja med 18. in 26. letom starosti).

Tako nismo spremenili začetnega stališča, da so dejanski položaji mladoletnih in polnoletnih otrok, ki so jih starši dolžni preživljati, z vidika posledic draginje v bistvenem enaki in da torej razlikovanje pri upravičenosti do draginjskega dodatka temelji le na starosti otrok. Glede tovrstne diskriminacije pa tudi **ni prepoznati legitimnega cilja, ki naj bi se ga s takšno ureditvijo zasledovalo**. Pripravljenec zakonodaje nam namreč v svojem odzivu razen starosti ni navedel niti ene dejanske okoliščine oziroma razlike med otroki, ki bi utemeljevala drugačno obravnavo njihovih družin pri upravičenosti do draginjskega dodatka za otroka. Posebej glede argumenta ministrstva, da je »tudi otroški dodatek namenjen zgolj družinam z otroki do 18 let«, pa želi Varuh spomniti, da **analogije iz zakonske ureditve otroškega dodatka ne gre šteti za stvarno utemeljen razlog za slabšo obravnavo družin s polnoletnimi otroki, ki so jih starši dolžni preživljati, saj pri tem ne gre za primerjavo dejanskih položajev**¹². Poleg tega je **argument sklicevanja na ureditev otroškega dodatka videti protisloven – država družinam z otroki do 18. leta namenja otroški dodatek, k temu pa v kriznem času dodaja še draginjski dodatek. Ker pa družinam s šolajočimi se polnoletnimi otroki otroški dodatek ne gre, ne bodo dobili niti draginjskega dodatka.**

11 Gl. zgoraj že navedeno odločbo.

12 Podobno o tem gl. str. 384 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

Neodgovorjeno je torej ostalo vprašanje, v čem je z vidika ekonomskega položaja, ki ga skuša izboljšati draginjski dodatek, dejanska razlika med družino z dijakom pri sedemnajstih in tisto z dijakom pri osemnajstih letih? In kaj je drugače pri družinah s študenti? V istem razredu, npr. v četrtem letniku poklicne šole, bi lahko pri pouku sedela dva dijaka, ki se razlikujeta le po starosti – eden ima 18, drugi 17 let, vendar pa družina prvega za razliko od drugega skladno z ZZUODOD ni bila upravičena do draginjskega dodatka. Razlika med obema je le v starosti, starost pa je ena izmed osebnih okoliščin, na podlagi katere je prepovedana različna obravnava (14. člen URS, tudi ZVarD). Še bolj poveden je primer, ko bi imela družina 18-letnega dijaka minimalne mesečne dohodka, denimo 1600 evrov, družina njegovega 17-letnega sošolca pa 3300 evrov na mesec. Po veljavni ureditvi bi bila do draginjskega dodatka upravičena le tričlanska družina z mladoletnim dijakom in mesečnim dohodkom 3300 evrov, ne pa tudi tričlanska družina njegovega polnoletnega sošolca s pol manjšimi dohodki. Že na prvi pogled se takšna ureditev ne kaže za pravično. MDDSZ je sicer ob koncu odziva Varuhu sporočilo, da bo razmere na področju draginje in socialnega položaja ljudi spremljalo še naprej in po potrebi sprejelo dodatne ukrepe. 1.0-23/2022.

Priporočilo (stalna naloga) št. 7: Varuh priporoča pripravljavcem predpisov, zlasti upravi, ki skladno z 8. členom Zakona o državni upravi (ZDU-1) za vlado pripravlja predloge zakonov, da pri razlikovanju na podlagi osebnih okoliščin posebno pozornost nameni 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru tudi jasno obrazloži, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine se takšno različno obravnavanje nanaša; na kateri izmed osebnih okoliščin temelji razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji; in zakaj je poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z razlikovanjem na podlagi te osebne okoliščine ustavno dopusten (na katerem stvarno upravičenem cilju temelji in zakaj je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti – primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu).



Priporočilo (stalna naloga) št. 8: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije (najpogostejšemu od ustavno določenih predlagateljev zakonov), da (po)skrbi, da bo v njenih predlogih zakonov, s katerimi naj bi se uzakonilo razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin, posebna pozornost namenjena 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru v zakonodajnem gradivu tudi jasno obrazloženo, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine se takšno različno obravnavanje nanaša; na kateri izmed osebnih okoliščin temelji razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji; zakaj je poseg v pravico do nediskriminacijske-



ga obravnavanja z razlikovanjem na podlagi te osebne okoliščine ustavno dopusten (na katerem stvarno upravičenem cilju temelji in zakaj je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti – primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu).

Priporočilo (stalna naloga) št. 9: Varuh priporoča poslancem državnega zbora, da pred glasovanjem o tistem delu oziroma členu predloga zakona, s katerim naj bi se določilo razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin, posebno pozornost namenijo 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru (ne)prepričljivosti obrazložitve predlagatelja o tem, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine naj bi se takšno različno obravnavanje nanašalo; na kateri izmed osebnih okoliščin naj bi temeljilo razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji; in zakaj naj bi bil poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z razlikovanjem na podlagi te osebne okoliščine ustavno dopusten (na katerem stvarno upravičenem cilju naj bi temeljil in zakaj naj bi bil v skladu s splošnim načelom sorazmernosti – primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu).

2.10.1.1 Posebej o enakih možnostih invalidov



Najprej je na mestu **apel h krepitvi spoštljivega odnosa do invalidov**. Znanosti¹³ je namreč bilo **javna nasprotovanja divaške civilne iniciative zoper priselivev oseb z motnjami v duševnem razvoju v Divačo, ki naj bi bila izvedena v okviru projekta deinstitutionalizacije stanovalcev Doma na Krasu**. Nekateri Divačani je bilo strah, da bi bili tu ljudje nasilni in bodo ogrožali njihovo varnost in varnost njihovih otrok.

Varuh v okviru svojih pooblastil, ki so omejena na organe oblasti, ni mogel obravnavati ravnanja civilne iniciative, kljub temu pa se je obrnil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in izrazil **zaskrbljenost nad odzivi javnosti na procese deinstitutionalizacije**, ki jo Varuh močno podpira. Varuh že dalj časa priporoča deinstitutionalizacijo opravljanja storitev oskrbe v skladu s priporočili odbora za pravice invalidov¹⁴. Mednarodna konvencija o pravicah invalidov v 19. členu invalidom namreč priznava tudi pravico do samostojnega življenja in vključevanja v skupnost. Varuh je ocenil, da **so neprimerni odzivi javnosti v veliki meri odraz družbenih stereotipov, predsodkov in nasploh nizke ozaveščenosti družbe o invalidih** in zato ministrstvu

¹³ Gl. npr. <https://www.rtvsllo.si/lokalne-novice/gorisko/divacani-se-bojijo-priselitve-ljudi-s-tezavami-v-dusevnem-razvoju/616693>.

¹⁴ Gl. npr. priporočilo številka 12 v Letnem poročilu Varuha za 2019.

predlagal, naj oceni ali bi šlo z ozirom na burne odzive Divačanov v luči 8. člena¹⁵ Mednarodne konvencije o pravicah invalidov sprejeti (dodatne) ukrepe za krepitev spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva. Ministrstvo je v odzivu pojasnilo, da so civilne iniciative, tudi divaška, »žal še vedno pričakovane, vendar skoraj nikoli ne odražajo mnenja večine občanov«. Poudarilo je pomen vključevanja krajanov v proces oblikovanja projektov, zagotavljanja vseh informacij, senzibilizacije javnosti glede uporabnikov (njihovih prihodnjih sosedov) in ničelne tolerance do vseh pojavov nestrpnosti in kriminalizacije ranljivih skupin ljudi, kot je skupina ljudi s težavami v duševnem zdravju. Menilo je tudi, da je v Divači delo z lokalno skupnostjo (dobro) potekalo, o čemer naj bi pričale nekatere objave v medijih ter posveti in sestanki z različnimi deležniki lokalnih skupnosti (obiski občin, centrov za socialno delo). Pojasnilo je še, da do nasprotovanja nekaterih v skupnosti pride predvsem zaradi nepoznavanja stisk in težav, s katerimi se ljudje srečujejo, ter da se predsodki in stigma do različnih ranljivih skupin ob vztrajnem delu in prisotnosti v lokalni skupnosti sčasoma praviloma izgubijo, lokalni prebivalci pa postanejo strpnejši, s čimer se vzpostavijo pogoji za vključenost ranljivih skupin prebivalstva. Ministrstvo je torej menilo, da v divaškem primeru ni prišlo do kakšnih posebnih in izrednih odzivov krajanov, ki bi poleg že izvedenih aktivnosti terjali še dodatne ozaveščevalne ukrepe. 1.0-5/2022.

Priporočilo (stalna naloga) št. 10: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da posebno pozornost nameni ukrepom krepitve spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva tako na splošni ravni kot še posebej v konkretnih okoljih, kjer se načrtuje izvedba projektov deinstitutionalizacije.



Tudi v letu 2022 se je Varuh v okviru enakih možnosti invalidov sicer največ ukvarjal s takšnimi in drugačnimi vidiki dostopnosti. **Dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide je Varuh namenil posebno poročilo**, ki je bilo v Državnem svetu obravnavano na seji Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide 26. 1. 2023, v Državnem zboru pa najprej na seji Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti 2. 2. 2023 in nato še na plenarnem zasedanju 23. 2. 2023; Vlada Republike Slovenije je svoje mnenje o navedenem Varuhovem posebnem poročilu sprejela na seji 12. 1. 2023, v katerem pa **se od skupno petih Varuhovih predlogov za izboljšanje stanja ni opredelila ravno do edinega, ki je bil naslovljen nanjo**



¹⁵ Z njim se je Republika Slovenija med drugim zavezala k sprejemu takojšnjih, učinkovitih in primernih ukrepov za ozaveščanje celotne družbe o invalidih, za spodbujanje spoštovanja njihovih pravic in dostojanstva ter boj proti stereotipom, predsodkom in škodljivim ravnanjem v zvezi z invalidi. Odbor za pravice invalidov je na strani 4 zaključnega poročila o Sloveniji (16. 4. 2018) izrazil zaskrbljenost (točka 12) nad negativnim družbenim odnosom do invalidov v Sloveniji in zato na državo naslovil priporočila.



– in sicer, da v poročilih, s katerimi mora skladno s sedmim odstavkom 49.a člena ZSV vsaka tri leta poročati Državnemu zboru o učinkovitosti delovanja centrov za socialno delo in enot centrov za socialno delo na območjih, kjer so ustanovljeni, nameni posebno pozornost dostopnosti za gibalno in senzorno ovirane). Zato se je Varuh naknadno še posebej v zvezi s tem obrnil na Vlado Republike Slovenije za posredovanje poročil/a, ki so/ja bila/o doslej pripravljena/o v namen izpolnitve dolžnosti vlad(e) iz sedmega odstavka 49.a člena ZSV, odkar velja oziroma se uporablja. **Vlada pa je nato za odziv na to potrebovala dober mesec in pol, pri čemer se je tudi potrdilo, da ne prejšnja (predmetno poročilo o učinkovitosti bi bilo potrebno pripraviti že v letu 2021), ne sedanja vlada takšnega poročila še ni izdala;** je pa slednja zagotovila, da ga bo (vendar po pridobljenih zaključkih še(le) načrtovane evalvacije učinkov spremembe organizacijske strukture centrov za socialno delo). **1.2-16/2021.**

Varuh je v letu 2022 podrobno obravnaval tudi **možnost dostopna oseb s senzornimi motnjami (z motnjami sluha in vida) do slovenskih sodišč.** Najprej gre spomniti, da je Varuh v svojem poročilu za leto 2018¹⁶ že poročal o fizični dostopnosti invalidov do sodišč, ob tem pa priporočil Ministrstvu za pravosodje, da se drži napovedi, ki jih je dalo v odziv na konkretna tri priporočila Varuha v zvezi z njegovo analizo stanja fizične dostopnosti sodišč za invalide, in da si tudi sicer prizadeva, da bi fizična dostopnost sodišč za invalide čim prej postala vsaj zadovoljiva. V Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021 se je naslovno ministrstvo med drugim odzvalo tudi s pojasnilom, da je pričelo »z izvedbo dvoletnega raziskovalnega projekta Mobilnost funkcionalno oviranih oseb v objektih pravosodnih organov, ki poleg pregleda vertikalne in horizontalne dostopnosti in rešitev s tem v zvezi obsega tudi raziskavo glede dostopnosti za invalide v okolici sodne stavbe«, z aktivnostmi zagotovitve fizične dostopnosti sodišč za invalide pa naj bi nadaljevalo tudi v prihodnje, seveda v okviru finančnih, organizacijskih in tudi kadrovskih zmožnosti.

Varuhu je znano tudi Zaključno poročilo CILJNO RAZISKOVALNEGA PROJEKTA (CRP) – 2019 Mobilnost funkcionalno oviranih oseb v objektih pravosodnih organov, v izvedbi Urbanističnega inštituta Republike Slovenije in Geodetskega inštituta Slovenije, ki sta ga sofinancirala Ministrstvo za pravosodje in Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije. V tej zvezi smo pozdravili zagotovilo ministrstva glede izvajanja omenjenega projekta in nadaljevanja aktivnosti zagotovitve fizične dostopnosti sodišč za invalide, hkrati pa smo ponovno opozorili na določbe ZIMI, ki je začel veljati decembra 2010 in je v zvezi z dostopnostjo objektov v javni rabi določil 15-letno prehodno obdobje za odpravo grajenih in komunikacijskih ovir v teh stavbah. Leta 2022 smo bili namreč že v zadnji tretjini tega prehodnega obdobja. Priporočili pa smo jim tudi, da se sprejme ukrepe na podlagi Zaključnega poročila CILJNO RAZISKOVALNEGA PROJEKTA (CRP) – 2019 Mobilnost funkcionalno oviranih oseb v objektih pravosodnih organov in zagotovi dostopnost sodišč za osebe s senzornimi motnjami in drugimi funkcionalnimi oviranostmi ter sprejete

16 Str. 67–69.

ukrepe realizira, ter da se na podlagi ZDSMA sprejme tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč, za namen lažjega dostopa do informacij in storitev sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti (osebe s senzornimi motnjami idr.), ter se jih realizira.

Ministrstvo za pravosodje je sporočilo, da je bila v okviru ciljno-raziskovalnega projekta vzpostavljena metodologija popisa notranjih in zunanjih dostopov do stavb pravosodnih organov ter izvedeni prvi popisi na 34 lokacijah v lasti Republike Slovenije, upravljanju Ministrstva za pravosodje in v uporabi pravosodnih organov. Popise so nadaljevali v letu 2021 in 2022 na podlagi Programa dela državne geodetske službe za predmetni leti. Končni rezultat bo po njihovih pojasnilih enovita in celostna pokritost vseh objektov pravosodnih organov s podatki o dostopnosti za funkcionalno ovirane osebe. S tem bodo na enem mestu zbrani vsi podatki, ki bodo koristni funkcionalno oviranim osebam pri načrtovanju njihovih poti, sodiščem pri izvedbi potrebnih organizacijskih ukrepov in načrtovanju obravnav, ministrstvu pa v pomoč pri načrtovanju nadaljnjih investicij za zagotovitev dostopnosti na tem področju. Poudarili so tudi, da so vsi podatki o do zdaj izvedenih popisih že vneseni v spletna pregledovalnika: spletna stran Geodetskega inštituta »Dostopnost prostora – Za samostojno mobilnost v domačem okolju in drugod brez ovir« (<http://dostopnost-prostora.si/>), s pregledovalnikom z zemljevidom dostopnih poti do javnih objektov (<http://pregledovalnik.dostopnost-prostora.si/>), in spletna stran Urbanističnega inštituta »Dostopnost« (<https://dostopnost.javniobjekti.si/sl-si/>), ki vsebuje vodnik po dostopnosti javnih objektov (<https://dostopnost.javniobjekti.si/sl-si/Vodnik>) (nabor do sedaj popisanih stavb pravosodnih organov se pridobi z izbiro področja »pravosodje«). **Oba spletna pregledovalnika sta javno dostopna, kar omogoča invalidom, da se predhodno seznanijo tako z zunanjo kot z notranjo dostopnostjo na konkretnem objektu in glede na ugotovljene oviranosti pri organu morebiti zaprosijo za ustrezno asistenco.**

Ministrstvo je tudi pojasnilo, da so aktivnosti za zagotavljanje dostopnosti invalidom prioritete in da za tovrstne investicije zagotavlja znaten del sredstev – omejitve pa predstavljajo varovanje kulturne dediščine, tehnične omejitve za delovanje in varnost sodišč, pripravljenost lokalnih skupnosti, da urejajo širšo dostopnost v lokalnem okolju in zagotavljanje nemotenega delovanja sodišč s finančnimi resursi. Popisi dostopnosti najemniških lokacij v letu 2022 naj bi sicer omogočili tudi, da bodo kot najemnik od najemodajalcev poslovnih prostorov lahko zahtevali ustrezne prilagoditve zunanje in notranje dostopnosti ter tako sledili usmeritvam, ki jih izvajajo za stavbe v svojem upravljanju.

Med neposrednimi ukrepi že leta 2021 je ministrstvo izpostavilo izgradnjo dvigal na objektih Okrožnih sodišč v Celju in Slovenj Gradcu ter sanacijo in izgradnjo sanitarij za invalide na Okrajnem sodišču v Gornji Radgoni; posredni ukrepi pa so se izvajali na lokacijah sodišč v Jesenicah, Ljutomeru, Brežicah, Kranju, Mariboru in Novem mestu (zraven so prišteli začetne investicije za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani, s katero bodo po pojasnilih celostno rešili problematiko okrajnega, okrožnega in delovnega sodišča v Ljubljani, s

čimer bodo lokacije, ki so neprimerne z vidika dostopnosti za funkcionalno ovirane osebe, nadomestili z novimi, dostopno primernimi prostori, grajenimi v skladu z vsemi sodobnimi predpisi za novogradnje). V letu 2022 pa je ministrstvo med neposrednimi ukrepi izpostavilo predvsem dokončanje že začelih projektov (dvigali v Celju in Slovenj Gradcu ter sanitarije v Gornji Radgoni) in izgradnjo invalidom prilagojene razpravne dvorane v Slovenskih Konjicah. Med posrednimi ukrepi je v načrtu še izvedba dvigal na Jesenicah, v Kranju in Brežicah ter novi projekti v Mariboru in Novem mestu. Strošek za posredne ukrepe je sicer relativno visok, saj zajema nekatere celostne prenovе stavb, ki vključujejo tudi investicije, namenjene invalidom, predvsem izgradnjo dvigal, dostopnih ramp, ustrezno ureditev sanitarij itd. (v posredni ukrep pa štejejo začetne aktivnosti za izgradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani). Vsi projekti se bodo po zagotovilih ministrstva izvajali postopoma in se zaključili v prihodnjih letih.

Kot zagotavlja Ministrstvo za pravosodje, v odpravo grajenih in komunikacijskih ovir za objekte v javni rabi vlagajo maksimalne možne napore, morajo pa enako zagotoviti tudi drugi deležniki, ki lahko omogočijo celovito dostopnost, saj je za zagotavljanje celostne neovirane dostopnosti vedno potrebna kombinacija ukrepov – tako ukrepov, vezanih na stavbo kot infrastrukturo, ki so v pristojnosti ministrstva kot upravljavca, kot tudi organizacijskih ukrepov in ukrepov, vezanih na opremo, ki pa so v pristojnosti posameznih sodišč, na koncu pa še na lokalno samoupravo oziroma občine, ki morajo doseči primerno raven prilagojenosti zunanjih javnih površin. Na ministrstvu si prizadevajo, da bi z vidika infrastrukturne dostopnosti za funkcionalno ovirane osebe v prvi vrsti zadovoljivo uredili najprej vsa okrožna, postopoma pa še vsa ostala sodišča, ki dostopnost funkcionalno oviranim osebam medtem lahko zagotovijo s pomočjo raznih organizacijskih ukrepov, ki so v pristojnosti uporabnikov (pravosodnih organov), ob pravočasni predhodni najavi. Za uspešno načrtovanje dostopa za te osebe bo zato v prehodnem obdobju potrebno usklajeno delovanje vseh deležnikov – tako upravljavcev stavb kot uporabnikov in občin, ki jim bodo v pomoč ažurni podatki v za to vzpostavljenih spletnih pregledovalnikih.

Glede ZDSMA in ukrepov za zagotovitev dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij zavezancev, da za vse uporabnike, zlasti za uporabnike z različnimi invalidnostmi, sprejme posebne ukrepe, pa je Ministrstvo za pravosodje pojasnilo, da zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč ni v njihovi pristojnosti. Sodišča so kot državni organi samostojni zavezanci po ZDSMA, v skladu s prvim in četrtem odstavkom 70. člena ZS ter 44. in 284. členom Sodnega reda pa pri Vrhovnem sodišču Republike Slovenije kot posebna organizacijska enota deluje Center za informatiko, ki skrbi za izvajanje enotne tehnološke in informacijske podpore poslovanja sodišč in za pravni informacijski sistem sodišč.

Ministrstvo za pravosodje pa je sicer v okviru operacije Učinkovito pravosodje za lažje spremljanje obravnav naglušnih oseb tudi že izvedlo nabavo petnajstih kompletov prevajalnih enot z infrardečim območjem spektra elektromagnetnega valovanja, s čimer je bilo invalidom omogočeno spremljanje zvoka preko slušalk, ki prejmejo signal preko infrardečega valovanja. Sprejemniki teh

naprav imajo možnost nastavitve glasnosti, slušalke pa omogočajo izločitev šumov iz dvorane. Prevaljalne enote so bile nameščene na okrožnih sodiščih Republike Slovenije in na Okrajnem sodišču v Ljubljani in Mariboru.

Že v letu 2021 pa se je ministrstvo na pobudo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije vključilo tudi v izvedbo pilotnega projekta z nazivom »Pilotna dvorana za spremljanje sodnih postopkov za gluhe in naglušne«, ki naj bi bila vzpostavljena na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani. V okviru nakupa videokonferenčne opreme za sodišča se je tako tudi za Delovno in socialno sodišče v Ljubljani zagotovilo videokonferenčno opremo, ki je bila v mesecu marcu 2022 nameščena in konfigurirana ter predstavlja podlago za vzpostavitev pilotne dvorane. V nadaljevanju naj bi bil v sodelovanju z Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije in Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani ter Zvezo društev gluhih in naglušnih Slovenije opredeljen še morebiten dodaten nabor opreme, potrebne za dokončno vzpostavitev pilotne dvorane. 1.2-15/2021.

Varuh pozdravlja prizadevanja Ministrstva za pravosodje za odpravo grajenih in komunikacijskih ovir skladno z ZIMI.



Priporočilo št. 16: Varuh priporoča sodiščem, da skupaj s službami za informatiko in Centrom za informatiko (prvi in četrty odstavek 70. člena ZS ter 44. in 284. člen Sodnega reda) na podlagi ZDSMA sprejmejo tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa do informacij in storitev sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa za invalide (osebe s senzornimi motnjami idr.), ter jih realizirajo.



Varuh se je seznanil tudi s posebnim poročilom Zagovornika načela enakosti o dostopnosti srednjih šol za gibalno ovirane, ki je vladi priporočil, da zagotovi potrebna sredstva za financiranje investicijsko-vzdrževalnih del na objektih in opremi srednjih šol z namenom zagotavljanja in izboljšanja dostopnosti, v njem pa se je skliceval tudi na že predhodne ugotovitve in priporočila Varuha v zvezi z navedeno problematiko. Kot je namreč znano, je **Varuh na problematiko dostopnosti srednjih šol opozarjal že v letnem poročilu za leto 2019**. V njem je glede tega podal dve priporočili¹⁷ Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, in sicer, naj (po zgledu dobre prakse Ministrstva za pravosodje, ki je začelo pripravljati analizo dostopnosti sodišč že v letu 2017) nemudoma začne izvajati analizo dostopnosti srednjih in osnovnih šol za invalide ter na tej podlagi izdelava uresničljiv načrt za zagotovitev dostopnosti teh objektov, v katerem bosta predvidena tudi časovni in finančni načrt izvedbe ukrepov (priporočilo številka 55/2019), ter drugo priporočilo, naj ob upoštevanju dolgotrajnosti reševanja dostopnosti Gimnazije Bežigrad in dejstva, da v širši slovenski osrednji

¹⁷ O realizaciji omenjenih priporočil je Varuh nazadnje poročal na str. 213 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

in zahodni regiji nobena gimnazija, ki izvaja program mednarodne mature, ni fizično dostopna za invalide, v proračunu nemudoma zagotovi sredstva za izvedbo odprave grajenih ovir na Gimnaziji Bežigrad (priporočilo številka 56/2019).

Zagovornik načela enakosti je v zgoraj omenjenem poročilu sicer ugotovil, da je dostopnost srednjih šol za gibalno ovirane zelo omejena, saj je med srednjimi šolami, ki so odgovorile na poizvedbo, le tretjina odgovorila, da so za gibalno ovirane dijake polno dostopne. Nadalje je opozoril, da rok za primerno prilagoditev objektov v javni rabi poteče 11. 12. 2025, približujemo pa se mu »brez vidnih (pospešenih) naporov za odpravo ovir, zato lahko pričakujemo, da številni objekti v javni rabi tudi ob poteku zakonskega roka ne bodo dostopni«. Podobno kot Varuh (gl. str. 203 Letnega poročila za leto 2021¹⁸) tudi Zagovornik načela enakosti ugotavlja, da **za kršitev določb glede prostorske dostopnosti ZIMI ne določa glob in pristojnega inšpektorata, zaradi česar je nadzor v tem primeru omejen in pomanjkljiv že na ravni predpisov.** 0.1-12/2022.



Spomniti tudi moramo, da smo v lanskem letnem poročilu¹⁹ med drugim navedli: »Po preučitvi Varuhovega pisanja je IRSŠ sprejel odločitev, da bo v letu 2022 v okviru rednih nadzorov v vrtcih, osnovnih šolah in srednjih šolah opravil nadzor tudi glede dostopa do izobraževanja za invalide.« Po izteku leta 2022 smo preverjali, kako je bilo z uresničitvijo teh napovedi in po prejetih pojasnilih glavnega inšpektorja ugotovili, da **se Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport ni držal svojih zaobljub**, ob pojasnilu, da omenjenih nalog niso uspeli izvesti zaradi kadrovskega manka in glede na število izrednih pobud za znave povečanega števila različnih pojavnih oblik nasilja v šolskem prostoru. Posredno naj bi bili sicer seznanjeni, da je direktorat za infrastrukturo pričel z analiziranjem omenjenega področja ter zbiranjem podatkov z namenom izboljšanja stanja. 1.2-2/2023.



Varuh pa je na delovni obisk sprejel tudi predstavnike Zveze paraplegikov Slovenije, na katerem smo med drugim govorili tudi o dostopnosti objektov in storitev za invalide. Pri tem je bila izpostavljena **nedostopnost prehoda pod železniško progo v Grosupljem** (ob Kadunčevi cesti), ki je bil v zaključni fazi gradnje. Podhod naj bi imel samo stopnice in približno 50 cm širine zelo strme klančine za kolesa (in bi bil tako »uporaben samo za zdrave ljudi, celo starejši z gibalnimi težavami ga ne bodo mogli uporabljati, vsi gibalno prizadeti absolutno ne, niti mamice z otroki, ki jih imajo v vozičkih«). V okviru obravnave zadeve je Varuh med drugim prejel odgovora Sektorja za investicije v železnice Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo in Ministra za infrastrukturo. Iz njih je med drugim izhajalo, da umestitev dvigal v obravnavanem podhodu »trenutno ni mogoča, saj bo prihodnja izgradnja drugega tira vplivala na nosilno konstrukcijo podhoda. Konstrukcija podhoda je zasnovana na način, da bodo pri gradnji dvotirnosti, naknadni posegi v betonsko konstrukcijo kar



¹⁸ Varuh je tam poročal, da je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagal, naj nemudoma pripravi predlog sprememb ZIMI in v njem določi organe, pristojne za nadzor nad posameznimi področji (posebej tudi nad 9. členom ZIMI), ter jim dodeli učinkovita inšpekcijska pooblastila.

¹⁹ Str. 203.

se da minimalni. V kolikor bi dvigalne jaške z dvigali izvedli že v tej fazi, bi to zahtevalo kasnejšo rušitev. V tem smislu bi bila investicija povsem nesmiselna in neupravičena, zato smo se kot investitor v okviru projekta nadgradnje železniške postaje Grosuplje odločili, da k izvedbi gradnje dvigal na območju podhoda št. 2 ne pristopimo».

Omenjeni sektor se kot investitor podhoda ni izrecno opredelil do vprašanj Varuha o tem, kako naj bi se zagotavljala njegova univerzalna raba, pač pa je le splošno pojasnil, da je 250 metrov od obravnavanega podhoda v izgradnji drugi podhod, ki ima »v smislu prehajanja primarno funkcijo« in omogoča univerzalno rabo. Nadalje je svojo odločitev o tem, da na zadevnem podhodu ne bo omogočil univerzalne rabe in gradil dvigal, utemeljeval z nesmiselnostjo in neupravičenostjo takšne investicije zaradi načrtovane izgradnje drugega tira.

Varuh je mnenja, da takšna gradnja ne more biti skladna z relevantnimi predpisi, zato se je za stališče glede tega in za morebitno ukrepanje obrnil na Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, ta pa je sporočil, da zadeva ne sodi v njegovo pristojnost in jo je zato v pristojno reševanje odstopil Inšpektoratu za infrastrukturo. Pri slednjem je Varuh v nadaljevanju postopka večkrat posredoval in naposled prejel odgovor, da je v obravnavani zadevi uvedel inšpekcijski postopek in da je inšpektor 21. 12. 2022 izdal ureditveno odločbo, s katero je zavezancu Ministrstvu za infrastrukturo, Direkcija RS za infrastrukturo, Sektorju za investicije v železnice odredil, »da zagotovi invalidom ter osebam z omejeno mobilnostjo enak dostop v ... podhodu št. 2 ... kot drugim s preprečevanjem ali odstranjevanjem ovir ali z drugimi primernimi ukrepi«. Omenjeni inšpektorat je Varuhu tudi še sporočil, da je v odločbi določen rok za izvršitev odločbe, in sicer do 30. 4. 2023; da je bila odločba zavezancu vročena 27. 12. 2022; da se zavezanec na odločbo ni pritožil, zato je postala 5. 1. 2023 dokončna in pravnomočna; in da bo po roku izvršitve 30. 4. 2023 inšpektor nadaljeval z izvršilnim postopkom, če ukrep iz odločbe ne bo izvršen. 1.2-3/2022.

S strani Zveze paraplegikov Slovenije pa je bil Varuh zaprosen tudi za mnenje glede pobude Državnega sveta Republike Slovenije za spremembo 13. in 15. člena ZPrCP, s katero **bi se razširila pooblastila policije in redarstva za nadzor nad ustavitvijo in parkiranjem na označenem parkirnem mestu za invalide na nekategoriziranih cestah, na katerih ne poteka javni promet**. Ministrstvo za infrastrukturo je to pobudo zavrnilo, saj je menilo, da bi predlagana razširitev pooblastil policije in občinskega redarstva pomenila »poseg v zasebni prostor lastnika, posledično pa bi to pomenilo kršitev varstva človekovih pravic in svoboščin«. Varuhu pa se je ob tem zastavljalo tudi vprašanje, ali bi v pobudi predlagana sprememba ZPrCP sploh zadostovala za dosego zasledovanega cilja, to je učinkovitega varstva pravic invalidov na parkirniščih na nekategoriziranih cestah, na katerih ne poteka javni promet. Zdi se namreč, da pri zasledovanju zelenih učinkov predlagana sprememba ZPrCP (le) v smeri razširitve pristojnosti policije in redarstva morda ne bi bila dovolj, saj iz ZPrCP ne izhaja nedvoumno, da je parkiranje na nekategoriziranih cestah, na katerih ne poteka javni promet, sploh prepovedano. Ne gre namreč spregledati, da ZPrCP ureja le pravila na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki se uporabljajo

za javni cestni promet (druga točka prvega odstavka 3. člena v povezavi s 1. členom ZPrCP). V zvezi s predlagano spremembo bi bilo torej treba preučiti, ali je ne bi šlo dopolniti še z jasno opredelitvijo prepovedanega ravnanja (to je parkiranja na parkirnih mestih, rezerviranih za invalide, kjer ne poteka javni promet, brez parkirne karte) in sankcije za kršitev te prepovedi. 1.2-13/2022.

Eden izmed pobudnikov je npr. tudi problematiziral, da **parkirna hiša na Trgu republike v Ljubljani ni prilagojena invalidom**, da v njej ni najti parkirnega prostora za invalide in da ni dvigala za izstop iz parkirne hiše, kar gibalno oviranim predstavlja hudo stisko in nevarnost, ker za izhod uporabljajo klančino, namenjeno avtomobilom (priložen pa je bil tudi že odgovor Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet MOL, v katerem je bilo pojasnjeno, da ta parkirna hiša ni niti v lasti niti v upravljanju MOL, zato naj se obrne na upravljavca parkirne hiše). Tudi Varuh ni mogel kakorkoli posredovati neposredno pri lastniku oziroma upravljavcu, saj gre za zasebnopravni subjekt brez javnih pooblastil, do teh pa Varuh po veljavni zakonodaji nima pristojnosti oziroma pooblastil. Pobudniku pa smo lahko vsaj še pojasnili, da ZIMI v prvem odstavku 9. člena prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti pri dostopnosti do uporabe objektov v javni rabi, pri čemer je v drugem odstavku 38. člena določeno, da se primerno prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi zagotovi s tem, da se odpravijo grajene in komunikacijske ovire iz 9. člena tega zakona, ki jih mora investitor odpraviti ob prvi rekonstrukciji objekta po uveljavitvi tega zakona, vendar najpozneje v 15 letih po uveljavitvi tega zakona (ZIMI je začel veljati 11. 12. 2010). 1.2-10/2022.

Kot posebej zanimivo želimo tule izpostaviti tudi zadevo, v kateri nas je pobudnik spraševal, **kako je »zakonsko urejeno humano in enakopravno obravnavanje invalidov na vozičkih, slepih oseb in oseb z drugimi telesnimi okvarami, na javnih prireditvah, družabnih dogodkih, koncertih«**. Opozarjal je, da organizatorji pogosto ne poskrbijo za invalide, čeprav dobijo dovoljenje za izvajanje dejavnosti, in bil mnenja, da bi moral organizator tudi gibalno oviranim omogočiti dostop na prizorišče in enakopravno obravnavo, npr. mobilna stranišča za invalide, ter da bi morali biti invalidi upoštevani tudi v načrtu varovanja (poslal pa je tudi slikovni posnetek koncerta in ob tem spraševal, »kaj lahko stori oseba na vozičku, ki so jo obiskovalci dvigali v zrak in jo po rokah prenesli do ograje, kjer so jo varnostniki odpravili stran in ji z rokami ter mimiko obraza nesramno kazali naj se odstrani, namesto, da bi jo prevzeli in jo dali varno na tla, kot je bila obravnava zdravih obiskovalcev koncerta«).

Kot smo pojasnili tudi pobudniku, je preprečevanje in odpravljanje diskriminacije invalidov ter ustvarjanje enakih možnosti za invalide na vseh področjih življenja namen in cilj ZIMI. Temeljna načela tega zakona so spoštovanje in zagotavljanje človekovih pravic invalidov in njihovega dostojanstva, zagotavljanje enakih možnosti za invalide in njihova nediskriminacija ter spoštovanje in sprejemanje različnosti zaradi invalidnosti. ZIMI v četrtem odstavku 3. člena določa, da so zagotavljanje enakih možnosti načrtovane dejavnosti, s katerimi se omogoči, da so različni deli družbe in okolja, kot so javne službe, grajeno okolje, blago in storitve, namenjene javnosti, informacije, komunikacije ipd.,

dostopni vsem, predvsem invalidom. Posebej **vezano na dostop do kulturnih dobrin** ZIMI v 15. členu določa, da je invalidom treba ne glede na njihovo invalidnost omogočati dostop do kulturnih dobrin in jim zagotoviti možnosti za lastno ustvarjalnost, in sicer jim je med drugim treba omogočati dostop do kulturnih dobrin v obliki, pri kateri se upoštevajo posebne potrebe invalidov in dostopnost do javnih kulturnih prireditev z zagotovitvijo premagovanja komunikacijskih in grajenih ovir.

Diskriminacijo zaradi invalidnosti prepoveduje tudi ZVarD, in sicer v drugem odstavku 4. člena. V prvem odstavku tega člena je določeno, da diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja **zaradi osebnih okoliščin (izrecno tudi invalidnosti)**, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničenje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Glede dolžnosti organizatorjev prireditev za zagotavljanje varnosti pa gre predvsem pojasniti, da **je organizator prireditev dolžan organizirati med drugim tudi tako, da nista ogrožena življenje in zdravje udeležencev ali drugih oseb (prvi odstavek 10. člena ZJZ). V okviru tega mora nedvomno poskrbeti tudi za varnost invalidov.** Kadar je treba prireditev prijaviti upravni enoti (13. člen ZJZ), je treba v vlogi med drugim navesti tudi način varovanja shoda oziroma prireditve z navedbo števila rediteljev ter ukrepov za zagotovitev reda, varnosti življenja in zdravja udeležencev in drugih oseb (peta alineja prvega odstavka 14. člena ZJZ). Dovoljenje za prireditev izda upravna enota, na območju katere bo prireditev potekala.

Glede domnevno spornega odziva varnostnikov na dvigovanje invalidne osebe na prireditvenem prostoru pa velja zlasti pojasniti, da ima na podlagi 59. člena ZZasV-1 vsak posameznik, ki meni, da so bile pri izvajanju ukrepov varnostnika kršene njegove pravice ali svoboščine, **pravico podati pritožbo imetniku licence, pri katerem je bil v času dejanja varnostnik v delovnem razmerju.** Imetnik licence obravnava pritožbo in o svojih ugotovitvah glede utemeljenosti pritožbe seznani pritožnika v roku 30 dni od prejema pritožbe. Kršitev pri izvajanju zasebnega varovanja se lahko skladno s 73. členom ZZasV-1 prijavi tudi inšpektoratu Ministrstva za notranje zadeve, ki izvaja nadzor nad izvrševanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Te pritožbene poti lahko posameznik uporabi v primeru, da meni, da so bile pri izvajanju ukrepov varnostnikov kršene njegove pravice ali svoboščine, **vključno tudi s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja.** 1.2-6/2022.

Obravnavali pa smo tudi pobudo, v kateri je **dolgoletni član dveh lovskih družin (članic Lovske zveze Slovenije) navajal, da je med člani veliko invalidov ali vsaj oseb z omejenostjo gibanja, ki pa so** »glede na skrb organizacije prikrajšani za lovske dejavnosti, kar je poseg v ustavno zajamčeno pravico do združevanja«. Izpostavljal je, da je na invalidskem vozičku in gibalno omejen, sposoben pa opazovati divjad in jo pod določenimi pogoji tudi loviti; da je **od**

nekaterih članov deležen diskriminatornih opazk z bolj ali manj prikritimi grožnjami, da ga bodo izključili, češ da njegov pristop pomeni kršitev lovskega zakona (17. točka 77. člena ZDLov-1 določa, da se z globo kaznuje za prekršek »posameznik, ki lovi divjad iz motornih ali zračnih vozil, železnic, žičnic ali motornih čolnov in drugih prevoznih sredstev (16. točka prvega odstavka 44. člena)«; in da bi se moral kot invalid pripeljati na stojno mesto, to pa da mu očitajo kot lov iz motornega vozila.

Varuh se načeloma lahko strinja, da bi morala biti pravica udejstvovanja v lovu zagotovljena vsem, brez diskriminacije zaradi invalidnosti. Varuh je do lovskih organizacij pristojen le v delu, v katerem te izvajajo javno pooblastilo skladno z ZDLov-1. Kot javno pooblastilo npr. zveza opravlja organiziranje izpitov za lovce in lovske čuvaje na podlagi skupno pripravljenih programov z Zavodom in pedagoškimi ustanovami, usposabljanje in naravovarstveno osveščanje lovcev ter komuniciranje z lastniki zemljišč in javnostjo ter izdajo lovskih izkaznic. Grožnje po izključitvi iz lovske družine kot tudi morebitni postopek pobudnikove izključitve iz lovske družine zaradi invalidnosti pa bi bil lahko predmet obravnave pri Zagovorniku načela enakosti, saj **ZVarD prepoveduje tudi nadlegovanje, to je nezaželeno ravnanje, povezano s katerokoli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo** (8. člen ZVarD); diskriminirana oseba pa lahko na podlagi prvega odstavka 39. člena ZVarD tudi s tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije oziroma objavo sodbe v medijih (ob čemer Zagovornik načela enakosti tudi zagotavlja neodvisno pomoč diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo (četrta alineja prvega odstavka 21. člena ZVarD)). 1.2-8/2022.

Primer, ki smo ga glede na pristojnosti Varuha lahko podrobneje obravnavali, pa je bila zadeva, v kateri sta se na nas obrnila starša **otroka, vpisanega v prvi razred osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom, ki ni prejel rumene rutice**. Od njegove učiteljice sta izvedela, da naj učenci v tem programu osnovne šole sploh ne bi prejeli (brezplačne) rumene rutice. Menila sta, da vsi otroci običajnih osnovnih šol prejmejo rumene rutice, v primeru otrok s posebnimi potrebami pa da gre za diskriminacijo. S prošnjo za pojasnila sta se starša obrnila na ravnatelja šole, vendar brez uspeha – ravnatelj naj bi navedel, da ne ve, zakaj učenci njegove šole ne prejmejo rutice, in ju napotil, naj se z vprašanji obrneta na občino, kar sta naposled tudi storila.

Že med čakanjem na odziv občine je Varuh opravil poizvedbo pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in Ministrstvu za infrastrukturo. Prvo je pojasnilo, da je v skladu z ZPrCP nošenje rumene rutice obvezno; da so starši, skrbniki in rejniki tisti, ki so dolžni skrbeti ali izvajati nadzorstvo nad otrokom ali mladoletnikom, ko je ta udeležen v cestnem prometu; da ob začetku šolskega leta potekajo najrazličnejše preventivne akcije s področja varnosti otrok v cestnem prometu, o katerih so vzgojno-izobraževalni zavodi obveščeni tudi

preko občinskih Svetov za preventivo in vzgojo v cestnem prometu, in da rume-
ne rutice že vrsto let v okviru teh aktivnosti podarja ena izmed zavarovalnic za
vse učence prvih in drugih razredov, zato predvidevajo, da je bila kakšna šola
lahko izpuščena le pomotoma in da ne gre za nobeno obliko diskriminacije.
Drugonavedeno ministrstvo pa je pojasnilo, da je »iz ustaljene prakse razvi-
dno, da osnovne šole oz. vzgojno-izobraževalni zavodi brezplačno, v sodelo-
vanju z zavarovalnicami, občinskimi Sveti za preventivo in vzgojo v cestnem
prometu in Javno agencijo Republike Slovenije za varnost prometa, zagotovijo
prvošolcem rumene rutice« in da navedena agencija v okviru preventivnega
gradiva zagotavlja knjižice »Prvi koraki v svetu prometa«, plakate in letake ter
rumene rutice za vse, ki se obrnejo nanje in naročijo preventivno gradivo (ob-
činski Sveti za preventivo in vzgojo v cestnem prometu, osnovne šole, starše,
ki izrazijo interes, itd.). Sklepno je menilo, da šole s prilagojenim programom
za otroke s posebnimi potrebami niso neupravičeno dejansko ali pravno ne-
enako obravnavane, razlikovane, izključene ali omejevane, prav tako ne gre za
opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin (izrecno tudi zaradi invalidnosti).
Navedli so, da bi agencija rumeno rutico lahko zagotovila za potrebe vzgojno-
izobraževalnega zavoda kot tudi za potrebe staršev, če bi starši izrazili interes
in se obrnili nanje, saj je to njihova vsakdanja praksa.

Iz opravljenih poizvedb na obeh ministrstvih Varuh torej ni mogel ugotoviti, da
bi pri podeljevanju rumenih rutic prihajalo do diskriminacije učencev zaradi
njihovih osebnih okoliščin na ravni predpisov ali prakse ministrstev. V vmes-
nem času pa se je pobudnikoma odzvala tudi vodja urada za družbene dejavnosti
na občini. Kot razlog, da učenci osnovne šole s prilagojenim programom
niso prejeli rumene rutice, je navedla, da je za prvošolce in drugošolce »omo-
gočen oz. organiziran prevoz od doma do šole in v prometu samostojno še ne
nastopajo«. Varuh je menil, da **to ne more biti opravičljiv razlog za drugačno
obravnavo učencev osnovne šole s prilagojenim programom** – ne glede na
to pa je zaključil, da je bila nepravilnost odpravljena s tem, ko je vodja ura-
da pobudnikoma poslala paket za varnost otrok v cestnem prometu in jima
zagotovila, da bodo v prihodnje rumene rutice zagotovili vsem prvošolcem.
1.0-29/2022.



Posebej želimo nekaj besed nameniti tudi področju **enakih možnosti gluhih,
naglušnih in gluhoslepih**. Varuh ob različnih priložnostih opozarja²⁰ na **pravi-
co gluhih, da se izobražujejo v znakovnem jeziku**, in da so na tem področju
nujni premiki (kadar šole npr. **ne zagotavljajo prisotnosti tolmača, to pred-
stavlja diskriminacijo gluhih otrok pri dostopu do izobraževanja**). 1.2-4/2022.
V poročanem letu pa smo v tej smeri prejeli npr. pobudo, v katerem je Društvo
oseb z okvaro sluha celjske regije zatrjevalo kratenje pravice do izobraževanja
za senzorne invalide z izgubo sluha, češ da številni gluhi, naglušni in osebe s
polževim vsadkom nimajo možnosti vključiti se v izobraževanje in pridobitev
digitalnega bona ,22 (ker se je Varuh s predlogi za spremembo ZSDV že obrnil

20 Npr. izjava za javnost »Varuh Svetina ob dnevu slovenskega znakovnega jezika o
uresničevanju pravic gluhih« dne 12. 11. 2021 objavljena na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-ob-dnevu-slovenskega-znakovnega-jezika-o-uresnicenju-pravic-gluhih/>.

na Službo Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo zaradi ugotovljene diskriminacije na podlagi starosti, ta pa se je odzvala s pojasnilom, da bodo tozadevni naš predlog preučili in ga obravnavali na medresorski delovni skupini, ki bo pripravljala prihodnje spremembe zakona, smo pobudnika zdaj v tej zadevi napotili tja). 1.2-7/2022.

Združenje gluhih Slovenije 14 11 pa se je na Varuha obrnilo zatrjujoč **diskriminacijo zaradi avdizma**, češ da je na spletu objavljen posnetek intervjuja s sekretarjem Zveze gluhih in naglušnih Slovenije brez podnapisov in/ali tolmačenja v slovenski znakovni jezik (posnetek je bil dostopen na spletnem portalu medija SENSE, lastnik katerega je Adria Media Ljubljana, založništvo in trženje, d.o.o., in na YouTube kanalu omenjenega medija). Tudi v tem primeru smo morali pobudnika zaradi nepristojnosti Varuha v zvezi z zasebnopravnimi subjekti napotiti na Zagovornika načela enakosti. 1.2-2/2022.

Društvo gluhih in naglušnih Podravja Maribor pa je zatrjevalo **diskriminacijo v zvezi s priznano stopnjo telesne okvare za gluhe na seznamu telesnih okvar**, ki je bil določen z Odredbo o določitvi vrst in stopenj telesnih okvar²¹. Izpostavljali smo, da se kljub prizadevanjem društva, da bi se končno tudi gluhim osebam za 100-% gluhost priznala tudi 100-% telesna okvara, to ni zgodilo in da naj bi bile nekatere skupine invalidov obravnavane ugodneje, saj se jim je stopnja priznane telesne okvare z novo ureditvijo močno povečala. Varuh je v tej zvezi od Ministrstva za zdravje pridobil pojasnilo, da je 16. 10. 2021 v veljavo stopila Odredba o določitvi vrst in stopenj telesnih okvar, da je seznam telesnih okvar podlaga za odločanje v postopku glede pravice do invalidnine, da seznam nadomešča Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar iz leta 1983, ki je bil zadnjič dopolnjen in spremenjen leta 1989, in da je po 32 letih in številnih poskusih skupini strokovnjakov, ki je delovala pod okriljem Ministrstva za zdravje in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, uspela pomembna prenova seznama telesnih okvar, ki vključuje nova medicinska spoznanja. Ministrstvo je pojasnilo tudi, da je v času priprave strokovna skupina svoje odločitve glede seznama preverjala z razširjenimi strokovnimi kolegiji, ki so najvišji strokovni organ na posameznem medicinskem področju, katerih naloga je oblikovanje strokovnih doktrin in jih sestavljajo svetniki, višji svetniki, fakultetni učitelji in drugi priznani strokovnjaki na področju zdravstvenega varstva, ki so pri svojih odločitvah zavezani dosežkom znanosti, strokovno preverjenim metodam in razvoju stroke, upoštevaje javni zdravstveni interes. Dodali pa so tudi še, da **je o seznamu poleg razširjenih strokovnih kolegijev v postopku sprejemanja razpravljal tudi Svet za invalide Republike Slovenije, ki na seznam ni imel nobenih vsebinskih pripomb.**

Iz zgoraj predstavljenega je razvidno, da **gre pri določanju odstotkov priznane telesne okvare pri posamezni invalidnosti v prvi vrsti za strokovno-medicinsko vprašanje**. Ne glede na to je pomembno, da je pri prenovi seznama telesnih okvar sodeloval tudi Svet za invalide Republike Slovenije, katerega naloga je med drugim tudi v tem, da med javno obravnavo predlagateljem zakonov in drugih predpisov daje mnenje o zakonih in drugih predpisih, ki se

²¹ Uradni list RS, št. 163/21 s 15. 10. 2021.

nanašajo na invalidsko varstvo (druga alineja drugega odstavka 2. člena Pravil o delovanju Sveta za invalide Republike Slovenije). 1.2-4/2022.

2.10.1.2 Posebej o enakih možnostih glede na spolno identiteto ali usmerjenost

Na začetku gre spomniti, da se je Ustavno sodišče Republike Slovenije v letu 2022 naposled izreklo²² (v postopkih na podlagi ustavnih pritožb dveh istospolnih parov, ki v upravnih postopkih in pred sodišči nista uspela z zahtevo za sklenitev zakonske zveze oziroma za uvrstitev na seznam potencialnih kandidatov za skupno posvojitev), da **je v neskladju z ustavno prepovedjo diskriminacije zakonska ureditev, ki določa, da lahko zakonsko zvezo skleneta le dve osebi različnega spola; enako velja tudi glede zakonske ureditve, po kateri istospolna partnerja, ki živita v formalni partnerski zvezi, ne moreta skupaj posvojiti otroka.** S temu sledečim sprejemom novele DZ-B pa je bilo dejansko uresničeno priporočilo Varuha št. 10 (2018)²³ poslancem Državnega zbora, da se odločijo, ali bi šlo omogočiti skupno posvojitev otrok s strani istospolnih partnerjev v sklenjenih oziroma nesklenjenih partnerskih zvezah.

Omenjena odločitev najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin seveda ni dokončala polemike tudi na političnem prizorišču oziroma v širšem javnem diskurzu (glede na ločena odklonilna mnenja pa je bila očitno močno prisotna tudi med samimi ustavnimi sodniki). Tudi pri Varuhu smo se srečevali s takšnimi in drugačnimi izrazi (ne)strinjanja glede ustavnopravno dokončnega. V enem izmed telefonskih klicev je klicateljica npr. razburjeno izpostavljala, da so na ustavnem sodišču glede posvojitvev otrok prehitro in brez razmišljanja sprejeli neživljenjsko odločitev; da poroke sploh niso problem, saj nikomur ne škodijo, s posvojitvami pa da so šli predaleč; problem da bo v manjšem odstotku potomstva; da ni stereotipna in da ima ‚to‘ v žlahti – njen sorodnik ima partnerja, kar je sprejela; pozna da tudi nekoga, ki je v pol leta oplodil štiri ženske, kar pa je OK, saj gre za potomstvo. Poseben problem pa je po njenem tudi bil, da je ustavno sodišče »sedaj sprejelo odločitev za 100 let naprej«. 0.83-7/2022-99.

Spomniti gre tudi, da je Varuh že v Letnem poročilu za leto 2019 s priporočilom št. 54²⁴ priporočil, da naj medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji delo konča že v letu 2020 in **naj pristojno ministrstvo še v istem letu pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola. To priporočilo ostaja neuresničeno, pri čemer uresničevanje poteka zelo počasi (ponuja se dvom, koliko v resnici sploh).**

22 Gl. odločbi št. U-I-486/20-20 Up-572/18-42 in U-I-91/21-26 Up-675/19-39 s 23. 6. 2022.

23 Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 87 oz. 421–422.

24 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 126.

Sicer pa je Varuhu npr. tudi eno izmed društev v presojo poslalo **obravnavo LGBTIQ+ manjšin v predvolilnem vprašalniku ene izmed političnih strank**²⁵. Društvo je menilo, da avtorji vprašalnika gibanju za pravice LGBTIQ+ oseb podtikajo promocijo vrednot v okviru šolskega sistema, da vprašalnik pristransko in popačeno navaja v prvi opombi omenjena pravna vira ter da s tem zavaja in manipulira javno mnenje s ciljem netenja neustrpnosti, sejanja sovraštva in stigmatizacije teh manjšin. Društvo je menilo, da je vprašalnik v nasprotju s 14. členom URS ter da krši 297. člen KZ-1 in ZVarD.

Politične stranke ne sodijo v krog subjektov, pri katerih bi Varuh lahko neposredno posredoval.²⁶ Ne glede na to Varuh ob različnih priložnostih obsodi neprimerne, nedostojne in sovražne izjave, s katerimi njihovi avtorji posegajo v dostojanstvo ljudi, ter poudari, da se morajo pomena in teže izrečenih besed še posebej zavedati vsi nosilci javnih funkcij in politike, ki morajo biti zgled ter se vzdržati diskriminatornih oziroma sovražnih izjav, ki ponižujejo, strašijo ali kako drugače škodujejo komurkoli. Ob tem pa v zadevi vendarle **ne gre prezreti pomena svobode izražanja, ki je po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice**²⁷ **širše varovana v primeru političnega izražanja**, na kar je bilo opozorjeno tudi v nedavnih sodbah Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.²⁸

Vezano na konkretno tematiko izobraževalnih vsebin je Varuh ponovil²⁹ svoje stališče, da šolske dejavnosti, ki so namenjene ozaveščanju o prepovedi diskriminacije in sovražnega govora na podlagi spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza, ne posegajo v pravico staršev do svobode vesti, če je navedena tema predstavljena na objektivni, kritični in nevtralen način, ob upoštevanju sodobnih standardov v znanosti in izobraževanju. Vezano na očitke o kršitvi 297. člena KZ-1 pa je Varuh društvo napotil na državno tožilstvo³⁰ in glede zatrjevane diskriminacije na Zagovornika načela enakosti, ki izvaja nadzor nad določbami ZVarD. Glede na navedbe društva pa se je za relevantno kazalo še pojasnilo, da skladno z 21. členom ZUstS Ustavno sodišče Republike Slovenije odloča tudi o protiustavnosti delovanja političnih strank – pri čemer po 68. členu istega zakona lahko poda pobudo za oceno protiustavnosti delovanja političnih strank vsakdo, ustavno sodišče pa ima možnost, da protiustavno delovanje politične stranke prepove z odločbo. 1.3-1/2021

25 Ta je v spornem vprašalniku navedla: »LGBT gibanje dojema šolski sistem kot način za promocijo lastnih vrednot in to kljub temu, da Ustava Republike Slovenije v tretjem odstavku 41. člena in Temeljna listina Evropske unije v tretjem odstavku 14. člena določata, da imajo starši pravico vzgajati otroke v skladu s svojimi verskimi in svetovnonazorskimi prepričanji. Ali menite, da je šola primeren prostor za promocijo LGBT vrednot?«

26 Skladno s 159. členom URS Varuh varuje človekove pravice in temeljne svoboščine v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

27 Več o tem v European Court of Human Rights, Research and library division, Article 10, Expression and advertising of political positions through the media/internet in the context of elections/referendums, str. 6 in 7.

28 Sodba št. II Ips 75/2019 s 6. 2. 2020 (posebej točka 27) in sodba št. II Ips 22/2021 s 1. 9. 2021 (posebej točka 35).

29 Gl. str. 124 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

30 Po 146. členu Zakona o kazenskem postopku (ZKP) lahko kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, naznani vsakdo.

2.10.1.3 Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost

Prejeli smo nekaj pisanj tujcev, v katerih se je izpostavljalo, da banke v Sloveniji zavračajo odpiranje računa zaradi njihove narodnosti ipd. Ena izmed pobudnic je tako npr. navajala, da ji računa ne želi odpreti nobena banka, češ da ne poslujejo z ruskimi državljani. 1.0-10/2022 in 1.4-9/2022.

V zvezi z odpiranjem bančnih računov fizičnih oseb je treba ločevati dve situaciji, in sicer odpiranje (običajnega) **transakcijskega računa** in **osnovnega plačilnega računa** – na to razlikovanje so vezane tudi različne pravne poti, ki so na voljo posamezniku, ki meni, da je prizadet zaradi diskriminatornih praks bank pri zagotavljanju bančnih storitev. Pri odpiranju **transakcijskega računa** gre načeloma za poslovno odločitev banke, ali bo z določeno stranko poslovno sodelovala. Vendar so pri tem banke zavezane tudi s prepovedjo diskriminacije oziroma imajo stranke (potrošniki) **pravico do nediskriminacijske** obravnave pri storitvah, ki jih banke nudijo na trgu (gl. člen 15 Direktive 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta s 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov; pa tudi prvi odstavek 1. člena, 2. člen in šesti odstavek 13. člena ZVarD). Nadzor nad izvajanjem določb ZVarD opravlja Zagovornik načela enakosti, kamor lahko oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, vloži predlog za obravnavo (33. člen ZVarD). Poleg tega lahko diskriminirana oseba na podlagi prvega odstavka 39. člena ZVarD s tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije oziroma objavo sodbe v medijih. Zagovornik načela enakosti zagotavlja tudi neodvisno pomoč diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo (četrta alineja prvega odstavka 21. člena ZVarD).

ZPlaSSIED pa v 181. členu ureja **pravico dostopa do osnovnega plačilnega računa**. Osnovni plačilni račun **morajo potrošnikom ponujati vse banke**, ki vodijo plačilne račune potrošnikov. **Vsak potrošnik**, ki zakonito prebiva v EU, vključno s potrošnikom brez stalnega naslova in prosilcem za azil ter potrošnikom, ki mu dovoljenje za bivanje ni bilo odobreno, vendar njegov izgon iz pravnih ali dejanskih razlogov ni mogoč, **ima pravico do odprtja in uporabe osnovnega plačilnega računa** pri banki. Banka osnovni plačilni račun odpre **brez nepotrebne odlašanja oziroma najpozneje v desetih delovnih dneh** od prejema popolne prošnje potrošnika za odprtje osnovnega plačilnega računa. Le v zakonsko določenih primerih (gl. šesti in sedmi odstavek že navedenega člena) lahko banka zavrne prošnjo potrošnika za odprtje osnovnega plačilnega računa, vendar ga mora o tem obvestiti nemudoma, brezplačno in pisno, hkrati pa praviloma navesti tudi konkretni razlog za zavrnitev. **V primeru zavrnitve prošnje mora banka potrošnika obvestiti tudi o postopku pritožbe zoper zavrnitev prošnje o odprtju osnovnega plačilnega računa, pravici, da o zavrnitvi prošnje za odprtje osnovnega plačilnega računa seznanijo Banko Slovenije, in o pravici do izvensodnega reševanja sporov, pri tem pa navesti tudi ustrezne kontaktne podatke.**

Pri izbrani komercialni banki gre torej v prvi vrsti **pisno zahtevati odprtje osnovnega plačilnega računa** (pri tem se lahko izrecno sklicuje na pravico iz 181. člena ZPlaSSIED). Odgovor banke naj bi sledil v 10 delovnih dneh. Če tega ne bi bilo oziroma bi bil odgovor negativen, pa se za pomoč lahko obrne na Zagovornika načela enakosti in/ali Banko Slovenije, ki izvaja sistemski nadzor nad delovanjem bank in je v tem okviru tudi prekrškovni organ.

Posebej pa naj izpostavimo še, da se je na Varuha obrnil tudi **pripadnik romske skupnosti, ki ga je lovska družina zavračala pri sprejemu v svoje članstvo**. Varuha je prosil za pomoč pri včlanitvi, saj naj bi bila njegova prošnja že večkrat zavrnjena le zaradi njegovega romskega porekla in kljub temu, da izpolnjuje vse pogoje za članstvo, ob tem pa naj bi društvo medse sprejemalo člane iz večinske populacije. Navedel je še, da so bili takšne diskriminatorne prakse lovske družine deležni tudi drugi Romi. Tudi če bi navedbe pobudnika držale, pa kršitelj ni bil eden izmed subjektov, do katerih ima Varuh pristojnosti. ZDLov-1 v 22. členu sicer določa, katere naloge lovske organizacije opravljajo kot javno pooblastilo, vendar pa iz omenjenega člena ne izhaja, da bi bilo že samo včlanjevanje v lovske družine predmet javnega pooblastila. Lahko pa smo vsaj pojasnili, da mora imeti v skladu z ZDru-1 vsako društvo temeljni akt, ki mora biti v skladu s tem zakonom in s pravnim redom Republike Slovenije (4. člen). Ta mora med drugim vsebovati tudi pogoje in način včlanjevanja ter prenehanje članstva (četrta alineja 9. člena). Vsakdo lahko postane član društva in v društvu deluje pod pogoji, ki jih društvo določi v temeljnem aktu (drugi odstavek 2. člena). Ta določba je zakonska uresničitev pravice do svobodnega združevanja, ki jo zagotavlja 42. člen URS³¹. Oseba, ki ji je bila prošnja za sprejem v članstvo društva zavrnjena, ima pravico v roku enega leta od sprejetja dokončne odločitve pred sodiščem izpodbijati odločitve organov društva, ki so bile sprejete v nasprotju z zakonom ali temeljnim ali drugim splošnim aktom društva (prvi odstavek 14. člena ZDru-1). Sodišče v tem postopku presoja, kakšni so bili pogoji za sprejem, ali jih je tožnik ob vložitvi prošnje izpolnjeval in ali je društvo pri obravnavanju prošnje ravnalo zakonito³².

Ravnanje društva, ki včlanjevanje v svoje vrste omejuje na osebni okoliščini, kot je tudi (romsko) poreklo, bi torej lahko predstavljalo prepovedano obliko diskriminacije v smislu ZVarD (nadalje v tej smeri pa gre zlasti napotitev na Zagovornika načela enakosti³³; poleg tega pa lahko diskriminirana oseba na podlagi prvega odstavka 39. člena ZVarD s tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije oziroma objavo sodbe v medijih). 1.4-3/2022.

31 Prim. 5. točko sodbe Višjega sodišča v Ljubljani VSL Sodba št. I Cp 2793/2017 s 25. 4. 2018.

32 Ibid. tč. 6.

33 Prizadeti lahko tja naslovi predlog za obravnavo (33. člen ZVarD), Zagovornik načela enakosti pa nudi tudi neodvisno pomoč diskriminiranim v smislu svetovanja in pravne pomoči v postopkih, povezanih z diskriminacijo (četrta alineja prvega odstavka 21. člena ZVarD).

2.10.1.4 Posebej o diskriminaciji na podlagi starosti

Kot že rečeno, je starost ena izmed najpogostejših osebnih okoliščin v zadevah v zvezi s 14. členom URS, glede katerih sicer nimamo ekskluzivnega področja, ji pa vsaj v pričajučem letnem poročilu namenjamo poseben razdelek (eno tovrstno konkretno zadevo zaradi drugih ilustrativnih razlogov podrobneje predstavljamo že med splošnimi ugotovitvami oziroma v oceni stanja zgoraj).

V letu 2022 se je na Varuha obrnilo **več starejših, ki so zatrjevali, da so diskriminirani pri dostopu do digitalnih bonov ,22**, saj je skladno z ZSDV pri unovčenju bonov za starejše od 55 let veljal dodaten pogoj, in sicer udeležba na izobraževanju s področja digitalnih kompetenc. Prav tako je zanje veljala prepoved združevanja bonov s svojimi (izven)zakonskimi partnerji, otroki, vnuki, brati in sestrami. Varuh se je v okviru obravnave te zadeve obrnil na Službo Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo, toda tudi po prejetih odgovorih je bilo videti, da **dodatni pogoj udeležbe na izobraževanju neupravičeno in le na podlagi osebne okoliščine starosti omejuje starejše od 55 let, ki že imajo vsaj osnovno digitalno znanje**, saj ne upošteva raznolikosti življenjskih položajev. V starostni skupini od 55 do 64 let je gotovo določen delež (delovno še aktivnih) oseb, ki že zaradi svojega delovnega mesta obvladajo osnovne digitalne kompetence, ni pa izključeno, da med njimi obstaja določen delež takih, ki imajo zahtevnejše ali celo strokovne digitalne kompetence. **Dodatni pogoj udeležbe na izobraževalnem programu po mnenju Varuha ne bi smel temeljiti na starosti**, pač pa kvečjemu na oceni digitalnih kompetenc konkretnih upravičencev, ne glede na njihovo starost, saj le dejansko znanje in kompetence posameznika lahko predstavljajo objektivno merilo, povezano z zasledovanim ciljem, to je dvigom digitalnih kompetenc.

Varuh je zato predlagal, da se pripravi spremembo ZSDV, v skladu s katero bo pridobitev bona ,22 tudi za starejše od 55 možna brez izpolnjevanja dodatnega pogoja udeležbe na izobraževanju in bodo tudi starejši od 55 let lahko združevali svoje digitalne bone ,22. Navedena vladna služba je v tej zvezi sporočila, da bodo oba predloga preučili in ju obravnavali na medresorski delovni skupini, ki bo pripravljala prihodnje spremembe zakona. Javnosti pa je pozneje sporočila še, da bo javni razpis za sofinanciranje izvajanja neformalnih izobraževanj za odrasle, stare 55 let ali več, na področju digitalnih kompetenc za leto 2022 razveljavljen, saj je v razpisu »neustrezno oziroma pomanjkljivo opredeljena sama ciljna skupina, ki ji je razpis namenjen. Razpis ni ločil med udeleženci izobraževanj, starimi 55 let ali več, ki nimajo niti osnovnih digitalnih kompetenc oziroma imajo zgolj te kompetence, pa jih želijo krepiti ter tistimi iz iste demografske skupine, ki že imajo potrebne ali celo naprednejše kompetence«. V istem sporočilu so še navedli, da je »vprašljiva tudi skladnost samega zakona in seveda posledično razpisa s splošno prepovedjo diskriminacije v našem pravnem redu«. 1.0-7/2022.

Obravnavali smo tudi **zatrjevano diskriminacijo na podlagi starosti pri kreditiranju**. Petinsedemdesetletnik je skušal najeti kredit za nakup nepremičnine, vendar naj bi ga več komercialnih bank zavrnilo, češ da je prestar. Trdil je, da je vrednost njegovega nepremičnega premoženja, ki jim ga je ponujal v

zavarovanje kredita, mnogokrat presejala obseg kredita, ki ga je potreboval. Uslužbenci komercialnih bank naj bi mu ob zavrnitvi odobritve kredita povedali, da praksa odrekanja kreditov prestarim osebam temelji na nekem (njemu neznanem) aktu Banke Slovenije. Pobudnik je menil, da sporni ukrep Banke Slovenije daje »potuho bankam in drugim posojilodajalcem, ki se otepajo takega ‚zoprnega‘ dela [to je morebitnega poplačila kredita iz zavarovanja s hipoteko, op. Varuh] in je verjetno rezultat pritiska bančnega lobija na Banko Slovenije«. Pobudnik Varuhu ni sporočil, kdaj, na katere banke in s kakšnimi prošnjami se je obračal za odobritev kredita, tudi sicer pa velja, da Varuh v razmerju do (pravnih) oseb zasebnega prava brez javnih pooblastil, kot so tudi komercialne banke, ne more posredovati. Morebitni sumi diskriminacije na podlagi starosti v konkretnih postopkih odobritve kreditov pri komercialnih bankah so lahko predmet postopkov, ki jih predvideva Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), npr. predlog za obravnavo pri Zagovorniku načela enakosti (prvi odstavek 33. člena ZVarD)³⁴ in/ali tožba za prenehanje diskriminacije (prvi odstavek 39. člena ZVarD).

Lahko pa smo se obrnili na Banko Slovenije, ki nam je sporočila, da ni izdala nobenih predpisov, ki bi bankam določali zgornjo starostno mejo za najem kreditov; da področja upravljanja kreditnega tveganja v bankah in hranilnicah podrobneje ureja Sklep o upravljanju kreditnega tveganja v bankah in hranilnicah, vendar pa ne določa omejitve zgornje starostne meje za najem kredita; da je Evropski bančni organ izdal Smernice o odobravanju in spremljanju kreditov³⁵; da te smernice predstavljajo evropsko regulativo in veljajo za vse banke v EU ter da je Banka Slovenije sprejela Sklep o uporabi Smernic o odobravanju in spremljanju kreditov³⁶; da smernice npr. v 104. odstavku določajo, da bi morale institucije in dajalci kreditov ustrezno upoštevati primernost kreditojemalčevega predvidenega vira zmožnosti odplačevanja in njegovo zmožnost nadaljnega izpolnjevanja obveznosti iz kreditne pogodbe po upokojitvi, če je obdobje kredita daljše od pričakovane upokojitvene starosti kreditojemalca; da je v prilogi k smernicam kot kriterij določena starostna omejitev, ki naj jo banke upoštevajo pri oceni kreditnega tveganja oziroma odobravanju kreditov; da pri oblikovanju svojih politik odobravanja kreditov, ki vključujejo tudi merila za sprejemljivost strank (kot je starostna omejitev za stranke), banke upoštevajo svoje strategije in politike upravljanja kreditnega tveganja, ki so skladne z nagnjenostjo posamezne banke k prevzemanju kreditnega tveganja; da je odločitev glede opredelitve starostne omejitve pri odobravanju kreditov potrošnikom tako glede vsebine (npr. prilagojenost posameznim vrstam oziroma ročnosti kreditov, določitev omejitve v absolutni številki) kot glede tega, v katerem internem aktu (splošni kreditni politiki ali posebnem dokumentu, ki opredeljuje proces odobravanja kreditov) bo omejitev določena, prepuščena

34 Vezano na obravnavano zadevo velja omeniti Odločbo Zagovornika načela enakosti št. 0700-49/2020/4 s 5. 3. 2021, v kateri je bilo ugotovljeno, da s tem, ko je Politika potrošniškega kreditiranja in kreditiranja mikro podjetij kot maksimalno starost kreditojemalca ob zapadlosti kreditnega posla potrošniškega kreditiranja postavila starostno mejo 75 let, ni kršila prepovedi diskriminacije po prvem odstavku 6. člena ZVarD, saj je podana izjema po prvem odstavku 13. člena ZVarD.

35 EBA/GL/2020/06 s 25. 5. 2020.

36 Uradni list RS, št. 104/20.

posamezni banki; ter da pri potrošniških kreditih, ki se zavarujejo pri zavarovalnici, starostna omejitev kreditojemalcev običajno izhaja že iz pogojev zavarovalnic; da se posledično starostne omejitve za kreditojemalce med bankami lahko razlikujejo; da je glede na podatke bank zgornja omejitev starosti kreditojemalca ob izteku kredita praviloma med 70 in 80 let (70/75/80 let), odvisno od vrste kredita in pripravljenosti oziroma sposobnosti banke po prevzemanju tveganj ter da pri stanovanjskih in hipotekarnih kreditih, pri katerih je starost kreditojemalca ob izteku kredita nad določeno zgornjo mejo, nekatere banke zahtevajo dodatno kakovostno zavarovanje (npr. solidarno poroštvo mlajše osebe, pri čemer je omejena starost poroka ob izteku kredita). Banka Slovenije je v odgovoru Varuhu še zagotovila, da veljavna ureditev bankam dopušča prilagajanje specifičnim okoliščinam posameznega primera, tako da se posameznika a priori ne izključuje iz možnosti odobritve kredita le zaradi preseganja starostne omejitve, ampak se upoštevajo tudi druga merila, od katerih je odvisno kreditno tveganje posameznika in poplačilo kredita. Pojasnili so, da je ta odločitev prepuščena bankam, ki v svojih politikah lahko obravnavajo tudi odstopanja od standardnih kreditnih politik.

Vežano na zatrjevano diskriminacijo je Banka Slovenije uvodoma pojasnila, da **so starejši zaradi čedalje bolj zapletenih finančnih storitev, pospešene digitalizacije in spreminjanja do nedavnega utečenih načinov poslovanja z bankami ter tudi upadanja prihodkov po upokojitvi prepoznani kot vedno bolj ranljiva skupina potrošnikov finančnih storitev**, ki pa glede na izkušnje, znanje in finančno stanje posameznikov nikakor ni homogena. Poudarila je, da so bančne storitve visoko regulirana dejavnost; da ZBan-3 določa, da morajo banke ves čas poslovanja zagotavljati, da so vsa pomembna tveganja ugotovljena, ocenjena, izmerjena in da se o njih ustrezno poroča; da 171. člen ZBan-3 bankam nalaga, da morajo vzpostaviti in uresničevati ustrezno politiko in postopke za upravljanje kreditnega tveganja, vključno s tveganjem nasprotne stranke; da prvi odstavek 172. člena ZBan-3 določa, da mora banka uporabljati primerna in natančno opredeljena merila za odločanje o odobritvi kredita, v drugem odstavku istega člena pa, da morajo banke v postopku odobritve kredita oceniti dolžnikovo sposobnost izpolnjevanja obveznosti do banke (to je ocena kreditne sposobnosti) ter kakovost zavarovanja terjatev banke po vrsti in obsegu tega zavarovanja.

Banka Slovenije je tudi pojasnila, da je bistveno pri odločitvi, ali naj se kredit odobri, ocena, ali bo potencialni kreditojemalec lahko poplačal kredit; da je eden izmed pomembnih kriterijev zato tudi starost kreditojemalca, saj se z višanjem starosti potencialnega kreditojemalca povečuje kreditno tveganje neizpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe; da se s starostjo poveča možnost smrti, bolezni ali drugih stanj, ki lahko povzročijo povišanje življenjskih stroškov, medtem ko se delovna zmožnost zmanjša in s tem tudi možnost pridobivanja prihodkov; da se praviloma s starostjo prihodki zmanjšujejo in v večini primerov skoncentrirajo zgolj na en vir denarnega pritoka (pokojnina). Banka Slovenije je še navedla, da je starostna omejitev pomembna zlasti v povezavi z zgoraj omenjeno zahtevo iz 104. odstavka zgoraj že navedenih smernic. Banka Slovenije je opozorila še na 40. odstavek, skladno s katerim morajo

banke upoštevati načela odgovornega kreditiranja in zagotoviti, da merila za odobritev kreditov kreditojemalcem in njihovim gospodinjstvom ne povzročajo nepotrebnih stisk in prezadolženosti.

Glede kritik, da bi se ob ustreznem zavarovanju (hipoteka) tudi starejšim lahko odobrilo kredit pod normalnimi pogoji, je Banka Slovenije pojasnila, da prihodkov in tveganja neizpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe ne morejo (a priori) nadomestiti dana zavarovanja; da je osnovni namen zavarovanj v zmanjševanju kreditnega tveganja (neplačila), saj morajo banke pri vsakem kreditnem poslu računati z možnostjo izpada vračila kredita in plačila obresti; da zavarovanje predstavlja sekundarni vir plačila pogodbenih obveznosti v primeru, če komitent iz kakršnegakoli razloga preneha s plačili svojih obveznosti, čeprav je bil, upoštevajoč vse relevantne kriterije, vnaprej ocenjen kot kreditno sposoben, njegova zmožnost poplačila kredita pa ocenjena visoko. Banka Slovenije je s tem v zvezi izpostavila tudi 97. odstavek že navedenih smernic³⁷ in še poudarila, da dana zavarovanja ne zadoščajo nujno za celotno poplačilo obveznosti (vrednost je v pretežni meri odvisna od izkupička od prodaje na dražbah), da zlasti nepremičnine niso visoko likvidna sredstva in so praviloma povezana s sodnimi, izvršilnimi in insolvenčnimi postopki in da zato ne smejo nadomestiti ocene komitentove kreditne sposobnosti. Banka Slovenije je še opozorila, da ne gre spregledati socialnega vidika problematičnosti unovčevanja zavarovanja v primeru, ko to predstavlja hipoteka na nepremičnini, v kateri kreditojemalec živi, saj unovčitev zavarovanja v takem primeru pomeni tudi (prisilno) izselitev kreditojemalca iz njegovega doma, zaradi česar se tovrstnih postopkov nikakor ne bi smelo spodbujati.

V okviru obravnave zadeve je Varuh ugotavljal predvsem, ali držijo informacije, ki naj bi jih pobudnik prejel od uslužbencev različnih bank, da torej praksa odrekanja kreditov »prestarim« osebam temelji na nekem (njemu neznanem) aktu Banke Slovenije. Glede tega je Varuh na podlagi poizvedovanja pri Banki Slovenije ugotovil, da noben izmed njenih aktov ne določa starosti, pri kateri posameznik ne bi mogel več pridobiti kredita; da je odločitev o starostni omejitvi pri odobravanju kreditov potrošnikom prepuščena posamezni banki in je odvisna (tudi) od pripravljenosti in sposobnosti banke po prevzemanju tveganj; ter da veljavna ureditev bankam dopušča prilagajanje specifičnim okoliščinam posameznega primera, tako da posameznik ni vnaprej izključen iz možnosti odobritve kredita le zaradi presejanja določene starosti. Ne glede na to pa je razumljivo, da je posamezna banka v postopku odobritve kredita na podlagi predpisov dolžna opraviti kreditno oceno posameznika ter v okviru tega upoštevati tudi starost kreditojemalca, kar je pomembno zaradi poplačila kredita, obenem pa tudi zaradi dolžnosti kreditodajalca, da kreditojemalcem in njihovim gospodinjstvom ne povzroča nepotrebnih stisk in prezadolženosti.

³⁷ Ta določa: »Pri zavarovanih kreditih samo zavarovanje ne bi smelo biti najpomembnejše merilo za odobritev kredita, pri čemer nobene kreditne pogodbe ni mogoče odobriti samo na njegovi podlagi. Zavarovanje s premoženjem bi bilo treba obravnavati kot sekundarni vir poplačila institucije v primeru neplačila ali pomembnega poslabšanja profila tveganosti, ne pa kot glavni vir odplačila, razen kadar je v kreditni pogodbi predvideno, da odplačilo kredita temelji na prodaji premoženja, zastavljenega v zavarovanje, ali na podlagi zagotovljenega likvidnega zavarovanja.«

Tako smo zaključili, da pobuda, ki se je nanašala na zatrjevano diskriminacijo na podlagi starosti pri dodeljevanju kreditov s strani Banke Slovenije, ni bila utemeljena. 1.1-3/2021.

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

O (pre)počasnem uresničevanju Varuhovega **priporočila št. 54 (2019)**³⁸, s katerim je priporočil, da naj medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji delo konča že v letu 2020 in naj pristojno ministrstvo še v istem letu pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola, pišemo že v gornjem razdelku 2.10.1.2. **Pri tem priporočilu mora Varuh vztrajati tudi letos.**³⁹



S **priporočilom št. 20 (2021)**⁴⁰ je Varuh priporočil Ministrstvu za infrastrukturo, da čim prej zagotovi pravne podlage in finančne vire za dejansko in učinkovito izvrševanje pravice invalidov do enake dostopnosti javnega prevoza v cestnem prometu. V vladinem odzivnem poročilu je bilo to priporočilo označeno kot **delno realizirano**⁴¹ (češ da ministrstvo omogoča brezplačne prevoze študentov, ki so težje in težko gibalno ovirani (brezplačen prilagojen prevoz), izvaja projekt Multimodalne mobilnosti, katerega partner je tudi Geodetski inštitut (v sklopu katerega skozi leto preverijo štiri občine, ki imajo pridobljen naziv Občina po meri invalidov, ter ocenijo dostopnost transportnih poti in objektov v javni rabi), za upravičence do Evropske kartice ugodnosti za invalide se je uvedel brezplačni javni potniški promet, ustanavljal pa se je tudi Družba za javni potniški promet, na katero naj bi bil prenesen tudi del upravljanja javnega potniškega prometa za invalide. **Pri predmetnem priporočilu gre torej letos še vztrajati.**



Varuh je svoje **priporočilo št. 30 (2020)** naslovil⁴² na Vlado Republike Slovenije, in sicer da naj pripravi posebno strategijo oziroma da po potrebi na kakšen drug ustrezen način poskrbi za enakopraven dostop do informacij za vse ljudi, tudi za invalide (slepi, slabovidni, gluhi, naglušni) in starejše, ki se v vsakdanjem življenju srečujejo z najrazličnejšimi težavami na področju dostopa do informacij. V vladinem odzivnem poročilu so bila nato navedena pojasnila MDDSZ, MK in MJU, priporočilo pa označeno kot delno realizirano. Varuh tako pri realizaciji navedenega priporočila še naprej vztraja⁴³, v zadnjem vladinem

38 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 126.

39 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 187.

40 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 207.

41 Str. 16 odzivnega poročila vlade.

42 Letno poročilo Varuha za leto 2020, str. 233.

43 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 214.



odzivnem poročilu pa je bilo napovedano⁴⁴, da bo Zakon o dostopnosti do proizvodov in storitev za invalide predvidoma sprejet še v letu 2022. Slednje se potem sicer ni uresničilo, se je pa zgodilo še v januarju 2023. **Na načelni ravni gre priporočilo torej šteti za realizirano.**

2.10.3 Nova priporočila

Varuh vezano na svoje delo na predmetnem področju v letu 2022 na oblasti naslavlja naslednja nova priporočila:



16. Varuh priporoča sodiščem, da skupaj s službami za informatiko in Centrom za informatiko (prvi in četrti odstavek 70. člena ZS ter 44. in 284. člen Sodnega reda) na podlagi ZDSMA sprejmejo tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa do informacij in storitev sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti (osebe s senzornimi motnjami idr.), ter jih realizirajo.

Varuh daje na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

7 (stalna naloga). Varuh priporoča pripravljavcem predpisov, zlasti upravi, ki skladno z 8. členom Zakona o državni upravi (ZDU-1) za vlado pripravlja predloge zakonov, da pri razlikovanju na podlagi osebnih okoliščin posebno pozornost nameni 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru tudi jasno obrazloži, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine se takšno različno obravnavanje nanaša; na kateri izmed osebnih okoliščin temelji razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji; zakaj je poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z razlikovanjem na podlagi te osebne okoliščine ustavno dopusten (na katerem stvarno upravičenem cilju temelji in zakaj je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti – primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu).

44 Str. 54 odzivnega poročila vlade.

8 (stalna naloga). Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije (najpogostejšemu od ustavno določenih predlagateljev zakonov), da (po)skrbi, da bo v njenih predlogih zakonov, s katerimi naj bi se uzakonilo razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin, posebna pozornost namenjena 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru v zakonodajnem gradivu tudi jasno obrazloženo, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine se takšno različno obravnavanje nanaša; na kateri izmed osebnih okoliščin temelji razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji; zakaj je poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja z razlikovanjem na podlagi te osebne okoliščine ustavno dopusten (na katerem stvarno upravičenem cilju temelji in zakaj je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti – primeren, nujen in sorazmeren v ožjem pomenu).

9 (stalna naloga). Varuh priporoča poslancem državnega zbora, da pred glasovanjem o tistem delu oziroma členu predloga zakona, s katerimi naj bi se določilo razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin, posebno pozornost namenijo 14. členu Ustave Republike Slovenije (URS) in v tem okviru (ne)prepričljivosti obrazložitve predlagatelja o tem, na zagotavljanje oziroma uresničevanje katere pravice oziroma svoboščine naj bi se takšno različno obravnavanje nanašalo; na kateri izmed osebnih okoliščin naj bi temeljilo razlikovanje med primerjanimi dejanskimi položaji in zakaj naj bi bil poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja ustavno dopusten.

10 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da posebno pozornost nameni ukrepom krepitev spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva tako na splošni ravni kot še posebej v konkretnih okoljih, kjer se načrtuje izvedbo projektov deinstitutionalizacije.

2.11

VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		PODROČJA DELA	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	
2. varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti	50	53	41	24	21	3	14,29%	79	211	149	77	51,68%	97,47%	127
2.1 varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti	40	43	16	8	8		0,00%	63	77	106	51	48,11%	80,95%	91
2.2 varstvo osebnostnih pravic	0	1	0	1	1		0,00%	2	1	0	2	0,00%	100,00%	2
2.3 preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi	0		8	7	4	1	25,00%	1	5	8	7	87,50%	700,00%	7
2.4 reparacija	1	1	0	2	2	1	50,00%	3	3	2	3	0,00%	100,00%	4
2.0 varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti - drugo	9	8	17	6	6	1	16,67%	10	125	33	14	42,42%	140,00%	23

2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Po številu zadev na tem, vsebinsko izjemno širokem področju dela daleč prednjači (ponovno) varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti. Tudi na slednjem podpodročju je sicer prišlo do občutnega padca prejetih pobud, vendar je to zlasti posledica v predhodnih dveh letih povečanega števila na račun takratnih vladnih ukrepov v pandemiji (covid-19), ki jih v letu 2022 ni več bilo (s tem pa tudi skoraj¹ ne pobud v zvezi z njimi). Zlasti samoiniciativni smo bili spet na podpodročju trgovine z ljudmi, v preostalem pa smo tudi obravnavali nekaj posebej zanimivih zadev, o katerih podrobneje poročamo v nadaljevanju.

Uvodoma gre obeležiti, da je bila na mednarodnem prizorišču 13. 1. 2022 s strani Generalne skupščine Združenih narodov sprejeta **resolucija o zanikanju holokavsta**²; dan zatem, tj. 14. 1. 2022 pa je za Republiko Slovenijo **začela veljati tudi Mednarodna konvencija o zaščiti vseh oseb pred prisilnim izginotjem**, sicer sprejeta 20. 12. 2006 v New Yorku. Z zakonom o ratifikaciji te konvencije je naša država sprejela pristojnost Odbora za prisilna izginotja glede pritožb posameznikov in drugih držav, do 14. 1. 2024 pa bo morala navedenemu odboru tudi predložiti svoje poročilo o izvajanju konvencije. Slednja, prisilno izginotje oseb opredeljuje kot prijetje, pridržanje, ugrabitev ali vsako drugo obliko odvzema prostosti, ki je storjena s strani predstavnika države ali po pooblastilu, s podporo ali privolitvijo države, ki takega odvzema prostosti ne prizna ali prikriva usodo izginule osebe ali kje je ta oseba, s čimer je tej osebi odvzeto pravno varstvo.

V petem letnem poročilu pred pričujočim je Varuh izpostavil³ da je zaskrbljujoče, da še vedno prihaja do primerov, kot je bil, da pobudnici niso dovolili vstopiti v (neživilsko) trgovino z njenim psom – vodičem slepih, čeprav je imel pripadajočo oprsnico z vodilom in vsemi oznakami. Pol desetletja kasneje ne moremo poročati spet o kakšnem ravno takšnem primeru, smo pa obravnavali pobudo, v kateri je pobudnica problematizirala, da ji je varnostnik ob vstopu v nakupovalno središče Citypark Ljubljana prepovedal, da vstopi s psoma, ki sta po mnenju njene psihiatrinje bistvenega pomena za dobro njenega zdravja, kar da pomeni, da sta njena **terapevtska psa**. Bila je mnenja, da ji je varnostnik s prepovedjo vstopa v nakupovalno središče kršil človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuh nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v primeru morebitnih kršitev človekovih pravic s strani varnostnikov, ima pa posameznik, ki meni, da so mu bile pri izvajanju ukrepov varnostnika kršene njegove pravice ali svoboščine, na podlagi 59. člena ZZasV-1 možnost podati pritožbo imetniku licence, pri katerem je bil v času dejanja varnostnik v delovnem razmerju. 0.4-385/2022.

1 Izjema je bila npr. pobuda pobudnika, ki se je (januarja) želel prepričati, ali lahko študentje, ki so preverjali vstope v trgovinske centre, poleg potrdila o cepljenju zahtevajo še osebni dokument (0.4-13/2022).

2 A/76/L.30.

3 Gl. str. 136-137 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

Prav tako smo že poročali⁴ o Varuhovem stališču, da **imajo nasprotniki umetne prekinitve nosečnosti pravico do svobode izražanja tako, da na razne načine nagovarjajo proti splavu** pa četudi s tem nasprotujejo pravici, ki se jo izpeljuje iz ustavne pravice do svobodnega odločanja o rojstvu otrok, vendar pa da ta njihova svoboda izražanja lahko v določenih okoliščinah in glede na način njenega izvrševanja trči ob pravice oziroma pravno zavarovane interese drugih. Tudi v letu 2022 se je na Varuha obrnila oseba, ki je zatrjevala kršitev pravice do življenja, ki naj bi jih izvajala ginekološka klinika v Ljubljani, češ da se tam izvaja umetni splav, ki konča življenje številnim ljudem, kljub temu da imajo ti pravico do življenja, saj so živeči organizmi in ljudje. V zvezi s to pomembno in občutljivo problematiko smo lahko pojasnili vsaj nekaj temeljnih ustavnopravnih izhodišč, ki se dotikajo človeka, človečnosti, njegovega življenja, svobodnega odločanja, dostojanstva in človekovih pravic.

Ustava v 55. členu določa, da je odločanje o rojstvih svojih otrok svobodno ter da država zagotavlja možnosti za uresničevanje te svoboščine in ustvarja razmere, ki omogočajo staršem, da se odločajo za rojstva svojih otrok. Ni pa v ustavi izrecno omenjena umetna prekinitve nosečnosti. Relativno izčrpno (pravno neobvezujočo) razlago te pravice je sicer podala že Komisija za ustavna vprašanja, ki je pripravila predlog ustavnega besedila, in sicer je med drugim menila⁵, da »*svoboščina iz 55. člena zajema tudi pravico človeka do ugotavljanja in zdravljenja zmanjšane plodnosti, do preprečevanja zanositve, kar obsega kontracepcijo in sterilizacijo, ter pravico žensk do umetne prekinitve nosečnosti.*« Tudi Varuh je v nekaterih svojih izjavah in odgovorih pobudnikom že štel, da je pravica žensk do umetne prekinitve nosečnosti varovana v okviru 55. člena URS⁶.

Skladno s 15. členom Ustave je uresničevanje (tudi) te temeljne svoboščine človeka zagotovljeno neposredno na podlagi ustave. Področje svobodnega odločanja o rojstvih otrok pa podrobneje ureja ZZUUP. Ta v 17. členu določa, da je umetna prekinitve nosečnosti medicinski poseg, ki se opravi na zahtevo nosečnice, če nosečnost ne traja več kot deset tednov. V 18. členu istega zakona pa je določeno, da se umetna prekinitve nosečnosti, ki traja več kot deset tednov, lahko opravi na zahtevo nosečnice le, če je nevarnost posega za življenje in zdravje nosečnice ter za njena bodoča materinstva manjša od nevarnosti, ki grozi nosečnici ali otroku zaradi nadaljevanja nosečnosti in zaradi poroda. Ustavno sodišče se vsebinsko doslej še ni izreklo o tem, ali je ZZUUP, ki izrecno

4 Gl. razširjeno spletno verzijo Letnega poročila Varuha za leto 2019, razdelek 3.12.3.3 Nasprotovanje umetnim prekinitvam nosečnosti pred ginekološko kliniko glede na svobodo izražanja (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/212-svoboda-izrazanja/>).

5 Gl. na strani 177 Izbora gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990 – 1991, urednika: dr. Miro Cerar in Gorazd Perenič, Ljubljana, december 2001. Dostopno na https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2001-12-1zv-1slo_Nastajanje_slovenske_ustave.pdf

6 Gl. npr. objavo na spletni strani Varuha z dne 6. 10. 2016: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varovati-tezko-dosezene-pravice-ob-spostovanju-demokracije-ureditve/>.

ureja pravico do umetne prekinitve nosečnosti v zgodnji fazi razvoja zarodka, ustavnoskladna.⁷

Umetna prekinitvev nosečnosti odpira zahtevne moralne, etične, vrednostne in tudi verske dileme, ki ne nazadnje vključujejo tudi primere zaščite pravic žrtev kaznivega dejanja zoper spolno nedotakljivost, primere oseb, katerih zdravje in/ali življenje je zaradi nosečnosti ogroženo ipd. Velika večina držav članic Evropske unije in članic Sveta Evrope umetno prekinitvev nosečnosti dovoljuje⁸, zato slovenska ureditev v primerjalno pravnem smislu ne odstopa, upošteva tudi prakso Evropskega sodišča za človekove pravice⁹ pa prav tako ni videti, da bi bila očitno neskladna s konvencijskimi standardi. 2.2-1/2022.

Na področju reparacij je Varuhova obravnava ene izmed zadev razkrila, da je **na Upravni enoti Ljubljana vsaj v dveh primerih prišlo do večletne zamude pri odpošiljanju odločbe v zvezi s priznavanjem statusa in pravic žrtve vojnega nasilja**. Potem, ko je ena izmed pobudnic Varuhu trdila, da ji je bil že februarja 2020 priznan status žrtve vojnega nasilja, vendar pa da ji na tej podlagi še ni bila izračunana in izplačana odškodnina, je Varuh je s poizvedovanjem pri Slovenskem državnem holdingu in Upravni enoti Ljubljana ugotovil, da slednja, kot so navedli, *po pomoti* ni posredovala pobudničine odločbe Slovenskemu državnemu holdingu. **Po posredovanju Varuha se je po dveh letih od izdaje odločbe naposled to vendarle zgodilo**, Varuh pa je v zadevi ugotovil neupravičeno zavlačevanje postopka in upravni enoti predlagal, naj skrbno preveri, ali v zadnjih štirih letih morda še kakšna odločba pomotoma ni bila odposlana. Naslovna upravna enota je v tej zvezi nato sporočila, da so preverili vse podane vloge za priznanje statusa in pravic žrtve vojnega nasilja po juniju 2018 in pri pregledu našli še en primer, podoben pobudničinemu, nato pa odločbo takoj poslali Slovenskemu državnemu holdingu. 2.4-1/2022.



7 S sklepom številka U-I-209/97 z dne 27. 11. 1997 je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Splošnega zakona o prekinitvi nosečnosti in Zakona o zdravstvenih ukrepih pri uresničevanju pravice do svobodnega odločanja o rojstvu otrok zavrglo, in sicer zaradi neizkazane pravnega interesa.

8 V Evropi je umetna prekinitvev nosečnosti prepovedana na Malti, v Vatikanu in Andori, razmeroma omejena pa na Poljskem.

9 Primeroma tu omenjamo, da ESČP še ni zavzelo jasnega stališča, ali določba 2. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP), ki zagotavlja pravico do življenja, varuje tudi pravico do življenja še nerojenega otroka. V sodbi Vo proti Franciji (pritožba številka 53924/00, sodba z dne 8. 7. 2004) je sodišče ugotovilo, da o vprašanju narave in statusa zarodka in/ali fetusa med državami članicami ne obstaja niti znanstveno niti pravno soglasje, zato je odločitev o tem, kdaj se začne človekovo življenje, v domeni držav pogodbenic (točke 40, 82–84). V zadevi H. proti Norveški (z dne 19. 5. 1992, pritožba številka 17004/90) je Komisija menila, da tudi umetna prekinitvev nosečnosti zaradi socialnih razlogov pri starosti fetusa 14 tednov ne pomeni kršitve 2. člena EKČP. Komisija je zavzela stališče, da morajo imeti države pri urejanju tega občutljivega vprašanja določeno diskrecijo in da Norveška z navedeno pravno ureditvijo te diskrecije ni presegla. ESČP je v zadevi Tysiac proti Poljski (pritožba številka 5410/03, sodba z dne 24. 9. 2007) odločilo, da so poljski pristojni organi kršili pritožnično pravico do zasebnosti (8. člen EKČP), ker ji iz zdravstvenih razlogov niso dovolili umetne prekinitvev nosečnosti.

Podrobneje o urejanju statusa tistih, katerih prebivanje v Republiki Sloveniji je slednja leta in leta tolerirala

Zlasti o t.i. izbrisanih, tj. tistih, ki jim je, ko so zanje začele veljati določbe ZTuj, v registru stalnega prebivalstva prenehala prijava stalnega prebivališča, je bilo doslej prelitega že veliko črnila. Tule ni mesto ponavljati vsega, kar se je v tej zvezi od devetdesetih pa do sedaj dogajalo, vezano na zadnje iz Varuhovega angažmaja, da bi se popravilo kršitve njihovih pravic, pa gre vsaj izpostaviti, da je proti koncu leta 2022 **posredoval predsedniku republike pismo podpore**, v katerem je vezano na namero slednjega oziroma njegovega urada, da se z mnenjem o državnem interesu skuša omogočiti nekaterim osebam urediti primeren status, varuh osebno sporočil, da **pri Varuhu pozdravljamo vsakršna prizadevanja v smeri pravnega urejanja statusa tistih, katerih prebivanje v Republiki Sloveniji je slednja leta in leta tolerirala**, saj so s tem po naši oceni, vezano zlasti na njihovo pravico do zasebnega oziroma družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, za našo državo nastale tudi nekatere obveznosti. Zato je **tudi Varuh mnenja, da bi bilo (pravno urejeno) prebivanje teh tujcev v interesu Republike Slovenije**.

Šlo je zato, da je predsednik republike pripravljal pisna mnenja o interesu Republike Slovenije za prebivanje teh tujcev v njej (gl. 52. člen ZTuj-2), ki bi jih lahko potem nekatere od omenjenih oseb (znano je, da so v sila težkem položaju, med drugim npr. tudi zaradi neurejenega zdravstvenega zavarovanja, ipd.) priložile svojim vlogam za izdajo potrebnih dovoljenj za prebivanje. Po Varuhu razpoložljivih informacijah je predsednikov urad nato pripravil pet tovrstnih mnenj za tujce in vsi ti so nato tudi res vložili vlogo za dovoljenje za stalno prebivanje, vendar upravne enote o njih pred končanjem pričujočega zapisa še niso odločile. Seznanili pa smo se tudi z napovedjo¹⁰, da si bo v prihodnje tudi predsednica republike prizadevala za reševanje problematike izbrisanih.



Varuh pa želi tudi ob tej priložnosti še opozoriti, da **se zlasti s staranjem tudi takšne populacije vse izraziteje kažejo resne težave tudi v smeri zagotavljanja socialnovarstvenih storitev tujcem brez dovoljenja za stalno prebivanje**.

V ilustrativni namen izpostavljamo zadevo, v kateri gre za pobudnika, rojenega proti koncu petdesetih let prejšnjega stoletja na območju nekdanje Socialistične republike Bosne in Hercegovine, ki se je nato leta 1990 preselil v Slovenijo in tu več kot 30 let živel brez urejenega statusa prebivajočega tujca; dovoljenje za prebivanje si je prvič poskusil urediti leta 2007, vendar neuspešno, v letu 2021 pa mu je Policijska uprava Koper na njegovo pobudo izdala odločbo o dovolitvi zadrževanja po 73. členu ZTuj-2; na podlagi te dovolitve in njenega nadaljnega podaljševanja mu je nato v letu 2022 Upravna enota Piran izdala dovoljenje za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2. Pobudnik je vse od prihoda v državo živel v počitniški prikolici na vrtu stanovanjske hiše v soglasju z njeno lastnico, proti koncu leta 2019 pa je pri padcu utrpel hudo poškodbo glave, zaradi česar se je zdravil v Splošni bolnišnici Izola in bil v letu 2021 od tam odpuščen, pri čemer pa iz zdravstvene dokumentacije izhajajo resne po-

¹⁰ Dopis generalnega sekretarja Urada predsednika Republike Slovenije, številka 092-07-15/2023-2 z dne 31. 1. 2023.

sledice poškodbe glave (med drugim epileptični napadi), šlo pa je sicer tudi za sladkornega bolnika, z močno okvarjenim vidom in že amputiranim prstom na nogi. Zaradi vseh teh zdravstvenih težav naj ne bi bil več sposoben skrbeti zase, zato si je že od zaključka zdravljenja v navedeni bolnišnici poskušal urediti nastanitev v domu za starejše, ki bi bila financirana iz javnih sredstev, vendar neuspešno (na podlagi 5. člena ZSV so do socialnovarstvenih storitev upravičeni le tisti tujci, ki imajo v naši državi urejeno dovoljenje za stalno prebivanje, druga možna podlaga za nastanitev v socialnovarstvenem zavodu – sedmi odstavek 76. člena ZTuj-2 – pa se izrecno nanaša le na tujce, ki jim je bil izrečen ukrep omejitve gibanja v Centru za tujce).

Okoliščine primera (zlasti pobudnikovo vzpostavljeno zasebno življenje v Sloveniji na podlagi tridesetletnega prebivanja, slabo zdravstveno stanje in verjetnost, da gre za osebo brez državljanstva) tako pričajo, da je šlo za **tujca, ki ga ni mogoče odstraniti iz države** – to dejstvo pa med različnimi deležniki v predmetni zadevi tudi ni bilo sporno in je bilo tudi razlog, da so mu pristojni organi izdali in večkrat podaljšali odločbo o dovolitvi zadrževanja ter izdali dovoljenje za začasno prebivanje. Ob tem Varuh opozarja, da **je treba pravico do socialne varnosti, kljub temu, da je po prvem odstavku 50. člena Ustave pridržana državljanom Republike Slovenije, zagotavljati tudi tujcem, kadar bi opustitev tega vodila v ogrožitev njihovih temeljnih človekovih pravic**, saj so te univerzalne in veljajo tako za državljane kot za tujce (na to se je opozorilo tudi že v ustavnosodni praksi¹¹). Takšne okoliščine so bile podane tudi pri pobudniku, saj glede na svoje slabo zdravstveno stanje ni bil zmožen skrbeti zase, obenem pa ga tudi ni bilo mogoče odstraniti iz države. Ker pobudnik socialnega varstva ni mogel uveljavljati v državi izvora ali kakšni tretji državi, ima zanikanje dostopa do njega v Republiki Sloveniji za posledico ogroženost njegovih ustavno varovanih človekovih pravic, zlasti pravice do osebnega dostojanstva (34. člen URS), pravice do nedotakljivosti telesne in duševne celovitosti (35. člen URS), pravice do zdravstvenega varstva (51. člen URS) in pravice do varstva zaradi invalidnosti (52. člen URS). Brez zagotovitve ustreznega socialnega varstva je bil pobudnik primoran živeti v nedostojanstvenih, pa tudi nevarnih razmerah, ki bil lahko vodile v še dodatno poslabšanje njegovega zdravja.

Obveznost, da pristojni organi zagotovijo potrebne socialnovarstvene storitve, pa izhaja tudi iz določb Evropske socialne listine. Republika Slovenija se je z njenim podpisom in ratifikacijo zavezala, da bo zagotavljala učinkovito uresničevanje pravice do socialne varnosti in za ta namen ukrenila, kar je potrebno za enakopravno obravnavanje lastnih državljanov in državljanov drugih pogodbenic glede pravice do socialne varnosti (12. člen). Listina v členu 23 izrecno določa tudi pravico starejših oseb do socialnega varstva, ki vključuje zagotavljanje nastanitve, prilagojene njihovim potrebam, zdravstvene nege in storitev, ki jih potrebujejo glede na svoje stanje. Člen E nadalje izrecno prepoveduje diskriminacijo pri uživanju pravic, določenih v listini, na kakršnikoli podlagi, kot so rasa, barva, spol, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostno poreklo ali socialni izvor, zdravje, povezanost z narodno manjšino,

11 Gl. točko 8 odločbe številka Up-672/16-24 z dne 13. 3. 2019.

rojstvo ali druga okoliščina. V uvodni določbi Dodatka, ki je v skladu s členom N sestavni del listine, pa je izrecno določeno tudi varstvo oseb brez državljanstva. Pripomniti sicer gre, da **se je Republika Slovenija pri ratifikaciji Evropske socialne listine odločila za pridržek glede treh določb**, med drugim prve in četrte točke 13. člena¹², ravno ti dve določbi pa bi bili najboljša podlaga za varstvo pobudnika v predmetni zadevi (in v drugih podobnih zadevah).

V primeru, da gre za osebo brez državljanstva, so za varstvo njenih pravic sicer **neposredno uporabljive tudi določbe Konvencije Združenih narodov o statusu oseb brez državljanstva** (za predmetno zadevo se kažeta relevantna zlasti člena 23 in 24, ki določata, da morajo države podpisnice osebam brez državljanstva zagotoviti enako obravnavo kot svojim državljanom glede dostopa do državne pomoči in podpore ter socialne varnosti, vključno z dostopom do pravic starejših oseb).

Iz področne slovenske zakonodaje (drugi odstavek 51. člena in prvi ter tretji odstavek 75. člena ZTuj-2) je jasno razvidno, da so tujci v situaciji, v kakršni je bil tudi pobudnik, upravičeni do denarne pomoči; manj eksplicitno pa iz ZTuj-2 in drugih predpisov izhaja, da so v primeru, ko ne morejo skrbeti sami zase, upravičeni tudi do nastanitve v socialnovarstvenih institucijah. Varuh pri tem sicer opozarja, da je treba obstoječe nejasne določbe zato v največji možni meri tolmačiti v skladu z Ustavo in drugimi splošnimi predpisi o človekovih pravicah in ogroženim osebam zagotoviti potrebno oskrbo.

Varuh je bil sicer naknadno obveščen, da je bil pobudnik v decembru 2022 vendarle nameščen v dom za ostarele, vendar ne gre pozabiti, da ne gre za edinega, ki je imel resne težave z dostopom do potrebnega socialnega varstva (7.2-26/2020). **Problematika torej ostaja aktualna na sistemski ravni.**



Priporočilo št 17: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pripravi zakonodajne spremembe, na podlagi katerih bo tujcem, ki so zaradi nemožnosti odstranitve iz države ali iz drugih razlogov odvisni od pomoči države, na jasen in predvidljiv način zagotovljen dostop do potrebnega socialnega varstva.

12 »Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do socialne in zdravstvene pomoči, se pogodbenice zavezujejo, da:

1. zagotovijo vsaki osebi, ki je brez zadostnih sredstev in si takih sredstev ni zmožna zagotoviti niti z lastnim trudom niti iz drugih virov, zlasti z dajatvami iz sistema socialne varnosti, zadostno pomoč in v primeru bolezni nego, potrebno glede na njeno stanje;

...

4. uveljavijo določbe iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena v enaki meri za svoje državljanke in državljane drugih pogodbenic, ki so zakonito na njihovem ozemlju, v skladu s svojimi obveznostmi po Evropski konvenciji o socialni in zdravstveni pomoči, podpisani 11. decembra 1953 v Parizu.«

Podrobneje o plačevanju izključno preko digitalnih načinov komunikacije

Varuhu se je v eni izmed v letu 2022 obravnavanih (prekrškovnih) zadev odprlo tudi **vprašanje ureditve načina plačevanja parkirnine na (javnih) parkiriščih Prtovč v Občini Železniki**, kjer je bilo to možno **le preko spletne aplikacije**. Odlok o ureditvi mirujočega prometa v Občini Železniki¹³ je v prvem odstavku 5. člena določal: »Na javnih parkirnih površinah je lahko parkiranje časovno omejeno in uvedeno plačevanje parkirnine, lahko tudi izključno preko digitalnih načinov komunikacije (SMS, spletne aplikacije,...)«. Pobudnik, ki se je obrnil na Varuha, je v svojem dopisu izpostavil, da so **starejši oziroma osebe, ki nimajo primernega telefona in niso večji ravnarja z aplikacijo, s katero se plačuje parkirnina** na parkirišču Prtovč 2 v Železnikih, v podrejenem položaju v primerjavi z ostalimi udeleženci v prometu.

Ureditev, po kateri je plačilo parkiranja na javnih parkirnih površinah omogočeno izključno preko digitalnih načinov komunikacije (SMS, spletne aplikacije,...), predstavlja poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave in prvi odstavek 5. člena ZVarD), in sicer za osebe brez možnosti digitalnega načina komunikacije. Osebe, ki zaradi nizkih dohodkov ne morejo kupiti ustrezne tehnične opreme, ki omogoča digitalno komuniciranje ter starejši, ki niso večji njihove uporabe, so namreč zaradi omenjene ureditve v slabšem položaju.

Konkretna občina je v odzivu Varuhu zagotovila, da namerava dopolniti prvi odstavek 5. člena predmetnega odloka, zaradi česar je menila, da se ji ni treba (več) opredeljevati do suma diskriminacije. Pojasnili so, da so od 1. aprila 2022 uvedli tudi možnost, da se na bencinskem servisu Petrol v Železnikih z gotovino kupi dnevno parkirno karto, z veljavnostjo 24 ur za parkiranje na vseh parkiriščih na Prtovču – s tem naj bi občina sledila odločbi Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, iz katere je izhajalo, da je bilo občini naloženo, da na parkiriščih, s katerimi upravlja, zaradi ugotovljene kršitve drugega odstavka 25. člena ZVPot¹⁴, zagotovi plačevanje parkirnine tudi z gotovino. Toda plačilo parkirnine se je na javnih parkiriščih na območju Prtovča zahtevalo vsak dan v letu od 00:00 do 24:00, bencinski servis v Železnikih, kjer je omogočen gotovinski nakup parkirne karte, pa ima omejen delovni čas¹⁵. Varuh je zato dvomil, da je ureditev plačevanja parkirnine na Prtovču skladna z vidika enake obravnave potrošnikov (ZVPot, ZVarD), zaradi česar se je obrnil še na tržni inšpektorat. Ta je na tej podlagi zaradi suma kršitve 25. člena ZVPot zoper občino ponovno uvedel postopek.

Ob obravnavi primera pa se je Varuhu zastavilo **tudi vprašanje, ali plačevanje parkirnine izključno prek pametnega telefona ne predstavlja tudi kršitev Zakona o uvedbi evra (ZUE)**, ki določa, da se kot zakonito plačilno sredstvo



13 Uradni list RS, št. 38/2019 z dne 14. 6. 2019.

14 Ta določa, da mora podjetje opravljati storitve vsem potrošnikom pod enakimi pogoji.

15 Od ponedeljka do sobote od 6.00-20.00, ob nedeljah in praznikih pa od 7.00 do 20.00.

v Republiki Sloveniji uporabljajo bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro (3. člen). ZUE v prvi točki prvega odstavka 23. člena določa, da se z globo od 2.000 do 25.000 evrov za prekršek kaznuje pravna in fizična oseba, ki opravlja dejavnost, ki po dnevu uvedbe evra ne sprejema bankovcev in kovancev, ki se glasijo na evro v skladu z 2. členom ZUE. V drugem odstavku 21. člena ZUE pa je določeno, da je za nadzor nad izvajanjem 2., 3., 4., 13. in 19. člena tega zakona pristojen tržni inšpektorat.

Varuh se je zato na Tržni inšpektorat Republike Slovenije obrnil tudi z vprašanjem o tem, ali je ureditev plačevanja parkirnine na Prtovču skladna z vidika sprejemanja zakonitega plačilnega sredstva za plačljivo storitev. Naslovni organ je pojasnil, da po njihovem mnenju ZUE v obravnavanem primeru ni upošteven. Navedli so, da je bil izhajajoč iz jezikovne in namenske razlage posameznih določb ZUE namen predmetnega zakona uvedba evra kot zakonitega plačilnega sredstva v Republiki Sloveniji, ki je nadomestil valuto tolar. Pri tem so se sklicevali na mnenje Ministrstva za finance iz leta 2018, kjer je navedeno, da *»namen ZUE nikakor ni obveza za gotovinsko poslovanje, kot tudi ne ovirati razvoja sistemov, pri katerih se izvedejo plačila na plačilnih terminalih, preko katerih stranke večinoma plačujejo s plačilnimi in kreditnimi karticami, in tudi ne ovirati plačila po predračunu oziroma plačila na transakcijski račun.«* Toda Varuha takšno stališče ni prepričalo. **Varuh je mnenja, da so bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro, zakonito plačilno sredstvo, ki ga mora sprejeti vsak ponudnik blaga in storitev.** To je med drugim pomembno z vidika enakosti pred zakonom, zagotavljanja predvidljivega in stabilnega plačilnega prometa, sklepanja pravnih poslov, zagotavljanja javnih storitev in ne zadnje tudi pravne varnosti v Republiki Sloveniji.

Opisana problematika tako ni pomembna le v primeru konkretnega nadzora nad Občino Železniki, pač pa **je zaradi naglega tehnološkega napredka in z njim povezanih digitalnih načinov plačevanja blaga in storitev, ki izrinjajo bankovce in kovance kot plačilno sredstvo, z vidika generalne prevencije nadvse pomembno, da se nad zakonsko obveznostjo sprejema bankovcev in kovancev, ki se glasijo na evro, vrši učinkovit inšpekcijski nadzor.** V okviru obravnave zadeve se je Varuh zato odločil obrniti še na Banko Slovenije in Ministrstvo za finance za stališče o tem, ali je v Republiki Sloveniji dovoljeno ponujati blago in storitve, ne da bi zanje ponudnik sprejel bankovce in kovance, ki se glasijo na evro in kakšni vzvodi so na voljo v primeru, da ponudnik storitev ali blaga ne sprejme plačila z bankovci in kovanci.

Tako Banka Slovenije kot Ministrstvo za finance sta se strinjala, da se skladno z ZUE v Republiki Sloveniji kot zakonito plačilno sredstvo uporabljajo bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro; da se ob upoštevanju določb ZUE in v skladu s predpisi EU¹⁶ in sodbami Sodišča Evropske unije¹⁷ navedeno določbo tolmači na način, da plačila z bankovci in kovanci ni mogoče zavriniti; in da je pristojni nadzorni organ Tržni inšpektorat Republike Slovenije. Oba organa sta

¹⁶ Uredba Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura, Pogodba o delovanju EU (člen 128/1), Priporočila EK 2010/191/EU z dne 22. marca 2010.

¹⁷ Združeni zadevi C-422/19 in C-423/19.

sicer omenila **določene izjeme od tega pravila**¹⁸. Videti je tudi bilo, da **je MF spremenilo svoje zgoraj omenjeno stališče iz leta 2018**, in sicer po že navedeni odločitvi Sodišča Evropske unije, saj je takrat jasno navedlo, da »veljavni nacionalni predpisi in predpisi EU v Republiki Sloveniji načeloma ne dopuščajo zavračanja plačevanja z evrobankovci in evrokovanci kot zakonitim plačilnim sredstvom«.

Varuh se je s pridobljenimi stališči Banke Slovenije in Ministrstva za finance tako ponovno obrnil na Tržni inšpektorat Republike Slovenije, tokrat z vprašanjem, ali se glede na argumente iz prejšnjih dveh odstavkov vendarle ne vidi kot nadzorni organ nad obveznostjo sprejema bankovcev in kovancev skladno z ZUE, ter mu predlagal, da preuči možnosti obravnave sporne ureditve načina plačila parkirnine na parkiriščih Prtovč (tudi) z vidika njene skladnosti z ZUE. **Tržni inšpektorat je tokrat pritrdil, da se vidi kot nadzorni organ na tem področju in izrazil zadovoljstvo nad predstavljenimi stališči Ministrstva za finance in Banke Slovenije.** Navedel je, da **opaža trend naraščanja negotovinskih oblik plačila**, zato bo »upoštevajoč hiter tehnološki razvoj in z njim povezanega digitalnega načina plačevanja blaga in storitev, sprejemu eurobankovcev in evrokovancev v inšpekcijskih nadzorih pri ponudnikih blaga in storitev v prihodnje posvetil več pozornosti«.

Varuh je bil seznanjen tudi, da je po njegovem posredovanju inšpektor tržnega inšpektorata pregled opravil tudi z vidika ZUE in ugotovil, da je občina na zemljišču poleg parkirišč Prtovč zagotovila možnost brezplačnega parkiranja v času, ko ni odprt bencinski servis. Upoštevalo, da je občina torej omogočila brezplačno parkiranje izven obratovalnega časa bencinskega servisa, je bil nato inšpekcijski postopek zoper občino ustavljen. Glede prekrškovnega ukrepanja po prvi točki prvega odstavka 23. člena ZUE pa je tržni inšpektorat pojasnil, da za izrek sankcije za prekršek v konkretnem primeru ni pravne podlage, saj ZP-1 v 13. a členu določa, da Republika Slovenija in samoupravne lokalne skupnosti ne odgovarjajo za prekršek, zakon pa lahko določi, da odgovarja za prekršek odgovorna oseba v državnem organu ali v samoupravni lokalni skupnosti. Ker ZUE ne določa, da za prekršek, določen v 23. členu ZUE odgovarja tudi odgovorna oseba v samoupravni lokalni skupnosti, sankcije za prekršek odgovorni osebi v občini, kot samoupravni lokalni skupnosti v konkretnem primeru ni bilo mogoče izreči. 2.0-3/2022.

¹⁸ Npr. nobena pogodbenca stran ni zavezana sprejeti več kot 50 kovancev pri vsakem posameznem plačilu ali npr. morebitne izjeme, ki jih določa (nacionalni) predpis – zakon iz razloga javnega interesa, npr. 74. člen Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2) ali Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)

2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov

V preteklosti smo že izpostavljali¹⁹, da opažamo, da marsikdo ne razlikuje med Varuhom in Informacijskim pooblaščenecem. To se ni spremenilo²⁰, **sodeč po številnih pobudah (posebej tudi) v zvezi z varstvom osebnih podatkov, v katerih se bodisi le zastavlja neka tovrstna abstraktna vprašanja bodisi pritožuje zaradi zatrtih konkretnih kršitev, brez da bi se pred tem že izčrpalo katero koli drugo pravno možnost, kaže, da je Varuh velikokrat prvi naslov, na katerega ljudje pomislijo, ko iščejo pojasnila oziroma varstvo v zvezi s človekovo pravico do zasebnosti (vključno z varstvom osebnih podatkov kot njenim specialnim izrazom)**. Kljub temu pa mora Varuh glede na zakonsko določeno subsidiarnost njegovega posredovanja, vsaj glede varstva osebnih podatkov **največ pobudnikov najprej napotiti na Informacijskega pooblaščenca**, torej tisti državni organ, ki je bil s posebnim zakonom določen kot (med drugim) pristojen tudi za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi; kot tudi za odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahteve posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja osebnih podatkov. Ob takšnem napotilu **se Varuh sicer potrudi že sam podati vsaj še nekaj kar najbolj relevantnih pojasnil**, kolikor se upoštevajoč takratno omejenost razpoložljivih informacij seveda sploh še kažejo za takšna. Pestrost problematik je pri tem velika.

V ilustrativni namen na tem mestu kot bistveno povzemamo, da je Varuh v letu 2022 na podpodročju varstva osebnih podatkov obravnaval **več pobud v zvezi z uporabo videonadzora s strani zasebnikov** (s strani gospe na sosednjem parkirišču v garažni hiši (**0.4-523/2022**)²¹, s strani sosedov, ki da s kamero snemajo pobudnično dvorišče in vsebino njenih zasebnih pogovorov (**0.4-367/2022**), s strani sosede, ki da je namestila videokamero, s katero nadzira tudi vrt pobudnice (**0.4-237/2022**), s strani soseda, ki da ima postavljene nadzorne kamere, ki snemajo del pobudnikove parcele in hiše ter ceste, katere solastnik je (**0.4-130/2022**), s strani enega izmed wellnessov, kjer naj bi svoje goste spremljali, snemali in zasledovali preko kamer (**0.4-109/2022**), ipd.); ali pa npr. pobudo

¹⁹ Gl. npr. str. 219 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

²⁰ V letu 2022 je Varuh npr. (kot edini naslovnik) prejel tudi elektronsko pismo Teniške zveze Slovenije, v katerem je bilo navedeno, da je »od zadnjega sestanka z Informacijskim pooblaščenecem« preteklo že kar nekaj let, v vmesnem času pa da se je zgodilo kar nekaj sprememb v zvezi z varovanjem osebnih podatkov, zato bi si v naslednjih tednih želeli opraviti sestanek, ker da imajo kar nekaj vprašanj. Varuh je po posredovanju pojasnil glede Informacijskega pooblaščenca prejel tudi zahvalo za to usmeritev (0.4-399/2022).

²¹ Poleg splošnih pojasnil o tem, kakšne zahteve morajo biti za to izpolnjene, če gre za parkirišče v skupni lasti stanovanj v večstanovanjski stavbi in če parkirišče ni v skupni lastni lastnikov stanovanj v večstanovanjski stavbi, je Varuh tega pobudnika opozoril na mnenje Informacijskega pooblaščenca št. 07121-1/2020/1493 z dne 31. 8. 2020 (<https://www.ip-rs.si/mnenja-gdpr/6048a64130a99>) in mnenje št. 07121-1/2021/638 z dne 2. 4. 2021 (<https://www.ip-rs.si/mnenja-gdpr/videonadzor-na-stanovanjski-hi%C5%A1i-2>) ter ga napotil naprej tja (ob pojasnilu, da če odziva ne bi prejel v razumnem času, lahko potem Varuha s tem seznanil, da ponovno oceni možnosti za svoje posredovanje).

enega izmed etažnih lastnikov v večstanovanjski stavbi glede obdelave podatkov, ki se nanašajo na poslovanje stavbe v etažni lastnini²² (**0.4-117/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je navajala, da je njen bivši partner, s katerem je v sporu, razpolagal z zdravstvenimi podatki njene nedavne hospitalizacije, pri čemer naj bi ji policija pojasnila, da mu jih je posredovalo eno izmed okrožnih sodišč (**0.4-285/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je problematizirala obdelavo njenih osebnih podatkov s strani predsednika enega izmed dobrodelnih društev (**0.4-203/2022**); ali pa npr. pobudnika, ki je problematiziral poziv banke njegovi mami za ažuriranje dokumentov in pošiljanje slike osebne izkaznice po elektronski pošti (**0.4-412/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je problematizirala, da podjetje, ki v njeni občini skrbi za odvoz komunalnih odpadkov, zahteva kopijo rojstnega lista otroka (**0.4-344/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je menila, da je zahteva RTV Slovenija, da predloži dokazilo o bivanju v tujini, napad na njeno zasebnost (**0.4-299/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je bila mnenja, da izdaja novih biometričnih osebnih izkaznic pomeni »prekomerno in povsem neupravičeno poseganje v zasebnost in dostojanstvo« (**0.4-197/2022**); ali pa npr. pobudnice, ki je pod vprašaj postavljala, da je podjetje zaradi preverjanja izpolnjevanja pogojev za nakup ne obroke poklicalo v oddelek, kjer je zaposlena in preverjalo, če je tam res zaposlena (**0.4-147/2022**); ali pa npr. pobudnika, ki je trdil, da ga je zaradi pomoči Romom medobčinska inšpekcija izsiljevala za njegove osebne podatke in osebne podatke njegovih vnukov (**0.4-558/2022**), ipd. Kot zanimivost naj še pripomnimo, da pa je bila v poročanem letu še najbližje pobudi v zvezi z uporabo brezpilotnih zrakoplovov (z nameščenimi kamerami za video in/ali avdio snemanje), elektronsko pismo pobudnice, ki je v poplavi težko razumljivih navedb tudi zapisala, da jo psihično napadeta soseda iz bloku, pri čemer da misli »da to počneta z droni« (**0.4-497/2022**).

Varuh je obravnaval tudi več vprašanj v zvezi z **obdelavo osebnih podatkov s strani najprej ene nato pa še njej sledeče vlade**. V začetku leta 2022 je Varuh zlasti posredoval pojasnila na kopico vprašanj o tem, od kod je tedanji predsednik vlade pridobil osebne podatke »za namen pošiljanja neželene pošte na dom« (**0.4-1231/2021**) oziroma »s kakšno pravico nas nadleguje« (**0.4-1221/2021**), eden izmed pobudnikov pa je zahteval celo »preiskavo suma zlorabe osebnih podatkov v zvezi s pošiljanjem pisma predsednika vlade državljanom« (**0.4-1225/2021**). Šlo je za odzive na pismo, ki so ga (na njihovo ime in priimek ter naslov stalnega oziroma začasnega bivališča) polnoletni državljani ob koncu leta 2021 prejeli glede epidemije in cepljenja, podpisan pa je bil s strani tedanjega predsednika vlade. Kot je znano, je tudi Informacijski pooblaščenec sam prejel 153 prijav suma nezakonite obdelave osebnih podatkov pri pošiljanju pisma in je že takoj sredi decembra uvedel inšpekcijski postopek, proti koncu maja 2022 pa je po zaključenem postopku javnosti sporočil²³ svoje

22 Poleg splošnih pojasnil v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in napotila na Informacijskega pooblaščenca, je Varuh temu pobudniku npr. pojasnil tudi, da je omenjeni organ med drugim tudi že objavil *Smernice za upravnike večstanovanjskih stavb*, in mu navedli hiperpovezavo do njih (https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Smernice_za_upravnike_vecstanovanjskih_stavb.pdf).

23 Gl. <https://www.ip-rs.si/novice/ip-je-zaklju%C4%8Dil-in-%C5%A1pekcijski-postopek-glede-obdelave-osebni-podatkov-prejemnikov-pisma-predsednika-vlade-rs-v-povezavi-s-cepljenjem-proti-covid-19>

ugotovitve. Ugotovljenih je bilo več nepravilnosti glede varnosti osebnih podatkov (in je bil že uveden tudi prekrškovni postopek), ni pa bilo dokazov, da se je z osebnimi podatki prejemnikov pisma seznanil predsednik vlade sam. Podatki naslovnikov pisma so bili pridobljeni iz Centralnega registra podatkov o pacientih, katerega upravljavec je NIJZ, ta pa se je glede obdelave skliceval na člen 6(1)(e) Splošne uredbe o varstvu podatkov.

Nova vlada pa je privzdignila marsikatero obrv s svojim sklepom²⁴, s katerim je ministrstvom, organom v sestavi ministrstev in vladnim službam naložila, da pripravijo poimensko preglednico vseh od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2022 novo zaposlenih (z nazivi, plačnim razredom in tipom zaposlitve, pri čemer naj pri vseh novo zaposlenih za nedoločen čas posebej označijo, če je pred zaposlitvijo že obstajalo delovno razmerje ter pravno podlago predhodnega razmerja), od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2022 trajnih oz. začasnih premestitev znotraj samega organa (z navedbo naziva in plačnega razreda, pred samo premestitvijo in nazivom in plačnim razredom po premestitvi), od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2022 trajnih in začasnih premestitev na/iz organa (z navedbo naziva in plačnega razreda, pred samo premestitvijo in nazivom in plačnim razredom po premestitvi) in jo posredujejo ministrici za javno upravo. Več o tej zadevi pišemo v poglavju o delovnopравниh zadevah (razdelek 2.3.4.6).

S tem pa se **pobudniško problematiziranje obdelave osebnih podatkov s strani izvršilne veje oblasti** ni izčrpalo. Eden izmed pobudnikov je Varuha npr. obvestil, da je izvedel, da evidence osebnih dokumentov vodi »Ministrstvo za notranje zadeve, torej policija«, da pa v demokratični državi »Ministrstvo represivnega državnega organa« ne bi smelo početi in da »moti ta nedemokratična ostalina preteklosti« (**0.4-546/2022**); drugega pobudnika je npr. zanimalo, kam se mora obrniti, »da bi dobil podatke kdo je v določenem obdobju pregledoval osebne podatke, recimo policija, delodajalec, kakšen zunanji, itd.« (**0.4-456/2022**); spet tretji je npr. spraševal »glede vpogleda policije v mojo kartoteko«, ker je sumil »na nezakonito brskanje po mojih podatkih« (**0.4-420/2022**); eden izmed pobudnikov pa je npr. tudi navajal, da so njegove pravice »konstantno kršene s strani neznanih ljudi in nekaterih uslužbencev iz državnih uprav« in nekonkretizirano zatrjeval zalezovanje, sledenje, nadzorovanje, prisluškovanje, nedovoljeno snemanje, posega v zasebnost in intimo, ipd. (**0.4-508/2022**).

Nadalje, tudi v letu 2022 je Varuh prejel pobudo, v kateri se je problematiziralo **obdelavo osebnih podatkov upokojenecv**. Naj spomnimo, da je Varuh o tovrstni problematiki že poročal²⁵, tokrat pa je enega izmed njih zmotilo, ker je kot novi upokojenec, brez da bi soglašal, da se ga kontaktira, kot je navedel, »zaradi komercialnih interesov«, prejel brezplačen izvod revije²⁶ Vzajemnost.

²⁴ Št. 11000-18/2022/2 z dne 1. 6. 2022.

²⁵ Potem, ko ga je eden izmed pobudnikov seznanil s tem, da je drugi dan po upokojitvi od Sindikata upokojenecv Slovenije in Demokratične stranke upokojenecv Slovenije (DeSUS) po pošti prejel vabilo v članstvo (gl. str. 83-84 Letnega poročila Varuha za leto 2016).

²⁶ Prejeli pa smo npr. tudi pobudo, v kateri je pobudnica problematizirala, da ni nikoli podpisala pogodbe za sklenitev naročniškega razmerja, pa je kljub temu prejela nanjo naslovljen izvod Križank z računom. Ob nekaterih pojasnilih glede obdelave osebnih podatkov v namen neposrednega trženja, smo pobudnico napotili na Informacijskega pooblaščenca (ki je v tej smeri tudi že pisal na <https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/pravice-posameznika/neposredno-tr%C5%BEenje>). (0.4-264/2022).

Iz korespondence med njim in odgovorno urednico navedene revije je bilo razvidno tudi že njeno pojasnilo, da je brezplačen izvod verjetno prejel kot novi upokojenec, saj v njihovih evidencah ni zaveden; v spodnjem vogalu na reviji da je pripeto obvestilo, v katerem je nagovor Službe za odnose z javnostmi iz ZPIZ; brezplačen ogledni izvod revije da prejmejo vsi novi upokojenci brez obveznosti in samo enkrat, če pa jim je revija všeč se nanjo lahko naročijo in šele takrat sporočijo na Vzajemnost svoje podatke; seznam novih upokojencev da ZPIZ dostavi direktno na pošto in pri Vzajemnosti da v to nimajo vpogleda, zato da tudi njegovih podatkov nimajo in jih tudi ne bodo uporabljali. Ker s temi pojasnili ni bil zadovoljen, je bilo tudi v tem primeru treba pobudnika najprej napotiti na Informacijskega pooblaščenca, nato pa se nam ni več oglašil. **(0.5-177/2022)**. **Z novim letom smo se zato odločili, da Varuh sam (na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost v Republiki Sloveniji) preveri na ZPIZ, na kakšni pravni podlagi naj bi opisana praksa temeljila. O tozadevnih ugotovitvah bomo torej poročali naslednjič.**

Varuh pa je prejel tudi nekaj splošnih vprašanj, navezujočih se na delovnopravna razmerja. Ena izmed pobudnic si je npr. prizadevala, da bi nekdanji delodajalec iz interne spletne strani podjetja odstranil njeno ime, priimek in elektronski naslov ter navedbo, da je tam zaposlena **(0.5-90/2022)**; enega pobudnika pa je npr. zanimalo, kdaj lahko podjetje zbira informacije o delavcu pri poslovnih partnerjih **(0.4-25/2022)**. V takšnem okvirju gre zlasti pojasnilo, da mora biti za vsako obdelavo osebnih podatkov podana zakonita in ustrezna pravna podlaga - te so določene v prvem odstavku 6. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov: (a) posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, je **privolil** v obdelavo njegovih osebnih podatkov v enega ali več določenih namenov; (b) obdelava je potrebna za **izvajanje pogodbe**, katere pogodbeni stranka je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali za izvajanje ukrepov na zahtevo takega posameznika pred sklenitvijo pogodbe; (c) obdelava je potrebna za **izpolnitev zakonske obveznosti**, ki velja za upravljavca; (d) obdelava je potrebna za **zaščito življenjskih interesov posameznika**, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali druge fizične osebe; (e) obdelava je potrebna za opravljanje **naloge v javnem interesu** ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu; (f) obdelava je potrebna zaradi **zakonitih interesov**, za katere si prizadeva upravljavec ali tretja oseba, razen kadar nad takimi interesi prevladajo interesi ali temeljne pravice in svoboščine posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ki zahtevajo varstvo osebnih podatkov, zlasti kadar je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, otrok. Posebej v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v delovnih razmerjih pa je treba seveda pristaviti še 48. člen ZDR-1, ki v prvem odstavku določa, da **se osebni podatki delavcev lahko zbirajo, obdelujejo, uporabljajo in posredujejo tretjim osebam samo, če je to določeno s tem ali drugim zakonom ali če je to potrebno zaradi ureničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem** (skladno z drugim odstavkom pa lahko osebne podatke delavcev zbira, obdeluje, uporablja in posreduje tretjim osebam samo delodajalec ali delavec, ki ga delodajalec za to posebej pooblasti). **Ne gre pozabiti tudi na pravico do dostopa do osebnih podatkov**, ki je določena v členu 15 že nave-

dene uredbe: upravljavec mora posamezniku na njegovo zahtevo posredovati potrditev, ali se v zvezi z njim obdelujejo osebni podatki, mu omogočiti vpogled ali posredovati reprodukcijo teh osebnih podatkov, torej zagotoviti dostop do njihove vsebine in, če se osebni podatki posameznika pri upravljavcu res obdelujejo, tudi druge informacije. Zahteva se vloži pri upravljavcu, za katerega posameznik meni, da obdeluje njegove osebne podatke, in sicer praviloma pisno. Upravljavec ima tudi pravico, da od posameznika zahteva dodatne informacije zato, da se odpravi dvom v identiteto posameznika, ki je podal zahtevo. Zahtevo za seznanitev z osebnimi podatki je možno zavrnilo, če niso izpolnjeni osnovni pogoji za seznanitev, če je zahteva očitno neutemeljena ali pretirana ali če so v ustavi, mednarodnih aktih ali področnih zakonih določene posebne izjeme. Rok za odločitev upravljavca je en mesec od prejema zahteve. Upravljavec o zahtevi odloči s pisnim obvestilom. **Zoper molk upravljavca ali zoper zavrnilni odgovor upravljavca je mogoča pritožba**, za reševanje katere je pristojen Informacijski pooblaščenec.

Vsaj pripomniti prav tako gre, da je bilo nekaj vprašanj tudi še o delodajalčevskih ukrepih v zvezi z epidemijo nalezljive bolezni covid-19: eno izmed pobudnic je npr. zanimalo, ali delodajalec sme nadzorovati zaposlenega pri samotestiranju, ali ima pravico do vpogleda na testno ploščico ali sme sam izvajati del samotestiranja ter ali sme fotografirati testno ploščico, na kateri je zapisano osebno ime zaposlenega ter fotografijo posredovati po elektronski pošti (**0.4-19/2022**); spet druga pobudnica pa je npr. spraševala, ali ima delodajalec pravico dostopati do podatkov o prebolelosti oziroma cepljenju svojih zaposlenih (**0.4-103/2022**). V tej smeri je načelno Varuhovo stališče, da je delodajalec na podlagi 45. člena ZDR-1 in prvega odstavka 5. člena ZVZD-1 dolžan vsem delavcem zagotoviti varnost in zdravje pri delu. V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi. Pri tem mora upoštevati spreminjajoče se okoliščine ter izvajati take preventivne ukrepe in izbirati take delovne in proizvodjalne metode, ki bodo zagotavljale izboljševanje stanja in višjo raven varnosti in zdravja pri delu, ter bodo vključene v vse aktivnosti delodajalca in na vseh organizacijskih ravneh. V tedaj aktualni situaciji nevarnosti širjenja bolezni covid-19 je moral delodajalec, ob upoštevanju priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje in drugih pristojnih institucij (npr. Združenje za medicino dela, prometa in športa), sprejeti in izvajati dodatne ukrepe, s katerimi je v največji možni meri zagotavljal varno in zdravo delo delavcem v danih okoliščinah ter zmanjšuje izpostavljenost na najmanjšo možno raven okužbe. Delodajalec ima torej pravico in dolžnost, da poda delavcem takšna delovna navodila, ki bodo kar v največji mogoči meri preprečila širjenje virusa med zaposlenimi in ostalimi, vključenimi v delovni proces, zaposleni pa morajo zahteve in navodila delodajalca v zvezi z izpolnjevanjem pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja upoštevati (34. člen ZDR-1). Prav tako so zaposleni dolžni spoštovati in izvajati predpise in ukrepe o varnosti in zdravju pri delu ter pazljivo opravljati delo, da zavarujejo svoje

življenje in zdravje ter življenje in zdravje drugih oseb (35. člen ZDR-1). Kršitev zgornjih obveznosti delavca je mogoče šteti tudi za hujšo obliko kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki lahko vodi v odpoved pogodbe o zaposlitvi. Je pa sicer Informacijski pooblaščenec tudi že izdal *Smernice o preverjanju PCT pogojev za delodajalce oziroma upravljavce*²⁷, ki jih je Varuh ocenil kot korekne in tako pobudnike posebej napotoval tudi nanje.

Nekaterim prejetim pobudam na področju pa so bili skupni imenovalec mediji. Eden izmed pobudnikov je npr. navajal, da se je želel udeležiti izobraževanja na področju digitalne pismenosti starejših od 55 let, med čakanjem na vpis pa so bili prisotni tudi mediji, ki so pozneje objavili fotografijo čakajočih, na kateri je bil tudi on (**0.4-468/2022**); drugi pobudnik je npr. spraševal, ali »lahko nek javni medij poimensko objavlja sojenje, osebne podatke in celo zdravstvene podatke oz. celotno sodbo in druge podatke iz sodnega spisa oz. celo po svoje prirejene podatke« (**0.4-401/2022**); tretjega pobudnika pa je npr. motilo, da je bil posnetek njegove poroke objavljen (s strani najetega snemalca) na spletni platformi YouTube, z navedbo imen ženina in neveste v naslovu (**0.4-122/2022**). **Fotografiranje oziroma snemanje in objava fotografije oziroma posnetka v takšnem ali drugačnem mediju lahko predstavlja kršitev predpisov s področja varstva zasebnosti oziroma specifično varstva osebnih podatkov, lahko pa tudi ne.** Gre za področje, ki je visoko kontekstualno in terja uravnoteženo obravnavo okoliščin vsakega primera posebej. Pri tem se pravno varstvo prizadetim zagotavlja z instituti civilnega (npr. sodna odreditev prenehanja dejanja, s katerim se krši nedotakljivost osebnostnih pravic po 134. členu OZ) in kazenskega (npr. neupravičeno slikovno snemanje po 138. členu KZ-1) prava, lahko pa tudi s kakšnimi bolj specifičnimi instituti (npr. zahteva za umik spornih vsebin na spletu po 11. členu ZEPT). Prav tako npr. dejstvo, da je na sodišču glavna obravnava javna, ne pomeni, da lahko novinarji poročajo o vseh podrobnostih iz zasebnega življenja ene ali druge stranke oziroma žrtve kaznivega dejanja, ki se lahko razkrijejo med sojenjem. V nekaterih primerih lahko pride v poštev tudi pravica do popravka ali pravica do odgovora v mediju. Obstajajo pa tudi nekatere bolj posredne možnosti, kot so samoregulativni mehanizmi (npr. postopek pred Novinarskim častnim razsodiščem), v nekaterih primerih pa seveda tudi postopek pri inšpekcijskem oziroma prekrškovnem organu.

Nekatere zadeve s področja, ki jih je Varuh začel obravnavati že pred letom 2022, pa so bile v navedenem letu zaključene. Takšna je bila na Varuhovo lastno pobudo v letu 2019 začeta **zadeva v zvezi s pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov o dnevni prisotnosti prisilcev za mednarodno zaščito v azilnem domu ali na začasnem naslovu**. Varuh je o njej že poročal²⁸, vključno s tem, da je Informacijskemu pooblaščenecu predlagal, naj preuči izpostavljeno problematiko, Informacijski pooblaščenec pa je nato v postopku inšpekcijskega nadzora izdal ureditveno odločbo, ki pa v času pisanja letnega

²⁷ Dostopne tudi na spletnem naslovu <https://www.ip-rs.si/publikacije/priro%C4%8Dniki-in-smernice/smernice-po-splo%C5%A1ni-uredbi-o-varstvu-podatkov-gdpr/smernice-o-preverjanju-pct-pogojev-za-delodajalce-oziroma-upravljavce>.

²⁸ Na str. 240 Letnega poročila Varuha za leto 2020.



poročila za leto 2020 še ni bila pravnomočna, saj je zoper njo Ministrstvo za notranje zadeve sprožilo upravni spor. Upravno sodišče Republike Slovenije v predmetni zadevi tudi do novembra 2022 še ni odločilo, gre pa vendarle izpostaviti, da **se je v vmesnem času zakonska podlaga za obdelavo osebnih podatkov spremenila**, zato pa odločitev upravnega sodišča niti ne bo posebej aktualna. Varuh namreč ugotavlja, da sta bila z novelo ZMZ-1A²⁹ spremenjena (med drugim tudi) 82. in 115. člen ZMZ-1 in zakon tako zdaj določa³⁰, da za namen izvajanja druge in tretje alineje drugega odstavka 50. člena ZMZ-1 pooblaščen uradna oseba urada dnevno preverja prisotnost prosilcev v azilnem domu, njegovi izpostavi, drugih institucijah ali na zasebnem naslovu. Evidenca prosilcev pa med drugim vsebuje tudi podatke o dnevni prisotnosti prosilcev v azilnem domu, njegovi izpostavi, drugih institucijah ali na zasebnem naslovu (sedma točka prvega odstavka 115. člena ZMZ-1). V evidenco prosilcev se med drugim vnaša naslov začasnega prebivanja iz sedmega odstavka 45. člena tega zakona, vključno z datumom začetka in zaključka nastanitve na tem naslovu, razlogom za zaključek nastanitve, datumom, uro in razlogom zadnjega izhoda ter datumom obvestila stanodajalca ali predstojnika institucije iz drugega odstavka 50. člena ZMZ-1 (šesta točka prvega odstavka 115. člena ZMZ-1). Videti je, da se je s spremembo zakona zadostilo vsaj zahtevani³¹ jasnosti in določnosti zakonske podlage za obdelavo osebnih podatkov prosilcev za azil. 7.3-21/2019.



Nedvomno največji premik na zakonodajnem področju v letu 2022 pa je bil, da **je naposled le prišlo do sprejema novega ZVOP-2** in s tem tudi potrebnih nacionalnih izvedb, povezanih s Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov (angl. General Data Protection Regulation – GDPR), ki se je sicer začela neposredno uporabljati že 25. 5. 2018. Navedena zakonska materija je izrazito kompleksna, zato **(bo)sta enako ključni zlasti upravna ter sodna praksa v zvezi z njo.**

Posebej v zvezi z Varuhom pa gre izpostaviti, da je v zakonu poseben člen (63.) o njegovih pristojnostih. Pri tem je večinoma³² enak določbam iz že ZVOP-1 (59. in 60. člena), bistvena novost pa je v zadnjem odstavku, po katerem lahko Informacijski pooblaščenec zavrne s strani Varuha predlagano izvedbo inšpekcijskega nadzora pri katerem koli upravljavcu ali obdelovalcu le ob navedbi razlogov za to, ki jih mora Varuhu tudi sporočiti (skladno z drugim

29 Uradni list RS, št. 54/2021.

30 Peti odstavek 82. člena ZMZ-1.

31 Skladno z drugim odstavkom 38. člena URS zakon določa zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov. Zakon, ki določa zbiranje osebnih podatkov, mora biti tudi dovolj določen, tako da je iz njegovih določb jasno razvidno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati (gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-18/98 z dne 19. 4. 2001).

32 Novi zakon dopušča, da Varuh opravlja svoje naloge na področju varstva osebnih podatkov »v skladu z zakoni, ki določajo njegove pristojnosti ali pooblastila« (prej pa le »z zakonom, ki ureja varuha človekovih pravic«) in ne predpisuje več, da bi moral biti za sicer še vedno posebno področje varstva osebnih podatkov »zadolžen eden od namestnikov varuha«, dolžnost poročanja v svojem letnem poročilu državnemu zboru o ugotovitvah, predlogih in priporočilih ter o stanju na področju varstva osebnih podatkov pa ostaja prav takšna, kakršna je bila že prej.

odstavkom 37. člena novega zakona je Varuh tudi edini, ki za takšen nadzor lahko poda predlog, medtem ko drugi državni organi in nadzorne javne agencije ter nadzorni organi za varstvo osebnih podatkov države članice Evropske unije ali Sveta Evrope na nadzorni organ lahko naslovijo pobudo), tudi posebej o tako predlaganih izvedbah nadzorov pa mora skladno z drugim odstavkom 62. člena ZVOP-2 Informacijski pooblaščenec poročati v svojem letnem poročilu Državnemu zboru.

Tudi sicer ZVOP-2 uvršča Varuha med izjeme na več mestih: v zvezi s postopki pred upravljavci in obdelovalci, ki niso državni organi ali samoupravne lokalne skupnosti, so po četrtem odstavku 15. člena Varuhu dostopne tudi priloge k odločbam, v katerih naj bi se, ker bi se sicer ogrozilo izvrševanje namena zavrnitve ali omejitve dostopa, ločeno navedlo konkretne razloge za zavrnitev ali omejitev dostopa; podobno so Varuhu v zvezi z uveljavljanjem zahtevka posameznika prek zakonitega zastopnika po 20. členu dostopni tudi razlogi za zavrnitev dostopa do osebnih podatkov iz posameznikove zdravstvene dokumentacije, če se oceni, da pravice in interesi posameznika pretehtajo nad interesi zakonitega zastopnika za seznanitev; po četrtem odstavku 24. člena pa je Varuhu v zvezi z obdelavo osebnih podatkov na področju varnosti države dostopna tudi ocena učinka pristojnega organa s področja varnosti države. **Zlasti z vidika zaupnosti postopka pri Varuhu in njegove neodvisnosti pa je ključen 57. člen ZVOP-2, ki opredeljuje omejitve pri izvajanju nadzorov s strani informacijskega pooblaščenca oziroma nadzorniki za varstvo osebnih podatkov,** kot jih določa zakon, ki ureja Informacijskega pooblaščenca: skladno s sedmim odstavkom lahko Informacijski pooblaščenec uvede nadzor pri Varuhu le na podlagi prijave prijavitelja, pri čemer nadzorne osebe izvajajo nadzor in izrekajo sankcije glede obdelav osebnih podatkov tako, da ne posegajo v izvajanje nadzorov glede varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter da se ne razkrivajo podatki iz zaupnega postopka; skladno s tretjo točko četrtega odstavka pa omenjene nadzorne osebe pri opravljanju nadzora in izrekanju sankcij prav tako **ne smejo vpogledati, zabeležiti, kopirati, prepisati ali drugače prevzeti identifikacijskih osebnih podatkov oziroma kopirati nobene dokumentacije glede obdelav osebnih podatkov pobudnikov v postopkih na podlagi ZVarCP ali drugih zakonov, ki urejajo Varuhove pristojnosti, drugih posameznikov, kadar je Varuh postopek začel na lastno pobudo, in posameznikov, za katere je Varuh vložil ustavno pritožbo, v delu, kjer je izvedena njihova identifikacija.**

Glede ZVOP-2 gre posebej izpostaviti tudi še peti odstavek 6. člena, saj ta vsaj načeloma pomeni **realizacijo Varuhovih pozivov³³ vladi in državnemu zboru, da se pripravi in sprejme zakonsko podlago, skladno s katero je mogoče zbiranje razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti.** Po navedenem odstavku se namreč sme v javnem sektorju določiti obdelava osebnega podatka tudi o narodni ali etnični pripadnosti, vendar seveda le z zakonom in

³³ O tem glej npr. priporočili 5 in 6 iz Letnega poročila Varuha za 2019, sicer pa smo nazadnje o tem pisali na str. 221-222 Letnega poročila Varuha za leto 2021.



pa samo izjemoma, za primere, v katerih je to nujno za odločitev o osebnem stanju, pravicah, spodbudah in ugodnostih za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali za zagotavljanje in spodbujanje enakega obravnavanja, enakih možnosti ter zajamčenih posebnih pravic pripadnikov narodne ali etnične skupnosti v Republiki Sloveniji, pri čemer zakon določi privolitve posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali določi obdelavo podatkov, glede katerih se posameznik svobodno opredeli.

V zvezi s področno zakonodajo pa gre nazadnje omeniti še odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije z dne 17. 11. 2022 v zadevi U-I-152/17, s katero se je, v zvezi z leta 2017 vloženo Varuhovo zahtevo za oceno ustavnosti točke 31 prvega odstavka 125. člena ZNPPol naposled izreklo, da ni v neskladju z Ustavo. Varuh je že poročal³⁴, da **tudi večletna absolutno prednostna obravnava zadeve žal ni bila dovolj, da bi se vprašanja glede (ne)določnosti z direktno opredeljenih podatkov o letalskih potnikih (PNR) predložilo v predhodno odločanje luksemburškemu sodišču najprej iz Slovenije**. Zdaj, po več kot petih letih, pa je vendarle prišlo še do odločitve slovenskega najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Četudi pri tem očitkom na račun neskladja z Ustavo ni pritrdil, pa je iz obrazložitve jasno razvidno, da je bila Varuhova odločitev za izpodbijanje navedene zakonodaje še kako prava – Ustavno sodišče je namreč izrecno zapisalo, da **izpodbijani določbi sami po sebi res nista dovolj jasni in pomensko določljivi, da bi lahko posameznik predvidel, v kolikšnen del njegove informacijske zasebnosti bo poseženo**, saj ne določata nobenih omejitev glede narave in obsega informacij, ki jih je mogoče na tej podlagi zbirati; **ker pa je nato Sodišče Evropske unije (leta 2022)³⁵ s svojo razlago zamejilo** rubriki 8 in 12 iz Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681, je s tem zamejilo tudi pomen izpodbijanih določb iz 31. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol, ki sta v slovenski pravni red prenesli obveznosti države članice iz navedenih določb prava EU. Razlaga prava EU, ki jo poda Sodišče Evropske unije v postopku predhodnega odločanja po 267. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije, je zavezujoča za nacionalna sodišča, ki odločajo o enakem problemu, kot je bil sprožilni. Slednji bi, kot rečeno, lahko izviral iz Slovenije, pa je naše sodstvo to priložnost navkljub obilici časa naposled zamudilo. 2.1-12/2019.

2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi

Varuh prisilne poroke razume kot obliko nasilja nad ženskami in moškimi, nasilja v družini oziroma nasilja nad otroki ter resno kršitev človekovih pravic. Četudi že v letu 2023, pa še pred končanjem tega zapisa, zato je smiselno izpostaviti, da je januarja **Vlada Republike Slovenije sprejela Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2023-2024³⁶**. V njem je med

34 Gl. str. 239 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

35 Gl. sodbo v zadevi št. C-817/19 z dne 21. 6. 2022.

36 Dostopen tudi na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/SPBTL/POROCILA/Akcijски-nacrti/Akcijски-nacrt-2023-2024.docx>

drugim zaslediti npr. tudi (v primerjavi s prejšnjim načrtom na novo) načrtovano informiranje in osveščanje uslužbencev upravnih enot³⁷, »zlasti tistih, ki opravljajo delo matičarjev, saj se ti ob sklenitvi zakonske zveze lahko srečajo tudi s pojavom prisilnih porok«. To je spodbudno, kajti Varuh je med drugim analiziral **izkušnje vseh upravnih enot v Republiki Sloveniji med leti 2019 in 2021 z namero ali prijavo sklenitve ali sklenitvijo prisilne zakonske zveze** ter kako so ravnale oziroma bi ravnale v takem primeru, posebej pa tudi, ali se morebitni postopek ukrepanja kako razlikuje v primeru suma prisilne poroke z mladoletno osebo – več o tem v posebnem razdelku spodaj.

Uvodoma pa želimo spomniti še, da je bilo nekaj časa iz **medijskih objav o izginulih novorojenčkih razbrati**³⁸, da so se v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja v porodnišnicah nekdanje Jugoslavije odvijale nezakonite in moralno zavržne prakse – materam so dejali, da je njihov otrok umrl, vendar pa se je kasneje izkazalo, da jim je bil ukraden in dan v posvojitev. Ena izmed prizadetih srbskih mater se je za varstvo pravic najprej obračala na nacionalne organe, ko pa so jo ti zavrnil, češ da je primer zastaral, se je obrnila še na Evropsko sodišče za človekove pravice. To je ugotovilo³⁹, da je bila pritožnici kršena pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja⁴⁰, ker ji država ni zagotovila verodostojnih informacij o usodi njenega sina⁴¹. V omenjeni zadevi je bilo sicer med drugim ugotovljeno⁴², da truplo umrlega dojenčka ni bilo nikoli predano družini, da vzrok njegove smrti ni bil nikoli ugotovljen, da pritožnica ni dobila obdukcijskega poročila o smrti sina, da ni bila seznanjena kje in kdaj je bil umrl pokopan, poleg tega pa tudi smrt otroka ni bila nikoli uradno zabeležena.

Tudi na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je navedla, da je pomladi 1975 v mariborski porodnišnici rodila zdravega sina, ki je lepo napredoval, potem pa sedmi dan tam umrl; da ga tistega dne ni videla ter da so ji v porodnišnici svetovali, naj ne bo pogreba; da je šele štirideset let kasneje pridobila izpisek iz matične knjige, mrliški list in obdukcijsko poročilo; da je zadevo sama raziskovala in prišla do informacij, da sin s spremenjenim imenom in priimkom živi v Srbiji ter da se je kasneje za pomoč pri razrešitvi vprašanja neuspešno obračala na predsednika republike, statistični urad ter center za socialno delo. Ta zadeva se je sicer deloma razlikovala od zgoraj omenjene strasbourgške, poleg tega pa iz nje niso bile razvide vse relevantne okoliščine: ni bilo na primer jasno, ali se je morda že obračala na državno tožilstvo ter na porodnišnico za informacije o pokopu sina; kako je prišla do informacije o tem, da sin živi v Srbiji in kaj naj bi pričalo o tem, dopisu pa tudi ni priložila kopij doslej zbrane dokumentacije o sinu. Varuh je zato pobudnico napotil na porodnišnico in

37 Razdelek 1.4.14.

38 Npr. <https://www.delo.si/novice/svet/namesto-preiskav-o-izginotju-novorojenckov-le-odskodnine/> ali <https://www.vecer.com/vecer-v-nedeljo/kam-je-izginilo-najmanj-tri-ti-soc-novorojenckov-10141884> ali <https://www.rtv slo.si/slovenija/primer-pred-desetletji-ukradenega-dojencka-tudi-v-kopru/509166>.

39 Zadeva Zorica Jovanović proti Srbiji številka 21794/08 z dne 9. 9. 2013.

40 8. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic

41 Točka 74. omenjene odločitve ESČP.

42 Točka 71. omenjene odločitve ESČP.

državno tožilstvo, ob morebitnem neustreznem odzivu navedenih pa jo je za podrobnejšo proučitev zadeve povabil k predložitvi dokumentacije. Slednje se potem ni zgodilo. 2.3-1/2022.

Podrobneje o prisilnih porokah in upravnih enotah

Vseh 58 slovenskih upravnih enot se je Varuhu odzvalo s pojasnilom, da niso imele takšnih izkušenj. Večinsko so pojasnjevale postopanje v primerih morebitnih prisilnih porok skladno s pravnimi podlagami, kot sta DZ in ZUP, pa tudi skladno z navodili MNZ št. 214-125/2020/74, z dne 23. 9. 2020, priročnikom Evropske komisije ter usmeritvami MDDSZEM (radovljiška je ob tem npr. izrecno navedla, da »DZ posebej ne določa postopanja v primeru suma prijave ali sklenitve prisilne poroke«).

Vežano na primere namere ali prijave sklenitve ali sklenitve prisilne zakonske zveze glede **obveščanja in posvetovanja s pristojnimi organi so upravne enote prav tako navajale različne pristope.** Večinsko bi se v tozadevnih primerih posvetovala z MNZ oziroma MDDSZ, bi obvestile policijo, tožilstvo, ter podale prijavo oziroma ovadbo; obvestile bi vodstvo upravne enote in svoje nadrejene, prav tako bi se posvetovali z zaposlenimi, ki vodijo tozadevne postopke in se dogovorili o nadaljnjem postopanju. Nekaj upravnih enot bi v primeru prisilne poroke obvestilo tudi pristojni center za socialno delo. Posamezne upravne enote so se glede postopanja v primerih suma prisilnih porok skupaj z zaposlenimi same natančno dogovorile npr. o postopanju matiçarke oziroma da ob tem postopajo »od primera do primera«.

Nekatere upravne enote so izpostavljale **problematiko dokazovanja in prepoznavanja primerov prisilnih porok**, in sicer, da je **težko govoriti o tem, katera dokazila o podatkih, ki jih ni mogoče ugotoviti na podlagi uradnih evidenc**, bi lahko matičarka še preverila, da bi lahko izdala zavrnilno odločbo. Samo sum brez ustreznih dokazil, po mnenju nekaterih upravnih enot ni dovolj za izdajo zavrnilne odločbe. Prav tako so upravne enote navajale, da bi **matičarka težko zaznala prisotnost prisile**, ker je ob sklenitvi potrebna aktivna udeležba obeh bodočih zakoncev; **da je težko opisati, kako bi postopali v takem primeru**, ker v prvem stiku posredovanja informacij v zvezi s sklenitvijo zakonske zveze kot tudi pri sestavi zapisnika o sklenitvi zakonske zveze **težko ugotoviti, da gre za prisilno sklenitev zakonske zveze**; da je na upravni enoti ob prijavi sklenitve zakonske zveze **praktično nemogoče zaznati prisilno sklenitev, ker matičar bodoča zakonca, pred sklenitvijo zakonske zveze, vidi le enkrat ob sestavi zapisnika, čas, ki se potrebuje za prijavo sklenitve zakonske zveze pa da je prekratek, da bi matičar lahko v tem času zaznal ali gre za prisilno sklenitev zakonske zveze, da upravna enota močno dvomi, da bi oseba, ki bi bila prisiljena v sklenitev zakonske zveze, ob prijavi sklenitve, upala ob prisotnosti bodočega zakonca izjaviti, da je prisiljena v sklenitev zakonske zveze.** Tudi na samem obredu sklenitve zakonske zveze bi bilo zelo težko odločiti, ali gre za prisilno zakonsko zvezo, razen v primeru, da bi kdo od udeležencev to tako jasno izrazil, da bi se v tistem trenutku obred prekinil in se sklenitev zakonske zveze ne bi izvedla.

Druge upravne enote so **nasprotno navajale, da je potrebno, da uradna oseba prepozna indikatorje**, ki se lahko ob prijavi take zveze pojavijo. Da so ti **indikatorji omejena komunikacija, močna podrejenost drugi osebi, žrtve ne posedujejo osebnih dokumentov, v nekaterih primerih so lahko pri njih vidne tudi poškodbe, oklevanje z odgovorom, momljanje, odvrčanje pogleda, kakršnokoli nenavadno obnašanje, velika starostna razlika, mladoletnost enega od bodočih zakoncev, nervoza, neugodje, različno socialno okolje, iz katerega prihajata bodoča zakonca**. Ob tem so navajale tudi, npr. da na podlagi obnašanja bodočih zakoncev v nobenem primeru niso ocenile, da bi šlo za tak primer. Tolminska upravna enota pa npr. tudi meni, da **bi morebiten sum prisilne poroke v teh primerih moral predhodno zaznati (oziroma bi jih veliko lažje prepoznali) že pristojen center za socialno delo oziroma sodišče ali policija**; medtem ko so posamezne upravne enote navajale, da **nimajo takih primerov iz razlogov, ker je na njihovi sklepanje zakonskih zvez na letni ravni številčno nizko, in ker so bodoči zakonci večinoma z njenega območja, kjer jih tudi poznajo**; litijska upravna enota pa je npr. še sporočila, da na njihovem območju **ni pripadnikov narodov in narodnosti, kjer so takšne oblike sklenitve zakonske zveze bolj pogoste**.

Vseh 58 upravnih enot je Varuhu tudi sporočilo, da **z morebitnimi smernicami oziroma posebnim protokolom v primerih suma prijave ali sklenitve prisilne poroke ne razpolagajo**. Ob tem so nekatere izrazile, da **bi bilo dobrodošlo, da bi pristojno ministrstvo take smernice posredovalo; da bi moral biti protokol postopanja v primerih suma prijave ali sklenitve prisilne poroke sprejet enotno za vse upravne enote**, da bi se s tem izognili različnemu postopanju v tovrstnih primerih; **da naj ministrstvo, pristojno za družino, pristopi k izdelavi protokola ob tem pa, da lahko sodelujejo vse upravne enote in podajajo koristne predloge in pobude**. Spet nekatere druge enote os bile nasprotno mnenja, da jim pravila za odločanje tudi v tovrstnih situacijah daje ZUP.

Glede **postopka ukrepanja upravnih enot v primerih suma prijave ali sklenitve prisilne poroke z mladoletno osebo** so večinsko navajale, da se **ta ne bi razlikoval** od postopanja v drugih primerih; da bi ravnale skladno s **skladno s 24. členom DZ** in upoštevale odločitev sodišča glede sklenitve zakonske zveze otroka, ki je že dopolnil 15 let; prav tako bi upoštevale **soglasje centra za socialno delo**; ter da **postopek v primeru suma prisilne poroke z mladoletno osebo ni urejen**.

Upravne enote so vezano na primere namere ali prijave sklenitve ali sklenitve prisilne zakonske zveze z mladoletno osebo glede **obveščanja in posvetovanja** s pristojnimi organi prav tako kot v zgornjem primeru navajale, da bi v primer **vključile center za socialno delo**, da bi **obvestile policijo, zakonitega zastopnika** ter da bi se **posvetovale z MDDSZ**. Določene UE so sporočile še, da bi v primerih prisilne poroke z mladoletno osebo uporabile **posebne pristope** kot npr. **manj uraden pristop uradne osebe, posebna pozornost ter skrbnost**; sicer pa so večinsko odgovorile, da bi ravnale enako.

Upravne enote razumejo oziroma povezujejo t. i. fiktivne oziroma navidezne poroke, opredeljene s 4. odstavkom 30. člena DZ, in prisilne, kot iste oziroma podobne, saj DZ **vsebuje le določbo, ki se nanaša na primere, ko zakonsko zvezo nameravata skleniti tujka ali tujec** in ob prijavi obstajajo razlogi za sum, da nameravata osebi skleniti zakonsko zvezo izključno ali predvsem **z namenom pridobitve dovoljenja za prebivanje** v skladu z zakonom, ki ureja dovoljenja za prebivanje tujcev, ali **z namenom pridobitve državljanstva Republike Slovenije** ter nimata namena oblikovati življenjske skupnosti v skladu z DZ. **Po oceni nekaterih upravnih enot se lahko problematika prisilnih zvez povezuje s problematiko navideznih zakonskih zvez, ni pa to nujno.** Upravne enote so, sodeč iz odgovorov, imele več izkušenj s fiktivnimi porokami, prav tako so prejele več usmeritev, ki se nanašajo na ravnanje v primeru suma navidezne zakonske zveze, predvsem kar se tiče postopkov s tujci, ter menijo, da je bila do sedaj pozornost usmerjena v preprečevanje navideznih zakonskih zvez.

Odprto je ostalo vprašanje, v kolikšni meri to, da upravne enote niso zaznale nobenega primera prisilne poroke oziroma suma prijave sklenitve prisilne zakonske zveze, kaže na še vedno skrito problematiko in težave z identifikacijo takšnih primerov in žrtev. Iz Varuhu posredovanih odgovorov pa je razvidna **uporaba raznovrstnih pravnih podlag ter pristopov**, ki bi jih upravne enote uporabile v primeru suma prisilne poroke, oziroma kažejo na **neenotnost oziroma odsotnost postopkov, slabše oziroma različno poznavanje obširnosti problematike prisilnih porok ter še posebej njihove identifikacije.**

Četudi so vsaj nekatere upravne enote poudarile »praktično nemogočo« zaznavo prisilne poroke, pa vendarle ne gre zanikati, da lahko tudi v tem smislu odigrajo vitalno oziroma ključno vlogo. Tudi v letih 2017–2018⁴³ npr. ni bilo beleženih primerov prisilnih porok, vendar to ni kazalnik realnega stanja te še vedno skrite problematike⁴⁴, predvsem **pomembna je zato pravočasna oziroma zgodnja identifikacija**, kot to navaja tudi GRETA v zgoraj omenjenem zadnjem poročilu. Slednja je še posebej pomembna v primeru ranljivih skupin, kot so npr. mladoletne osebe.

Varuh se je za stališče do predstavljenih okoliščin in priporočil najprej obrnil na MDDSZ, nato na MNZ in nato še na MJU. Na podlagi prejetih odzivov je bilo razbrati, da bistvene težave za pristojne resorje kot sta MDDSZ in MNZ, ne predstavljajo uradne sklenitve zakonskih zvez z mladoletno osebo, temveč neuradne, neregistrirane življenjske skupnosti, saj mladoletnost predstavlja zadržek za sklenitev zakonske zveze, o spregledu zadržka mladoletnosti pa odloča sodišče. MNZ ob tem ocenjuje, da do uradne sklenitve zakonske zveze, v katero bi bile vključene mladoletne osebe, na območju Republike Slovenije

43 GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Slovenia, str. 54; <https://rm.coe.int/first-baseline-report-on-slovenia/1680a4208b>.

44 »Pojav zgodnjih in prisilnih porok je prisoten ne le v romskih okoljih, pač pa tudi v nekaterih drugih kulturnih okoljih«: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/SIFOROMA-4/Urad-za-narodnosti_Nacionalna-platforma-za-Rome_prirocnik_165x240mm.pdf.

zato v praksi ne more priti. MNZ je sicer predhodno ocenilo, da zgolj izdaja zavrnilne odločbe, v primeru ugotovitve odsotnosti svobodne volje za sklepanje zakonske zveze, problematike v polnosti ne rešuje, saj se bodoča zakonca s prijavo lahko obrneta na drugo upravno enoto, ki dejstva prisile ne bi zaznala, zato bi bilo potrebno uskladiti postopek obveščanja med posameznimi upravnimi enotami in drugimi organi (centri za socialno delo, policija ipd.). MDDSZ se je s tem strinjalo v smislu, da gre v primeru prisilnih porok za širšo in kompleksnejšo problematiko, pri kateri pa je po oceni MDDSZ »ključnega pomena predvsem to, da se o vsakem posameznem primeru oziroma sumu, da gre za tovrstni primer, nemudoma seznanijo pristojne organe (center za socialno delo in policijo) ter da se žrtvi takoj ponudi pomoč«.

Ob tem sta oba resorja poudarila, da je postopek medsebojnega obveščanja med organi v primerih suma nasilja v družini že ustrezno urejen, zato ni potrebe po dodatnih smernicah in protokolih. MNZ je tako kot MDDSZ menilo, da bi se lahko ob sumu prijave prisilne poroke UE lahko izpeljale posebni ugotovitveni postopek, skladno s četrtem odstavkom 30. člena DZ, ki je namenjen preprečevanju navideznih zakonskih zvez, sklenjenih izključno ali samo z namenom pridobitve dovoljenja za prebivanje ali z namenom pridobitve državljanstva, saj je odsotnost namena oblikovati življenjsko skupnost v skladu z DZ, skupna tako navideznim kot prisilnim porokam. **Glede enačenja fiktivnih in prisilnih porok s strani upravnih enot in ob upoštevanju priporočil Varuha, je MDDSZ pripravilo dopis za vse upravne enote v Republiki Sloveniji, s splošnimi pojasnili glede določb veljavne zakonodaje iz resorne pristojnosti, ki se nanašajo na področje sklenitve zakonske zveze in preprečevanja nasilja v družini, v skladu s katerimi so upravne enote dolžne postopati.**

MNZ je tudi sporočilo, da enotne smernice za matičarje, ki bi pripomogle k prepoznavanju problematike prisilnih porok, v okviru delovnega področja MNZ, ne obstajajo. MNZ je bilo sicer tudi na stališču, da bi skupaj z MDDSZ lahko sodelovali pri pripravi pojasnil oziroma enotnih smernic za matičarje, ki bi pripomogle k prepoznavanju problematike in poenotile prakso na tem področju. MDDSZ se s predlogom ni strinjalo zaradi neodvisnosti in samostojnosti dela upravnih enot ter predlagalo, da bi Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi proučila »možnost umestitve ustreznih izobraževanj za matičarje in druge zaposlene na upravnih enotah v naslednji akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi«. MNZ se je strinjalo, **da lahko obstajajo elementi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi tudi v primerih prisilnih porok med polnoletnimi osebami in da bi bilo smiselno sistemsko uvesti usposabljanje za matičarje, ki so pristojni za ugotavljanje pogojev za sklenitev svobodne zakonske zveze. Napoved glede informiranja in osveščanja uslužbencev je MNZ uresničilo in ga kot cilj umestilo v Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2023 – 2024.** MJU, ki je navedlo, da na vodenje postopkov upravnih enot, skladno z ZUP in ZDU-1, ne more podati usmeritev ali navodil oziroma problematike vsebinsko komentirati, da pa lahko pomaga pri logističnih zadevah, je bilo kot sodelujoče tudi vključeno v omenjeni cilj.



MNZ je opozorilo tudi na morebitno problematiko vpisa že sklenjenih prisilnih porok (slovenskih državljanov s tujimi državljani v tujini), ki jih je pristojni matičar zavezan naknadno vpisati v matični register, če mu je predložena ustrezna pravna podlaga – izpisek o sklenjeni zakonski zvezi pristojnega tujega organa, saj iz tujega izpiska, ki je lahko posredovan na UE po diplomatski poti ali po pooblaščenju oziroma pošti, ni mogoče ugotoviti, ali je bila zakonska zveza sklenjena na podlagi svobodne izjave volje. V zvezi s predlogom MDDSZ za spremembo zakonodaje na tem področju vpisa že sklenjenih porok, je MNZ nato pojasnilo, da je naloga matičarja, da zakonsko zvezo, ki je bila sklenjena v tujini, pred pristojnim tujim organom vpiše v uradno evidenco (matični register). Pri tem so dodali, da sklenjenih zakonskih zvez iz tujine, ki bi lahko bile opravljene pod prisilo, do sedaj v praksi še niso zaznali. **Ob tem Varuh ponovno omenja že opisan primer sodne prakse.**

Še vedno ostaja **odprto vprašanje, v kolikšni meri to, da upravne enote niso zaznale nobenega primera prisilne poroke oziroma suma prijave sklenitve prisilne zakonske zveze, kaže na še vedno skrito problematiko in težave z identifikacijo takšnih primerov in žrtev. Dejstvo, da upravne enote niso zaznale primerov prisilnih porok v omenjenih letih, ne predstavlja nujno odsotnosti omenjene problematike v Republiki Sloveniji ali bistvenega zmanjšanja tozadevne težave – lahko bi to kazalo tudi na skrito problematiko oziroma odsotnost ustreznih orodij za prepoznavanje tozadevne problematike ter usposobljenosti na strani upravnih enot. 2.3-3/2021.**

Podrobneje o prisilnih porokah in centrih za socialno delo

V letu 2022 pa je Varuh na lastno pobudo obravnaval tudi **vprašanje prisilnih porok v povezavi s centri za socialno delo** kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost v Republiki Sloveniji. Vežano na omenjeno vprašanje so relevantne različne pravne podlage, še posebej npr. DZ, ZPND, KZ-1, Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, Konvencija o otrokovih pravicah, EKČP, Istanbulska konvencija idr. Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti je nedavno izdal **Priročnik o prepoznavanju zgodnjih in prisilnih porok v romski skupnosti in o ukrepanju v teh primerih**⁴⁵, v katerem je opisan⁴⁶ tudi primer mladoletnice, ki je bila v Slovenijo, po dogovoru družine za sinovo poroko, pripeljana proti plačilu nekaj tisoč evrov. Obred je bil opravljen v eni izmed držav Zahodnega Balkana, v Slovenijo pa je bila opravljena uradna prijava na Upravni enoti. Družina ji je odvzela potni list in jo prisilila v suženjsko razmerje, nad njo so izvajali psihično in fizično nasilje, jo nadzorovali in prisilili, da jim je izdala pooblastilo za

45 https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/SIFOROMA-4/Urad-za-narodnosti_Nacionalna-platforma-za-Rome_prirocnik_165x240mm.pdf.

46 Predzadnji odstavek na str. 25 z naslovom 'Primer prisilne poroke'.

dvigovanje priporočene pošte. Žrtev je podala prijavo. Podoben primer je obravnavalo **Okrožno sodišče v Mariboru**⁴⁷, ki je spoznalo za krive tri sosterilce kaznivega dejanja trgovine z ljudmi po drugem v zvezi s prvim odstavkom 113. člena in v zvezi z drugim odstavkom 20. člena KZ-1, ker so skupaj zaradi suženjstva in služabništva v Makedoniji kupili mladoletno osebo za 6.000 evr z namenom, da se bo poročila s storilcem kaznivega dejanja, jo pripeljali v Slovenijo in nastanili v Mariboru. Kupnina je bila izročena očetu mladoletne osebe v Makedoniji, kjer sta se storilec in žrtev tudi poročila. Po prihodu v Slovenijo so žrtvi omejili gibanje, stike in komunikacijo. Bila je izkoriščana v služabniške namene, gospodinjska dela idr., v podrejenem položaju, ustrahovana, pretepena in brez socialnih stikov ter brez osebnih dokumentov in lastnih sredstev za preživljanje.

Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (GRETA) je v zadnjem *Poročilu o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji*⁴⁸ slovenske oblasti med drugim pozvala k spodbujanju uradnikov kazenskega pregona (vključno z mejno policijo), **socialnih delavcev**, inšpektorjev za delo in drugih ustreznih akterjev, da bi izvajali bolj proaktiven pristop in okrepili delo na terenu glede identifikacije potencialnih žrtev trgovine z ljudmi, zlasti v zvezi z oblikami izkoriščanja, ki niso spolne (kot je delovno izkoriščanje, **prisilne poroke**, prisilno beračenje).⁴⁹

Varuh je ugotovil, da **v letu 2021 noben center za socialno v Sloveniji ni obravnaval primera prisilne poroke. Prav tako noben center za socialno ni obravnaval primerov prisilnih porok, v katerih bi bile udeležene mladoletne osebe. Izvajanje proaktivnih pristopov centrov za socialno delo, tudi z delom na terenu glede identifikacije potencialnih žrtev trgovine z ljudmi, zlasti v zvezi z oblikami izkoriščanja, ki niso spolne, kot so prisilne poroke, pa poteka različno.**

Centri za socialno delo niso zaznavali primerov prisilnih porok, so pa posebej poudarili t. i. zgodnje poroke oziroma bege mladoletnih oseb v škodljiva okolja, zunajzakonske skupnosti mladoletnih oseb ter nosečnosti mladoletnih deklet, ki se pojavljajo zlasti v romskih skupnostih.

Varuh je s prvim in drugim priporočilom MDDSZ priporočil proaktivnejši pristop in okrepitev dela centrov za socialno delo na terenu glede identifikacije potencialnih žrtev trgovine z ljudmi, zlasti oziroma tudi v zvezi z oblikami izkoriščanja, ki niso spolne, kot so prisilne poroke ter prisilno beračenje ter glede drugih spornih praks, kot so zgodnje oziroma dogovorjene poroke, begi mladoletnih oseb v škodljiva okolja, zunajzakonske skupnosti mladoletnih oseb ter nosečnosti mladoletnih deklet, beračenje mladostnikov in odraslih, ki se pojavljajo zlasti v romskih skupnostih pa tudi splošno. Ob tem Varuh k pojasnilom MDDSZ glede morebitnega prekomernega poseganja države v pravice

⁴⁷ Sodba VSM III Kp 5830/2014 z dne 17. 6. 2015: [http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=5830/2014&database\[SOVS\]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8DiGrowsPerPage=20&page=0&id=2015081111415825](http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=5830/2014&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8DiGrowsPerPage=20&page=0&id=2015081111415825).

⁴⁸ GRETA(2017)38.

⁴⁹ (GRETA(2017)38), <https://rm.coe.int/greta-2017-38-fgr-svn-en/168078919e>, str. 24, tč. 97.

in obveznosti varovanja pravic in koristi otroka in prioritete skrbi za otroka, ki je na strani staršev, **poudarja pomembnost t. i. pozitivnih ukrepov in predvsem preventivnega delovanja države na področju ukrepov za varstvo koristi otroka**, in sicer v smeri zgodnje identifikacije ter osveščanja (s posebno pozornostjo na ranljivih skupinah) o spornosti trgovine z ljudmi in o drugih že omenjenih spornih praksah, k čemur bistveno pripomorejo, tudi proaktivnejši pristop in okrepitev dela centrov za socialno delo na terenu (posebej tudi pri delu z romsko skupnostjo).

Centri za socialno delo večinoma povezujejo prisilne poroke z romsko skupnostjo in t. i. zgodnjimi porokami ali begi mladoletnih oseb v škodljiva okolja. **Varuh se ob tem strinja, da so lahko vse tri oblike (lahko seveda tudi druge) pojava zaznavno prisotne v romski⁵⁰ skupnosti, a niso nujno omejene nanjo. Lahko se pojavlja tudi splošno oziroma pri drugih različnih skupinah npr. tujcih ter povezano tudi s trgovino z ljudmi, kot dodatno obliko izkoriščanja žrtev – oziroma obliko suženjstva⁵¹ (113. KZ-1). Dejstvo, da centri za socialno delo v letu 2021 niso zaznali tega pojava, zaznalo pa ga je v preteklosti npr. sodišče, ter da so centri za socialno delo zaznavali tudi druge sorodne sporne prakse v nadaljevanju, lahko kaže na skrito problematiko in težave centrov za socialno delo pri identifikaciji teh žrtev.**

Statističnih podatkov o begih mladoletnih oseb v škodljiva okolja centri za socialno delo praviloma ne vodijo. Varuh je glede na navedene podatke ugotovil, da je skupno letno število takih primerov visoko, približno 50. Po pojasnilih MDDSZ zbiranje in obdelava t. i. razčlenjenih osebnih podatkov o osebnih okoliščinah ljudi z vidika svobodnega izražanja narodne pripadnosti (61. člen Ustave Republike Slovenije), razen ob določenih izjemah ni možno. Kot eno izmed karakteristik, ki prispevajo k efektivni preventivi, je CHAROM navedel tudi zbiranje podatkov in ločeno zbiranje podatkov (znotraj pravnih okvirov in z zaščitnimi ukrepi), ki pripomorejo k poglobljenemu raziskovanju takšnih pojavov in za oblikovanje učinkovitih politik posredovanja. **Ravno odsotnost/pomanjkljivost takšnih podatkov po mnenju CHAROM⁵², pa tudi Varuha, botruje k slabši identifikaciji, spremljanju in preprečevanju tozadevnih praks s strani državnih institucij.** Varuh ob tej priložnosti ponavlja svoje že znano stališče o nujnosti zbiranja razčlenjenih podatkov⁵³ za namen izvajanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti.

50 Povezavo med zgodnjimi porokami in trgovanjem z ljudmi je naslovil ad hoc odbor Sveta Evrope za Rome (CAHROM) (tudi v sodelovanju z GRETO idr.). *Thematic report by the experts of the CAHROM thematic group on child/early and forced marriages within Roma communities in the context of the promotion of gender equality*, 2015, str. 4: <https://rm.coe.int/1680651475>.

51 Sodba VSM III Kp 5830/2014 z dne 17. 6. 2015.

52 Prav tam, str. 49.

53 Gl. npr. Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021, str. 222; Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2020, str. 136; Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2016, str. 91–92.

Priporočilo št. 18: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da prouči možnosti zbiranja osebnih podatkov o osebnih okoliščinah na podlagi petega odstavka 6. člena ZVOP-2.



Problem bega mladoletnic v škodljiva okolja v romski skupnosti se, po pojasnilih nekaterih centrov za socialno delo, **odraža v različnih okoliščinah.** **Razlogi, zaradi katerih prihaja do begov mladoletnih oseb,** so med drugim: slabi bivanjski pogoji, slabša izobrazba, večje število otrok v eni družini, zaljubljenost, nasilje v matični, tradicija in sprejemljivost tozadevnih praks v romski skupnosti ipd. Centri za socialno delo so, o tovrstnih begih praviloma **seznanjeni s strani drugih služb in terenskih obiskov.** O primeru nato praviloma obvestijo policijo; opravijo namestitve v KCM na podlagi nujnega odvzema in podajo predlog začasne odredbe za odvzem otroka na pristojno sodišče (teh primerov malo), največkrat pa se vrnejo domov; sodelujejo tudi z nevladnimi organizacijami.

Izzivi, ki jih ob obravnavi begov mladoletnikov v škodljiva okolja zaznavajo centri za socialno delo: zahtevnost intervencij in obravnave primerov; pomoč in reševanje težav pokriva vsa življenjska področja in zahteva sodelovanje različnih institucij; povečevanje števila pripadnikov romske skupnosti; povečevanje kompleksnosti problematik romskih posameznikov, družin in skupnosti; kadrovski manko; odsotnost sistemske podpore; odsotnost pomoči nevladnih organizacij; pomanjkljiva prisotnost strokovnih delavcev v romskem naselju; nerealna pričakovanja, da bodo centri za socialno delo in policija reševali zelo razširjeno problematiko romske skupnosti; neznanje romskega in albanskega jezika; slabše poznavanje kulture, navad in običajev; postopki na sodišču redko sledijo dogajanju na terenu, ki se hitro spreminja; gostovanje mladoletnice s strani druge družine brez privoljenja staršev ni kriminalizirano; nesodelovanje staršev in mladoletnikov; pritiski in neaktivnost staršev, ki pričakujejo, da bodo službe opravile vse potrebno za vrnitev mladoletnice; močna prepričanja romske skupnosti, da so tovrstne prakse sprejemljive in tradicionalne; pomoč se lahko hitro sprevrže v grožnjo za mladoletnika in družino; dogovori o sodelovanju in spremembah vedenja so pogosto zelo kratkotrajne narave; nemotiviranost in brezperspektivnost romske skupnosti, ki izhaja iz zagotovljenih finančnih sredstev v okviru socialnih transferjev.

Dobre prakse, ki jih ob obravnavi begov mladoletnikov v škodljiva okolja v romski skupnosti zaznavajo centri za socialno delo: osebni, dober in zaupen delovni odnos z romsko skupnostjo; uspešnost se izkaže v primerih, če različne institucije delujejo usklajeno, odločno in vztrajno, z jasnim sporočilom, da so zgodnje poroke nesprejemljive; prisotnost strokovnih delavcev centrov za socialno delo v romskih naseljih in redni stiki; vsakodnevna prisotnost pripadnika romske skupnosti, zaposlenega v okviru javnih del, v romskem naselju; delavka Ljudske univerze, ki nudi pomoč pri sporazumevanju; sodelovanje z

nevladnimi organizacijami; program večnamenskega romskega centra, ki se je iztekel; program dnevnega centra v romski skupnosti; projekt sodelovanja s Fakulteto za zdravstvene vede v Novem mestu, ki je zastal; evropskega projekt Večnamenskega romskega centra Drom, ki se je iztekel.

Kot posebej izpostavljene so pokazale t. i. **jezikovne in kulturne bariere**. Več centrov za socialno delo je poudarilo nepoznavanje jezikov, običajev in kultur pripadnikov romske skupnosti ter drugih skupin. **Varuh je zato ugotovil mestoma skrb vzbujajočo odsotnost specializiranega znanja in podpore za delo z romsko skupnostjo ne nazadnje pa tudi z drugimi skupnostmi, ki v Republiki Sloveniji postajajo številnejše (npr. albanska skupnost)**. Varuh je v šestem priporočilu MDDSZ priporočil zagotavljanje dodatnih rednih (specializiranih) usposabljanj in izobraževanj strokovnih delavcev, ne samo pri določenih centrov za socialno delo (npr. tistih, ki pokrivajo področja avtohtone romske poselitve ali mejna območja), kjer se pogosteje srečujejo s primeri iz prvega in drugega priporočila, temveč tudi preostalih.

Varuh je nadalje ugotovil, da se, kot bolj problematični kažejo kadrovska podhranjenost, odsotnost sistemske podpore ter manko nevladnih organizacij, ki bi sodelovale s centri za socialno delo ter zagotavljale pomoč pa tudi večanje števila pripadnikov romske skupnosti in vse kompleksnejše problematike. Prav tako centri za socialno delo navajajo široko področje, na katerega je problematika vezana ter nujno vpetost različnih služb in institucij, s čimer se strinja tudi MDDSZ.

NPUR 2021–2030 sicer navaja⁵⁴, da je bil v preteklem obdobju »velik premik narejen tudi v boju proti trgovini z ljudmi oziroma v zvezi s pojavom tako imenovanih prisilnih, dogovorjenih in zgodnjih »porok« romskih otrok, saj so bile jasno določene usmeritve delovanja vseh pristojnih ustanov na tem področju: močno sta se okrepila povezovanje in sodelovanje ustanov tako v okviru samih postopkov obravnave konkretnih primerov kakor tudi in predvsem v okviru preventivnega delovanja. Začela se je krepiti tudi ozaveščenost pripadnikov romske skupnosti na tem področju«.

Kot najboljši primeri dobrih praks so se izkazali **posebej za to področje zaposleni oziroma sodelujoči delavci (strokovni sodelavci centrov za socialno delo, predstavniki nevladnih organizacij, pripadniki romske skupnosti idr.)**, ki nudijo stik s skupnostmi, razumejo jezik ter kulturne specifikke (ki seveda z nekaj izjemami (zgodnje poroke) kot take to niso⁵⁵). Obenem je **kot nujno opaziti redno in pogosto prisotnost strokovnih sodelavcev v romskih naseljih**. Centri za socialno delo so o begih mladoletnikov praviloma seznanjeni s strani drugih služb, zato se kot pomemben dejavnik preprečevanja takih praks še toliko bolj kaže redna prisotnost strokovnih sodelavcev v romskih naseljih, kar bi **po mnenju Varuha lahko pripomoglo k hitrejšemu in lažjemu odzivanju**

54 Str. 35.

55 Child marriage is not a "Romani tradition" and not related to Romani culture as such, v: *Thematic report by the experts of the CAHROM thematic group on child/early and forced marriages within Roma communities in the context of the promotion of gender equality*, 2015, str. 16.: <https://rm.coe.int/1680651475>.

strokovnih služb, z vzpostavljanjem osebnega stika z romsko skupnostjo pa tudi k bolj proaktivnemu preprečevanju spornih praks. Varuh je v petem priporočilu MDDSZ priporočal kadrovske okrepitve, kjer je to potrebno.

MDDSZ je sporočilo bistveno kadrovsko opolnomočenje centrov za socialno delo v letu 2022, in sicer 50 zaposlitev na centrih za socialno delo za delo na terenu z ranljivimi skupinami, tudi z Romi, od tega dve zaposlitvi posebej za delo s pripadniki romske skupnosti. Hkrati je sporočilo, da je za delo z Romi v zadnjih letih namenilo 6 dodatnih zaposlitev strokovnih delavcev. Kljub tozadevnim kadrovskim okrepitvam v letu 2022 pa se, glede na pojasnila MDDSZ in centrov za socialno delo o tem, da se področja med seboj vedno bolj prepletajo ter da so stiske, s katerimi se soočajo uporabniki, vse številnejše in kompleksnejše; pa tudi glede na navedbe centrov za socialno delo kadrovskem manku; zdijo Varuhu navedbe o številu zaposlitvenih mest posebej za delo z romsko skupnostjo skrb vzbujujoče. Iz navedb MDDSZ namreč izhaja, da je za delo z Romi zaposlenih le šest strokovnih delavcev. V zadnjih dvajsetih letih so bili zaposleni le trije, od tega dva v letu 2022. Vseh šest delovnih mest je bilo navedenih le za CSD Dolenjska in Bela Krajina ter CSD Osrednja Slovenija – zahod. Varuh je ob tem spomnil npr. na CSD Posavje ter CSD Spodnje Podravje, ki nista bila navedena na seznamu MDDSZ o CSD, ki imajo zaposlene strokovne delavce za delo z Romi, a sta posebej poudarila odsotnost sistemske podpore, kadrovske manko ter povišanje števila pripadnikov romske skupnosti na območju pristojnosti. Ob pomanjkanju strokovnih delavcev (predvsem in tudi tistih s specializiranimi znanji za delo z najranjlivejšimi skupinami) so terensko delo in s tem preventivne pa tudi druge dejavnosti posledično oteženi in celo onemogočeni. Varuh ob tem ponovno priporoča MDDSZ, da kadrovsko opolnomoči CSD, kjer je to potrebno ter preveri, ali so potrebne tudi morebitne dodatne rešitve⁵⁶ oziroma druga pomoč.

Kot **primeri dobrih praks** so se izkazali tudi **programi dnevnih centrov**, ki pa so se po večini iztekli. **Varuh, kot zelo zgledno, navedel projektno sodelovanje CSD Dolenjska in Bela krajina s Fakulteto za zdravstvene vede v Novem mestu, čeprav je to zastalo v začetni fazi.** Z izjemami je opaziti, da so **aktivnosti, vezane na dobre prakse na teh področjih, zastale, kar je Varuh lahko povezal tudi z že s prej navedeno odsotnostjo sistemske podpore in kadrovskim mankom.** MDDSZ je sporočilo, da so se **projekti večgeneracijskih centrov aktivno izvajali med leti 2017 in 2021, v letu 2022 pa delujejo v zmanjšanem obsegu, saj čakajo na ponoven vir sofinanciranja iz evropske finančne perspektive za obdobje 2021–27.** Varuh glede na uspešnost večgeneracijskih centrov za Rome (pa tudi preostalih projektov, kot so centri za družine) priporoča nadaljevanje projektov. Hkrati bi bilo smotno, da MDDSZ pri posameznih centrih za socialno delo preveri, ali oz. na kakšen način potrebujejo pomoč nevladnih organizacij pri reševanju zgoraj predstavljenih problematik, ne glede na navedbe MDDSZ o že obstoječih sodelovanjih z nevladnimi organizacijami.

⁵⁶ To so med drugim tudi že zgoraj omenjeni strateški cilji NPUR 2021–2030.

Poleg zgodnjih oziroma dogovorjenih porok, begov mladoletnih oseb v škodljiva okolja, zunajzakonskih skupnosti mladoletnih oseb ter nosečnosti mladoletnih deklet, ki se pojavljajo zlasti v romskih skupnostih, gre **posebno pozornost namenjati tudi obravnavi mladoletnih tujcev brez spremstva⁵⁷, pri katerih se občasno pojavi sum na trgovino z ljudmi.**

Poročilo Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za leto 2021 (str. 24) navaja, da je bilo skladno s projektom Informiranje žrtev trgovine z ljudmi, spolnega nasilja in nasilja po spolu v postopkih priznanja mednarodne zaščite (PATS) od 8. decembra 2020 do 24. novembra 2021 »izvedenih 292 informiranj, ki so potekala v azilnem domu, njegovih izpostavah, nastanitvenih kapacitetah za mladoletnike in v Centru za tujce. V tem obdobju je projekt izvajal Inštitut za afriške študije, ki je bil izbran na javnem razpisu. Pri eni osebi je bil zaznan sum na trgovino z ljudmi, ki pa kasneje ni bil potrjen. Največji delež informiranih so bili v letu poročanja mladoletniki brez spremstva, moškega spola, državljani Afganistana (146 od skupno 292 opravljenih informiranj).«

CSD Ljubljana opaža (nasprotno od podatkov PATS), da so otroci brez spremstva vse bolj izpostavljeni tveganju izkoriščanja in trgovanja z otroki ter poudarja pomembnost prizadevanja čim zgodnejše prepoznave (potencialnih) žrtev nasilja in trgovanja z otroki. CSD navaja, da **se jih navadno namešča ločeno, in sicer v dijaški dom Postojna, ki je trenutno po pojasnilih CSD »najbolj primerna namestitev za mladostnike, kjer poleg nastanitve in strokovne oskrbe zagotavljajo tudi materialno oskrbo.«** **Trenutno se mladoletniki brez spremstva nameščajo v center za tujce oz. po pojasnilih CSD »v zadnjem času /.../ direktno v dijaški dom Postojna«** saj posebna ustanova za ta namen v Republiki Sloveniji še vedno ne obstaja.

Varuh je poudaril znano dejstvo, da morajo biti mladoletniki brez spremstva, kot ranljiva skupina v tem pogledu, deležni posebne oskrbe⁵⁸ oziroma jim mora biti namenjena posebna pozornost, ob nameščanju v center za tujce oziroma Azilni dom pa so lahko dodatno izpostavljeni možnostim trgovine z ljudmi.

Varuh je nedavno obravnaval in ugotovil več utemeljenih zatrjevanj kršitev pravic mladoletnikom brez spremstva tudi v primerih nameščanja. Obravnaval je npr. primer⁵⁹ prosilca za mednarodno zaščito, ki je podal prošnjo za priznanje mednarodne zaščite kot mladoletnik brez spremstva in se je med postopkom

⁵⁷ Pomoč, podpora in zaščita za otroke, ki so žrtve trgovine z ljudmi in so brez spremstva podrobneje opredeljuje Direktiva 2011/36/Eu Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011, 23. točka preambule in 16. člen.

⁵⁸ GRETA, kot navedeno zgoraj, posebej priporoča, da se zagotovi specializirano podporo in storitve po obdobju za okrevanje in razmislek, prilagojene potrebam otrok, ki so žrtve trgovine z ljudmi, vključno z ustrezno namestitvijo, dostopom do izobrazbe in poklicnim usposabljanjem, ter omogočajo dolgoročno spremljanje njihove ponovne vključitve v okolje; sprejemajo ukrepe, ki rešujejo problem izginotja otrok brez spremstva, in zagotavljajo primerne varne namestitve in usposobljene nadzornike. Skupaj z mednarodnimi akti ustrezno namestitev oskrbo in obravnavo za mladoletnike brez spremstva v 16. členu zagotavlja tudi ZMZ-1 oziroma 82. člen Ztuj-2.

⁵⁹ 7.4-1/2020.

kot tak tudi obravnaval, saj mu je bila imenovana zagovornica, nameščen pa je bil v dijaški dom v Postojni, ki je namenjen mladoletnikom. Ob nastopu polnoletnosti, se je prosilca proti njegovi volji premestilo v Azilni dom v Ljubljani, kjer so namaščeni samski moški in okrnili obseg pravic (denimo na področju zdravstvenega varstva). Oblastno ravnanje je predstavljalo poseg v prosilčevo pravico do zasebnega življenja iz 8. člena EKČP, za kar ni bilo pravne podlage. Prosilec, ki je podal prošnjo kot mladoletnik brez spremstva, bi ta položaj in oskrbo moral ohraniti do pravnomočnega zaključka postopka mednarodne zaščite, pri čemer bi si moral pristojni organ prizadevati za to, da prošnje mladoletnikov brez spremstva obravnava hitro, saj veljajo za ranljive prosilce s posebnimi potrebami. Če bi veljalo, da prosilcu z nastopom polnoletnosti ne pripadajo več oskrba in pravice, ki jih je imel do tedaj kot mladoletnik brez spremstva, ter je primoran preseliti se v namestitev za polnoletnike, bi to privedlo do neenake obravnave prosilcev, ki so vstopili v državo in/ali podali prošnje enako stari (kot mladoletniki brez spremstva), četudi razlogi za trajanje postopka ne bi bili na strani prosilcev.

Varuh je obravnaval tudi primer⁶⁰ mladoletnika brez spremstva, ki je bil po pravnomočni zavrnitvi njegove prošnje za mednarodno zaščito preslišan v svoji nameri po ponovni vložitvi prošnje za mednarodno zaščito ter proti volji premeščen iz dijaškega doma Postojna v Center za tujce v Postojni. Varuh je ugotovil, da postopek ni bil speljan skladno z načelom največje koristi otroka na podlagi 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah, mladoletnik brez spremstva pa ni imel niti skrbnika za posebni primer. S tem je prišlo tudi do kršitve ZMZ-1) in ZTuj-2.

Varuh meni, da je skladno s tozadevno dolgoletno problematiko ter naraščajočimi aktualnimi vojnimi⁶¹ konflikti nujna čimprejšnja uskladitev pristojnih resorjev in dogovor glede ureditve problematike na način, da se določi jasne vsebine in oblike pomoči, ki bodo upoštevale zagotavljanje uresničevanja otrokove najboljše koristi, celovito in trajno pomoč ter podporo otrokom z izkušnjo trgovine z ljudmi, vključno z zagotavljanjem posebnih nastanitev za otroke z izkušnjo trgovine z ljudmi.

MDDSZ je glede nameščanja mladoletnikov brez spremstva pojasnilo, da sistemska ureditev navedenega področja ne sodi v njihovo delovno področje. Ne glede na to pa MDDSZ aktivno sodeluje v Medresorski delovni skupini za vzpostavitev sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva in Uradu Vlade Republike Slovenije oskrbo in integracijo migrantov nudi pomoč pri iskanju celovite rešitve za namestitve, v preteklosti so podali že več predlogov možnih rešitev.

60 7.1-4/2021.

61 Nedavno je Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi opozorila na tveganja, ki jih v povezavi s trgovino z ljudmi predstavlja kriza v Ukrajini: <https://www.gov.si/novice/2022-04-15-opozarjamo-na-nevarnost-trgovanja-z-ljudmi/>.

K ukrepom za zaščito žensk in otrok, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, pred trgovino z ljudmi sta nedavno pozvala tudi predstavnik OVSE in koordinator za boj proti trgovini z ljudmi ter podsekretarka ZDA za civilno varnost, demokracijo in človekove pravice: <https://www.osce.org/cthb/528057>.

V zvezi z obravnavo mladoletnikov brez spremstva so pojasnili, da MDDSZEM na podlagi določb ZMZ-1 vodi seznam zakonitih zastopnikov, **s strani izvajalca, s katerim ima MDDSZ sklenjeno pogodbo o sofinanciranju projekta za oskrbo žrtev trgovine z ljudmi – krizna namestitvev pa sta bili v letih 2016 in 2017 izvedeni dve usposabljanji glede problematike trgovine z ljudmi. Problematika trgovine z ljudmi je bila tudi predmet obdobjnega usposabljanja zakonitih zastopnikov v letu 2019.**

Glede nameščanja žrtev trgovine z ljudmi, je MDDSZ pojasnilo, da prvi odstavek 4. člena Zakona o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini določa, da MNZ in MDDSZ sodelujeta z nevladnimi organizacijami in humanitarnimi organizacijami na področju izvajanja 5., 12., 13., 14., 16. ter 28. člena te konvencije. MDDSZ po pojasnilih vsaki dve leti objavi javni razpis in izmed prijavljenih organizacij izbere tisto, ki izpolnjuje zahtevane kriterije in z njo sklene pogodbo za oskrbo žrtev trgovine z ljudmi – krizna namestitvev. »Iz našega javnega razpisa in sklenjene pogodbe nesporno izhaja, da se oskrba nanaša na vse potencialne žrtve trgovine z ljudmi, ne glede na njihovo starost (to pomeni, da se oskrba zagotavlja otrokom in odraslim osebam). Pomembnost oskrbe otrok je razvidna tudi iz dejstva, da smo med merila za izbor izvajalca umestili tudi merilo »Oskrba otrok žrtev trgovine z ljudmi«. Prijavitelj, ki pri tem merilu prejme 0 točk, se ne uvrsti v nadaljnje ocenjevanje, njegova prijava pa se zavrne. Pojasnujemo še, da pri krizni namestitvi žrtev trgovine z ljudmi ne gre »zgolj« za namestitvev, izvajalec je namreč v času krizne namestitve (30 dni) žrtvam dolžan med drugim nuditi tudi psihosocialno podporo ter pomoč pri dostopanju do zdravstvenih storitev, če je v krizno namestitvev nameščen otrok, pa mora biti zagotovljena tudi 24-urna prisotnost izvajalca.«

Centri za socialno delo zaznavajo tudi beračenje mladostnikov in odraslih. CSD Spodnje Podravje Enota Ptuj je bila z beračenjem mladoletnika iz druge države (Romunije) seznanjena v okviru Interventne službe, o čemer jih je obvestila policija. Mladoletnik je zbiral sredstva, za katera je trdil, da so za dobrodelno organizacijo, ki pomaga invalidom. Sodelovali so v postopkih policije in med zaslišanjem na sodišču. Razplet primera Varuhu ni znan.

ZJRM-1 v 9. členu določa, da se nadlegovanje z beračenjem za denar ali druge materialne dobrine na vsiljiv ali žaljiv način kaznuje z globo, kljub temu pa so berači lahko tudi sami žrtve kaznivih dejanj in deležni različnih oblik nasilja. Prisilno beračenje in siljenje v izvajanje kaznivih dejanj lahko namreč predstavlja obliko trgovine z ljudmi⁶². Pri tem gre pogosto za ranljive posameznike, ki izhajajo iz romske skupnosti ali drugih družbenih marginalnih revnejših okolij oziroma skupin.

⁶² Prisilno beračenje kot obliko trgovine z ljudmi podrobneje opredeljuje Direktiva 2011/36/Eu Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 v 11. točki preambule in 3. točki 2. člena.

Iz poročil medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi sicer izhaja, da se v letu 2021⁶³ in 2020⁶⁴, glede prisilnega beračenja, kot ene izmed oblik prisilnega dela, »nadaljuje trend iz preteklih let, za katerega je značilno, da te osebe v postopkih s policijo nočejo sodelovati in se ne prepoznavajo kot žrtve trgovine z ljudmi«.

Varuh že opravlja podrobnejše poizvedbe glede tozadevne problematike, o ugotovitvah v zvezi s tem pa bomo poročali predvidoma naslednjič. 2.3-2/2022.

2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 31 (2020)**⁶⁵ priporočil Ministrstvu za pravosodje, da ob pripravi izjem od inšpekcijskega nadzora s strani Informacijskega pooblaščenca v novem zakonu o varstvu osebnih podatkov upošteva tudi svojevrstnost ustavne kategorije, ki je Varuh, in predstavljene razloge za uvrstitev tudi njega (v okviru obravnave prejetih pobud) med te izjeme. **V zadnjem vladinem odzivnem poročilu je bilo to priporočilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja**⁶⁶, ob pojasnilu, da je bilo v okviru priprave predloga ZVOP-2 ugotovljeno, da ustavnopravno in primerjalnopravno ni mogoče določiti systemske izjeme za nadzor obdelave osebnih podatkov s strani Varuha in da morajo biti vse ustavne institucije podvržene neodvisnemu nadzoru glede varstva osebnih podatkov, razen (izjemoma) sodišča, kadar izvajajo neodvisno sodno odločanje (ker posegi v dokazno pravo in neodvisno sodno presojo niso dopustni - kot to izhaja tudi iz Splošne uredbe o varstvu podatkov ter prenovljene Konvencije št. 108). ZVOP-2 je zdaj tudi že sprejet in realno gledano ne bi šlo računati, da se ga bo v doglednem času spreminjalo zaradi predmetnega Varuhovega priporočila, zato pri njem ne gre več vztrajati.



Varuh je s **priporočilom št. 33 (2020)** priporočil Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem; pri tem priporočilu je Varuh vztrajal že lani.⁶⁷ **Še vedno pa ni bilo realizirano**⁶⁸, v zvezi s čimer je Ministrstvo za pravosodje navedlo, da je



63 Poročilo Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za leto 2021, str. 14.

64 Poročilo Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za leto 2020, str. 13.

65 Letno poročilo Varuha za leto 2020, str. 238, gl. pa tudi Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 225.

66 Str. 55 odzivnega poročila vlade.

67 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 226.

68 Str. 56 odzivnega poročila vlade.

predlog sprememb ZOZKD še v pripravi; Ministrstvo za notranje zadeve pa je v tej zvezi navedlo, da podpira to Varuhovo priporočilo, ker veljavna ureditev glede dostopa do nacionalnih odškodninskih shem ni skladna z določbami Direktive 2011/36/EU, kakor tudi ne z Istanbulsko konvencijo in pozivi Sveta Evrope (GRETA). **Varuh pri tem priporočilu torej še vztraja.**



Varuh se je s **priporočilom št. 34 (2020)** obrnil na Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za notranje zadeve, Vlado Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije, da po posvetovanju z Varuhom ob pripravi novele ZVarCP ustanovijo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha ter za izvajanje te naloge zagotovijo kadrovska in finančna sredstva. To priporočilo, navkljub njegovi lanski ponovitvi, **ostaja nerealizirano**⁶⁹, pri čemer ga MNZ še vedno podpira, področje nacionalnega poročanja glede trgovine z ljudmi pa je tudi vključeno v vsebino novele ZVarCP, ki jo MP pripravlja v sodelovanju z institucijo Varuha. **Pri predmetnem priporočilu je tako treba še vztrajati.**



V lanskem letnem poročilu⁷⁰ je moral Varuh ponovno vztrajati na **priporočilu št. 61 (2019)** Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, da naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov, državnemu zboru pa, da naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola. Tudi v zadnjem vladinem odzivnem poročilu⁷¹ je MP v zvezi s tem pojasnilo, da bo po sprejetju ZVOP-2 mogoče pripraviti zakon o ratifikaciji prenovljenega besedila Konvencije št. 108 oziroma njenega protokola, ki vsebuje prečiščeno besedilo konvencije. MZZ pa je navedlo, da bo v skladu z ZZZ začelo in izvedlo postopek ratifikacije takoj, ko bo prejelo pobudo vsebinsko pristojnega resorja. ZVOP-2 je bil zdaj že sprejet. **Varuh pozdravlja, da je maja 2023 vlada vendarle predlagala ratifikacijo omenjenega protokola in da je nato državni zbor še isti mesec sprejel Zakon o ratifikaciji Protokola o spremembi Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 60/2023 – Mednarodne pogodbe št. 5/2023).**



Varuh je s **priporočilom št. 64 (2019)** priporočil Ministrstvu za kulturo, naj v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se glede uresničevanja določbe o prepovedi širjenja sovražstva v medijih (8. člen Zakona o Medijih) določili tudi:

1. način varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor),
2. ukrepi za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) in
3. sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora.

69 Str. 56 odzivnega poročila vlade.

70 Str. 226.

71 Str. 55 odzivnega poročila vlade.

Priporočilo še ni bilo realizirano. V Letnem poročilu za leto 2020 (str. 263) smo sicer zapisali, da je bilo dovolj jasno sporočeno, v katerih vidikih bi bile po našem mnenju potrebne spremembe obstoječe zakonodaje in da zato priporočila več ne ponavljamo, da pa bomo, če bomo v prihodnje naleteli na kakšen takšen konkretni primer, ponovno spomnili tudi na predmetno priporočilo. **Glede na vse večjo aktualnost razprav o ustreznem naslavljanju problematike sovražnega govora, in sovraštva v medijih priporočilo zopet ponavljamo.**



2.11.3 Nova priporočila

Varuh na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti naslavlja na oblasti dve novi priporočili:

17. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pripravi zakonodajne spremembe, na podlagi katerih bo tujcem, ki so zaradi nemožnosti odstranitve iz države ali iz drugih razlogov odvisni od pomoči države, na jasn in predvidljiv način zagotovljen dostop do potrebnega socialnega varstva.

18. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da prouči možnosti zbiranja osebnih podatkov o osebnih okoliščinah na podlagi petega odstavka 6. člena ZVOP-2.



2.12

SVOBODA IZRAŽANJA

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
4. Svoboda izražanja	8	38	8	15	15	0	0,00%	35	53	46	53	115,22%	151,43%	61
4.1 Svoboda izražanja	0	10	1	1	1		0,00%	4	0	8	11	137,50%	275,00%	11
4.2 Etika javne besede	4	14	5	11	11		0,00%	20	40	26	25	96,15%	125,00%	29
4.3 Dostop do informacij javnega značaja	1	10	1	3	3		0,00%	3	10	10	13	130,00%	433,33%	14
4.0 Svoboda izražanja - drugo	3	4	1				0,00%	8	3	2	4	200,00%	50,00%	7

2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na vseh podpodročjih področja svobode izražanja se je število obravnavanih zadev v letu 2022 gibalo blizu številki prejšnjega leta. Vsebinsko so glede na naravo področja zadeve nepresenetljivo zelo raznovrstne, v namen predstavitve v Letnem poročilu pa jih predstavljamo glede na nekaj najbolj izrazitih skupnih imenovalcev; nekatere zadeve pa so bile same zase tako zanimive in svojevrstne, da jih predstavljamo podrobneje.

Na podlagi prejetih pobud opažamo, da **ljudje neredko povezujejo svobodo izražanja misli s pravico do komentiranja na takšnem ali drugačem mestu svetovnega spleta**. V letu 2022 so pobudniki tako npr. problematizirali brisanje komentarjev na medijskem portalu 24ur.com, češ da velikokrat izbrišejo

»povsem nežaljive komentarje (pozitivne) v slovenskem jeziku« in da ko se ne sme napisati ničesar, kar ni po njihovi volji, prihaja do omejevanja svobode izražanja (**0.4-642/2022**, **0.4-301/2022** in **0.4-429/2022**); ali pa npr. opozarjali na brisanje komentarjev raznih spletnih prispevkov multimedijskega centra Javnega zavoda Radiotelevizije Slovenija (MMC RTV SLO), češ da njihova interna pravila ne morejo biti na ustavno pravico do svobode govora (**0.4-281/2022** in **0.5-115/2022**); ali pa npr., da Facebook »pogosto briše komentarje, ki se nanašajo na domnevno nezakonito ravnanje nekaterih politikov, zlasti Vlade Republike Slovenije« (**0.4-1217/2021**) oziroma da je »skupina za preganjanje sovražnega govora na Facebook« kršila pobudnikove pravice, ker so njegov komentar »blokiral zaradi neprimerne slike« (**0.4-476/2022**). **Varuh na podlagi svojih pristojnosti oziroma pooblastil (in še toliko bolj ob upoštevanju avtonomnosti urednikov medijev, utemeljene v 6. členu ZMed), seveda ne more posredovati neposredno pri novinarjih ali urednikih zaradi njihovih odločitev.** Pojasnjujemo pa pobudnikom v takšnih primerih, da pravice, obveznosti ter odgovornosti pravnih in fizičnih oseb oziroma javni interes Republike Slovenije na področju medijev opredeljuje zlasti ZMed. Slednji sicer ne predvideva podlage za zahtevo posameznika po objavi njegovega komentarja, mnenja ali prispevka, razen kadar se zahteva nanaša na objavo popravka oziroma odgovora (6. oddelek). Vsak spletni ali tiskani medij komentarje objavlja in briše v skladu s svojimi pravili oziroma pogoji komentiranja. ZMed v 6. členu med drugim določa, da delovanje medijev temelji na uredniški avtonomiji. Skladno s tretjim odstavkom 9. člena ZMed pa mora izdajatelj, ki v okviru medija dovoljuje komentiranje javnosti, oblikovati pravila za komentiranje ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti umaknjen v najkrajšem možnem času po prijavi oziroma v enem delovnem dnevu po prijavi.

Po drugi strani je Varuh prejel **tudi nekaj pobud, v katerih se je problematiziralo ravno raznorazne objave na spletnih družbenih omrežjih in se je želelo njihove odstranitve.** V eni izmed takšnih zadev je pobudnik npr. zaprosil Varuha za pomoč, ker je na Facebook prejel »značko najboljšega oboževalca SDS«, kar da je bila zanj »velika žalitev, javno je umazano ime« (**0.4-427/2022**); v drugi takšni zadevi pa je pobudnik npr. problematiziral Facebook skupino »Društvo za zaščito polpismenih«, češ da se z objavo profilov posameznikov in njihovih objav v skupini »posmehujejo in s tem žalijo nekatere druge uporabnike, ki pač niso tako veščji v pravopisu ali v slovenskem jeziku in pa zlasti preko telefona se lahko kaj hitro zatipkajo s tistimi malimi tipkami, verjetno pa niti ne vedo, da so jih objavili, torej brez njihove vednosti«, to vse pa, da nemara ni »zlorabljanje človekovih pravic in dostojanstva« (**0.4-450/2022**). Facebook ni državni organ, organ lokalne samouprave ali nosilec javnih pooblastil, zato Varuh pri njem v nobenem primeru ne more posredovati. Pojasnjujemo pa takšnim pobudnikom vsaj, da Facebook sicer odstranjuje vsebino, ki neposredno napada ljudi glede na glede na njihovo raso, etnično pripadnost, nacionalnost, versko pripadnost, spolno usmerjenost, spolnost, spol ali spolno identiteto, težjo invalidnost ali bolezen – ob tem sicer dovoljuje humor, satiro in podobne komentarje (šale, stand-up komedija, skladbe itd.). Umik spornih

vsebin lahko prizadeti posameznik sicer zahteva od ponudnika vsebine, to je neposredno od Facebooka ali od upravljavca strani oziroma tozadavnega profila. Objave, za katere se meni, da so neprimerne ali žaljive pa se lahko prijavi tudi z uporabo možnosti »poišči podporo ali prijavi objavo«, ki je na voljo ob vsaki objavi. Podobno smo pobudniku, ki se je na Varuha obrnil zaradi objave fotografije izгона slovenske družine v nacistično taborišče leta 1942 na Twitter profilu s pripisom, da družina odhaja na počitnice v spremstvu nemškega Rdečega križa, pojasnili, da je navedeno družbeno omrežje leta 2020 uvedlo prakso brisanja objav, v katerih se zanika holokavst, širi antisemitizem in podobne sovražne vsebine. (4.2-1/2022).

Varuh je zaznal tudi **nekaj nezadovoljstva z »izborom programskih vsebin Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija« (0.4-39/2022)** oziroma nad njegovo »programsko shemo« (0.4-186/2022) in »nenadnimi spremembami programa ... več trenutno (predvolilno) izbranih oddaj (Globus, Tarča, Studio City, Tednik)« (0.4-180/2022). Iz enakih razlogov, kot so zgoraj že navedeni, tudi v takšnih primerih Varuhovo posredovanje ne pride v poštev in je na mestu zlasti pojasnilo, da ima skladno z 9. členom Pravilnika o delovanju varuha pravic gledalcev in poslušalcev RTV Slovenija vsakdo pravico podati mnenje, pritožbo, vprašanje in predlog varuhinji pravic gledalcev in poslušalcev, če meni, da je v programskih vsebinah RTV Slovenija prišlo do kršitve njegovih pravic. Omenjena varuhinja je tako npr. tudi glede začasne ukinitve televizijskih oddaj Studio City, Tednik in Tarča v času pred parlamentarnimi volitvami objavila poročilo o zadevi (z mnenjem in priporočili)¹.

V zvezi z RTV Slovenija naj izpostavimo še, da se je eden izmed pobudnikov pritoževal, da je omogočila neprekinjeno spremljanje ukrajinskega radijskega programa in televizije preko svojega internetnega portala ter da je med spremljanjem tega programa vašo **pozornost pritegnila pogosta uporaba gesla „Slava Ukrajini - Herojem slava“!** Po pobudnikovih pojasnilih to geslo izvira z začetka 20. stoletja in so ga »med 2. svetovno vojno kot pozdrav uporabljali ukrajinski pripadniki formacij SS in pripadniki oboroženih formacij oz. enot UPA (Ukrajinske vstajniške vojske) in OUN, t. j. skrajnih nacionalistov«, v času Sovjetske zveze pa je bilo prepovedano. Pobudnika je zanimalo, »ali omenjeno geslo-pozdrav lahko opredelimo kot «nacistični simbol» oziroma kot uporabo nacističnih simbolov v javnosti«.

Ne nazadnje je že iz pobudnikovih navedb izhajalo, da omenjeni pozdrav vendarle nima (izključno) nacističnega značaja, ker je nastal že v začetku 20. stoletja, v novejši zgodovini pa naj bi predstavljal simbol demokracije in ukrajinske neodvisnosti², torej nekaj povsem nasprotnega nacizmu.

¹ https://img.rtv slo.si/_files/2022/03/18/46_399432580425842709_porocilo-o-odzivih-gledalcev-na-zacasno-ukinitev-oddaj-studio-city.pdf

² Gl. npr. https://en.wikipedia.org/wiki/Slava_Ukraini

Sicer pa gre v izhodišču spomniti, da izdajatelj medija samostojno oblikuje njegovo programsko zasnovo in nosi temeljno odgovornost za njeno izvajanje (9. člen ZMed), da dejavnost medijev temelji med drugim tudi na avtonomnosti urednikov (6. člen ZMed), odgovorni urednik pa da načeloma odgovarja za vsako objavljeno informacijo (tretji odstavek 18. člena ZMed). Dejavnost medijev temelji tudi na svobodi izražanja, nedotakljivosti in varstvu človekove osebnosti in dostojanstva, na svobodnem pretoku informacij in odprtosti medijev za različna mnenja, prepričanja in za raznolike vsebine, na avtonomnosti urednikov, novinarjev in drugih avtorjev pri ustvarjanju programskih vsebin v skladu s programskimi zasnovami in profesionalnimi kodeksi, ter na osebni odgovornosti novinarjev oziroma drugih avtorjev prispevkov in urednikov za posledice njihovega dela (6. člen ZMed). V 8. členu ZMed pa je obenem tudi določeno: »Prepovedano je z razširjanjem programskih vsebin spodbujati k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost.«

»Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja«, se glasi drugi stavek 39. člena URS. Svoboda izražanja je človekova pravica in temeljna svoboščina, glede katere tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v svoji judikaturi³ pogosto navaja, da pomeni enega izmed temeljev demokratične družbe, pogojev za njen napredek in za razvoj vsakega človeka. Svoboda izražanja zaseda osrednje mesto v ustavni hierarhiji vrednot, saj je temelj in nepogrešljiv pogoj skoraj vsake druge svobode. Omenjeno sodišče v svojih sodbah tudi poudarja, da se svoboda izražanja ne nanaša le na informacije ali ideje, ki jih sprejemamo naklonjeno, ki jih dojemamo kot neškodljive ali se do njih niti ne opredeljujemo, temveč zajema tudi tiste, ki prizadenejo, šokirajo ali vznemirjajo bodisi državo ali pa katerikoli del prebivalstva. To terja zahteva po pluralizmu, tolerantnosti in širini duha, brez katerih ni demokratične družbe.

Svoboda izražanja sicer ni absolutna človekova pravica pač pa je omejena s pravicami drugih. Varovana je do meja, ko bi posameznik s svojim izražanjem na primer spodbujal neenakopravnost, nestrpnost, nasilje ali vojno (63. člen URS). KZ-1 v prvem odstavku 297. člena določa: »Kdor javno spodbuja ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestrpnost, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali katerikoli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev, se kaznuje z zaporom do dveh let.«. Po 146. členu ZKP lahko kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, naznani vsakdo, in sicer policiji ali državnemu tožilstvu.

Konkretno **glede nacističnih pozdravov pa gre zlasti pojasniti da v Republiki Sloveniji sami po sebi niso prepovedani** (v Nemčiji te na primer prepoveduje Strafgesetzbuch v 86.a členu), lahko pa so obravnavani v kontekstu zgoraj omenjenega člena kazenskega zakonika, ali pa v kontekstu morebitnih kršitev

3 Gl. zlasti sodbo Handyside v. Združeno kraljestvo z dne 7. 12. 1976.

javnega reda in miru, kot so opredeljene v ZJRM-1, npr. nedostojno vedenje (7. člen). **(4.2-3/2022).**

Eden izmed drugih pobudnikov je bil v podobno smer še bolj konkreten naveden, da je **podjetje Facebook spremenilo politiko svojega delovanja na način, da v določenih primerih na svoji platformi dovoljuje elemente sovražnega govora, in sicer proti ruskim vojakom (z izjemo vojnih ujetnikov) ter proti Rusom v kontekstu ruske vojne invazije na Ukrajino.** Vsebinska sprememba politike Facebooka sicer ni bila povsem jasna, vendarle pa je kazalo, da se ne nanaša na objave v Republiki Sloveniji (iz povezave, ki jo je posredoval pobudnik, je bilo razvidno, da se nanaša na Armenijo, Azerbajdžan, Estonijo, Gruzijo, Livo, Lativijo, Poljsko, Romunijo, Rusijo, Slovaško in Ukrajino). Ob tem tudi ne gre spregledati, da je predstavnica Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove Elizabeth Throssell glede omenjene zadeve izrazila zaskrbljenost⁴, in sicer v luči prava človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava. Menila je tudi⁵, da je to vprašanje zaskrbljujoče, saj je tvegano z vidika pojavljanja, spodbujanja in dopuščanja sovražnega govora, usmerjenega proti Rusom na splošno. Podobnega mnenja je bila tudi predstavnica generalnega sekretarja Združenih narodov, Stephane Dujarric, in sicer⁶, da z njihovega vidika ostro nasprotujejo vsakršnemu sovražnemu govoru in vsakemu pozivanju k nasilju ter da je tovrstni govor nesprejemljiv, ne glede od kod prihaja. **4.2-2/2022.**

V javnosti je precej burne odzive sprožila tudi oddaja Kdo vam laže na Nova24TV. Eden izmed pobudnikov se je tako zaradi zgroženosti nad izjavami gledalca in voditelja v navedeni oddaji, v kateri sta pozivala k oboroževanju v namen družbenega obračuna⁷, obrnil na Varuha s pobudo za ukrepanje. Varuh sicer razume prizadetost zaradi takšnih izjav, a na podlagi svojih pristojnosti ne more posredovati pri fizičnih ali pravnih osebah brez javnih pooblastil. Pokomentiramo pa sicer lahko, da že Ustava v 63. členu določa, da je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti, prav tako je slednje kaznivo dejanje na podlagi prvega odstavka 297. člena KZ-1, ZVarD pa takšna dejanja šteje k hujšim prepovedanim dejanjem (10. člen). Kakor koli že, Varuh je takrat tudi zasledil, da so zadevo v tem času že obravnavali na Generalni policijski upravi, kjer so jo preverjali z vidika prekrška kot kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Zadeva je bila prav tako tudi že v obravnavi pri pristojnem tožilstvu ter Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, ali prišlo do spodbujanja nestrpnosti. **4.2-6/2022.**

⁴ Povzeto na primer na <https://www.dawn.com/news/1679570>

⁵ Navedeno na <https://www.cncb.com/2022/03/11/russia-opens-criminal-case-against-meta-over-death-calls-on-facebook.html>

⁶ Objavljeno na <https://www.republicworld.com/world-news/russia-ukraine-crisis/un-condemns-facebook-owner-meta-for-allowing-hate-speech-against-russians-article-show.html>

⁷ Besede gledalca, ki je poklical v oddajo, so konkretno bile: »Borba za Slovenijo se bo sedaj ponovila ./../ Tisti, ki imate orožje doma, ga ne predajte policiji. Tisti, ki ga nimamo, si ga bomo nabavili, da se obračunamo,«; voditelj oddaje pa je to pokomentiral konkretno z: »Prišli so s krvjo na oblast, očitno bodo z oblasti samo na silo šli.«

Zelo odmeven v javnosti je bil tudi samomor enega izmed uveljavljenih slovenskih likovnih umetnikov po izbruhu afere Fotopub. Ena izmed pobudnic pa je v tej zvezi od Varuha **želela** presojo medijskega poročanja o omenjeni smrti, **češ da je umrli postal tarča medijskega pogroma, obsojajočih in sramotilnih zapisov.** Kot smo pojasnili že njej, osebne pravice posameznika praviloma prenehajo z njegovo smrtjo, kljub temu pa se zaščita nekaterih vidikov osebnostnih pravic lahko uresničuje tudi po smrti posameznika. Pietetna čustva svojcev do pokojnika so varovana v okviru osebne pravice do duševne integritete (35. člen Ustave), kar je pripoznalo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije⁸. Svojci umrlega bi zoper kršitelja denimo lahko vložili tožbo na podlagi 134. člena OZ, ki določa, da ima vsakdo pravico zahtevati od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebne in družinskega življenja ali kakšna druga osebna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice. Zoper medijske objave, na katere je opozorila pobudnica, bi torej po formalno-pravni poti lahko ukrepale le pokojniku najbližje osebe, če bi se za to odločile. Varuh pa je pobudnico seznanil, da se zaradi kršitev etničnih standardov novinarskega poročanja lahko vsakdo obrne tudi na Novinarsko častno razsodišče, ki je neformalno telo, pristojno za obravnavo domnevnih kršitev Kodeksa novinarjev Slovenije⁹. Glede pobudničine bojazni, da bi izpostavljeno medijsko poročanje lahko okrnilo korektnost in nepristranskost sodne preiskave, pa je Varuh **še pojasnil, da se kazenski postopek lahko vodi le zoper živega obdolženca – skladno s 139. členom ZKP-1 se kazenski postopek s sklepom ustavi, če se med kazenskim postopkom ugotovi, da je obdolženec umrl. 4.2-9/2022.**

Žal pa smo obravnavali tudi zadevo, v kateri se je pokazalo, kako nevarna je lahko zamenjava identitete osumljenega z naključnim soimenjakom. Na Varuha se je namreč obrnila mati otroka, ki je bil **žrtev spletnega nasilja, kot posledice nepremišljene medijske objave** Slovenskih novic, ki so še pred obravnavo pred preiskovalnim sodnikom razkrile polno ime osumljenca grozljivega zločina poškodovanja dekleta v Mariborskem mestnem parku. Pobudničin sin je bil po naključju soimenjak osumljenega, ker pa v medijih še ni bilo fotografije osumljenca, so se na njenega sina usuli siloviti pritiski s strani javnosti (komentarji na družabnih omrežjih, zahteve po spletnem in telefonskem stiku, neprijetna vprašanja v domačem okolju, med sosedi, znanci, v šoli in službi). Neki uporabnik socialnega omrežja Tik Tok je celo objavil video, v katerem je prikazal nekaj s spleta snetih fotografij pobudničinega sina in jih

8 V točki 5 odločbe številka Up-2155/08-10 z dne 1. 10. 2009 je med drugim zapisalo, da je pieteta spoštovanje ter spomin na osebnost umrlega, ki ga posameznik goji v skladu s svojim prepričanjem; da je kot osebna pravica do duševne integritete del njegove zasebnosti ter da sta v tem okviru varovana osebno čustvovanje in notranje duševno življenje.

9 Ta med drugim v 17. členu določa, da mora novinar spoštovati pravico posameznika do zasebnosti in se izogibati senzacionalističnemu in neupravičenemu razkrivanju njegove zasebnosti v javnosti. V skladu z določbo 23. člena tega kodeksa pa lahko novinar o samomoru in poskusu samomora poroča le, če to narekuje javni interes.

pospremil s hujskaškimi besedami: »... **ljudje, nič skrbet, pravici bo zadoščeno, ker v zaporu zelo radi poskrbijo za take primerke, kakor je ta**«. Pobudnica je navedla, da je na policiji izvedela, da zadeva ni predmet pregona po uradni dolžnosti in da lahko povzročitelja preganja le z zasebno tožbo. S tem se ni mogla strinjati – poudarila je, da je njenega sina pred nadlegovanjem sicer uspela zaščiti družina, vendar pa da žrtve spletnega nadlegovanja, še posebno otroci ali najstniki, nimajo vselej te sreče. Menila je, da bi morali biti povzročitelji (oseba, ki je objavila hujskaški video na Tok Toku, avtor članka in urednik časopisa Slovenske novice) ustrezno kaznovani, in da bi morali postopki teči po uradni dolžnosti.



Varuh ob različnih priložnostih¹⁰ opozarja na nedopustnost ,medijskega sojenja', to je vnaprejšnje javne obsodbe posameznikov, o katerih se pristojna sodišča še niso izrekla s pravnomočno sodbo. Še posebej to velja za osumljene osebe v predkazenskem postopku. Če že okoliščine primera dajejo zakonsko podlago za uporabo policijskih pooblastil, to še ne dovoljuje nepotrebne in ponižujočega izpostavljanja osumljenih oseb tovrstni medijski pozornosti. Varuh pri svojem delu ugotavlja, da mediji v želji po večji branosti in zaslužkih pogosto prekomerno posegajo v osebne pravice ter domnevo nedolžnosti udeležencev medijsko izpostavljenih zgodb. Varuh na to v svojih letnih poročilih že več let opozarja tudi državni zbor¹¹ in mu predlaga uzakonitev civilne kazni, to je posebne (višje) odškodnine, ki bi jo morala oškodovancem plačati medijska hiša, ki bi nezakonito posegla v osebne pravice posameznika. Varuh namreč meni, da bi le takšna grožnja denarne kazni lahko odvratalno vplivala na nesprejemljive novinarske prakse. Tokratni primer je problematiki medijskega sojenja dodal še posebej zaskrbljujoč vidik, to je zamenjavo identitete osumljenega z naključnim soimenjakom, ki ima zanj lahko zelo hude posledice¹².

Iz pobudničinega dopisa pa sicer ni bilo razvidno, katero kaznivo dejanje je prijavila policiji in glede katerega kaznivega dejanja je prejela informacijo o tem, da se ga lahko preganja le z zasebno tožbo. Pobudničina natančnejša pojasnila o tem bi omogočila boljše razumevanje njene kritike systemske ureditve pregona kaznivih dejanj, povezanih s spletnim nadlegovanjem. Glede na opis primera objave na Tik Toku pa je bilo po oceni Varuha videti, da bi v zadevi njenega sina morda lahko šlo (tudi) za kaznivo dejanje neupravičenega slikovnega snemanja iz 138. člena Kazenskega zakonika (KZ-1)¹³ ali morda za zlorabo

¹⁰ Npr. na str. 191 Letnega poročila Varuha za leto 2014.

¹¹ Npr. že na str. 26 Letnega poročila Varuha za 2009 ali na str. 27 Letnega poročila Varuha za leto 2011.

¹² Na hude posledice zamenjave identitete (v sicer sodnih postopkih) je Varuh opozoril v primeru »Tragična posledica zaporednih napak policije in sodišča« z dne 18. 1. 2012, ki je objavljen na spletni strani Varuha <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/tragicna-posledica-zaporednih-napak-policije-in-sodisca/>

¹³ Ta v prvem odstavku določa: »Kdor neupravičeno slikovno snema ali naredi slikovni posnetek drugega ali njegovih prostorov brez njegovega soglasja in pri tem občutno poseže v njegovo zasebnost ali kdor tako snemanje neposredno prenaša tretji osebi ali ji tak **posnetek prikazuje ali kako drugače omogoči, da se z njim neposredno seznaní, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do enega leta.**«

osebnih podatkov iz 143. člena Kazenskega zakonika (KZ-1)¹⁴. Obe omenjeni kaznivi dejanji pa se ne preganjata na zasebno tožbo, pač pa na predlog oziroma po uradni dolžnosti. 4.2-10/2022.

Ob koncu pričujočega pregleda obravnavanih konkretnih zadev, pa je še na abstraktni ravni žal treba zaključiti s ponovitvijo splošne kritike, **da še vedno ni bila sprejeta novela ZMed, s katero bi se glede uresničevanja določbe o prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen) določili tudi načini varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), ukrepi za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) in sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora.**



Posebej o dostopu do informacij javnega značaja

V kontekstu dostopanja do informacij javnega značaja **lahko tokrat začnemo z dobrodošlimi premiki – Republika Slovenija je naposled le ratificirala Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.** Naj spomnimo, da je naša država omenjeno (t.i. Tromsøvsko) konvencijo podpisala že v letu 2009, takrat pa je bilo to po besedah tedanje slovenske vlade kot predlagatelja narejeno, ker *»bi bilo primerno, da bi Republika Slovenija med prvimi podpisala navedeno konvencijo in s tem dejanjem k podpisu spodbudila tudi druge države, s čimer bi pripomogla, da bi konvencija kar čim prej začela veljati.«*¹⁵ Omenjena konvencija je v posledici zadostnega števila ratifikacij (10), med katerimi pa ni bilo slovenske, začela veljati 1. 12. 2020. Varuh je zato **na lastno pobudo** poizvedoval o okoliščinah v zvezi s postopkom za ratifikacijo predmetne mednarodne pogodbe oziroma o tem, zakaj do ratifikacije še ni prišlo. Na podlagi prejetih pojasnil je med drugim začudila ugotovitev, da je od podpisa konvencije preteklo že več kot desetletje, v tem času pa ni bila opravljena niti redakcija. Varuh je tako dalj časa priporočal, da do ratifikacije predmetne konvencije čim prej pride, v zadnjem mesecu leta 2022 pa je Vlada Republike Slovenije nato vendarle določila besedilo predloga zakona o ratifikaciji in ga poslala v obravnavo Državnemu zboru, ki je navedeni zakon nato v začetku leta 2023 tudi sprejel. Varuh si na podlagi kronologije in izkušenj v zvezi z opisano ratifikacijo razlaga, da je bistveno pripomogel, da je do nje naposled le prišlo.



Glede konkretnih zadev, v letu 2022 obravnavanih na podpodročju dostopa do informacij javnega značaja, pa ostaja glavna ugotovitev, da **podobno kot glede osebnih podatkov, tudi tu velikokrat takoj pomislijo na Varuha, četudi se je treba v takšnih primerih najprej obrniti na Informacijskega pooblaščenca (nekateri pa slednje tudi storijo, a obenem tudi Varuhu takšno vlogo že takrat posredujejo v vednost).** V največ tovrstnih zadevah moramo pobudnikom

¹⁴ Ta v prvem odstavku določa: »Kdor brez podlage v zakonu ali v osebni privolitvi posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, osebne podatke, ki se obdelujejo na podlagi zakona ali osebne privolitve posameznika, posreduje v javno objavo ali jih javno objavi, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do enega leta.«

¹⁵ Gl. Pobuda za podpis Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov; klasifikacijska številka: 010-01 / 09 - 0019; EPA: 394 - V.

tako še vedno pojasnjevati zlasti glede subsidiarnosti Varuhovega posredovanja in pa, da je skladno s 23. členom ZDIJZ organ dolžan o zahtevi prosilca odločiti nemudoma, najkasneje pa v roku 20 delovnih dni od prejema popolne zahteve, oziroma da če organ v navedenem roku ne omogoči prosilcu dostopa do informacije in hkrati ne izda in ne vroči prosilcu pisne odločbe, se šteje, da je zahtevo zavrnil, zoper odločbo, s katero je organ odločil o zahtevi za dostop ter zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel (enako tudi pride do molka organa), pa ima prosilec (najprej) pravico do pritožbe Informacijskemu pooblaščenču. Organi, čez katere se v tem kontekstu pritožujejo pobudniki, so raznoliki, od npr. sodišč (**0.5-174/2022**), ministrstev (**0.5-208/2022**), Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (**0.4-704/2022** in **0.5-160/2022**) in Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (**0.5-2/2022**), pa vse do občin (**0.5-13/2022**, **0.4-359/2022** in **14.0-12/2022**).

Varuh pa je npr. tudi pojasnjeval, da **organ ni dolžan za potrebe dostopa do informacij javnega značaja ustvariti dokumentov, ki jih zahteva prosilec**. Konkretno je pobudnica navajala, da je na Nacionalni inštitut za javno zdravje naslovila vprašanje, »koliko je tistih, ki so se cepili in so umrli (ne nujno zaradi cepiva, ampak s cepivom)« in prejela odgovor, da se teh podatkov »rutinsko ne zbira, obdeluje in prikazuje«, v ta pojasnila pa je dvomila.

V 4. členu ZDIJZ je določeno, kaj je informacija javnega značaja - to je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Da je organ zavezanec dolžan omogočiti dostop do informacij javnega značaja, morajo biti izpolnjeni trije pogoji, in sicer mora informacija izvirati iz delovnega področja organa, organ mora z njo razpolagati, nahajati pa se mora v materializirani obliki¹⁶. Vezano na dileme pobudnice je Varuh posebej izpostavil, da organ ni dolžan za potrebe dostopa do informacij javnega značaja ustvariti dokumente, ki jih zahteva prosilec¹⁷. Če določena informacija ne obstaja v obliki dokumenta v smislu ZDIJZ, tudi ne more biti dostopna kot informacija javnega značaja, saj je organ ni dolžan na novo ustvariti¹⁸. **4.3-1/2022**.

Eno izmed pobudnic pa je npr. **skrbelo, da bi sicer spisala zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, da pa je brezposelna in nima denarja, da bi krila tozadevne stroške**. V tej smeri gre pojasnilo, da stroške posredovanja ureja 34. člen ZDIJZ: v prvem odstavku omenjenega člena je določeno, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, kadar ne terja izvajanja delnega dostopa v skladu s 7. členom; drugi odstavek istega člena pa določa, da lahko za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije organ prosilcu zaračuna le materialne stroške, zaradi ekonomičnosti pa se

16 Prim. sodbo Upravnega sodišča UPRS Sodba II U 58/2020-11 z dne 12. 8. 2021, točka 9.

17 Prim. sodbo Upravnega sodišča UPRS Sodba II U 504/2016-16 z dne 6. 12. 2017, točka 11.

18 Prim. sodbo Vrhovnega sodišča številka X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018, točka 9.

ne zaračuna materialnih stroškov posredovanja informacij, ki ne presegajo 20 evrov (z vključenim DDV). Način posredovanja informacij javnega značaja prosilcem in v svetovni splet, zaračunavanje stroškov takega posredovanja, ceno in druge pogoje ponovne uporabe informacij javnega značaja ter poročanje o zagotavljanju dostopa do informacij javnega značaja pa podrobneje določa Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki v 17. členu tudi določa enotni stroškovnik (ZDIJZ v prvem odstavku 36. člena sicer določa, da mora vsak organ stroškovnik objaviti v svojem katalogu informacij javnega značaja ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu). Po 16. členu navedene uredbe organ, takrat ko materialni stroški presegajo 20 evrov (z vključenim DDV), zaračuna prosilcu materialne stroške za posredovanje naslednjih informacij: (1.) prepisa, fotokopije ali nosilca elektronskega zapisa zahtevane informacije, pri čemer se kot prepis šteje izdelava kakršnegakoli dvojnika s tehničnimi sredstvi; (2.) pretvorbo informacije iz elektronske v fizično obliko, če je informacija izključno v elektronski obliki, prosilec pa želi informacijo prejeti v fizični obliki; (3.) pretvorbo informacije iz fizične v elektronsko obliko, če je informacija izključno v fizični obliki, prosilec pa želi informacijo prejeti v elektronski obliki; (4.) izdelavo fotokopije zaradi izvajanja delnega dostopa za vpogled v dokumente, ali (5.) poštnino za pošiljanje po pošti.

V tretjem odstavku 16. člena pa ista uredba določa, da organ ne zaračuna stroškov: (1.) za vpogled v dokumente, kadar ne gre za izdelavo fotokopije zaradi izvajanja delnega dostopa za vpogled v dokumente; (2.) za vpogled v dokumente v elektronski obliki, ne glede na izveden delni dostop, če se ga opravi v elektronski obliki; (3.) za telefonsko posredovanje informacij; (4.) za posredovanje informacij po elektronski pošti, če ne gre hkrati za primere iz 3. točke prejšnjega odstavka; ali za posredovanje informacij po telefaksu, ki skupaj ne presegajo petih strani. Organ posreduje informacije glede na tehnične pripomočke, s katerimi razpolaga.

Morebitni strošek za posredovanje informacij javnega značaja je torej odvisen od vrste okoliščin, med drugim tudi od tega, v kakšni obliki se informacije nahajajo pri organu, oziroma na kakšen način se prosilec želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Pozabiti pa sicer ne gre 36. člena ZDIJZ, ki določa, da je organ dolžan prosilca opozoriti na plačilo stroškov in, če prosilec to zahteva, mu **mora organ vnaprej sporočiti višino stroškov, ki mu jih bo zaračunal za posredovanje informacij.** 4.3-1/2022.

2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



Varuh je s **priporočilom št. 21 (2021)**¹⁹ priporočil Ministrstvu za zunanje zadeve, da poskrbi, da bo čim prej prišlo do ratifikacije Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov. Omenjena konvencija je bila v januarju 2023 ratificirana, **priporočilo pa s tem šteje za realizirano.**

2.12.3 Nova priporočila

Varuh na predmetnem področju tokrat ne naslavlja na oblasti nobenega novega priporočila.

¹⁹ Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 229.

2.13

ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
5. Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev	7	3	8	25	24	5	20,83%	17	17	19	28	147,37%	164,71%	35
5.1 Pravica do zbiranja in združevanja	0		3	4	4		0,00%	2	7	4	4	100,00%	200,00%	4
5.2 Volilna pravica	5	3	1	17	16	5	31,25%	8	4	2	20	1000,00%	250,00%	25
5.3 Pravica do referendumskega odločanja	1		2	1	1		0,00%	1	0	9	1	11,11%	100,00%	2
5.4 Pravica do peticije	1		0				0,00%	0	0	0	0	0,00%	0,00%	1
5.0 Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev - drugo	0		2	3	3		0,00%	6	6	4	3	75,00%	50,00%	3

2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Glede na t. i. supervolilno leto 2022 ne preseneča, da je Varuh daleč največ zadev na tu obravnavanem področju obravnaval v zvezi z volilno pravico. Porast tovrstnih pobud je bil v primerjavi s predhodnim letom nepresenetljivo izrazit, toda absolutno število vendarle niti ni bilo tako zelo veliko. Nepresenetljivo je bilo tudi – zlasti zaradi prenehanja tozadevnih vladnih odlokov (s katerimi so bili v času epidemije covid-19 od 27. 2. do 17. 3. in od 1. do 18. 4. 2021 shodi prepovedani, od 18. do 31. 3. in od 23. 4. do 14. 5. 2021 pa bili omejeni na maksimalno deset udeležencev) in tudi odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi št. U-I-50/21, s katero se je opredelilo, da sta ob ukrepa močno posegla v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj in da ob celi paleti drugih milejših ukrepov iz primerjalnega prava nista bila nujna – da število zadev v zvezi z zbiranjem v letu 2022 ni poraslo. Kot vsako leto smo obravnavali tudi nekaj zadev v zvezi z združevanjem (v društva).

2.13.1.1 Posebej o pravici do zbiranja

Lani smo poročali,¹ da je proti koncu leta 2021 zaskrbelo informacija, da je **Državno odvetništvo vložilo prvo tožbo zoper domnevnega organizatorja protestov, in sicer ob sklicevanju MNZ in policije, da neprijavljeni protesti povzročajo škodo**, in da zadevo še preučujemo. V začetku leta 2022 smo se pri Varuhu tako na lastno pobudo obrnil na omenjenega toženca s povabilom, naj nam, če navedbe v sredstvih javnega obveščanja o zahtevkih države za povračilo stroškov varovanja protesta držijo, posreduje relevantno dokumentacijo in nas seznani s tem, v kateri fazi so morebitni pravni postopki zoper njega. Po prejemu potrebnega gradiva od njegove odvetnice **se je Varuh skladno s 25. členom ZVarCP (t. i. *amicus curiae*) odločil pripraviti mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin za tri sodne zadeve**: posredovali smo ga Okrajnemu sodišču v Ljubljani glede zadeve pod opr. št. III P 1621/2021, o tožbi Republike Slovenije zaradi plačila 2.255,42 evra s pripadki; Okrajnemu sodišču v Ljubljani glede zadeve pod opr. št. III P 252/2022, o tožbi Republike Slovenije zaradi plačila 3.778,12 evra s pripadki; in Okrožnemu sodišču v Ljubljani, v zadevi pod opr. št. I P 233/2022, o tožbi Republike Slovenije zaradi plačila 34.340,56 evra s pripadki. Naj pripomnimo še, da Varuh, upošteva položaj sodstva oziroma sodnikov v državni ureditvi, sicer le izjemoma uporablja navedeno možnost iz 25. člena ZVarCP, ko gre za sodne postopke. Predmetnega Varuhovega mnenja sodiščem v tem poročilu seveda ne gre ponavljati v vseh podrobnostih, upoštevajoč nedvomno tudi velik, širše začrtan družbeni pomen zadeve, pa želimo tukaj predstaviti vsaj bistvo tozadevne argumentacije.

¹ Gl. str. 395 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

V izhodišču gre upoštevati, da **svoboda (mirnega) zbiranja in združevanja – skupaj s svobodo izražanja – velja za enega bistvenih gradnikov demokratične družbe**. To temeljno svoboščino vsakomur jamčita tako 42. člen Ustave kot tudi 11. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) zavzema stališče, da **svobode zbiranja in združevanja ne gre razlagati ozko**.² Država je obvezana omogočiti zbiranje na zelenem kraju, dopustne omejitve te pravice pa so lahko ukrojene le ozko – imeti morajo zakonito podlago, upošteva vse relevantne okoliščine konkretnega primera, pa je vselej treba tehtati med pravico do zbiranja in združevanja in legitimnimi cilji, ki jih zasleduje omejitev te pravice ali poseg vanjo. Svoboda zbiranja in združevanja je povezana tudi s svobodo izražanja (39. člen URS in 10. člen EKČP), pri čemer **gre pri svobodi združevanja za izražanje mnenj in stališč skupaj z drugimi**.³

V konkretnem primeru se je torej kazalo, da je toženec z objavo napovedi shoda in vabljenjem k udeležbi izvrševal zlasti svojo svobodo izražanja, z udeležbo in dejavnostjo na shodu samem pa ustavno svobodo zbiranja in združevanja. Od njega je nato država terjala vračilo stroškov dela policije, saj naj bi organiziral neprijavljen protest oziroma protest, za katerega ni pridobil dovoljenja, pri tem pa naj bi protest oglaševal in k udeležbi na njem vabil z objavami na socialnem omrežju Facebook ter bil s tem organizator konkretnega protesta.

Niti svoboda izražanja niti svoboda zbiranja (in združevanja) sicer nista absolutni in so na načelni ravni torej dopustni tudi posegi vanju. Spomniti pa gre zlasti, da je ESČP že zavzelo stališče, da je **obsodba za pozivanje k udeležbi na javnem dogodku** (po spletu) poseg v svobodo izražanja, vendar razumljeno v luči svobode združevanja – pri čemer mora biti takšen poseg predpisan z zakonom, zasledovati mora enega ali več legitimnih ciljev, ki so določeni v drugem odstavku 10. člena EKČP, ter je nujen v demokratični družbi za doseg navedenega cilja, sicer gre za kršitev navedenega konvencijskega člena;⁴ kadar gre za **obsodbe za organizacijo mirnega protesta**, pa ESČP zadevo presodi z vidika 11. člena EKČP.⁵

Svoboda zbiranja in združevanja ne varuje protestov, pri katerih imajo organizatorji in udeleženci nasilne namene – bistvo svoboščine je v mirnem izražanju mnenj skupaj z drugimi ter zagotovitvi foruma za javno razpravo in odprto izražanje stališč. Če je zbiranje mirno in udeleženci niso nasilni, tudi ESČP poudarja, da **morajo države pokazati določeno stopnjo tolerance, čeprav je protest neprijavljen ali celo nedovoljen**⁶ – toleranco mora pokazati ne le v

2 Sodba velikega senata ESČP v zadevi Kudrevičius in drugi proti Litvi s15. 10. 2015, zlasti § 91.

3 Sodba ESČP v zadevi Primov in drugi proti Rusiji z 12. 6. 2014, § 91.

4 Sodba ESČP v zadevi Elvira Dmitriyeva proti Rusiji s 30. 4. 2019.

5 Sodba ESČP v zadevi Kudrevičius, § 85.

6 V zadevi Oya Ataman proti Turčiji (sodba ESČP s 5. 12. 2006) je pritožnik npr. organiziral nezakonit shod, vendar ni bilo dokazov, da bi shod predstavljal nevarnost za javni red, z izjemo možnosti motenja prometa. ESČP je tako ocenilo, da je bila intervencija policije, ki je vključevala uporabo solzivca, nesorazmerna in nepotrebna za preprečitev nereda. Ker demonstranti niso bili nasilni, bi morali oblastni organi pokazati določeno stopnjo tolerance do mirnega združevanja.

zvezi z uporabo sile, ampak tudi pri nadziranju protesta in kaznovanju ter drugačnem ukrepanju *po* protestu. Tu pa niti iz konkretne tožbe same ni izhajalo, da bi bil shod nasilen ali da bi imel toženec v zvezi s shodom nasilne namene, pač pa je bilo iz nje razbrati, da je predmetni shod potekal mirno oziroma da so udeleženci konkretnega shoda in njegovi domnevni organizatorji izvrševali svobodo mirnega (tj. nenasilnega) zbiranja in združevanja. Tožbeni očitke, da je shod potekal na javnih cestah in pred varovanimi objekti ter da bi lahko zaradi vabljenja nedoločenega števila ljudi potencialno prišlo do nasilja in izvajanja prepovedanih dejanj na shodu, ne vpliva na ugotovitev, da je toženec izvrševal pravico do mirnega zbiranja. ESČP je že pojasnilo, da pojem mirnega zbiranja ne vključuje zbiranj, na katerih imajo organizatorji in udeleženci *nasilne namene* ali spodbujajo nasilje ali drugače odklanjajo temelje demokratične družbe.⁷ **Pri presoji, ali zbiranje predstavlja izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, je ključen namen, ne pa verjetnost, da bo morebiti lahko prišlo do nasilja zaradi odziva drugih skupin ali dejavnikov.** Praviloma se domneva, da imajo organizatorji in udeleženci zbiranja miren namen, razen kadar obstajajo prepričljivi dokazi o tem, da nameravajo biti nasilni ali spodbujati k nasilju.⁸

Tudi dejstvo, da shod ni bil prijavljen oziroma da zanj ni bilo pridobljeno dovoljenje skladno z ZJZ, ne pomeni, da udeležencev in organizatorjev shoda ne ščiti svoboda zbiranja in združevanja. Upošteva presojo ESČP, vprašanje, ali določeno druženje spada v okvir konvencijsko avtonomnega pojma »mirnega zbiranja in združevanja« v smislu prvega odstavka 11. člena EKČP in kolikšno zaščito takšnemu druženju nudi omenjena konvencijska določba, **ni odvisno od tega, ali je izvedeno v skladu s postopkom, ki ga ureja nacionalno pravo** – šele ko ESČP zaključi, da spada v okvir zaščite 11. člena EKČP, imata lahko klasifikacija in ureditev zbiranj po nacionalnem pravu vpliv na presojo ESČP. Relevantno je za nadaljnje vprašanje o negativni obveznosti države (ali je omejitev varovane svoboščine upravičena po drugem odstavku 11. člena EKČP) in o oceni pozitivnih obveznosti države (ali je vzpostavila pravično ravnotežje med nasprotujočimi si interesi).⁹

Stališče ESČP je, da pojem »poseg« v svobodo zbiranja in združevanja vključuje ukrepe pred **protestom, med in po njem.**¹⁰ Med tovrstno ukrepanje po shodu lahko torej sodi tudi tožbeni zahtevek zoper domnevne organizatorje za povračilo stroškov varovanja protesta. Če namreč obstaja jasna in priznana povezava med posameznikovim izvrševanjem svobode združevanja in ukrepanjem zoper njega, gre za posege v svobodo zbiranja in združevanja iz 11. člena

7 Sodba ESČP v zadevi Kudrevičius, § 91–92.

8 Sodba ESČP v zadevi Saghatelyan proti Armeniji z 20. 9. 2018, § 230–233. Še več, posameznik ne preneha uživati pravice do mirnega zbiranja zaradi sporadičnega nasilja ali prepovedanih ravnanj drugih med protestom, če sta njegov namen in njegovo obnašanje mirna (prim. sodbo ESČP v zadevi Ezelin proti Franciji s26. 4. 2009, zlasti § 53, in sodbo v zadevi Primov in drugi proti Rusiji z 12. 6. 2014, § 155).

9 Sodba velikega senata ESČP v zadevi Navalnyy proti Rusiji s 15. 11. 2018, § 99.

10 ESČP zavzema stališče, da pojem »omejitev« po drugem odstavku 11. člena EKČP zajema tudi ukrepanje (denimo ukrepanje kaznovalne narave), do katerega ne pride pred zbiranjem ali med njim, temveč po njem (sodba ESČP v zadevi Ezelin, zlasti § 39).

EKČP.¹¹ Tak **poseg v svobodo zbiranja in združevanja pa je lahko dopusten samo, če**: je zakonit; zasleduje enega od določenih legitimnih ciljev; je sorazmeren v ožjem smislu.

Določilo drugega odstavka 11. člena EKČP, da je mogoče izvrševanje pravice do svobode zbiranja in združevanja omejiti samo z zakonom« (angl.: *prescribed by law*), ne zahteva le, da ima določen ukrep, ki pomeni poseg v svoboščino, pravno podlago, temveč tudi, da je ta **pravna podlaga ustrezne kakovosti – biti mora dostopna, njeni učinki pa predvidljivi**.¹² Ob tem velja najprej poudariti, da ZJZ predvideva tudi možnost izvedbe neprijavljenih shodov in shodov, za katere ni bilo pridobljeno dovoljenje.¹³ Zgolj dejstvo, da je bil shod neprijavljen oziroma da zanj ni bilo pridobljeno dovoljenje (če se to po ZJZ zahteva), ne pomeni, da je shod zato nezakonit, še manj, da bi bil neustaven. ZJZ ne ureja same pravice do mirnega zbiranja, ampak je predpis s področja javnega reda in miru. Sistem prijave shoda, protesta in podobnega zbiranja je potreben za zagotovitev nemotenega poteka javnega dogodka, saj omogoča oblastnim organom, da minimizirajo njegov vpliv na promet in sprejmejo morebitne varnostne ukrepe, ki bi utegnili biti potrebni. Če se neprijavljeno zbiranje ne sprevrže v nasilno, ESČP zahteva, da so oblastni organi tolerantni do mirnih zbiranj, saj bi svoboda združevanja sicer postala vsebinsko izvotljena.¹⁴

V zvezi s pravico do mirnega zbiranja in združevanja država nima le negativnih obveznosti, da se vzdrži nerazumnih omejitev izvrševanja navedene svoboščine, temveč tudi pozitivne obveznosti, da aktivno varuje njeno izvrševanje.¹⁵ Čeprav je osrednji namen 11. člena EKČP varovanje posameznika pred arbitrarnimi posegi oblastnih organov v izvrševanje te svoboščine,¹⁶ obstajajo tudi pozitivne obveznosti države, da zavaruje učinkovito izvrševanje pravice do mirnega zbiranja in združevanja. Med tovrstne pozitivne obveznosti sodi varovanje udeležencev zbiranja pred nasiljem, ustrezno preiskovanje nasilja, ki je vplivalo na izvrševanje svoboščine, ipd.¹⁷ **Za izvrševanje omenjenih pozitivnih obveznosti v zvezi z zagotavljanjem svobode zbiranja in združevanja bi se torej lahko štelo tudi policijsko sodelovanje oziroma varovanje na protestu, ki je predmet predmetne tožbe.**

Na tem mestu velja dodati še, da se je tožba pri utemeljevanju, da je toženec organizator predmetnega shoda, v pomembnem delu zanašala na podatke, pridobljene z vpogledom policije v objave toženca na njegovem Facebookovem računu. Četudi je takšen Facebookov račun sicer javno dostopen, se tovrstno

11 Sodba ESČP v zadevi Navalnyy in Yashin proti Rusiji z dne 4. 12. 2014, § 52.

12 Gl. npr. sodbo velikega senata ESČP v zadevi Rotaru proti Romuniji s 4. 5. 2000, § 52.

13 Tako denimo 31. člen ZJZ določa, da policija določi potrebno število policistov, ki spremljajo potek shoda, če organizator ni prijavil shoda ali če si zanj ni pridobil dovoljenja, pa je dovoljenje potrebno.

14 Sodba ESČP v zadevi Kudrevičius, § 150, in tam navedena presoja ESČP.

15 Gl. npr. sodbo ESČP v zadevi Öllinger proti Avstriji z 29. 6. 2006, § 35.

16 Sodba ESČP v zadevi Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) proti Združenemu kraljestvu s 27. 2. 2007, § 37, in v zadevi Nemtsov proti Rusiji z 31. 7. 2014, § 72.

17 Gl. denimo sodbo ESČP v zadevi Gün in drugi proti Tučiji z 18. 6. 2013.



oblastno preverjanje dejavnosti udeležencev mirnega shoda, ki ta shod promovirajo z uporabo družbenih omrežij, kaže za problematično z vidika zahteve, da država izpolnjuje pozitivne obveznosti z namenom, da se omogoča in varuje mirna zbiranja. Tovrsten naknadni nadzor objav posameznikov, ki so na shodu izstopali z izražanjem stališč, namreč že po naravi stvari ne more biti namenjen komunikaciji s protestniki med shodom zaradi omogočanja in varovanja shoda ter preprečevanja morebitnih protipravnih dejavnosti na shodu. Zato se tovrstni nadzor veliko bolj prepričljivo kaže za namenjenega post facto kaznovanju domnevnih udeležencev in organizatorjev oziroma se kaže, kot da **učinkuje zlasti na način, da odvrča protestnike od uporabe družbenih omrežij za promocijo mirnih zbiranj, saj bo njihova dejavnost podvržena nadzoru in potencialno visokim kaznim in zahtevam za povračilo stroškov.** Zastrafevalni učinki (angl. *chilling effect*) so tudi v judikaturi ESČP glede konvencijsko zagotovljene svobode izražanja redno problematizirani.



Dalje, upošteva drugi odstavek 11. člena EKČP, mora biti poseg v svoboščino, da bi bil legitimen, v demokratični družbi tudi nujen zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali kaznivih dejanj, zaradi varovanja zdravja ali morale ali za varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Podobno tudi tretji odstavek 42. člena Ustave določa, da so zakonske omejitve pravice do zbiranja in združevanja dopustne, če to zahtevajo varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Gre za izčrpno naštetje legitimne cilje, na katerih lahko temelji zakonita omejitev svoboščine oziroma poseg vanjo. Iz predmetne tožbe pa **ni bilo razbrati, katerega od navedenih ciljev zasleduje visok odškodninski zahtevek, ki se je terjalo od domnevnega organizatorja.** Zgolj premoženjski interes države ni legitimni cilj posega v svobodo združevanja glede na besedilo 11. člena EKČP in 42. člena URS.

Narava tovrstnega tožbenega zahtevka je, da je naknaden, tj. naperjen zoper domnevnega organizatorja, ko je shod že minil. Narava in vsebina posega v svoboščino (tj. razmeroma visoka denarna zahteva za povračilo škode) je taka, da nekaterih navedenih ciljev (denimo varovanje zdravja ali pravic drugih) ne more uresničevati. Cilj, ki pa se je v danem položaju tudi dejansko kazal, je bilo učinkovito preprečevanje (tako v specialnem kot generalnem smislu) organiziranja shodov, ki niso prijavljeni oziroma se zanje ne pridobi dovoljenje, saj to vzpostavlja grožnjo, da bo moral domnevni organizator naknadno plačati visoke stroške sodelovanja policije. Tožba je temeljila na očitku, da je toženec organiziral izpostavljen protest, očitek, da je organizator, pa je temeljila predvsem na navedbah, da je napoved protesta objavil na svojem Facebookovem profilu in da je na protestu aktivno izražal svoja stališča. Pričujoče oblastno ukrepanje po shodu (upošteva tudi dejstvo, da je šlo takrat že za tri tožbe, vložene zoper toženca) zato pošilja tudi močno sporočilo vsakomur, ki bi rad na shodu izstopajoče izražal svoja stališča, naj tega ne počne, to pa zaradi bojazni, da bi se mu naknadno pripisalo, da je organizator shoda, in od njega terjalo vračilo stroškov delovanja policije. Tako ukrepanje torej učinkuje na način, da odvrča posameznike od izvrševanja svobode zbiranja in združevanja v širšem smislu (ima t. i. *chilling effect*), ne zgolj od povzročanja neredov na javnih

zbiranjih. **Cilj ukrepanja oblastnih organov po shodu na način, da se terjajo od domnevanega organizatorja visoki denarni zneski, torej ni ukrojen ozko na preprečevanje neredov**, kar je glede na drugi odstavek 11. člena EKČP sicer lahko legitimen cilj posega v svobodo zbiranja in združevanja, vendar je njegov odvrtačni učinek bistveno širši. Pri tem je tudi ESČP že poudarilo, da je pojem »preprečevanje neredov« treba razlagati ozko.¹⁸

Varuhu dalje tudi ni znano, da bi bila v preteklosti na posameznika že kdaj naslovljena zahteva za vračilo stroškov policije na domnevnega organizatorja neprijavljenega shoda na kakršnikoli pravni podlagi; tako se je tudi toženec lahko upravičeno zanašal na to, da ta možnost ne bo uporabljena tudi zoper njega. EKČP v 14. členu **jamči vsakomur enake pravice in svoboščine brez diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin, vključno s političnim prepričanjem**. Podobno tudi 14. člen Ustave prepoveduje razlikovanje pri zagotavljanju ustavnih pravic (torej tudi svobode zbiranja in združevanja) glede na (med drugim tudi) politično prepričanje posameznika. Da je prepoved diskriminacije relevantna tudi v kontekstu zbiranja in združevanja, dalje izhaja tudi iz presoje ESČP.¹⁹

Odločitev Državnega odvetništva, da vložiti tožbo za povračilo stroškov varovanja neprijavljenega protesta zoper konkretnega toženca, je tako dajala videz, da temelji predvsem na osebni okoliščini toženčeve politične opredelitve – omenjeni protest je bil izveden kot protivladni protest, toženec pa je bil v okviru t. i. petkovih protestov javno kritičen do vladne politike. Ker na splošno ni bilo videti, da bi pristojni organ od domnevnih organizatorjev sistematično zahteval povračilo stroškov sodelovanja policije na neprijavljenih shodih, je obstajala bojazen, da gre v konkretnem primeru za poseg v toženčevo svobodo zbiranja in združevanja na način, ki je diskriminatoren.²⁰

Poseg v svobodo združevanja mora biti tudi odziv na močno družbeno potrebo in sorazmeren glede na legitimen cilj, ki ga zasleduje, razlogi, ki upravičujejo poseg, pa morajo biti relevantni in zadostni.²¹ Če je torej poseg sicer zakonit in zasleduje legitimen cilj, morata pristojni organ in sodišče opraviti še presojo sorazmernosti v ožjem smislu.

18 Sodba velikega senata ESČP v zadevi Navalnyy, § 122.

19 Tako v zadevi Bączkowski pritožniku ni bilo dovoljeno organizirati zbiranja v glavnem mestu, na katerem bi opozoril na diskriminacijo homoseksualcev. V odločbi, s katero mu je bilo zavrnjeno dovoljenje za izvedbo zbiranja, sicer ni bilo navedeno nič, kar bi kazalo na diskriminacijo; vendar je v relevantnem času župan glavnega mesta javno izražal močna osebna stališča proti homoseksualnosti. ESČP je zato zaključilo, da je mogoče razumno predvidevati, da je županovo mnenje vplivalo na odločitev, ki je pomenila poseg v pritožnikovo pravico do svobode zbiranja na diskriminatoren način. Posledično je ugotovilo kršitev 14. člena EKČP v povezavi z 11. členom EKČP (gl. sodbo ESČP v zadevi Bączkowski in drugi proti Poljski s 3. 5. 2007).

20 V zadevi Navalnyy proti Rusiji (sodba velikega senata EKČP s 15. 11. 2018) je bil vodja opozicije sedemkrat aretiran v obdobju dveh let. ESČP je ocenilo, da obstajajo sovpadajoči kontekstualni dokazi o tem, da je koherentno zatrjevanje pritožnika, da je bil posebna tarča oblasti v okviru splošne težnje po vzpostavitvi nadzora nad politično opozicijo. Odločilo je, da je bil namen posega zatiranje političnega pluralizma, ki je del učinkovite politične demokracije z vladavino prava, na kar se sklicuje tudi preambula EKČP. Niso pa to legitimi cilji, ki jih določa drugi odstavek 11. člena EKČP.

21 Sodba velikega senata ESČP v zadevi S. in Marper proti Združenemu kraljestvu s 4. 12. 2008, § 101.

ESČP sicer ni odločilo, da bi bila zahteva po predhodni prijavi shoda sama v nasprotju z 11. členom EKČP, če administrativne zahteve ne predstavljajo skritih ovir za uresničevanje svobode mirnega zbiranja.²² Glede na to ima država tudi možnost kaznovanja posameznika za izvedbo shoda, če ni upošteval zakonsko določenih postopkov za prijavo shoda. Ker pa se mora država razumno odzvati na spontane in tudi neprijavljene shode, naknadno izrekanje nerazumno visokih kazni udeležencem in domnevnim organizatorjem shoda nesorazmerno posega v svobodo zbiranja in združevanja.

Pri ugotavljanju, ali je poseg oziroma omejitev svobode zbiranja nujen v demokratski družbi, imajo države določeno polje proste presoje, ki ni neomejeno. ESČP je že pojasnilo, da ima država v primeru posameznikov, ki so med shodom ravnali nasilno, širše polje proste presoje pri presoji potrebe po poseganju v svobodo zbiranja in združevanja, kaznovanje za taka prepovedana ravnanja pa je lahko le skladno z jamstvi 11. člena EKČP – vendar so dolge zaporne kazni za neoboroženo konfrontacijo s policijo, metanje kamnov in drugih predmetov v policijo, ne da bi to povzročilo hude poškodbe, nesorazmerne. ESČP tudi poudarja, da ima lahko tovrstno ukrepanje učinek odvrčanja konkretnih posameznikov in drugih od udeležbe na shodih in podobnih zbiranjih, pa tudi splošneje v političnih razpravah.²³ Kadar pa shod poteka mirno, kot velja v pričujoči zadevi, je – *a contrario* – polje proste presoje torej primerno manjše. V konkretni zadevi je bil toženec zaradi prekrška že kaznovan z denarno globo. Dodatno kaznovanje v smislu terjanja stroškov policijskega sodelovanja se je izkazalo za prekomeren poseg v toženčev svobodo zbiranja in združevanja. Pri presoji sorazmernosti bi bilo treba upoštevati še, da je šlo za serijo vloženih in napovedanih tožb zoper toženca zaradi domnevnega organiziranja shodov, glede katerih so bile tožencu že izrečene tudi globe ali pa so postopki zaradi prekrška še potekali.

Kakorkoli že, glede na zgoraj opisan Varuhov angažma smo bili nato proti koncu maja, po spletni objavi²⁴ komisarke (Sveta Evrope) za človekove pravice v zvezi s protesti, presenečeni, ko smo na toženčevem Facebookovem profilu zasledili objavo, da »[m]edtem, ko je naš Varuh človekovih pravic Republike Slovenije že dve leti tiho kot miška, je DANES Evropska komisarka za človekove pravice ponovno pozvala, naj se TAKOJ USTAVI in RAZVELJAVI VSE TOŽBE IN PREKRŠKOVNE POSTOPKE v zvezi z našimi protesti!«. Ti očitki so se izkazali za posebej ironične, zlasti upoštevajoč po drugi strani, da **je bil Varuh istega dne deležen (ponovne) zahvale, in to svetovalke prav omenjene komisarke**, s katero smo bili konec meseca aprila v neposrednem stiku,²⁵ ko so se želeli informirati glede postopkov države zoper toženca v zvezi s protivladnimi protesti (ob tej priložnosti smo jo seznanili tudi z dejavnostmi Varuha glede zgoraj

22 Sodba ESČP v zadevi Éva Molnár proti Madžarski s 7. 10. 2008, § 37.

23 Sodba ESČP v zadevi Shmorgunov in drugi proti Ukrajini z 21. 1. 2021, zlasti § 492-493.

24 Gl. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/slovenia-law-suits-and-fines-against-peaceful-demonstratorsshould-be-dropped>.

25 Kar je sicer komunikacijski kanal, ki je večkrat vzpostavljen, zlasti ob tudi mednarodno odmevnem dogajanju v naši državi, sicer pa tudi ob njihovem rednem delu v zvezi z našo državo – gl. npr. https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680730405.

opisanega mnenja po 25. členu ZVarCP in ji tudi posredovali kontaktne podatke toženčeve odvetnice).

Kakorkoli že, oktobra je bil Varuha nato po toženčevi odvetnici seznanjen, da **je tožeča stranka (država) v vseh treh omenjenih sodnih zadevah svojo tožbo umaknila in tudi že poravnava vse stroške postopka**. 5.1-2/2021.

2.13.1.2 Posebej o pravici do združevanja (v društva)

Kot je glede na veljavno zakonodajo znano, Varuh na podlagi svojih pooblastil ne more posredovati pri pravnih osebah zasebnega prava brez javnih pooblastil. Največ pobud, ki jih skozi leta prejemo v zvezi s pravico do združevanja, se nanaša na združevanje v društva, tako pa Varuhu praviloma preostane zlasti pojasnjevati, kako je področje delovanja društev in zvez društev urejeno z ZDru-1.

V letu 2022 smo tako npr. obravnavali zadevo, v kateri se je na Varuha obrnilo invalidsko društvo, ki je kot samostojna pravna oseba včlanjeno v zvezo invalidskih društev. Navajalo je, da ima zveza društev v svojem statutu določeno teritorialno omejenost, in sicer posamezno društvo, ki je član zveze in ki deluje na določenem teritorialnem območju, v svoje društvo ne sme vključiti invalida z drugega območja (tako na primer društvo iz Maribora med svoje člane ne sme vpisati invalidov iz Ljubljane). Pobudnik je menil, da statut zveze društev na ta način omejuje pravico invalida do svobodne izbire društva.

Vsako društvo ali zveza društev mora imeti temeljni akt, ki mora biti v skladu z ZDru-1 in s pravnim redom Republike Slovenije (4. člen). V postopku registracije društva ali zveze društev krajevno pristojna upravna enota med drugim ugotavlja tudi skladnost temeljnega akta z določbami ZDru-1 (drugi odstavek 19. člena). Temeljni akt mora med drugim vsebovati tudi pogoje in način včlanjevanja ter prenehanje članstva (četrta alineja 9. člena). ZDru-1 v drugem odstavku 2. člena določa še, da lahko vsakdo postane član društva in v društvu deluje pod pogoji, ki jih društvo določi v temeljnem aktu.²⁶ Povezano s to določbo gre spomniti npr. na sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. VSL0075899 s 25. 1. 2017, v kateri je sodišče poudarilo, da ima društvo pravico postaviti pogoje, ki jih mora izpolniti vsak, ki želi vstopiti v članstvo, in ugotovilo, da pravilo društva, ki posamezniku omejuje članstvo na eno lovsko družino, ni v nasprotju s pravnim redom; po drugi strani pa je Višje sodišče v Ljubljani v sodbi št. VSL0079893 s 18. 6. 2014 navedlo, da sicer velja, da pravica do združevanja ni absolutna in da načelo dostopnosti in neizključnosti uveljavlja pravico vsakogar, da je sprejet v članstvo, če v celoti izpolnjuje pogoje, ki jih je društvo v temeljnem aktu opredelilo kot pogoj za članstvo, vendar pa morajo biti pogoji postavljeni tako, da jih je mogoče izpolniti, ne pa, da že v izhodišču določene osebe izključijo. Omejitev društva, da bo v lovsko družino sprejemalo samo lovske pripravnike, je sodišče prepoznalo kot nezakonito, saj je po

²⁶ Na podlagi prvega odstavka 7. člena ZDru-1 se določbe ZDru-1 smiselno uporabljajo tudi za zveze društev.

mnenju sodišča (med drugim) tako ravnanje v nasprotju z ZDru-1, in sicer v nasprotju z zakonsko določeno pravico do združevanja v društvu (2. člen), tako pa predstavlja kršitev načela enakosti pred zakonom kot tudi kršitev ustavno zagotovljene pravice do združevanja.

V konkretni zadevi je Varuh pobudnika tako napotil, naj preveri, kaj statut zveze društev sploh določa kot posledico kršitve določbe o teritorialni omejitvi članstva. V primeru odločitve zveze društev, ki bi temeljila na domnevno nezakoniti določbi statuta zveze, pa bi pobudnik lahko uporabili najprej notranje pritožbene poti (peti odstavek 13. člena ZDru-1), potem pa tudi možnost sodne kontrole odločitve zveze društev (prvi odstavek 14. člena ZDru-1). 5.1-1/2022.

2.13.1.3 Posebej o volilni pravici (in t. i. supervolilnem letu)

Podrobneje o volilnih kampanjah

Že pred volitvami samimi je Varuh prejemal najrazličnejša pisanja v zvezi z njimi. Največkrat je pri tem šlo za vprašanja oziroma mnenja glede političnih kampanj. Eden izmed pošiljateljev je npr. navajal, da ga s tem tistega dne niso nič manj kot »buzerirali, da moram iti volit svobodo«, to pa je bila zanj nič manj kot »kršitev človekovih pravic«, kar seveda ni prestalo Varuhove resne presoje. 0.4-193/2022.

V času pred volitvami je običajen način zbiranja političnih glasov volilna kampanja, kot jo opredeljuje ZVRK, ki določa oblike, financiranje ter kazenske določbe in organe nadzora nad izvajanjem zakonskih določb. ZVRK v drugem odstavku 1. člena določa, da so volilna kampanja vse politične oglaševalske vsebine in druge politične propagande, katerih **namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev pri glasovanju na volitvah**. Pri tem gre lahko skladno s petim odstavkom istega člena za propagando v medijih, elektronskih publikacijah, propagando z uporabo telekomunikacijskih storitev, plakatiranje in za javne shode v zvezi z volilno kampanjo. ZVRK v prvem odstavku 40. člena določa, da je za nadzor nad izvajanjem določb tega zakona, katerih kršitve so s tem zakonom določene kot prekrški, **pristojen inšpektorat, pristojen za notranje zadeve**, razen v primerih iz 5., 6. in prvega odstavka 7. člena tega zakona, ko je pristojen **inšpektorat, pristojen za kulturo in medije**, 8., 9. in 11. člena tega zakona, ko je pristojna **inšpekcija lokalne skupnosti ali redarstvena služba lokalne skupnosti**, ter v delu določb 4., 14., 16., 18., 19., 22., 23., 29. in 30. člena tega zakona, ki se nanašajo na financiranje, ko je pristojno **računsko sodišče**. Kdor torej ocenjuje, da je volilna kampanja stranke v nasprotju z določbami ZVRK, se lahko obrne na katerega izmed omenjenih organov.

Večkrat je bilo zaslediti, da se problematizirajo, tudi specifično, **predstavitve političnih strank na RTV Slovenija**. Eden izmed Varuhovih pobudnikov je tako npr. menil, da je »*uvrščanje Gibanja svoboda na predvolilnih soočanjih skupaj s parlamentarnimi strankami protizakonito*«, priložil pa je tudi pismo neke druge osebe, ki je vodstvo javne radiotelevizije spraševala, »*ali se bodo v bli-*

žajoči kampanji v okviru javnega medija dosledno spoštovali: zakon o RTV in pravila hiše, ki izhajajo iz zakona«, ter opozorila na nevarnost, da se bodo kot kriterij za razvrščanje list na parlamentarne stranke in neparlamentarne stranke in z njim povezan »različen čas prezentacije« upoštevale »tudi anketne javnega mnenja, za kar pa ni nobenih zakonskih podlag« (ob tem je tudi spomnila, da »se je ta odvod od zakonskih norm že pripetil«, in sicer v času »kandidiranja Pozitivne Slovenije in tako imenovane Virantove liste, ki so ju kljub statusu neparlamentarnih strank razvrščali med parlamentarne«).

Kot je znano, ZVRK določa, da RTV v času volilne kampanje zagotavlja programski čas predstavitvi kandidatov oziroma mnenj o referendumskem vprašanju v skladu s tistimi določbami zakona, ki urejajo Radiotelevizijo Slovenije in politično propagando v programih Radiotelevizije Slovenija. Drugi odstavek 12. člena ZRTVS-1 določa: »Čas, namenjen predstavitvi kandidatov in političnih strank, ki so zastopane v državnem zboru oziroma Evropskem parlamentu, je za vse enak, prav tako so enaki pogoji za njihovo predstavitev v okviru predvolilnih oddaj«. V tretjem odstavku istega člena je določeno: »Politične stranke in neodvisni kandidati, ki niso zastopani v državnem zboru oziroma v Evropskem parlamentu, morajo imeti skupaj na razpolago eno tretjino skupnega časa, ki ga RTV Slovenija določi za vse politične stranke in kandidate, ki sodelujejo na volitvah. RTV Slovenija tem strankam oziroma kandidatom omogoči predstavitev v okviru njim namenjenih posebnih predvolilnih predstavitev v od oddaj iz prejšnjega odstavka ločenih terminih, tako, da je vsaki od teh strank oziroma vsakemu od neodvisnih kandidatov omogočena medsebojno enakopravna predstavitev.« Peti odstavek istega člena pa tudi pravi: »RTV Slovenija mora najpozneje 15 dni po razpisu volitev za predsednika republike oziroma volitev v državni zbor, Evropski parlament ali lokalnih volitev objaviti način, oblike, obseg in pogoje za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov iz prvega odstavka tega člena v svojih programih, dnevnem tisku ali na drug način, dostopen javnosti.« Skladno z navedenim je generalni direktor RTV objavil Pravila za razpolago programskega časa za predstavitev kandidatov in kandidatov, kandidatnih list, političnih strank in njihovih programov med 24. 3. 2022 in 22. 4. 2022. Glede soočenj je bilo v 4. členu omenjenih pravil določeno, da bodo v programih RTV Slovenije potekala »v terminih in v programskih dolžinah, kot jih bodo določila posamezna uredništva, in bodo naknadno objavljena v posebni tabeli«. Pomemben je še 16. člen, ki določa, da se pritožbe zaradi morebitnih nepravilnosti pri njihovem izvajanju lahko vložijo pisno na naslov: Pravna.pisarna@rtvslo.si, ugovor pa se lahko vloži tudi pri pristojnem inšpektoratu. RTV Slovenija mora odgovor na pritožbo podati naslednji delovni dan po prejemu pritožbe. ZVRK v 40. členu določa, da je za nadzor nad izvajanjem zgoraj omenjenega 6. člena ZVRK pristojen inšpektorat za kulturo in medije.

Povezano s problematiko predvolilnih soočenj na RTV sicer **velja še spomniti na opozorilo Varuha** iz Letnega poročila za leto 2011²⁷ na to, da bi bila lahko praksa, po kateri se uvedba dodatnih meril (takrat na primer merila »prepoznavnosti v javnomnenjskih raziskavah«) za izvedbo predvolilnih soočenj v celoti in celo mimo pravil in navodil RTV Slovenija za volilno kampanjo pre-

27 Str. 34.

pušča posameznim urednikom informativnega programa, v neskladju z načeli pravne varnosti, zakonitosti in enakosti pasivne volilne pravice. Lahko bi namreč povzročila neenakopravno obravnavo zunajparlamentarnih strank na podlagi merila, ki ni zakonsko utemeljeno. Po Varuhovem mnenju bi bilo zato primerneje, da bi okvire dopustnega razlikovanja med političnimi strankami glede na njihovo dejansko politično težo natančneje urejal zakon.²⁸ Varuh je v istem letnem poročilu zato predlagal,²⁹ naj se v ZRTVS-1 opredelijo načela in pravila za izvedbo predvolilnih soočenj na RTV, da ne bo neenake obravnave in različnih razlag zakona. Takratno Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je v odzivnem poročilu Vlade³⁰ sicer napovedalo, da bo ob noveliranju ZRTVS-1 odprlo tudi razpravo o mnenju Varuha glede predstavitev političnih strank in posameznikov na javni RTV oziroma predvolilnih soočenj ter še, da bo razprava, v kateri bosta sodelovali tudi strokovna in zainteresirana javnost, dala odgovor na dilemo, ali oziroma kako to tematiko opredeliti v zakonu, vendar pozneje do tega ni prišlo.

Kot zanimivost velja dodati, da je RTV nato novoustanovljeno stranko Gibanje Svoboda uvrstil med neparlamentarne stranke (drugače je ravnal pri novoustanovljeni Naša dežela, pri kateri je upošteval njeno nasledstvo stranke De-sus). Gibanje svoboda je zato na upravno sodišče vložilo zahtevo za začasno odredbo, s katero naj se ji za namene volilne kampanje na RTV prizna status stranke, zastopane v državnem zboru. Zahtevi tožeče stranke je bilo nato ugodeno.³¹ Upravno sodišče je v omenjenem sklepu glede razlage zakonskega pojma »stranke, zastopane v državnem zboru« iz drugega odstavka 12. člena ZRTVS-1 zavzelo stališče, da ima stranka, katere (vsaj en) član je poslanec v državnem zboru, dejansko politično težo; iz navedb, da »Generalni direktor RTV Slovenija zaradi nevarnosti arbitrarnega odločanja ali celo diskriminacije ne bi smel razlikovati med dvema ali tremi poslanci, dokler zakonodajalec ne bo ustrezno dopolnil in izboljšal zakonodaje«, pa je **razbrati, da tudi upravno sodišče zaznava potrebo po dopolnitvi zakona**. Nenazadnje potrebo po tem nakazujejo vedno novi spori o udeležbi na predvolilnih soočenjih, zato velja ob tej priložnosti ponovno podati priporočilo Varuha. 5.2-1/2022



Priporočilo št. 19: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije naj pripravi predlog zakona, s katerim se bodo določneje opredelila pravila za izvedbo predvolilnih soočenj na Radioteleviziji Slovenija na način, da ne bo neenake obravnave in različnih razlag zakona.

Javno se je (pred predsedniškimi volitvami) odvijala tudi polemika glede **obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah**. Varuh se je tako med drugim seznanil z novico MNZ z naslovom *Pri volitvah*

28 O dopustnosti razlikovanja med političnimi strankami glede na njihovo dejansko politično težo v volilni kampanji z namenom zagotavljanja njene preglednosti gledati tudi v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-372/96 s 4. marca 1999.

29 Str. 41.

30 Dokument št. 7002-1/2012/22 s 4. 10. 2012.

31 Sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I U 395/2022-14 s 5. 4. 2022.

sledimo več kot 15-letni enotni praksi, ki doslej ni bila sporna,³² v kateri je bilo pojasnjeno, da **na pobudo oziroma zaprosilo kandidata za (predsedniške) volitve določene državne organe³³ obvesti o naslovih, na katerih kandidat na volitvah zbira obrazce podpore, in jih zaprosi, naj naslov objavijo v uradnih prostorih in na vidnem mestu oziroma naj informacijo o tem naslovu z namenom informiranja volivcev predajo diplomatsko-konzularnim predstavništvom, zavodom, bolnišnicam, domovom in drugim ustanovam.** Po nadaljnjih navedbah ministrstva njihova 15-letna praksa pri naslavljanju zaprosil državnim organom za objavo naslova, na katerem kandidat na volitvah zbira obrazce podpore, »ni neustavna in/ali nezakonita, saj dejansko omogoča vsem kategorijam volivcev enak položaj oziroma enako izvrševanje volilne pravice v postopku zbiranja podpisov podpor«. V omenjeni novici je ministrstvo zavrnilo tudi očitke, da bi ravnali diskriminatorno, »še zlasti zaradi dejstva, da je zakonodaja na tem področju podnormirana in ne določa zakonskega pooblastila za sprejem podzakonskega predpisa, ki bi natančneje uredil postopek«. MNZ je ob tem navedlo še, da je začelo »pripravljati pobudo za spremembo zakonodaje na način, ki bo jasno določil področje seznanitve volivcev s podatki o kandidatih in njihovih naslovih za posredovanje potrjenih obrazcev podpor«.

ZVarCP v drugem odstavku 9. člena določa, da lahko Varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svobod ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji. V danem primeru so se odprla pomembna širša vprašanja varstva človekovih pravic, in sicer vsaj **vprašanja o zakonitosti ravnanja ministrstva, enaki obravnavi kandidatov na predsedniških volitvah ter o varstvu (pasivne) volilne pravice.**

Že Ustava v drugem odstavku 120. člena določa, da upravni organi svoje delo opravljajo (le) v okviru in na podlagi ustave in zakonov (t. i. legalitetno načelo), v četrtem odstavku 153. člena pa dalje še, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Izvršilna oblast torej lahko deluje le na podlagi in v okviru zakona. V zgoraj omenjeni novici se je glede pravne podlage MNZ sklicevalo na 14. in 34. člena ZDU-1, vendar po mnenju Varuha omenjena člena ministrstvu ne dajeta **nobenih jasnih in določnih (zakonskih) pooblastil za izvajanje volilnih opravil, še zlasti tudi ne dolžnosti ali pristojnosti za informiranje volivcev o naslovu, na katerem kandidat na volitvah zbira obrazce podpore.** Omenjenih členov ZDU-1 po Varuhovem mnenju zaradi navedenega ni mogoče šteti za zadostno pravno podlago za informiranje volivcev po MNZ.³⁴ Varuh je opozoril, da v obravnavanem primeru celo ministrstvo samo ugotavlja, da gre za neurejeno pravno področje.³⁵

32 5. 9. 2022 objavljena na <https://www.gov.si/novice/2022-09-05-pri-volitvah-sledimo-vec-kot-15-letni-enotni-praksi-ki-doslej-ni-bila-sporna/>.

33 Npr. upravne enote, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

34 Varuh je ob tem dodal, da skladno s prvo točko prvega odstavka 39. člena ZVDZ, ki se uporablja tudi za volitve predsednika (gl. 7. členu ZVPR), za zakonitost volitev in enotno uporabo določb tega zakona, ki se nanašajo na volilne postopke, skrbi Državna volilna komisija (in ne MNZ).

35 Ko v omenjeni novici npr. navaja, »da je zakonodaja na tem področju podnormirana in ne določa zakonskega pooblastila za sprejem podzakonskega predpisa, ki bi natančneje

Če torej zakon ne daje pooblastila državnemu organu za neko ravnanje, niti mu ne daje pooblastila, da bi postopek podrobneje uredil s podzakonskim predpisom, se mora državni organ takšnega ravnanja vzdržati, sicer ravna v nasprotju z načelom zakonitosti (legalitetno načelo). Po mnenju Varuha bi moralo biti legalitetno načelo še posebej dosledno izpeljano v postopkih uresničevanja volilne pravice, pri čemer morajo v skladu z načelom enakosti volilne pravice za vse kandidate veljati enaka pravila.³⁶

Varuh je ocenil, da je 15-letna praksa MNZ pri naslavljanju zaprosil državnim organom sporna z vidika legalitetnega načela (ni zakonske podlage za ravnanje MNZ)³⁷ in tudi z vidika enakosti kandidatov. V povezavi s tem je Varuh posebej izpostavil še, da takšna praksa ne temelji na predpisu, ki bi bil javno objavljen in bi se imel z njim možnost vsakdo seznaniti (154. člen Ustave), to pa lahko povzroči neenako obravnavo oseb, ki zbirajo podpise za podporo h kandidaturi. Določeno prednost v volilni kampanji bi lahko predstavljala že sama objava naslova (le določenih) kandidatov »v uradnih prostorih na vidnem mestu«, saj to predstavlja brezplačno in obsežno informiranje volivcev o potencialnih kandidatih, in sicer kar v institucijah, ki državo predstavljajo navzven in jo delajo spoznavno posamezniku (npr. upravne enote), kar ustvarja dodaten vtis posebnega položaja in privilegiranosti le tistih kandidatov, ki so za možnost tovrstne pomoči oziroma prakse MNZ sploh vedeli (in zanjo zaprosili).

Varuh se je z omenjeno kritiko obrnil MNZ, ki je k zgoraj omenjeni novici dodatno še pojasnilo, da podlago za svoje ravnanje opirajo tudi na »področne zakone, ki urejajo volitve«,³⁸ sicer pa so očitke o kršitvi legalitetnega načela zavrnil z argumentom, da to načelo velja le za organ, ki odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznega državljana oziroma stranke v upravnem postopku, v konkretnem primeru pa naj ne bi šlo za tovrstno odločanje organa, pač pa za servis ter tehnično in administrativno pomoč, usmerjeno predvsem k nudenju servisa državljankam in državljanom, ki želijo oddati svoj podpis podpore, saj oseba, ki odda podpis podpore posameznemu kandidatu za kandidaturo na volitvah, posredno uresničuje svojo aktivno volilno pravico. MNZ meni, da z obveščanjem o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom, izpolnjuje svojo dolžnost, da v svojem postopanju strankam omogoči čim lažje uveljavljanje njihove pravice; da je treba to presojeti tudi z vidika odzivnosti

uredil postopek.« V zvezi s tem je Varuh sicer izrazil dvom o oceni MNZ, da bi šlo za pravno praznino, saj postopek oddajanja podpisov podpor ureja drugi stavek drugega odstavka 47. člena ZVDZ. Iz trenutno veljavne zakonodaje izhaja, da je zakonodajalec način zbiranja podpisov za podporo kandidaturi prepustil posameznemu kandidatu, da torej sam v okviru svoje volilne kampanje poskrbi, da bo o možnosti in načinu zbiranja podpore obvestil potencialne volivce, ne glede na to, kje ti v danem trenutku bivajo.

³⁶ Prim. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-716/18-8, Up-745/18-8 s 17. 5. 2018, točka 21.

³⁷ Ker ravnanje MNZ temelji le na dolgoletni praksi, ne pa na zakonitem predpisu, dodatno težavo povzroči pravna narava tovrstnih zaprosil državnim organom za objavo naslova, na katerem kandidati zbirajo podpise. Naslovniki dopisa MNZ se ob prejemu takšnega dopisa lahko znajdejo v zagati glede njegove nadaljnje obravnave, saj lahko ob njegovem upoštevanju sami kršijo legalitetno načelo, lahko pa jim sledijo tudi arbitrarno (na zaprosilo določenih kandidatov se odzovejo, na druga zaprosila pa ne).

³⁸ Pri tem so se sklicevali (tudi) na Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP-2) in Zakon o referendumski in volilni kampanji (ZVRK).

javne uprave in obveščanja državljanov oziroma volilnih upravičencev ter z vidika njihove pravice do seznanitve; da to ni vprašanje oziroma predmet volilne kampanje, saj gre pri oddaji podpisa podpore posameznemu kandidatu za posredno uresničevanje aktivne volilne pravice tistega, ki tak podpis podpore daje, in tega ne gre obravnavati z vidika pomoči kandidatu, temveč zgolj kot podajanje ustreznih informacij volilnim upravičencem (kot strankam storitev državne uprave). MNZ je tudi pojasnilo, da so se doslej odzvali na vsako zaprosilo kandidata po objavi naslova in da doslej v zvezi s tem nikoli niso prejeli prijave kakšnih nepravilnosti, zaradi utečene dolgoletne prakse brez zapletov pa tudi niso prepoznali potrebe po zakonskem urejanju tega vprašanja. Zaradi vzpostavljene enotne prakse pri vseh volitvah tudi niso problematizirali morebitne (odsotnosti) javno objavljene informacije, namenjene kandidatom ali njihovim podpornikom glede možnosti posredovanja naslova. **Ministrstvo je vendarle zaključilo, da se je ob letošnjih volitvah predsednika republike, tudi zaradi pomislekov Varuha, pokazala potreba po zakonski ureditvi tega vprašanja.** Menijo, da ga je treba nemudoma urediti na način, ki bo jasen tako za pobudnike kot tudi za vse potencialne kandidate in državljane. Zaradi navedenega je MNZ že zaprosilo Ministrstvo za javno upravo, naj se v spremembe in dopolnitve ZRLI in ZVDZ, ki sta v pripravi in katerih določbe se smiselno uporabljajo pri vseh preostalih volitvah, vključijo tudi jasna določila glede vračanja obrazcev podpor volivcev in glede objave naslovov pobudnikov oziroma kandidatov.

Varuha opisani odziv MNZ glede dolgoletne prakse obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah, ni prepričal. V obravnavanem primeru **je uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice neločljivo povezano – uresničevanje aktivne volilne pravice podpornika hkrati pomeni tudi uresničevanje pasivne volilne pravice kandidata, zato sporne prakse ministrstva ni mogoče razumeti le kot pomoč pri uresničevanju aktivne volilne pravice.** Nenazadnje je to razvidno že iz okoliščine, da se dejavnosti MNZ začnejo na pobudo oziroma zaprosilo kandidata – ta pa v prvi vrsti ne skrbi za polno uresničevanje aktivne volilne pravice podpornikov, pač pa si z objavo naslova povečuje možnosti za podporo svoji kandidaturi (pasivna volilna pravica).

US RS v eni izmed svojih odločb³⁹ navaja: »**Bistvo načela enakih možnosti je v tem, da država (prav tako pa tudi lokalne skupnosti) nevtralnodeluje na**

tekmovanje med političnimi strankami za pridobivanje oziroma ohranjanje politične oblasti na volitvah«. V obravnavanem primeru MNZ ni povsem nevtralnodeluje, saj objavlja naslove le tistih kandidatov, ki za to zaprosijo, pri čemer ta njegova praksa ni utemeljena na predpisu niti ni nikjer javno objavljena. Potencialni kandidat, ki o praksi MNZ ničesar ne ve in se o njej tudi ne more podučiti v predpisih, je zato v izhodišču v slabšem položaju glede na tiste, ki jim je praksa MNZ poznana.

39 Odločba št. U-I-367/96 z 11. marca 1999, točka 4.

V primeru letošnjih predsedniških volitev je bila sporna praksa MNZ deležna izdatne medijske pozornosti, posledično pa je bilo s tem rešeno vprašanje seznanjenosti kandidatov z možnostjo zaprosila ministrstvu. **Po oceni Varuha zato vprašanje obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah, (tokrat) ni imela vpliva na potek volitev.** Poleg tega Varuh v zvezi s tem vprašanjem tudi ni prejel konkretne pobude. 5.0-2/2022.



Priporočilo št. 20: Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, naj za Vlado Republike Slovenije kot predlagatelja pripravi predlog ustrezne zakonske ureditve obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah.

Podrobneje o nekaj izbranih vidikih dejanskega uresničevanja pravice voliti

Varuh je med drugim obravnaval pobudo volivke, ki je trdila, da **ni smela voliti, ker pri sebi ni imela osebne izkaznice, pač pa le volilni listek** (glede na datum pošiljanja njenega pisma smo sklepali, da se je to zgodilo na lokalnih volitvah). Na podlagi razpoložljivih informacij je Varuh lahko vsaj splošno pojasnil, da ZLV v 75. členu določa: »Glede organizacije in dela na voliščih ter glasovanja se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.« Ker ZLV poteka glasovanje ne ureja posebej, se v tem delu uporablja ZVDZ, ta pa v tretjem odstavku 71. člena določa: »Predsednik ali član volilnega odbora ugotovi istovetnost volivca z osebnim dokumentom ali na drug način. Istovetnost se lahko ugotovi na podlagi vsakega osebne dokumenta, ki izkazuje osebne podatke volivca.« Kot zanimivost lahko še dodamo, da je bilo v dokumentu Državne volilne komisije Navodilo za delo volilnih odborov pri izvedbi glasovanja na rednih volitvah v Državni zbor Republike Slovenije 24. 4. 2022⁴⁰ tudi pojasnjeno, kaj (lahko) predstavlja **drug način ugotavljanja istovetnosti** – ta je zlasti v tem, da bodisi predsednik bodisi član volilnega odbora volivca osebno pozna in da se v tem primeru v rubriko »opombe« volilnega imenika vpiše npr. »osebno znan«. 2.1-6/2022.

Eden izmed pobudnikov se je na Varuha obrnil zaradi **podpisovanja v volilni imenik**. Na lokalnih volitvah naj bi se bil pri volilnem odboru pozanimal, ali bi lahko glasoval brez podpisa v imenik, na kar naj bi mu članica odbora odgovorila, da ona takšnega glasovanja ne bi dovolila, saj da »so pravila glede tega jasna«. Morebitna takšna pojasnila pa ne držijo.

40 Dokument št. 041-5/2022-13 z 10. 3. 2022.

Za glasovanje na lokalnih volitvah se volivcem ni treba podpisati v volilni imenik. To izhaja iz 71. člena ZVDZ,⁴¹ ki v četrtem odstavku med drugim določa: »Volivcu se izroči glasovnica tudi, če se ne more ali noče podpisati. Če se ne more podpisati zaradi telesne hibe ali drugega razloga ali če se noče podpisati, volilni odbor to posebej označi v volilnem imeniku.« Kdor meni, da mu je bila pri lokalnih volitvah kršena volilna pravica, ima na podlagi 98. člena ZLV na voljo varstvo volilne pravice, in sicer ima zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora vsak volivec najpozneje naslednji dan po dnevu glasovanja pravico vložiti ugovor pri občinski volilni komisiji. Skladno z navodili Državne volilne komisije za izvedbo lokalnih volitev (z 22. 9. 2022) pa je **občinska volilna komisija tudi dolžna zagotoviti izobraževanje članov volilnih odborov**, in sicer najmanj za predsednika in namestnika predsednika, ki sta se izobraževanja dolžna udeležiti. 5.2-15/2022.

Varuh je obravnaval tudi zadevo, v kateri je pobudnik izpostavil problematiko glasovanja na domu na državnoborskih volitvah, konkretno zahtevo Državne volilne komisije iz njenega sklepa s 3. 2. 2022, da morajo volivci, ki se zaradi bolezni ne morejo zglasiti na volišču, **vlogi za glasovanje na domu priložiti ustrezno zdravniško potrdilo.** V povezavi s tem je izpostavil tudi stališče Zdravniške zbornice Slovenije,⁴² da pri nespremenjeni zakonodaji ni razloga, da bi bila takšna potrdila tokrat potrebna; da iz veljavne zakonodaje ne izhaja, da bi moral volivec ob vložitvi vloge za glasovanje na domu priložiti tudi ustrezno zdravniško potrdilo; da za sklep Državne volilne komisije, s katerim ta volivcem in osebnim zdravnikom naloži dodatne obveznosti, ki jih po zakonu nimajo, ni podlage; da niti iz omenjenega sklepa komisije niti iz zakonodaje ne izhaja, na podlagi katerih kriterijev se bi zdravnik odločil za izdajo takšnega potrdila; da so se do omenjenega sklepa komisije opredelili tudi v Združenju zdravnikov družinske medicine pri Slovenskem zdravniškem društvu s sklepom, da zdravniki družinske medicine takšnih potrdil ne bodo izdajali ter da je sklep, da zavrača dodatno administrativno obremenitev izbranih družinskih zdravnikov, sprejel Razširjen strokovni kolegij družinske medicine pri Ministrstvu za zdravje. Pobudnik je izpostavil še nekatere problematične posledice odločitve Državne volilne komisije, in sicer, da ni jasno, kateri zdravnik je pristojen izdati takšno zdravniško potrdilo; ali je takšno potrdilo plačljivo in kaj to pomeni za najrevnejše volivce; da nekateri zdravniki takšnih potrdil ne želijo izdati, v teh primerih pa omenjena komisija svetuje uporabo pravnih sredstev,⁴³ ki pa ne bi mogla imeti pravočasnih učinkov.

ZVDZ v 83. členu določa: »Volivci, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno zglasiti na volišču, v katerem so vpisani v volilni imenik, lahko glasujejo pred volilnim odborom na svojem domu. To morajo sporočiti okrajni volilni komisiji

41 Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) v 75. členu določa: »Glede organizacije in dela na voliščih ter glasovanja se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.«

42 14. 4. 2022 dostopno na <https://www.zdravniskazbornica.si/informacije-publikacije-in-analize/obvestila/2022/04/08/dvk-volivcem-in-zdravnikom-nalaga-obveznosti-ki-jih-po-zakonu-nimajo>.

43 8. 4. 2022 objavljeno na Twitter računu Državne volilne komisije https://twitter.com/dvk_rs/status/1512374717885337604.

najkasneje tri dni pred dnem glasovanja. « **Zakon ne določa, na kakšen način se dokazuje obstoj bolezni, kdo izdaja potrdila**⁴⁴ o tem in kakšna intenzivnost bolezenskega stanja mora biti prisotna za upravičenost glasovanja na domu. Posebej velja izpostaviti, da se na preteklih volitvah in glasovanjih na referendumu še nikoli ni zahtevala **predložitev zdravniškega potrdila o nezmožnosti glasovanja na volišču**. Iz objave Državne volilne komisije na spletni strani⁴⁵ je bilo sicer razbrati, da je bil razlog za njen sklep v tem, da »volilne komisije in volilni odbori niso pristojni za ugotavljanje zdravstvenega stanja volilk in volilcev«, ob tem pa še, »če se želimo izogniti morebitnim zlorabam instituta glasovanja na domu, je zato neizogibno, da volilka oz. volilec vlogi za to obliko glasovanja priloži tudi zdravniško potrdilo. Še zlasti zato, ker zaradi okužb s koronavirusom lahko na aprilskih državnozborskih volitvah pričakujemo večje število tovrstnih vlog, kot običajno«.

Toda **iz zgoraj izpostavljenega stališča Zdravniške zbornice Slovenije so izhajale številne (pravne in dejanske) nejasnosti glede izvedbe sklepa Državne volilne komisije**, ki bi lahko imele negativne posledice na izvrševanje aktivne volilne pravice volivcev na državnozborskih volitvah (predvsem ni bilo jasno določeno, kateri zdravnik je dolžan izdati takšno potrdilo, ali ima za to podlago, v kolikšnem času ga mora izdati, kaj mora upoštevati pri izdaji takega potrdila, ali je to potrdilo plačljivo in kako učinkovito bi bilo morebitno uveljavljanje pravnih sredstev zaradi zapletov pri pridobivanju zdravniških potrdil, pri čemer niti ni jasno določen organ in postopek, po katerem bi se o takem sporu odločalo). Nenazadnje je bilo razvidno, da je bila z nekaterimi težavami še pred volitvami tudi seznanjena.⁴⁶



Sprememba dolgoletne prakse pri možnosti glasovanja na domu manj kot dva meseca pred izvedbo državnozborskih volitev torej ni bila usklajena z vsemi deležniki, ki jo je zadevala, zlasti z zdravniki ne – to pa ni moglo biti skladno z načeli dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP, kot jih razume Varuh.

Varuh je zato ob sklicevanju na 7. člen ZVarCP predlagal Državni volilni komisiji, da bi tudi na državnozborskih volitvah za glasovanje na domu zadostovala utemeljena vloga volivca, brez priloženega zdravniškega potrdila, ter da bi se načrtovane spremembe odložile na čas tistih glasovanj, ko bodo vsi postopki pridobivanja zdravniških potrdil jasno in določno usklajeni z zdravniki. Toda

44 Državna volilna komisija v objavi na svoji spletni strani <https://www.dvk-rs.si/novica/glasovanje-na-domu-le-ob-predložitvi-zdravniškega-potrdila-oz-potrdila-o-izolaciji/> npr. navaja: »Potrdilo o bolezni lahko izda katerikoli zdravnik, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje zdravniške službe (ne le osebni zdravnik).«

45 31. 3. 2022 dostopno na <https://www.dvk-rs.si/novica/glasovanje-na-domu-le-ob-predložitvi-zdravniškega-potrdila-oz-potrdila-o-izolaciji/>.

46 Npr. v dopisu št. 020-1/2022-75 z 8. 4. 2022 (objavljeno na https://www.dvk-rs.si/fil-eadmin/user_upload/Dopis_MZ_in_ZZS.pdf) med drugim navaja: »Okrajne volilne komisije nas žal že obveščajo o tem, da zdravniki v nekaterih zdravstvenih domovih zavračajo prošnje za izdajanje potrdil volivkam in volivcem, ki zaradi bolezni želijo oddati vlogo za glasovanje na domu.« Podobno tudi glede težav v zvezi s plačljivostjo potrdil: »DVK meni, da bi moralo biti zdravniško potrdilo v primeru, ko zanj zaprosijo volilke in volilci, ki želijo glasovati na domu, brezplačno, čeprav Zdravniška zbornica Slovenije temu predlogu nasprotuje.«

naslovna komisija je predlog Varuha zavrnila, navajajoč pri tem, da je kriterij za izdajo potrdila nezmožnost prihoda volivca na volišče zaradi bolezni in da je zdravnik tisti, ki najbolje pozna pacientovo zdravstveno stanje; da se kot zdravniško potrdilo upošteva vsaka pisna potrditev zdravnika; da za presojo zdravstvenega stanja volivca člani okrajnih volilnih komisij niso usposobljeni; da se je predsednik komisije 8. 4. 2022 obrnil na Ministrstvo za zdravje, Zdravniško zbornico Slovenije in Medicinsko fakulteto Univerze v Ljubljani s prošnjo za pojasnilo zdravnikom, da s tem, ko zavračajo prošnje za izdajanje potrdil, onemogočajo uresničevanje volilne pravice tistim, ki se zaradi bolezni ne morejo udeležiti glasovanja na volišču; ter da je nato še Ministrstvo za zdravje izvajalce zdravstvene dejavnosti zaprosilo, naj z dopisom seznanijo vse zaposlene, naj v največji meri poskrbijo, da bodo upravičeni prejeli ustrezno dokazilo za volitve na domu. Treba je sicer tudi dodati, da Varuh ni prejel niti ene konkretne pritožbe volivca, da zaradi zapletov pri pridobitvi zdravniškega potrdila ne bi mogel glasovati na državnoborskih volitvah. 5.2-2/2022.

Za konec še nekaj besed o **glasovanju po telefonu**. Eden izmed pobudnikov je navajal, da je na državnoborskih volitvah želel glasovati od doma, vendar **član volilnega odbora, ki je prišel k njemu, pri sebi ni imel glasovnice**, naj bi mu pa zagotovili, da bodo glasovnico, ki jo bodo (na volišču) izpolnili v njegovem imenu, fotografirali in mu fotografijo poslali na telefon. Ker nato fotografije niso poslali, je pobudnik sklepal, da je volilni odbor pri izpolnitvi njegove glasovnice goljufal, v tem pa je prepoznal kršitev svoje volilne pravice. Pobudnik je nato vložil ugovor pri volilni komisiji volilne enote in tudi podal prijavo na policijo. Iz odločbe volilne komisije volilne enote je izhajalo, da je bilo pobudniku delno ugodeno njegovemu ugovoru, ker član volilnega odbora, ki je prišel na naslov volivca, ni imel pri sebi volilnega gradiva – glasovnice. Iz odločbe je še izhajalo, da je komisija ugotovila, da je »volivec soglašal z glasovanjem tako, da je volilni odbor vzpostavil z njim telefonski kontakt, kjer je volivec povedal svojo izbiro po telefonu«; da je njegovo glasovnico izpolnila podpredsednica volilnega odbora ob prisotnosti preostalih članov ter da se je volivec s takšnim glasovanjem strinjal, zato je ugovor pobudnika komisija zavrnila v delu, ki se je nanašal na neveljavno glasovnico.



ZVDZ ne ureja takega načina glasovanja, torej da bi volivec svojo izbiro zapal članu volilnega odbora po telefonu, ta pa v imenu volivca nato izpolni glasovnico. Zaradi tega Varuh ni prepoznal zatrjevane kršitve volilne pravice v tem, da volilni odbor pobudniku ni posredoval fotografije glasovnice, ki naj bi jo izpolnili v njegovem imenu. Pobudnik zoper odločitev volilne komisije volilne enote ni uporabil pravnega sredstva, Varuh pa tudi sicer na podlagi svojih pooblastil ne more spreminjati odločitev pristojnih organov, v konkretnem primeru odločbe volilne komisije volilne enote – to bi bilo moč storiti le v postopku s pravnimi sredstvi.⁴⁷ Glede tega velja sicer spomniti na stališče

⁴⁷ V povezavi s tem je Državna volilna komisija pojasnila, da ZVDZ sicer ne predvideva pravnega sredstva zoper odločitev volilne komisije volilne enote o ugovoru volivca v primeru, da nepravilnosti ne vplivajo ali ne bi bistveno vplivale na izid volitev; po njihovem stališču pa naj bi bilo pravno varstvo oziroma pravno sredstvo zagotovljeno v subsidiarnem upravnem sporu po 4. členu ZUS-1.

Ustavnega sodišča,⁴⁸ da **mora v volilnem sporu tisti, ki ima pravico sprožiti sodno varstvo, zatrjevati in utemeljevati, da je v postopku volitev prišlo do takih nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid, tako da bi bil ta drugačen, če se nepravilnosti ne bi zgodile.** Navedenega pobudnik (vsaj v pismih Varuhu) ni zatrjeval.

Ne glede na to se je Varuhu v zadevi odprlo vprašanje, **kako to, da volilna komisija volilne enote v telefonskem glasovanju po drugi osebi ni prepoznala nič nezakonitega.** Volilna komisija volilne enote je v odločbi o pobudnikovem ugovoru namreč menila, da je telefonsko glasovanje in izpolnitev glasovnice po članu volilnega odbora skladno z drugim odstavkom 76. člena ZVDZ.⁴⁹ Varuh je nasprotno menil, da takšen način glasovanja ni zakonit, saj **skladno z veljavno volilno zakonodajo na volitvah ni mogoče niti glasovati po telefonu niti v imenu koga drugega.** Takšen način glasovanja dopušča tudi številne možnosti zlorab. Okoliščina, ki jo je v odločbi ugotovila volilna komisija volilne enote, češ da se je volivec s takšnim načinom glasovanja strinjal, pri tej presoji ni relevantna, saj **način glasovanja na volitvah ne more biti predmet dogovora med volivcem in volilnim odborom, pač pa je zakonska materija.** Varuh meni, da bi v konkretnem primeru zakonito glasovanje potekalo le na način, da bi se volilni odbor vrnil po glasovnico in jo prinesel pobudniku, da jo sam izpolni.

Z navedeno kritiko in vprašanjem o tem, ali je volilna komisija volilne enote v svoji praksi doslej morda že večkrat ugotovila, da je takšno glasovanje zakonito, se je Varuh najprej obrnil na volilno komisijo volilne enote, ki je pojasnila, da doslej še nikoli niso obravnavali primera takšnega načina glasovanja ter da ZVDZ ne predvideva takšnega načina glasovanja, kot je bilo opravljeno v tem primeru, vendar pa je komisija ugotovila, da tak način glasovanja ni vplival na izid volitev. Ob sklicevanju na prvo in drugo točko 37. člena ZVDZ⁵⁰ se je Varuh s kritiko obrnil še na Državno volilno komisijo in predlagal, naj razmislijo o tem, da bi se sprejeli potrebni ukrepi, s katerimi bi se izognili morebitnim podobnim napakam v prihodnje – da torej telefonsko glasovanje po drugi osebi ne bi bilo prepoznano kot zakonita oblika glasovanja. Naslovna komisija je pritrdila Varuhu, da *»telefonska oblika glasovanja ni skladna z zakonom«*. Pojasnili so tudi, da je njihova komisija za izvrševanje zakonskih določb, ki urejajo posebne oblike glasovanja, sprejela podrobnejša navodila,⁵¹ ter da je prav z namenom

48 Iz 28. točke odločbe št. Up-676/19-25 in U-I-7/20-7 s 4. 6. 2020.

49 Ta določa: »Glasovnica je veljavna, če je volivec glasoval na drugačen način, kot je določeno v 73. in 74. členu tega zakona, pa je iz nje jasno razvidno, za katerega kandidata je glasoval.«

50 Ta določa, da državna volilna komisija skrbi za zakonitost volitev in enotno uporabo določb tega zakona, ki se nanašajo na volilne postopke, ter usklajuje delo volilnih komisij volilnih enot in okrajnih volilnih komisij in jim daje obvezna navodila v zvezi z izvajanjem tega zakona ter nadzoruje njihovo delo.

51 Gre za Navodilo za zagotovitev zakonitosti izvedbe volitev poslancev v državni zbor in enotne uporabe določb ZVDZ, št. 041-5/2022-5 z 10. 2. 2022, ki je bilo namenjeno okrajnim volilnim komisijam in volilnim komisijam volilnih enot, ter za Navodilo za delo volilnih odborov pri izvedbi glasovanja na rednih volitvah v državni zbor - dostopen na spletni povezavi: https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/volitve/DZ/2022/Navodilo_za_delo_volilnih_odborov.pdf.

pravilnega poteka glasovanja v teh navodilih izrecno zapisala (čeprav to izhaja že iz ZVDZ), da volivci glasujejo osebno, da nihče ne more glasovati po pooblaščenju, da torej ni dovoljeno glasovanje za družinske člane, pri tem pa izrecno opozorila, da **bi takšno dejanje pomenilo zlorabo volilne pravice, ki je po 152. členu KZ-1**⁵² kaznivo dejanje. Zagotovili so nam tudi, da bo komisija v prihodnje še večkrat opozorila volilne komisije, naj se v prvi vrsti same seznanijo z zakonskimi določbami in navodili komisije; naj v okviru izvedbe volitev posebno pozornost namenijo tudi temu, da bodo vsi člani volilnih odborov dobro seznanjeni z navodili; in naj bodo pozorni na tu obravnavano problematiko ter skrbni pri imenovanju članov volilnih odborov.

Ker je pobudnik navedel, da je glede zaznanih kršitev volilne pravice podal tudi prijavo na policijo, vendar glede tega od policije ni prejel odgovora, se je za opredelitev do tega očitka Varuh obrnil še na MNZ. V okviru tega se je ugotovilo, da so **policisti v konkretni zadevi sicer zbrali obvestila na podlagi 34. člena ZNPPol,**⁵³ **vendar pa pri tem niso upoštevali 148. člena ZKP**⁵⁴ **– zadeve torej niso zaključili s podajo kazenske ovadbe ali poročila pristojnemu državnemu tožilstvu.** Kot je navedlo tudi ministrstvo samo, je bila s tem storjena strokovna napaka, o čemer so obvestili policijsko enoto in ji naložili, naj zaradi suma storitve kaznivega dejanja zlorabe volilne pravice po 152. členu KZ-1 (ponovno) zbere ustrezna obvestila, ugotovi vsa relevantna dejstva v predkazenskem postopku, o ugotovitvah s poročilom ali kazensko ovadbo seznanjajo pristojno državno tožilstvo in o zaključku predkazenskega postopka obvesti pobudnika.

Varuh je tako zaključil, da je bila pobudniku na volitvah kršena volilna pravica, ker volilni odbor, ki ga je obiskal zaradi glasovanja na domu, ni imel s seboj glasovnice. Dodatno kršitev je predstavljala okoliščina, da je volilni odbor s pobudnikom vzpostavil telefonski kontakt in glasovnico v njegovem imenu izpolnil na volišču. Pobudnik je opozoril na **pomembno vprašanje, ki je bilo na podlagi posredovanja Varuha že deležno ustrezne pozornosti Državne volilne komisije, ki skrbi za zakonitost volitev.** To je pomembno, da bi se preprečile morebitne podobne nepravilnosti v prihodnje. 5.2-9/2022.

Podrobneje o glasovanju po pošti v tujini ali na diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije v tujini

Prejeli smo tudi več pobud, zlasti državljanov v tujini, ki so problematizirali okoliščine v zvezi z glasovanjem po pošti. Glede državnozbornih volitev se nam je npr. oglasila v Angliji živeča pobudnica, ki je trdila, da je po pošti prejela »napačne papirje, moja volilna karta je bila za drugo osebo, ne zame« (5.2-6/2022); ali pa npr. Slovenka s stalnim prebivališčem v Španiji, ki da ni

52 Ta določa: »Kdor pri volitvah ali glasovanju glasuje namesto drugega pod njegovim imenom ali več kot enkrat glasuje pri istem glasovanju, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do enega leta.«

53 Tu ureja splošno policijsko pooblastilo zbiranja obvestil.

54 Ta določa: »Policija pošlje poročilo državnemu tožilcu tudi v primeru, če na podlagi zbranih obvestil in dokazov ugotovi, da ni podlage za kazensko ovadbo.«



prejela volilnega gradiva po pošti, pri čemer da volilna komisija »krivdo polaga na Pošto, v resnici pa so gradivo poslali 2 tedna prepozno (okoli 14-4), poleg vsega v času velikonočnih praznikov« (5.2-7/2022); ali pa npr. pobudnica, ki študira v Španiji, ki da se je prijavila na glasovanje iz tujine, vendar do 25. 4. ni prejela glasovnice (5.2-8/2022). Takšni pobudniki so od Varuha prejeli pojasnilo (upoštevajoč subsidiarnost njegovega posredovanja), da ZVDZ v drugem odstavku 82. člena določa, da lahko volivci, ki so na dan glasovanja v tujini, ker tam začasno prebivajo, glasujejo po pošti ali na diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije, če to sporočijo državni volilni komisiji najkasneje 30 dni pred dnem glasovanja in če država, v kateri prebivajo, dopušča tako glasovanje oziroma če to omogoča meddržavni sporazum. Za zakonitost volitev in enotno uporabo določb tega zakona, ki se nanašajo na volilne postopke, skrbi Državna volilna komisija (prva točka prvega odstavka 37. člena ZVDZ). ZVDZ ne določa posebnega varstva tedaj, kadar posameznemu volivcu ali volivki zaradi napake komisije ni omogočeno glasovanje na volitvah. Zato velja opozoriti, na drugi odstavek 157. člena Ustave, ki določa, da o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. Na tej podlagi se v takšnih primerih torej zoper ravnanje komisije lahko skuša doseči varstvo pravic v upravnem sporu. Ker pa bi šlo za precedenčni primer, **sicer ni mogoče biti prepričan, kako bi se v okviru formalnega varstva pravic o teh vprašanih izreklo oziroma izrekalo sodstvo.**

V zvezi z državnozborskimi volitvami se je posebej izrazil tudi **problem volišča na veleposlaništvu v Moskvi**. Na Varuha se je namreč obrnil volivec, ki je v tistem času živel v Moskvi, saj je menil, da gre pri odločitvi Državne volilne komisije, da za aprilске volitve v državni zbor na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi ne bo organiziranega volišča, za hudo kršitev temeljnih državljskih pravic ter da je utemeljitev, da Moskva ni dovolj varna, »nespoštljiva in ponižujoča do vseh slovenskih državljanov na delu v Ruski Federaciji«. ZVDZ v drugem odstavku 82. člena določa, da lahko volivci, ki so na dan glasovanja v tujini, ker tam začasno prebivajo, glasujejo po pošti ali na diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije, če to sporočijo Državni volilni komisiji najkasneje 30 dni pred dnem glasovanja in če država, v kateri prebivajo, dopušča tako glasovanje oziroma če to omogoča meddržavni sporazum. Isti zakon v 37. členu med drugim določa, da Državna volilna komisija skrbi za zakonitost volitev in enotno uporabo določb tega zakona, ki se nanašajo na volilne postopke (1. točka), ter skrbi za izvedbo glasovanja na diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije (11. točka). Na spletni strani je Državna volilna komisija 8. 4. objavila novico⁵⁵ o odločitvi na svoji 26. dopisni seji, da za aprilске volitve v državni zbor na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi ne bo organiziranega volišča. Ob tem je navedla, da »po ocenah ministrstva za zunanje zadeve zaradi varnostnih razmer in logističnih pogojev poslovanja v Ruski federaciji ter zaradi ustavljenega poštnega prometa z Rusijo namreč volitev na tem veleposlaništvu ni mogoče izpeljati«.

⁵⁵ Dostopna na <https://www.dvk-rs.si/novica/na-veleposlanistvu-v-moskvi-ne-bo-volisca/>.

Varuh je menil, da odločitev Državne volilne komisije odpira vprašanja o zakonitosti in sorazmernosti posega v aktivno volilno pravico volivcev, ki so namepravali glasovati v Moskvi. **Za odločitev o ukinitvi volišča namreč ni bilo najti pravne podlage, prav tako iz objavljenih pojasnil Državne volilne komisije ni bilo razvidno, na katere konkretne informacije in vir(e) o dejanskih razmerah v Rusiji je oprla svojo odločitev.** V povezavi z navedbami o ustavitvi poštnih pošilk za Rusijo ni bilo razvidno, da bi omenjena komisija pred odločitvijo opravila razmislek o tem, na kakšen drugačen način bi bilo mogoče dostaviti glasovnice iz Moskve v Slovenijo (npr. elektronsko poslovanje, diplomatski kurir ipd.) ter kakšno je bilo stališče Veleposlaništva Republike Slovenije v Moskvi glede odločitve Državne volilne komisije, upošteva pri tem informacije, da je v istem času Francoska republika tudi v Rusiji nemoteno izvajala dva kroga predsedniških volitev.



Glede na vse navedeno in naglo iztekajoči se čas do dneva glasovanja je Varuh ob sklicevanju na 7. člen ZVarCP Državni volilni komisiji predlagal, naj preuči možnosti, da bi volivci kljub vsemu lahko uveljavili svojo aktivno volilno pravico tudi na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi. Državna volilna komisija je na podlagi tega sklenila, da bo volišče na veleposlaništvu v Moskvi odprta, da bo v Moskvo odpotoval pooblaščen predstavnik zunanjega ministrstva, da bo tja odnesel volilno gradivo, po volitvah pa se bo vrnil z njim v zapečatenih ovojnicah. **Predlog Varuha je bil upoštevan, kršitev volilne pravice 18 volivcev pa pravočasno preprečena** (5.2-3/2022). Državna volilna komisija je (prvemu) predlogu Varuha sledila tudi v eni izmed drugih zadev, povezanih z glasovanjem po pošti, vendar jo še obravnavamo in bomo o njej poročali drugič (5.2-12/2022).



V zvezi z lokalnimi volitvami se nam je oglasil npr. zaposleni v Slovenski vojski, ki je bil na misiji v Latviji, in problematiziral, da njemu in celotni vojaški enoti delodajalec noče omogočiti glasovanja. V tej zvezi je od Varuha prejel pojasnilo, **da na lokalnih volitvah ni mogoče glasovati po pošti v tujini in pri diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije.** ZLV namreč v 80. členu izrecno določa, da za lokalne volitve ne veljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, ki se nanašajo na glasovanje po pošti v tujini in na glasovanje pri diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije. 5.2-13/2022.

V zvezi s predsedniškimi volitvami predvsem kot zanimivost izpostavljam, da je Varuh npr. prejel pobudo v Avstriji živeče slovenske državljanke, ki jo je zmotilo, da je **prejela vabilo na volitve, ni pa dotlej od Republike Slovenije »dobila nobenega bona« (kot je navedla, poleg dolžnosti pričakuje tudi ugodnosti, tj. bone).** Pojasnili smo ji, da je vabilo na predsedniške volitve najbrž prejela, ker je državljanka Republike Slovenije. V 2. členu ZVPR je med drugim namreč določeno, da ima pravico voliti državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let. Isti zakon (9. člen) glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, napotuje na uporabo ZVDZ, pri čemer je glede vabila na volitve v 82. členu določeno, da se volivcem, ki so vpisani v evidenco volilne pravice državljanov Republike Slovenije, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pravočasno pošlje glasovnica s priloženo volilno karto. Za

volilno gradivo ni treba zaprositi, temveč je to po uradni dolžnosti poslano na naslov stalnega prebivališče v tujini. 0.4-560/2022.

Podrobneje o (aktivni) volilni pravici oseb v socialnovarstvenih zavodih

Varuh je lani izčrpno poročal⁵⁶ o svojih ugotovitvah v zvezi s problematiko glasovanja nepredvideno sprejetih v institucionalno varstvo socialnih zavodov, v letu 2022 pa smo obravnavali zadevo, v kateri je pobudnik navajal, da je njegova nepokretna mama nastanjena v domu za upokojence in da »so zatajili vsi tisti, ki bi tem starostnikom morali nuditi pomoč pri volitvah«. Iz razpoložljive dokumentacije sicer ni bilo videti, da je pri izvedbi volilnih opravil v domu upokojencev prišlo do kakšnih nepravilnosti ali celo kršitve volilne zakonodaje. Razvidno je namreč bilo, da **je Državna volilna komisija upravam socialnovarstvenih zavodov poslala dopis glede uresničevanja volilne pravice oseb v socialnovarstvenem zavodu; da je v omenjenem dopisu Državna volilna komisija obrazložila, da se volivec svobodno odloči, ali želi voliti ali ne, da lahko omenjeni volivci glasujejo po pošti, če to sporočijo Okrajni volilni komisiji najpozneje 10 dni pred dnem glasovanja, ter da Državna volilna komisija socialnovarstvene zavode prosi za morebitno pomoč oskrbovancem pri oddaji obvestila o glasovanju po pošti.** V konkretnem domu upokojencev so obvestilo o možnosti glasovanja po pošti izobesili na vidna mesta po nadstropjih doma, da so se stanovalci poleg tega o volitvah seznanjali na skupinskih dejavnostih ter da so svojo namero voliti lahko sporočili osebno, po zaposlenih, prostovoljcih in svojcih.

Pristaviti gre še, da Varuh opravlja tudi naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma,⁵⁷ v okviru tega pa med drugim opravlja tudi preventivne obiske krajev odvzema prostosti, tudi domov starejših občanov. V okviru obiskov socialnovarstvenih zavodov državni preventivni mehanizem vselej preverja tudi možnosti varovancev za uresničitev volilne pravice, vendar na tem

področju nepravilnosti ali pomanjkljivosti doslej ni zaznal. Ugotavlja sicer, da le redki stanovalci uresničujejo svojo volilno pravico, vendar pa to ni posledica sistemskih nepravilnosti, pomanjkljivosti ali celo kršitev volilne zakonodaje, pač pa zlasti volje stanovalcev samih. 5.2-10/2022.

Posebej o uresničevanju (aktivne) volilne pravice pripornic

Varuh je prejel tudi anonimni dopis pripornic iz Zavoda za prestajanje kazni zapora Ig, v katerem je bilo navedeno, da na aprilskih državnozborskih volitvah niso imele možnosti glasovati; da so preko medijev izvedele, da je za osebe,

⁵⁶ Str. 233 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

⁵⁷ Po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – gl. Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06).

ki jim je odvzeta prostost, konec glasovanja; da so takrat vprašale pravosodne policiste, zakaj niso dobile »prijavnic za volitve«, a so vsi odgovorili, da ne vedo, zakaj. Varuh anonimnih pobud praviloma ne vzame v obravnavo,⁵⁸ ker pa se je anonimno pismo nanašalo na uresničevanje volilne pravice večjega števila posameznikov z odvzeto prostostjo, je Varuh ocenil, da bi v danem primeru lahko šlo za širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁵⁹

Ko smo se pri Varuhu za opredelitev do očitkov iz anonimnega pisma obrnili na Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, smo prejeli pojasnilo, da je v smeri k zagotovitvi možnosti uresničevanja volilne pravice pripornic zavod že v sredini februarja na vseh oglasnih deskah v priporu objavil dopis Državne volilne komisije s pojasnili o možnosti glasovanja oseb z odvzeto prostostjo na aprilskih državnozborskih volitvah po pošti in da so lahko pripornice svojo željo po glasovanju izrazile preko pisne priglasnice ali namero sporočile ustno javni uslužbenki, ki je zadolžena za področje pripora in je tam prisotna praviloma vsak delovni dan, oziroma kateremukoli od pravosodnih policistov, ki tovrstno zahtevo posreduje pooblaščenim osebam v zavodu. **Varuh je tudi že v poročilu državnega preventivnega mehanizma ob nenapovedanem obisku zavoda 20. 4. 2022 ugotovil, da so bile zaprte osebe obveščene o možnosti glasovanja, saj je bilo obvestilo o možnostih glasovanja objavljeno na oglasnih deskah v skupnih prostorih, in po zagotovilih že navedene uprave je zavod upošteval tudi naše priporočilo ob takratnem obisku, naj se zaprte osebe še ustno seznanijo o možnosti glasovanja** – obsojenke da so seznanili preko malih skupin, pripornice pa da je o tem obvestila javna uslužbenka, zadolžena za področje pripora. Poleg tega naj bi bili na vseh oglasnih deskah v zavodu objavili še dodatno obvestilo o možnosti glasovanja na volitvah.

Varuh iz prejetih pojasnil uprave ni mogel zaključiti, da bi v zvezi z očitki iz pisma pripornic prišlo do kakšne nepravilnosti, zaradi že omenjene anonimnosti pisma pa pri morebiti prizadetih tudi ni mogel dodatno preveriti, kje konkretno naj bi pri (obveščanju o) glasovanju prihajalo do morebitnih napak ali pomanjkljivosti. Na podlagi razpoložljivih informacij Varuh torej ni mogel zaključiti, da bi bili očitki utemeljeni. 5.2-11/2022.

Podrobneje o volilni pravici oseb z motnjami v duševnem razvoju

Tudi v poročanem letu se je izpostavilo vprašanje o volilni pravici oseb z motnjami v duševnem razvoju. O tem se je pisalo tudi v nekaterih medijih, na Varuha pa se je obrnila Zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije Sonček, navajajoč, da je poslanskim skupinam v državnem zboru podala pobudo in predlagala spremembo 7. člena ZVDZ za uresničevanje 29. člena Konvencije o pravicah invalidov ter preprečevanja diskriminacije zaradi invalidnosti. Menili so, da je omenjena zakonska določba v nasprotju z Ustavo in že navedeno konvencijo, zato je Zveza dala pobudo in predlagala, »da se diskriminacija oseb

58 Četrta točka prvega odstavka 28. člena ZVarCP.

59 Drugi odstavek 9. člena ZVarCP.

z intelektualno oviranostjo odpravi s spremembo ZVDZ, saj sedanja ureditev ne sledi sorazmernemu cilju varstva integritete slovenskega političnega sistema». Zveza je ugotovila, da je 3. 1. 2022 obstajalo 2.929 polnoletnih državljanov Republike Slovenije, ki jim je bila volilna pravica odvzeta na podlagi 7. člena ZVDZ.

Varuh je vprašanja uresničevanja volilne pravice oseb z motnjami v duševnem razvoju obravnaval že večkrat, nazadnje je o tem poročal na strani 157 Letnega poročila za leto 2019, in tam med drugim izpostavil, da **tudi po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice odvzem volilne pravice v sodnem postopku sam po sebi še ni v nasprotju z EKČP (to stališče pa je ponovno potrdilo tudi še v sodbi zadeve Caamaño Valle proti Španiji (št. 43564/17) iz leta 2021), po mnenju Varuha pa tudi ne s slovensko ustavo. Ob tem Varuh sicer tudi meni, da je treba vse napore usmerjati v ureditev, ki sodelovanje invalidov v političnem in javnem življenju ne bi omejevali, pač pa spodbujali in oblikovali pogoje za njeno izvrševanje.** 1.0-2/2021.



2.13.1.4 Posebej o pravici do referendumskega odločanja

Čeprav so zaradi t. i. supervolilnega leta prevladovale pobude v zvezi z volilno pravico, smo v letu 2022 obravnavali tudi **pomembno pobudo glede pravice do referendumskega odločanja**. Na Varuha se je namreč obrnila civilna iniciativa za novo občino Golnik, in sicer, ker naj zoper odločitev Državnega zbora Republike Slovenije s 25. 11. 2021 o zavrnitvi predloga sklepa o razpisu referendumu za novo občino Golnik ne bi bilo na voljo učinkovitih pravnih sredstev. Kot je pri tem navajala, je »*glavna neustavnost v tem, da je DZ odvezel pravico občanom, da izrazijo svojo voljo glede ustanovitve nove občine, zavedajoč se, da bi nova občina Golnik izpolnjevala vse zakonske in ustavne pogoje za ustanovitev*«. S sklicevanjem na mnenje zakonodajno-pravne službe Državnega zbora so tudi izpostavljali, da »*obstoječa zakonodaja ne določa dovolj podrobno postopkov v zvezi z referendumom, vendar pa je zaključek jasen, da DZ (pri ustanavljanju občin in razpisovanju referendumov) ne sme ravnati arbitrarno*«. Vendar pa omenjena civilna iniciativa dotlej zoper odločitev državnega zbora še ni uporabila nobenih pravnih sredstev, kar je po zakonu za začetek postopka pri Varuhu procesna ovira.

Vendarle pa **Varuh s sistemskega vidika zaznava problematiko učinkovitega sodnega varstva ustavne pravice do lokalne samouprave**. Zato se je obrnil na MJU, pri čemer smo uvodoma spomnili, da Ustava v tretjem odstavku 139. člena določa, da se občina ustanovi z zakonom, in sicer po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju – toda omenjena **ustavna določba, iz katere izhaja zahteva po ugotavljanju volje prebivalcev o ustanovitvi občine, je na zakonski ravni videti skopo urejena**, saj zakon (med drugim) ne določa možnosti podaje predloga za izvedbo referendumu o ustanovitvi občine z voljo lokalnih prebivalcev oziroma krajanov, poleg tega pa omenjenim zoper odločitev Državnega zbora, da ne razpiše



referenduma, ni zagotovljeno pravno varstvo. ZLS v 12. členu določa le, da se »območje občine lahko spremeni oziroma nova občina se lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev«. Ni pa bilo vedno tako – Zakon o referendumu za ustanovitev občin⁶⁰ (ZRUO) in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij⁶¹ (ZPUODO) sta v postopku ustanavljanja občin krajanom dajala večjo težo – ti so lahko podali predloge za določitev referendumskih območij⁶² oziroma pobudo za izločitev dela občine v novo občino.⁶³ ZRUO je predvideval⁶⁴ tudi pravno varstvo zoper odločitev Državnega zbora, da referendum ne razpiše. V luči obravnavane zadeve pa se je za relevantno kazala tudi ustavnosodna praksa,⁶⁵ saj je bila že ugotovljena neustavnost 13.⁶⁶ in 14. člena ZPUODO, ker **nista določala sodnega varstva** v predhodnem postopku za ustanovitev občin (šlo je za neskladje teh določb s četrtem odstavkom 15. člena URS zaradi protiustavne pravne praznine, saj nista vsebovali določb o sodnem varstvu). Ustavno sodišče je takrat zapisalo tudi: »Ocena (ali ugotavljanje) izpolnjevanja z ustavo in zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine je zelo občutljivo vprašanje, ki ne izključuje možnosti arbitrarnega odločanja. V skladu z načeli pravne države je zahteva, da je treba na vseh ravneh pravnega odločanja preprečevati arbitrarnost, zlasti tedaj, kadar bi ta lahko ogrozila z ustavo zajamčene pravice. Posledica ocene Državnega zbora, ki je razvidna iz njegovega akta iz 13. člena ZPUODO, je ta, da na podlagi teh predlogov ni razpisan referendum za ugotovitev volje prebivalcev na posameznem območju. Izvedba referenduma je po tretjem odstavku 139. člena ustave absoluten pogoj za ustanovitev občine. Če referendum ni izveden, Državni zbor ne sme na takem območju ustanoviti občine (tako v odločbi ustavnega sodišča št. U-I- 285/98 z dne 17. 9 1999, Uradni list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 160). Izjeme od tega načela določa drugi odstavek 26. člena. Na ta način bi Državni zbor, če bi ravnal arbitrarno, v resnici onemogočil prebivalcem določenega območja **uresničitev njihove ustavne pravice, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine** (tretji odstavek 139. člena ustave). To bi lahko predstavljalo **tudi poseg v njihovo ustavno pravico do lokalne samouprave**. Tudi ugotovitev Državnega zbora iz 14. člena ZPUODO je lahko arbitrarna. Da se morebitne neustavnosti oziroma nezakonnosti, storjene v predhodnem postopku, odpravijo, **je treba zagotoviti učinkovito sodno varstvo** [poudaril Varuh].«

60 Uradni list RS, št. 5/94.

61 Uradni list RS, št. 44/96.

62 4. člen ZRUO je določal: »Prebivalci, posameznega naselja znotraj krajevne skupnosti lahko skličejo svoj zbor in sprejmejo predlog, da oblikujejo svoje referendumsko območje ali skupaj z naselji sosednjih krajevnih skupnosti.«

63 7. člen ZPUODO je določal: »Pobudo za izločitev dela občine v novo občino oziroma za njegovo priključitev k sosednji občini lahko da svet krajevne skupnosti ali vaške skupnosti ali zbor občanov.«

64 V drugem odstavku 8. člena: »Če državni zbor pri določitvi referendumskih območij ne upošteva posameznih predlogov za njihovo oblikovanje, ima predlagatelj in samoupravna narodna skupnost pravico v 7 dneh vložiti ugovor pri državnem zboru zoper njegovo odločitev.«

65 Odločba št. U-I-322/98-15 s 15. 3. 2001.

66 Ta je določal: »Če državni zbor ob obravnavi posameznih predlogov oceni, da niso izpolnjeni z ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, to ugotovi s svojim aktom, ki ga pošlje predlagatelju.«

Iz navedenega torej izhaja zahteva, naj pravni red predvidi učinkovito sodno varstvo zoper (morebiti arbitrarno) odločitev Državnega zbora, da ne razpiše referendumoma o ustanovitvi občine, saj lahko državni zbor s tako odločitvijo onemogoči prebivalcem določenega območja **uresničitev njihove ustavne pravice, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine** (tretji odstavek 139. člena Ustave), ter tako poseže v njihovo **ustavno pravico do lokalne samouprave**. Tej zahtevi je zakonodajalec nato sledil, in sicer je z novelo Zakona o lokalni samoupravi⁶⁷ v 14.a členu določil, da Državni zbor obravnava predlog za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade iz 14. člena tega zakona in če oceni, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma spremembo njenega območja, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Drugi odstavek istega člena je določal, da če državni zbor ob obravnavi posameznega predloga oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma spremembo njenega območja, to ugotovi s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju, ta pa lahko **pada pobudo ustavnemu sodišču za oceno ustavnosti in zakonitosti takšnega sklepa državnega zbora**, in sicer v roku 15 dni od prejema sklepa (tretji odstavek 14.a člena). Izpostaviti gre, da je ZLS-M glede na prej veljavni ZPUODO omejil krog predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občine (poleg ustavno določenih predlagateljev zakona je bil to le še občinski svet).⁶⁸

Opisano ureditev je nato deloma spremenil ZLS-N;⁶⁹ Sprememba je bila posledica odločbe Ustavnega sodišča,⁷⁰ ki je (med drugim) menil, da sklep Državnega zbora o ugotovitvi, da posamezna območja ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev občine, glede na veljavno ureditev v ZLS ne izpolnjuje niti formalnih niti materialnih kriterijev, da bi ga lahko šteli za predpis; da posamične akte Ustavno sodišče presoja v postopku ustavne pritožbe, vendar šele potem, ko so izčrpana vsa pravna sredstva; ter da v postopku ustavne pritožbe ustavno sodišče presoja posamični akt samo z vidika posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Do bistvenih sprememb je nato prišlo z novelo ZLS-R,⁷¹ s katero sta bila črtana 14. in 14.a člen ZLS. S tem se je še zožil nabor predlagateljev postopka za ustanovitev občine, ukinjeno pa je bilo tudi posebno pravno varstvo. Cilj omenjenega zakona⁷² je bil *»ustavitev nadaljnje drobitve občin in vzpostavitev stabilne teritorialne strukture lokalne samouprave, ki bo omogočila samostojnost občin pri uresničevanju lokalne samouprave«*. Toda zdi se, da **je način zasledovanja tega cilja izvotlil ustavno pravico prebivalcev določenega območja, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine, in čezmerno po-**

67 ZLS-M (Uradni list RS, št. 72/05). Novela naj bi (med drugim) sledila tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-103/02 z 18. 4. 2002 – gl. na str. 3 besedila k predlogu ZLS-M z 19. 5. 2005.

68 Gl. 14. člen ZLS-M.

69 Uradni list RS, št. 60/2007. Glede zgoraj omenjenega pravnega varstva se je spremenilo tretji odstavek 14.a člena: »Predlagatelj lahko v osmih dneh od prejema sklepa iz prejšnjega odstavka sproži upravni spor za preizkus zakonitosti odločitve državnega zbora. Sodišče odloči o zadevi v 30 dneh.«

70 Št. U-I-2/06-22 s 16. 2. 2006.

71 Uradni list RS, št. 51/10.

72 Gl. str. 4 dokumenta Vlade Republike Slovenije št. 00701-8/2010/6 s15. 4. 2010.

segel v njihovo ustavno pravico do lokalne samouprave ter do učinkovitega sodnega varstva. Kazalo je, da zakonodajalec z navedenim ni v zadostni meri upošteval **stališča ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-322/98-15 s 15. 3. 2001.**⁷³ Predlagatelj zakona je glede pravnega varstva celo navedel:⁷⁴ »Umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost državnega zbora in upravnosodna ocena zakonitosti postopkovne odločitve državnega zbora sta bili in sta neskladni z ustavnim položajem državnega zbora, zakonodajnim postopkom ter naravo odločanja zakonodajnega organa.« Menil je še:⁷⁵ »Zakon se lahko tako kot katerikoli zakon ustavnosodno presoja. Drugačno pravno varstvo ni niti potrebno niti skladno z ustavnimi načeli.«

Ker je bilo torej videti, da veljavna ureditev ne ureja zadostno položaja prebivalcev, ki želijo izraziti voljo do ustanovitve občine, se je Varuh obrnil na MJU (1.) z vprašanjem o mogočih pravnih poteh, ki jih imajo prizadeti na voljo zoper odločitev državnega zbora o zavrnitvi predloga sklepa o razpisu referendumu za novo občino, (2.) za stališče o možnostih uresničevanja njihove ustavne pravice do lokalne samouprave (posebej z vidika oženja kroga pobudnikov in predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občine), vključno tudi z možnostjo njenega učinkovitega pravnega varstva ter (3.) za opredelitev do očitkov civilne iniciative.

Ministrstvo se je odzvalo s pojasnilom, da je Vlada Republike Slovenije pri obravnavi Predloga za razpis referendumu za ustanovitev Občine Golnik izločitvijo dela Mestne občine Kranj v novo Občino Golnik v skladu s svojimi pristojnostmi pogoje za ustanovitev občine, ki jih določa ZLS, kot celoto obravnavala tako, da pri svoji presoji ni delovala arbitrarno. Po pojasnilih MJU se je Vlada v mnenju, v katerem je ugotovila izpolnjevanje zakonskih pogojev za ustanovitev nove občine, opredelila tudi do vprašanja, ali bi preostanek občine po izločitvi dela Mestne občine Kranj v novo Občino Golnik še izpolnjeval pogoje za ustanovitev občine ter ali bi mesto Kranj še izpolnjevalo pogoje za podelitev statusa mestne občine sedanji Mestni občini Kranj. Kot je navedlo ministrstvo, je Vlada ocenila, da so zakonski pogoji za razpis referendumu za ustanovitev nove Občine Golnik izpolnjeni in omenjeno stališče posredovala državni zbor.

Ministrstvo je dalje sporočilo Varuhu še, da se »ni pristojno opredeljevati do očitkov CI, ki ima sicer po ustavi pravico do sodnega varstva« ter da »samo dejstvo, da DZ ni sprejel posebnega upravnega akta ni razlog, zaradi katerega naj bi bila pravica do sodnega varstva prikrajšana«, saj »tudi samo neizglasovanje sklepa o razpisu referendumu pravno formalno pomeni odločanje DZ, kot to določa 86. člen ustave«. **Posebnega mnenja o domnevno pomanjkljivi**

73 Poleg zgoraj citirane 18. točke tu navajamo še 20. točko iste določbe: »Odločitve Državnega zbora v predhodnem postopku, s katerimi ugotavlja, ali so izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občine, imajo neposreden vpliv na izvrševanje ustavne pravice prebivalcev do lokalne samouprave. Od odločitve Državnega zbora je odvisno, ali bodo prebivalci določenega območja na referendumu vprašani za mnenje glede ustanovitve občine ali ne (tretji odstavek 139. člena Ustave). Brez izvedbe referendumu pa Državni zbor ne sme ustanoviti občine. Zato mora biti zoper take odločitve zagotovljeno učinkovito sodno varstvo [poudaril Varuh].«

74 Str. 3 dokumenta Vlade Republike Slovenije št. 00701-8/2010/6 s 15. 4. 2010.

75 Str. 5 dokumenta Vlade Republike Slovenije št. 00701-8/2010/6 s 15. 4. 2010.

zakonski ureditvi referendumu za ustanovitev občine pa na ministrstvu niso oblikovali, »ker ocenjujemo, da je veljavna normativna ureditev ustrezna«. A ker **veljavna ureditev ne določa izrecno, v katerem formalnem postopku bi prizadeti lahko zatrjeval poseg v pravico do lokalne samouprave,** se je Varuh na MJU obrnil za dodatno pojasnilo o njihovi navedbi, da ima civilna iniciativa zagotovljeno pravico do sodnega varstva zoper izid glasovanja državnega zbora, s katerim je bil zavržen predlog sklepa o razpisu referendumu o ustanovitvi nove občine. Zanimalo nas je torej, **v okviru katerega postopka naj bi bilo po mnenju MJU zagotovljeno takšno sodno varstvo.**

Ministrstvo je sporočilo,⁷⁶ da ima predlagatelj (v konkretnem primeru torej navedena civilna iniciativa) po njihovem mnenju *»možnost vložiti zahtevo za razpis referendumu na Ustavno sodišče. Zahteva se vloži na podlagi 23. in 25. člena Ustave«.* Za tem pojasnilom je MJU *»podrejeno«*, kot so navedli, še dodalo, da pravica do lokalne samouprave, kot jo je že v mnogih odločbah tolmačilo Ustavno sodišče, ne pomeni temeljne človekove pravice ali kolektivne pravice lokalnih skupnosti, temveč je njena vsebina izvrševanje temeljne pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave kot uresničevanje z ustavo zagotovljene lokalne samouprave v samoupravnih lokalnih skupnostih; da *»sledječ odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije v odločbi U-I-13/94 pravica do lokalne samouprave ni individualna pravica ne državljanov in ne občin, torej tudi ne pravica do lastne občine, kot si jo zamislijo pobudniki«*; da se je ustavno sodišče v obrazložitvi odločbe U-I-85/94 z 20. 5. 1994 strinjalo s stališčem Državnega zbora, da določitev referendumskih območij in razpis referendumu še ne pomenita odločitve, ki je na podlagi izražene volje prebivalcev na izvedenem referendumu ne bi bilo mogoče spremeniti, ter da tudi referendumsko izražena volja ne veže zakonodajalca absolutno; ter da Ustavno sodišče v svojih odločbah (pri tem so se sklicevali na odločbi št. U-I-85/94 ter U-I-144/94 s 15. 7. 1994) ni vzpostavljalo posebne *»pravice do lastne občine«*, pač pa je izhajalo iz ustavno zagotovljene lokalne samouprave in dolžnosti pravne države, da vzpostavi pogoje za uresničevanje lokalne samouprave in omogoči državljanom njeno uresničevanje na pravno urejen, predvidljiv in z ustavo skladen način.

Tudi po prejemu zgoraj predstavljenih pojasnil MJU **ni mogoče povsem jasno zaključiti, da pravni red dejansko zagotavlja učinkovito sodno varstvo zoper odločitev državnega zbora, da ne razpiše referendumu o ustanovitvi občine.** ZLS namreč zoper takšno odločitev državnega zbora izrecno ne ponuja možnosti vložitve zahteve za razpis referendumu na ustavno sodišče, kar omenja MJU, niti ne vsebuje drugih določb o sodnem varstvu zoper takšno odločitev. Ne glede na to pa **bi se morebitne pomanjkljivosti učinkovitega sodnega varstva v teh primerih končno lahko pokazale le v konkretnih (predvsem neuspešnih) postopkih.** 5.3-1/2022.

76 Dopis št. 042-2/2022/4 z 18. 3. 2022.

2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 35 (2020)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj na podlagi drugega odstavka 56. člena ZDU-1 naloži Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj dejansko opravi (zdaj že večkrat obljubljeno) nalogo priprave predloga zakonodajnih sprememb, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena ZInvO. Kot je MDDSZ napovedalo v takratnem vladnem odzivnem poročilu, je sprememba ZInvO predvidena v letu 2022, tedaj pa naj bi se preučila tudi možnost opredelitve prekrškovnega postopka. Varuh je pri predmetnem priporočilu vztrajal tudi lani, priporočilo pa je še vedno neuresničeno.⁷⁷ **Varuh mora tako pri predmetnem priporočilu vztrajati še naprej.**



V lanskem letnem poročilu je Varuh poročal,⁷⁸ da bi – četudi bi že na preteklih volitvah veljala ureditev, kot je bila sprejeta v letu 2021, da je torej določenim kategorijam omogočeno glasovanje, če o tem obvestijo okrajno volilno komisijo vsaj 5 dni pred dnevom glasovanja – v povprečju kar 1057 oseb ostalo brez možnosti glasovanja. Varuh je zato vztrajal pri predlogu, da naj volilna zakonodaja prizadetim osebam omogoči, da jih na dan glasovanja obišče volilni odbor, če bi volivec najpozneje na dan pred dnevom glasovanja svojo namero sporočil okrajni volilni komisiji, na območju katere je vpisan v volilni imenik; na ta predlog se je Varuh skliceval⁷⁹ tudi glede uresničevanja **priporočila št. 36 (2020)**. V tej smeri je bilo v vladnem odzivnem poročilu nato pojasnjeno,⁸⁰ da se je sedanja vlada v koalicijski pogodbi zavezala, da bo zagotovila bolj demokratičen volilni sistem, pri čemer zagovarja proporcionalni sistem z ukinitvijo volilnih okrajev in uvedbo preferenčnega glasu, ob pripravi novele zakona pa da »se bo v tem okviru iskalo tudi ustrezno zakonsko rešitev v zvezi s priporočili Varuha«. **Omenjeni Varuhov predlog gre tako zdaj šteti za še neuresničeno priporočilo, pri katerem Varuh vztraja.**



77 Str. 56 odzivnega poročila vlade.

78 Gl. str. 234 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

79 Gl. str. 235 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

80 Gl. str. 125–126 odzivnega poročila Vlade.

2.13.3 Nova priporočila

Varuh ob tej priložnosti na oblasti naslavlja dve novi priporočili:



19. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj pripravi predlog zakona, s katerim se bodo določneje opredelila pravila za izvedbo predvolilnih soočenj na Radioteleviziji Slovenija na način, da ne bo neenake obravnave in različnih razlag zakona.

20. Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, naj za Vlado Republike Slovenije kot predlagatelja pripravi predlog ustrezne zakonske ureditve obveščanja o naslovih, na katerih se zbira podpora kandidatom na volitvah.

2.14

OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE					VSE ZADEVE 2022	
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21		INDEKS 22/19
PODROČJA DELA														
8. Omejitev osebne svobode	254	25	129	111	99	16	16,16 %	151	209	153	136	88,89 %	90,07 %	390
8.1 Priporniki	39	3	14	27	22	4	18,18 %	26	18	15	30	200,00 %	115,38 %	69
8.2 Zaporniki	181	11	68	48	43	6	13,95 %	64	109	80	59	73,75 %	92,19 %	240
8.3 Psihiatrični bolniki	19	7	11	10	10	2	20,00 %	18	18	18	17	94,44 %	94,44 %	36
8.4 Osebe v socialnovarstvenih zavodih	7	3	8	13	13	2	15,38 %	26	41	8	16	200,00 %	61,54 %	23
8.5 Mladoletniki v mladinskih, vzgojnih in drugih domovih	4		5	2	2		0,00 %	5	7	5	2	40,00 %	40,00 %	6
8.6 Tujci in prosilci za azil	2		12	5	4		0,00 %	10	10	12	5	41,67 %	50,00 %	7
8.7 Osebe v forenzični enoti psihiatrije	2	1	7	5	4	1	25,00 %	2	2	8	6	75,00 %	300,00 %	8
8.0 Drugo	0		4	1	1	1	100,00 %	0	4	7	1	14,29 %	0,00 %	1

V tem poglavju navajamo obravnavo pobud, povezanih z omejitvijo osebne svobode. Gre za osebe, ki jim je odvzeta prostost ali omejena svoboda gibanja. To so priporniki, obsojenci na prestajanju kazni (hišnega, nadomestnega) zaporu, osebe v enoti za forenzično psihiatrijo, mladoletniki v mladoletniškem zaporu, prevzgojnem domu in strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter v zavodu za usposabljanje, nekatere osebe z duševnimi motnjami ali boleznimi v socialnovarstvenih in zdravstvenih ustanovah in tujci v centru za tujce ali azilnem domu.

2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.14.1.1 Priporniki in obsojenci

Leta 2022 smo obravnavali **več pobud pripornikov kot v letu 2021, to je 27** (leto prej 14) in tri dodatno na vstopni točki, ter **nekoliko manj pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora, to je 48** (na vstopni točki še dodatno 11), v primerjavi z letom 2021, ko smo obravnavali 68 takšnih zadev. So pa strokovni sodelavci na enotni vstopni točki **sprejeli 39 klicev pripornikov (22 v letu 2021) in kar 181 klicev obsojencev na prestajanju kazni zapora (97 v letu 2021)**. Posamezno obravnavano problematiko iz pobud zaprtih oseb prikazujemo v nadaljevanju, v razdelku, ki se nanaša na dejavnosti Varuha na tem področju. Poleg obravnave pobud na tem področju smo nekatere zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) obiskali tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM), o čemer poročamo v posebnem poročilu.

Pobude pripornikov in obsojencev smo še naprej preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih, zlasti pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) ali na Ministrstvu za pravosodje (MP) pa tudi sodiščih. **To sodelovanje moramo pohvaliti, saj so se organi, na katere smo se obračali, redno odzivali na naša zaprosila.** Ponovno smo sodelovali tudi pri usposabljanju nove generacije pravosodnih policistov, ki smo jim predstavili institucijo Varuha in izvajanje nalog in pooblastil DPM.

Če smo v zadevi začeli postopek (na primer glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), smo zaprte osebe (to je pripornike in obsojence na prestajanju kazni zapora) seznanjali s prejetimi odgovori na poizvedbe pri pristojnih organih in s svojimi ugotovitvami in morebitnimi drugimi ukrepi, na primer s priporočili pristojnim organom za odpravo nepravilnosti. Da bi lahko ugotovili podlago za Varuhovo nadaljnje ukrepanje, smo pobudnike tudi v letu 2022 po potrebi pozvali še, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda neustrezna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva nismo prejeli, obravnave zadeve nismo mogli nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega in ker smo praviloma posredovali šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča ali o njej niso odločili, je temu ustrezen tudi delež končanih utemeljenih zadev na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**

Z delovanjem na tem področju smo še naprej preverjali ali in če, v kakšni meri se spoštujejo pravila in standardi, o katerih se je država z Ustavo Republike Slovenije (URS) in mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Med izvajanjem kazenskih sankcij so obsojencu namreč zagotovljene vse temeljne človekove pravice, razen tistih, ki so mu izrecno odvzete ali omejene z zakonom.** Na to je opozorilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v svojih obsodbah naše države zaradi ugotovljenih



kršitev pravic zaprtih oseb, poleg tega je to izraženo tudi v tožbah zaprtih oseb za plačilo odškodnine zaradi neustreznih razmer v času prestajanja kazni zapora ali/in pripora.

Žal moramo tudi tokrat ugotoviti, da ostaja stanje na področju zavodov za prestajanje kazni zapora podobno kot v zadnjih letih, ko smo opozarjali na **prezasedenost** (vsaj nekaterih) zavodov za prestajanje kazni zapora¹, tudi zaradi **občutnega povečanja števila tujcev** (katerih obravnava prinaša dodatne težave²). Večina obsojencev mora tako kazen prestajati v večposteljnih sobah in razumljivo je, da pri tem v samsko sobo oziroma sobo z le nekaj osebami ne more biti nastanjen vsakdo, ki si to želi. Po mnenju Varuha je ob tem pomembno, da si tako URSIKS kot tudi posamezni zavodi pri morebitnem premeščanju oziroma nameščanju obsojencev med zavodi in znotraj zavodov prizadevajo (ob siceršnjem upoštevanju ostalih zakonskih določil³ in danih materialnih možnosti) v čim večji meri upoštevati tudi vidike iz Evropskih zaporskih pravil, ki pri pogojih bivanja in s tem tudi počutja zaprtih oseb ne izhajajo zgolj iz zahtevane bivalne površine⁴ na posameznika, ampak tudi njihove številčnosti.



Pobude zaprtih oseb nadalje opozarjajo tudi na potrebo po izboljšanju bivalnih razmer, dolgoročno pa se rešitev nekaterih teh težav pričakuje z gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani oziroma s prenovo ZPKZ na Igu (ki je nujna zaradi tamkajšnjih **slabih razmer**), čeprav, kot to stalno poudarjamo, problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov. Znova opozarjamo tudi **na položaj ranljivih skupin v ZPKZ. Že nekaj časa si Varuh namreč prizadeva za boljši položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe** v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva. Na prestajanju kazni zapora je namreč treba zagotoviti njihovo ustrezno namestitev in



1 ZPKZ Dob pri Mirni je na primer sporočil, da glede na število obsojencev, ki so nastopili kazen zapora, in glede na prostorske zmožnosti zavoda v t. i. starih oddelkih (oddelkih 2, 3 in 4) ni možno zagotoviti standarda, ki ga določa 17. člen Pravilnika o izvrševanju kazni zapora. Prav tako v teh oddelkih ni možno zadostiti določbi drugega odstavka 42. člena ZIKS-1, v skladu s katero imajo skupne spalnice največ osem postelj.

2 Glej na primer: Varuh podpira rešitve za odpravo težav pri sporazumevanju s tujejezičnimi pacienti v zaporih (varuh-rs.si).

3 Obsojenca se razporedi v enoposteljno sobo skladno s prostorskimi možnostmi zavoda. Skupne spalnice obsojencev imajo največ osem postelj (drugi odstavek 42. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1)).

4 17. člen Pravilnika o izvrševanju kazni zapora (Pravilnik): »(1) Površinski standard v samski sobi je 9 m². (2) Površinski standard v večposteljni sobi je 7 m² površine na obsojenca. (3) Med stenama v prostoru mora biti najmanj 2 m prostora, višina stropa pa mora biti najmanj 2,5 m. Soba iz prvega in drugega odstavka tega člena mora imeti tudi sanitarni prostor v površini najmanj 1,5 m². (4) Zavod ravna v skladu s standardi iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena pri novogradnjah in izračunu prostorskih zmogljivosti zavoda ter si prizadeva ravnati v skladu s temi standardi tudi pri adaptacijah obstoječih objektov.« Po priporočenih minimalnih standardih Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) - (Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44) znaša bivalna površina za prostor, v katerem je ena oseba, 6 m². V primeru, da je prostor namenjen istočasnemu bivanju več oseb, pa so za vsako dodatno osebo v prostoru predvideni 4 m² (to pomeni za dve osebi 10 m² in za tri osebe 14 m²; v omenjeno kvadraturu ni všteta površina, namenjena za sanitarije).



dostojno prestajanje kazni zapora, sicer gre lahko za nečloveško ali ponižujoče ravnanje in s tem za kršitev 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi sicer je med pobudami zaprtih oseb **velik delež tistih, ki se nanašajo na zdravstveno oskrbo**. To v ZPKZ zagotavlja zdravstveni dom, na območju katerega deluje ZPKZ, na podlagi dogovora, ki ga skleneta ZPKZ in zdravstveni dom.



Še naprej v našem zaporskem sistemu ostaja težava s **pomanjkanjem kadra na vseh področjih dela, še posebej na področjih strokovnega dela z zaprtimi in varnosti (po razpoložljivem podatku več kot 100 pravosodnih policistov, kar v nadaljevanju posebej izpostavljamo**.

Kazenske sankcije in drugi ukrepi, ki jih je izreklo sodišče v kazenskem postopku, se izvajajo po določbah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1). **V letu 2022 je bil ta spremenjen in dopolnjen z novelo ZIKS-1H**. Novela zakona prinaša potrebno sistemsko ureditev nujnih ukrepov v primeru zaostrenih varnostnih razmer v zavodih za prestajanje kazni zapora in v prevzgojnem domu, spremenjen je tudi način zaposlovanja pravosodnih policistov oziroma njihovo boljše plačno izhodišče.



V postopku priprave te novele smo podprli predvidene spremembe in dopolnitve zakonske ureditve, ki imajo za namen sistemsko (zakonsko!) ureditev nujnih ukrepov, ki bodo URSIKS omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče. **Zadržani pa smo bili glede predlaganega črtanja drugega odstavka 42. člena ZIKS-1**, ki je določal, da se obsojenca razporedi v enoposteljno sobo skladno s prostorskimi možnostmi zavoda in da imajo skupne spalnice obsojencev največ osem postelj. S črtanjem se naj bi sicer odpravljalo podvajanje, saj naj bi bila določba o možnosti namestitve v enoposteljno oziroma samsko sobo že urejena v tretjem odstavku 42. člena zakona in s sklicevanjem na to, da so prostorski standardi urejeni v Pravilniku o izvrševanju kazni zapora.

Ni se bilo mogoče strinjati, da gre za podvajanje, saj tretji odstavek 42. člena ZIKS-1 določa (le), da je obsojencu skladno z možnostmi zavoda ter na njegovo željo mogoče dodeliti samsko sobo. S to spremembo zakona se je tako odpravila sicer obetavna zakonska določba (ki v našem sistemu izvrševanja kazenskih sankcij v praksi res ni bila povsem izpolnjena), ki je kot pravilo določala bivanje obsojenca v samski sobi, skupne spalnice pa so določene kot izjema. Odpravlja tudi določen zakonski maksimum števila postelj v skupnih spalnica. Pripominjamo, da je ta zakonska sprememba zato dodaten odmik od priporočil v t. i. Evropskih zaporskih pravilih (Priporočilo Sveta Evrope št. R (2006) 2), in sicer priporočila 18.5 (Zaporniki naj bodo ponoči nastanjeni v enoposteljnih sobah oziroma celicah, razen če sami želijo nastanitev deliti z drugimi), priporočila 18.6 (Nastanitev je lahko skupna le, če je primerno, in zaporniki, primerni za to, naj se družijo) in priporočila 18.7 (Zapornikom naj se da možnost izbire, preden se od njih zahteva, da delijo spalne prostore).

Žal še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bo celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej, posodobil določbe glede kazenskih sankcij za mladoletnike in njihovega izvrševanja ipd.).



2.14.1.2 Enota za forenzično psihiatrijo

Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Enota) skrbi za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter za hospitalizacijo pripornikov in obsojencev, če potrebujejo psihiatrično zdravljenje. Poleg tega po potrebi izvaja tudi opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.

Obravnavane pobude na tem podpodročju (5 in dodatna na vstopni točki) so bile tudi v tem letu povezane z **izvajanjem varnostnega ukrepa, pogoji bivanja v Enoti in samo obravnavo**. Posamezna vprašanja smo zato obravnavali v sodelovanju z vodstvom Enote in osebnimi pogovori s pobudniki. O obisku Enote v vlogi DPM pišemo v posebnem poročilu, v razdelku, v katerem prikazujemo uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil pa posebej opozarjamo na **še vedno nerešeno vprašanje priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države**, torej **priporočilo št. 26 (2021)**.



2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Na podpodročju, ki se nanaša na omejitev pravice do prostega gibanja ali odvzem prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni, smo leta 2022, upoštevajoč tudi pobude iz vstopne točke, obravnavali 17 pobud, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah (leto prej 18), skupaj s telefonskimi pogovori na vstopni točki pa 36 zadev. Obravnavali smo tudi 16 pobud oseb v socialnovarstvenih zavodih (leto prej pa 8), vključno s telefonskimi pogovori na vstopni točki pa 23 zadev. Tako psihiatrične bolnišnice kot tudi socialnovarstvene zavode smo obiskovali tudi v vlogi DPM, o tem poročamo v ločenem poročilu, ki se nanaša na izvajanje nalog DPM.

Obravnavane pobude na tem podpodročju so se sicer tudi v letu 2022 **nanašale na sprejem na zdravljenje brez privolitve v oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic in obravnavo v njih ter na nestrinjanje z bivanjem v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, na bivalne razmere (prezasedenost), obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov in oskrbovancev v teh primerih, omejitve obiskov in drugo problematiko**.

Težave na področju omejitev gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialno-varstvenih zavodih smo obravnavali s predstavniki pristojnih ministrstev in vodstvi bolnišnic oziroma zavodov. Navedbe pobudnikov smo kakor običajno preverjali s poizvedbami pri pristojnih organih in jih nato seznanjali s svojimi ugotovitvami ali jim pojasnjevali postopke sprejema na zdravljenje in namestitve v psihiatričnih bolnišnicah in socialno-varstvenih zavodih ter odgovarjali na njihova vprašanja. Pobudnikom smo bili na voljo tudi **v okviru demenci prijazne točke**, kjer lahko informacije pridobijo ljudje z demenco, zlasti tisti v zgodnji fazi bolezni, ko so še samostojni in aktivni, ter njihovi svojci in drugi, ki želijo pridobiti dodatne informacije o pomoči dementnim osebam.



Večina problematike iz obravnavanih pobud je bila **znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke socialno-varstvenih zavodov na podlagi odločitve sodišča, ter pomanjkanjem kadra in prostorskimi težavami izvajalcev socialno-varstvenih storitev**, zato tej problematiki namenimo posebno pozornost v razdelku, ki se nanaša na uresničevanje preteklih priporočil Varuha, in razdelku, v katerem prikazujemo dejavnosti Varuha na tem področju. Že na tem mestu pa poudarjamo, da se **Varuh zaveda, da neprostovoljna nastanitev in zadržanje v varovanem oddelku socialno-varstvenega zavoda pomenita poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine zadržane osebe, zato podpira krajšanje takih zadržanj in druge oblike obravnave oseb z duševnimi motnjami, ki potekajo v skupnosti oziroma v njihovem domačem okolju** (t. i. proces deinstitucionalizacije)⁵. Zato poziva MDDSZ h krepitvi aktivnosti v smeri okrepitve deinstitucionalizacije, kar je v skladu z evropskimi smernicami na področju socialnega in institucionalnega varstva ter zagotavlja dostojno bivanje in pravico do neodvisnega življenja. Prav je, da se pristojno ministrstvo zavzema za to, da se stanovalce socialno-varstvenih zavodov, pri katerih je to možno in se s tem ne ogroža njihovega zdravja ali zdravja drugih, v čim večji meri preseli v skupnost ter se jim zagotovi čim bolj samostojno in avtonomno življenje. Čeprav bi bile po ugotovitvah mnogih strokovnjakov nujno potrebne (tudi sistemske) spremembe zakonodaje s področja duševnega zdravja oziroma socialno-varstvene zakonodaje, Varuh poudarja, da ZDZdr velja in ga je zato treba upoštevati ter izvajati v skladu z ustavo ter v postopku neprostovoljne nastanitve oseb z duševno motnjo v varovane oddelke socialno-varstvenih zavodov varovati njihove človekove pravice in temeljne svoboščine vse do takrat, ko bodo začele veljati morebitne spremembe oziroma dopolnitve zakonodaje s področja duševnega zdravja oziroma socialno-varstvene zakonodaje.

⁵ Na to v 15. členu opozarja tudi Konvencija o pravicah invalidov, kjer je določeno, da invalidnost v nobenem primeru ne sme biti razlog za odvzem prostosti.

2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

Od 13. 1. 2021 ureja celovito obravnavo otrok in mladostnikov oziroma mladostnic s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ki so vključeni v vrtce in šole, ter otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki so nameščeni v strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter motnjami, **Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI)**. Ta zakon je tudi določil, da zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov, ustanovljeni na podlagi Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami (vzgojni zavodi) nadaljujejo delo po tem zakonu kot strokovni centri.

V Sloveniji imamo **devet strokovnih centrov za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami, ki so bili v letu 2022** pod okriljem Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport. Otroke in mladostnike v strokovne centre nameščajo sodišča in sicer skladno z Družinskim zakonikom v primeru, ko je treba otroka zaradi ogroženosti odvzeti iz domačega okolja ali pa zaradi njegovih psihosocialnih težav v domačem okolju, oziroma skladno s Kazenskim zakonikom, ko sodišče mladoletnemu storilcu kaznivega dejanja izreče vzgojni ukrep oddaje v vzgojni zavod. **Center za usposabljanje, delo in varstvo** Črna na Koroškem je kot ustanova pod okriljem MDDSZ, ki skrbi za obravnavo oseb z motnjami v duševnem razvoju, določen tudi za izvrševanje vzgojnega ukrepa oddaje v zavod za usposabljanje.

O obiskih strokovnih centrov oziroma vzgojnih zavodov v okviru izvajanja pooblastil in nalog DPM poročamo v posebnem poročilu.⁶ Obravnavani pobudi (2) na tem področju pa sta bili povezani s **prebivanjem otrok oziroma mladostnikov v strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami**. Tako je eden od staršev izpostavljal, da je njegov sin deležen nasilja, drugi pa je izpostavil nekatere okoliščine, ki so po njegovem mnenju kazale na nepravilnosti pri kaznovanju njegovega 14 let starega sina. Navedel je, da je bilo sinu dvakrat v mesecu prepovedano oditi domov, zaradi česar je zelo trpel, izpostavil pa je tudi neprimerno ravnanje ene izmed vzgojiteljic. Po opravljenih poizvedbah nismo ugotovili podlage za naše (nadaljnje) posredovanje. Opozorili pa smo na **notranjo pritožbeno pot**, ki jo je vzpostavil ZOOMTVI. Skladno z določbo 30. člena tega zakona lahko otrok ali mladostnik, ki meni, da so bile pri prebivanju ali vzgojnem delovanju v strokovnem centru kršene njegove pravice, v osmih dneh od dneva, ko je izvedel za kršitev, poda pisno ali ustno na zapisnik zahtevo za varstvo pravic ravnatelju strokovnega centra. Zahtevo za varstvo pravic lahko v imenu otroka ali mladostnika podajo tudi starši. Če je mladostnik poslovno sposoben ali starejši od 18 let, zahtevo za varstvo pravic vložijo sami. Za pomoč v postopku varstva pravic si otrok ali mladostnik lahko izbere strokovnega ali drugega delavca strokovnega centra. Opozorili smo tudi

⁶ V razdelku, kjer predstavljamo dejavnosti varuha, posebej predstavljamo problematiko dolgotrajnih namestitev otrok in mladostnikov v kriznih centrih.

na priporočilo DPM, da se ukrep prepovedi odhoda v domače okolje med vikendom (preživljanje vikenda v zavodu) v primeru kršitev pravil vedno uporabi kot zadnje sredstvo oziroma da se navedeni ukrep uporablja v čim manjši meri.



V zadnjih letnih poročilih smo izpostavili tudi problematiko **nameščanja in ustrezne obravnave otrok in mladostnikov s prevladujočimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju**. Kot je znano, smo že večkrat opozorili, da namestitev otroka ali mladostnika s temi težavami v varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda ni ustrezna oziroma primerna, če so navedeni zavodi namenjeni odraslim osebam in niso prostorsko, kadrovsko oziroma s svojimi storitvami ter programi obravnave pripravljeni tudi na sprejem in obravnavo takšnih otrok in mladostnikov, pri čemer socialnovarstveni zavodi tudi sami opozarjajo, da ne izvajajo vseh programov, do katerih so otroci in mladostniki upravičeni (npr. izobraževanje). O napredku na tem področju pišemo v razdelku, ki se nanaša na uresničevanje Varuhovih preteklih priporočil. Varuh opozarja pristojne organe tudi na potrebo po izboljšanju pogojev dela, ureditvi ustreznega plačila za delo in spremembi normativov zaposlenih v strokovnih centrih.

2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Na tem podpodročju poročamo o obravnavi pobud tujcev, ki so povezane z omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti. O (drugih) pobudah tujcev tudi tokrat pišemo v poglavju Tujci, obiske policijskih postaj (tudi glede obravnave tujcev) in obisk Centra za tujce pa podrobneje predstavljamo v poročilu o izvažanju nalog in pooblastil DPM.

Pobude (5) na tem podpodročju so se nanašale na **različne vidike nastanitve in obravnave tujcev v Centru za tujce**. V postopku obravnave teh pobud smo se za potrebne informacije obračali na vodstvo Centra za tujce oziroma MNZ, ki sta se na naša zaprosila redno odzivala.



Varuh se je iz poročanja medijev seznanil, da je v Centru za tujce **več nameščenih tujcev začelo z gladovno stavko**. MNZ smo zaprosili za sporočilo kdaj in koliko prosilcev za mednarodno zaščito je dejansko najavilo oziroma začelo z gladovno stavko ter kako se napovedana gladovna stavka obravnava oziroma spremlja. Hkrati smo prosili tudi za sporočilo ugotovitev glede s strani tujcev izpostavljenih okoliščin, zaradi katerih so začeli z gladovno stavko.

Razlog za gladovno stavko prosilcev za mednarodno zaščito je bil po pojasnilu MNZ v tem, da se z namestitvijo v Center za tujce niso strinjali in so zahtevali premestitev v Azilni dom (ki je odprtega tipa), ker so menili, da jih MNZ ne obravnava enakopravno. Hkrati je MNZ sporočilo, da nihče od tujcev ni izrazil volje, da podaja pritožbo zoper delo policistov po ZNPPol. Prav tako niso podali drugih pripomb, iz katerih bi izhajali očitki, da jim je bilo z ravnanji policistov Centra za tujce prekomerno poseženo v njihove pravice ali temeljne svoboščine. Tujci so bili po pojasnilu MNZ obravnavani skladno z Malteško deklaracijo

in spremljani s strani zdravstvene službe Centra za tujce. Vsi stavgajoči so v času gladovne stavke sodelovali s strokovnim osebjem Centra za tujce in se redno udeleževali vseh ostalih dnevnih aktivnosti. MNZ je tudi sporočilo, da je Center za tujce o gladovni stavki in razlogih zanjo obvestil pristojno službo MNZ, ki vodi postopek mednarodne zaščite. V vseh primerih najavljene gladovne stavke se sicer stavgajoče osebe spodbuja k dnevnim obrokom ter se jih osvešča o tem, kakšne posledice bi na zdravju lahko pustila gladovna stavka.

Na podlagi prejetega odgovora MNZ smo lahko zaključili, da so bili v primeru najavljene gladovne stavke prosilcev za mednarodno zaščito v Centru za tujce **sprejeti in izvedeni vsi potrebni ukrepi**, tujci pa so z odklanjanjem hrane prenehali, zato ni bilo potrebe za naše nadaljnje ukrepanje.



2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.14.2.1 Priporniki in obsojenci

S **priporočilom št. 22 (2021)** je Varuh URSIKS predlagal, da opravi natančen pregled izvajanja pregledov tehničnih predmetov zaprtih oseb in po potrebi pripravi predloge za spremembo predpisov s področja izvrševanja kazenskih sankcij v tem delu. **Po sporočilu MP je priporočilo delno realizirano.** Generalni direktor URSIKS je v aprilu 2022 imenoval delovno skupino za vzpostavitev enotnega sistema spremljanja, pregledovanja in dodelitve tehničnih predmetov zaprtim osebam. Naloga delovne skupine, ki jo je vodil direktor enega od ZPKZ, sestavljali pa so jo javni uslužbenci iz različnih zavodov, je bila priprava enotnega sistema spremljanja, pregledovanja in dodelitve tehničnih predmetov zaprtim osebam znotraj ZPKZ ter priprava akta, ki bo poenotil prakso glede pregleda, uporabe in dodelitve tehničnih predmetov zaprtim osebam znotraj ZPKZ. **Priporočilo ponavljamo.**



S **priporočilom št. 23 (2021)** je Varuh URSIKS priporočil, da pri pripravi in izvajanju načrtov varovanja ZPKZ (po)skrbi za to, da je vstopanje pravosodnih policistov v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka čim manj moteče. **MP je sporočilo, da je bilo priporočilo izvedeno**⁷. V URSIKS so po prejeti pritožbi s strani zaprte osebe poskrbeli, da je vstopov v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka čim manj oziroma da se izvajajo le v primerih, ki bi pomenili grožnjo za samo varnost zavoda oziroma zaprtih oseb, če je tako določeno s strani zdravstvene službe (nadzor samomorilno ogroženih oseb), ali pa ko zaprte osebe same pokličejo, da pravosodni policisti pridejo v bivalni prostor (konflikt z drugo zaprto osebo, poškodba, slabo počutje ...). Za-



7

O tem tudi v predstavljenem primeru v nadaljevanju pod številko 8.1-1/2022.

vedajo se namreč, da je nočni počitek zakonska pravica in da je treba ukreniti vse potrebno, da imajo zaprte osebe omogočen kakovosten spanec oziroma počitek.

S **priporočilom št. 24 (2021)** je Varuh URSIKS priporočil, da nadaljuje prizadevanja za zagotovitev dostopa zaprtih oseb do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami. **MP je v odzivu na to priporočilo sporočilo, da je le-to izvedeno.** V URSIKS so tudi v letu 2021 nadaljevali aktivnosti na področju zagotavljanja primerljivih tržnih cen telefonskih storitev v ZPKZ. Žal zaradi nezmožnosti neposrednega vplivanja na telefonske operaterje **vidnejšega napredka niso dosegli.** Ker so cene visoke predvsem pri klicih zaprtih oseb v tujino, so zaprtim osebam začeli omogočati video klice, za katere zaprte osebe nimajo finančnih stroškov. Evalvacija pilotnega projekta »video klicev« je pokazala veliko zadovoljstvo pri zaprtih osebah, še zlasti pri zaprtih tujcih. **Priporočilo ponavljamo.**



S **priporočilom št. 25 (2021)** je Varuh MP ponovno priporočil, da v sodelovanju z MDDSZ in drugimi pristojnimi organi sprejme vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi ter drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. **MP in MDDSZ sta v odzivu na to priporočilo ocenila, da je le-to delno realizirano.**⁸ Med URSIKS in MDDSZ je 11. 2. 2022 potekal sestanek na temo izvajanja pomoči in oskrbe obsojencev v ZPKZ. URSIKS je na sestanku ponovno predstavila najpogostejše težave, s katerimi se soočajo zavodi pri izvajanju oskrbe, in pogostost potrebe po pomoči in izvajanju zdravstvene nege obsojencev. V nadaljevanju je bilo z Domom starejših občanov Trebnje 6. 7. 2022 dogovorjeno, da bodo v avgustu 2022 pričeli z izvajanjem storitve pomoči na domu v ZPKZ Dob pri Mirni, kjer je prestajal kazen zapora obsojenec, ki je potreboval 24-urno zdravstveno oskrbo in nego. Zaradi kadrovske zasedenosti socialnih oskrbovalk pa so storitev lahko izvajali le med vikendi (sobota, nedelja in prazniki) popoldan.

ZPKZ v primerih, ko zaprta oseba potrebuje tujo pomoč, to sicer zagotavljajo z zdravstvenim osebjem ZPKZ. V določenih primerih, na podlagi pogodbe, uporabijo tudi zunanje izvajalce zdravstvene nege in socialne oskrbe pomoči na domu. V letu 2021 so dodatno uredili nove prostore v I. oddelku ZPKZ Dob pri Mirni, ki so posebej prilagojeni za to kategorijo zaprtih oseb.

V okviru nove finančne perspektive 2023–2027 se načrtuje tudi pilotni projekt »zagotavljanja socialnovarstvenih storitev v zaporu«. Prav tako se v okviru gradnje nove stavbe ZPKZ v Ljubljani načrtujejo posebni prostori, namenjeni tej kategoriji zaprtih oseb.

MDDSZ pa je pojasnilo, da Zakon o dolgotrajni oskrbi predvideva, da se upravičencem do dolgotrajne oskrbe, ki so na prestajanju kazni zapora ali v priporu, zagotavlja storitev dolgotrajna oskrba na domu. Do takrat posamezne primere

⁸ Posebej to problematiko prikazujemo v nadaljevanju, v razdelku, ki se nanaša na dejavnosti Varuha na tem področju.

rešujejo skupaj s posameznim ZPKZ in izvajalci. Tako se je v avgustu 2022, ravno na osnovi sodelovanja MP, MDDSZ in izvajalca socialnovarstvene storitve pomoči na domu, začela ta storitev izvajati pri eni zaprti osebi. **Priporočilo ponavljamo kot stalno nalogo.**



S priporočilom, ki predstavlja **stalno nalogo št. 6 (2021)**, je Varuh ZPKZ priporočil dosledno upoštevanje pravice obdolženca, ki je v priporu oziroma mu je odvzeta prostost, da si lahko zagovornik z njim prosto in brez nadzorstva dopisuje in se pogovarja. **URSIKS je sporočila, da bodo tako kot do sedaj poskrbeli za dosledno izvajanje vseh pravic zaprtih oseb**, tako tudi pravice, ki jo opredeljuje 49. člen Pravilnika o izvrševanju pripora, ki določa, da je treba zagovorniku omogočiti, da govori s pripornikom v posebnem in za to primernem prostoru, prosto in brez nadzorstva, kadarkoli, razen v času obrokov hrane, v času, ko pripornik biva na prostem, in v času nočnega počitka.

Nadalje smo s **priporočilom stalne naloge št. 7 (2021)** priporočili, da URSIKS zagotovi skrbno obravnavo pritožb zaprtih oseb in njihovo analizo ter odpravo ugotovljenih nepravilnosti. URSIKS je zagotovila, da bodo tudi v prihodnje vsako pritožbo zaprte osebe obravnavali skrbno in strokovno ter v primeru kakršnekoli ugotovljene nepravilnosti tudi ustrezno ukrepali.

MP je Varuh v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 s **priporočilom št. 1 (2021)** priporočil zakonsko ureditev nujnih ukrepov, ki bodo omogočili zagotovitev varnosti in zdravja v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče, upoštevajoč dane pripombe oziroma stališča Varuha v postopku priprave novele ZIKS-1. **MP je sporočilo, da je priporočilo izvedeno.** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1H) določa zakonsko ureditev nujnih ukrepov, ki bodo omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče.

S **priporočilom št. 2 (2021)** pa je Varuh priporočil, da URSIKS pri načrtovanju namestitvev obolelih s koronavirusno boleznijo v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora upošteva tudi možnost dostopa do prhanja, če to ni mogoče (zaradi prostorskih in drugih omejitev), pa je predlagal razmislek o premestitvah zaprtih oseb, pri katerih se ugotovi okužba s koronavirusno boleznijo, v ustreznejše prostore. V odzivu na to priporočilo je MP pojasnilo, da je URSIKS v času koronavirusne bolezni sprejela številne potrebne ukrepe za zaščito življenja in zdravja zaprtih in zaposlenih, pri čemer je bila večina zavodov za prestajanje kazni prezasedenih, kar je predstavljalo dodatno tveganje za širjenje okužb.

Prav tako je URSIKS že v preteklosti sprejela ukrep rednega premeščanja zaprtih oseb iz bolj zasedenih zavodov v manj zasedene zavode, vse z namenom lajšanja prostorske stiske določenega zavoda. URSIKS ocenjuje, da bo priporočilo mogoče uresničiti, ko bo končan projekt novogradnje zapora v Ljubljani (pogodba za izgradnjo je bila podpisana septembra 2022) in dograditve ženskega zapora na Igu.

Zavedajoč se potrebe po zagotovitvi ustreznih pogojev za zaprte osebe z okužbo koronavirusne bolezni, si bodo tudi v prihodnje prizadevali, da tem zaprtim osebam zagotavljajo ustrežnejše prostore in možnost dostopa do prhanja.

Znova želimo opozoriti tudi na nekatera pretekla priporočila. S **priporočilom št. 72 (2019)** je Varuh MP priporočal, da v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme potrebne ukrepe, vključno z zmanjšanjem kadrovskega primanjkljaja, da se zmanjša število odpovedi spremestv zaprtih oseb v zunanje ustanove. Potrebo po uresničitvi tega priporočila posebej izpostavljamo v nadaljevanju. Prav tako opozarjamo tudi na potrebo po upoštevanju drugih priporočil iz preteklih let s področja pobud pripornikov in obsojencev, na primer **priporočilo št. 20 (2013) in št. 17 (2014)** o odpravi prezasedenosti v nekaterih ZPKZ, tudi z večjo uporabo že uzakonjenih možnosti nadomestitve kazni. Navedena priporočila ostajajo še naprej aktualna, ker še niso v celoti uresničena.

2.14.2.2 Enota za forenzično psihiatrijo

V poročilu za leto 2021 smo posebej opozorili na **potrebo po izdelavi seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti** in s **priporočilom št. 26 (2021)**⁹ pozvali MZ, da vložijo več napora v čimprejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z MP objavi v Uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1. **Priporočilo ni bilo uresničeno.** V odzivu na to priporočilo je MZ pojasnilo, da dosedanja prizadevanja MZ za izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti niso bila uspešna, zato bo predlagalo spremembo 148. člena ZIKS-1 na način, da bo imel minister, pristojen za zdravje, večja pooblastila glede opredelitve mreže izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti.

MP je sicer v zvezi s pripravo seznama zdravstvenih zavodov, ki lahko izvajajo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, kot to določata 148. in 155. člen ZIKS-1 in Pravilnik o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, sklicalo več sestankov s predstavniki MZ in Varuha. Seznam bi namreč moral pripraviti minister za zdravje v soglasju z ministrom za pravosodje, na predlog zainteresiranih zdravstvenih zavodov. Ker tako navedeni pravilnik kot tudi seznam izda minister za zdravje v soglasju z ministrom za pravosodje, je tudi MP predlagalo, da MZ pristopi k implementaciji določb ZIKS-1 in pravilnika ter posledično k oblikovanju seznama. Na sestanku, ki je potekal 16. 5. 2022, je bilo dogovorjeno, da MZ do 15. 6. 2022 pripravi seznam zdravstvenih zavodov, ki dejansko izvršujejo varnostni ukrep

⁹ Podobna priporočila smo podali že prej. Tako je s **priporočilom št. 27 (2018)** Varuh predlagal, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi. Poleg tega je v poročilu za leto 2019 Varuh (že četrto) priporočal, naj MZ v sodelovanju z MP čim prej izdela in objavi seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države (**priporočilo št. 77/2019**).

obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, in ga posreduje MP in Varuhu. **MP in Varuh dogovorjenega seznama nista prejela.** Glede na dogovor na navedenem sestanku pa je MP sporočilo, da tudi samo proučuje možnost ustrezne spremembe 148. člena ZIKS-1.



Priporočilo št. 21: Varuh priporoča, da Ministrstvo za zdravje poskrbi za čimprejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z Ministrstvom za pravosodje objavi v Uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1.



S **priporočilom št. 76 (2019)** je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi, da delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju nadaljuje z delom in čim prej opravi svoje naloge. Delovna skupina je v novembru 2021 zaključila svoje delo z izdelavo izhodišč za vzpostavitev specializirane enote, ki bi zagotovila obravnavo oseb z najtežjimi oblikami duševnih motenj in nevarnim vedenjem. Pripravljeno je bilo tudi vladno gradivo za poročanje o delu delovne skupine, **vendar nadaljnji koraki v smeri vzpostavitve specializirane enote v letu 2022 niso bili opravljeni.**



Priporočilo št. 22: Varuh priporoča, da Vlada Republike Slovenije čimprej obravnava ugotovitve delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in sprejme nadaljnje odločitve glede njene vzpostavitve.



2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

S **priporočilom št. 8 (2021)**, ki predstavlja stalno nalogo, je Varuh vsem psihiatričnim bolnišnicam in socialnovarstvenim zavodom priporočil, da pri odločitvi za izvedbo posebnega varovalnega ukrepa in njegovi izvedbi dosledno spoštujejo veljavne predpise ter standarde in priporočila stroke. V odzivu na to priporočilo sta tako MZ kot tudi MDDSZ potrdila, da stremita k njegovemu doslednemu spoštovanju. MZ je dodalo, da sodi izvajanje posebnih varovalnih ukrepov v pristojnost izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so dolžni ravnati v skladu s predpisi in standardi stroke. Prav tako je tudi MDDSZ priporočilo podprlo.



Opozarjamo tudi na nekatera pretekla priporočila. S **priporočilom št. 38 (2020)** je Varuh priporočal, da MZ pri pripravi novega ZDZdr-1 upošteva vse strokovno utemeljene pripombe, ki jih je prejelo v postopku javne obravnave predloga zakona in medresorskega usklajevanja, da bi se čim prej opravil nadaljnji zakonodajni postopek. **Do konca leta 2022 novi ZDZdr-1 oziroma potrebna novela ZDZdr še ni bila sprejeta**, zato šteje priporočilo za nerealizirano. V medresorsko usklajevanje je bil sicer v oktobru 2022 dan Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o duševnem zdravju (EVA-2022-2711-0113).

Priporočilo št. 23: Varuh Ministrstvo za zdravje poziva, da sprejme vse potrebne korake v smeri nujno potrebne novelacije ZDZdr, upoštevajoč pri tem tudi odločitvi Ustavnega sodišča RS.



S **priporočilom št. 81 (2019)**, enako oziroma podobno tudi s priporočili št. 21 (2016), 31 (2014) in drugimi, je Varuh priporočal MDDSZ, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. **Varuh bistvenega napredka ne tem področju v letu 2022 še ni ugotovil.** Podrobneje to problematiko predstavljamo v nadaljevanju.



V letu 2022 je prišlo do **dobrodošle odločitve Ustavnega sodišča RS**, ki se nanaša na (tudi v preteklih Varuhovih letnih poročilih izpostavljeno) **problematiko plačila oskrbe na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda v primeru neprosvoljne namestitve.** Ustavno sodišče je tako odločilo, da prvi odstavek 100. člena Zakona o socialnem varstvu (ZSV), kolikor se nanaša na plačilo oskrbe osebe, sprejete brez privolitve v obravnavo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda na podlagi 75. člena ZZDr, ni v neskladju z URS (odločba št. U-I-780/21 s 1. 12. 2022, Uradni list RS, št. 157/22).

2.14.2.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

S **priporočilom št. 27 (2021)** je Varuh priporočil, da MDDSZ v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme še dodatne ukrepe, ki bodo v socialnovarstvenih zavodih za usposabljanje v polni meri uredili status oddelkov, kamor se nameščajo otroci in mladostniki s hudimi težavami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju tako, da bosta njihovo nameščanje in obravnava skladna z ZDZdr. Še prej pa je s **priporočilom št. 42 (2020)** Varuh priporočal, da MDDSZ v sodelovanju z drugimi odgovornimi nemudoma sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo omogočili nameščanje in ustrezno obravnavo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami v javne zavode. **MDDSZ**

je v odzivu na priporočilo iz leta 2021 sporočilo, da je to delno realizirano. Pojasnilo je, da sta se v letih 2020 in 2021 v zavodih za usposabljanje, v sodelovanju z MDDSZ, **izvedla dva projekta za nadgradnjo storitev za osebe z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in motenj v duševnem razvoju otrok oziroma mladostnikov.**¹⁰ Projekta sta bila izvedena zaradi nujnih potreb po vključitvi (sicer manjše skupine s sklepom sodišča usmerjenih) mladostnikov, pri katerih je v okviru storitve institucionalnega varstva potrebna dodatna specializirana varovana obravnava (varovani oddelek). Projekta se izvajata v sodelovanju dveh zavodov za usposabljanje (ZUDV Dornava in CUDV Draga). MDDSZ je zagotovilo sredstva za izboljšanje tehničnih pogojev in prilagoditev ter boljše kadrovske pogoje z dodatnimi zaposlitvami na področju socialne oskrbe in zdravstvene dejavnosti. MDDSZ je v opravljenih delovnih sestankih z MZ predstavilo tudi stališče, da je v okvir ZDZdr potrebno umestiti samostojno poglavje, s katerim bo urejeno nameščanje otrok in mladostnikov v tovrstne obravnave, pri čemer je treba preveriti, v kakšni meri postopki za obravnavo odraslih oseb s težavami v duševnem zdravju ustrezajo obravnavi v korist otroka. Z umestitvijo specifične vsebine v ZDZdr kot tudi uskladitvijo zakonodaje na področju socialnega varstva bo možno skladno s potrebami tudi načrtovati dodatne kapacitete v okviru javne mreže storitev CUDV. Sicer pa MDDSZ predlaga nadaljevanje projektov in vzpostavitve medresorske delovne skupine (predvsem MZ in MDDSZ), ki bo izdelala spremembe in dopolnitve veljavne zakonodaje na tem področju ter pripravila ustrezne strokovne smernice in protokole delovanja med posameznimi deležniki.



Še naprej se uresničuje tudi **priporočilo št. 83 (2019)**, s katerim je Varuh priporočal MP, naj v sodelovanju z MDDSZ pri pripravi zakona, ki bo določal obravnavo mladoletnih storilcev kaznivih dejanj, opravi temeljito analizo stanja v povezavi z izvajanjem ukrepa oddaje v zavod za usposabljanje in nato oblikuje ustrezne zakonske rešitve za njihovo izvedbo v praksi. Izvaja se projekt Evropske unije in Sveta Evrope »Izboljšanje mladoletniškega kazenskoopravnega sistema in okrepitev izobraževanja ter usposabljanja zaporskega osebja«, pri katerem sodeluje tudi predstavnik Varuha.

2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

S **priporočilom št. 28 (2021)** je Varuh MNZ in Policiji priporočil, da zaradi preglednosti nad izvajanjem postopkov vračanja tujcev in transparentnosti delovanja policije na tem področju (vsaj bistvene) ugotovitve monitoringa vračanja tujcev s spremstvom policije javno objavlja (ta). **MNZ je sporočilo, da je priporočilo realizirano.** Tudi sami smo se lahko prepričali, da se na spletni strani slovenske policije objavlja novica o monitoringu vračanja tujcev, ki ga opravlja



¹⁰ Dejansko se je po naših ugotovitvah izvajal le projekt v ZUDV Dornava. V CUDV Draga so sicer ves čas nameščeni (tudi) otroci in mladostniki z najtežjimi čustvenimi in vedenjskimi motnjami, vendar tja še nihče ni bil nameščen na podlagi določb ZDZdr, pa tudi sredstev od MDDSZ še niso dobili. Predstavnica MDDSZ je na sestanku 5. 12. 2022 na naše izrecno vprašanje odgovorila, da bodo začeli v Dragi projekt izvajati v letu 2023.

Slovenska karitas na podlagi sklenjene pogodbe. Slovenska karitas je tako v vseh spremljanih primerih vračanja v letu 2021 v svojih poročilih potrdila strokovnost, zakonitost in korektnost postopka policistov v času izvajanja spremstva. Podala je tudi ugotovitev, da dostojanstvo in pravice vrnjenih oseb v fazi vračanja niso bile kršene.

S **priporočilom št. 29 (2021)** je Varuh nadalje MNZ priporočil, da skupaj s Centrom za tujce sprejme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru odreditve ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom. MNZ je glede na sprejete aktivnosti policije ocenilo, da so le-te dosegle svoj namen in da ni potrebe po dodatnih ukrepih. Tudi sicer v letu 2022 pri Varuhu nismo obravnavali zadeve, ki bi glede vsebine tega priporočila terjala naše posredovanje.

S **priporočilom št. 30 (2021)** je Varuh MNZ še predlagal, da skupaj s Centrom za tujce sprejme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru uporabe prisilnih sredstev. MNZ je ocenilo, da je priporočilo realizirano in sporočilo, da bodo policisti Centra za tujce še naprej deležni usposabljanja praktičnega postopka in samoobrambe, v okviru katerega bodo obravnavani tudi konkretni primeri uporabe prisilnih sredstev v postopkih policistov v Centru za tujce. V skladu z možnostmi bo dodatno nabavljena in zagotovljena ustrezna tehnična oprema, npr. telesne kamere.

Neuresničeno ostaja **priporočilo št. 44 (2020)**, s katerim je Varuh priporočal, da Policija in Skupnost centrov za socialno delo poskrbita za posodobitev in prenavo protokola o medsebojnem sodelovanju pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva, upoštevajoč pri tem tudi predloge Varuha. Zato Varuh spodbuja nadaljnje dejavnosti v smeri posodobitve protokola. Znova ugotavljamo, da so **med neuresničenimi priporočili iz preteklih let še vedno tudi priporočila, naj se pripravijo sistemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva (priporočilo št. 23 (2016))**, oziroma priporočilo, naj se sprejmejo ukrepi za spoštovanje največje koristi mladoletnih tujcev, tudi z nameščanjem v primerne ustanove namesto v Center za tujce (**priporočilo št. 30 (2015)**). Tudi s **priporočilom št. 85 (2019)** je Varuh priporočal, naj Urad za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM) v sodelovanju z MNZ, MDDSZ, MIZŠ in MZ vzpostavi sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnih tujcev brez spremstva. Priporočilo za sprejem sistemske oblike nastanitve in obravnavo mladoletnih tujcev moramo zato znova ponoviti.

2.14.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2022 smo pripravili naslednja priporočila:

21. Varuh priporoča, da Ministrstvo za zdravje poskrbi za čimprejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z Ministrstvom za pravosodje objavi v Uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1.



22. Varuh priporoča, da Vlada Republike Slovenije čim prej obravnava ugotovitve delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in sprejme nadaljnje odločitve glede njene vzpostavitve.

23. Varuh Ministrstvo za zdravje poziva, da sprejme vse potrebne korake v smeri nujno potrebne novelacije ZDZdr, upoštevajoč pri tem tudi odločitvi Ustavnega sodišča RS.

24. Varuh spodbuja sodišča, da v primerih, ko je to mogoče, opravijo čim več videokonferenčnih procesnih dejanj ter da o razpisanih narokih oziroma z odredbo za privod zaprte osebe, kot tudi o preklicanih narokih, dovolj zgodaj obveščajo zavode, da bodo ti pravosodne policiste v spremstva racionalneje razporedili, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pa priporoča, da v okviru razpoložljivega kadrovskega stanja še naprej išče ustrezne rešitve, ki bodo zagotavljale možnost pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah in drugje.

25. Varuh ponavlja dana priporočila Ministrstvu za pravosodje in Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, da v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter drugimi pristojnimi organi sprejmeta vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba.



26. Varuh ponavlja priporočila Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme vse nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda.

27. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo preprečili dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih in omogočili delovanje kriznih centrov, ki bo skladno z njihovim namenom in bo v korist otrok oziroma mladostnikov.

2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode

Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:



2.14.4.1 Priporniki

- I. Možnost obveščanja svojcev o odrejenem priporu
- II. Pravica do počitka
- III. Spremljanje pripornika s strani sodišča v času gladovne stavke
- IV. Do odpovedi spremstev pripornikov na razpisane naroke sodišča še vedno prihaja
- V. Ostala obravnavana problematika

2.14.4.2 Obsojenci

- I. Znova številne odpovedi spremstev zaprtih oseb
- II. Položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo primerno



nastanitev in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi

- III. Prepoved gibanja na svežem zraku za zaprte osebe ob odrejeni karanteni – izolaciji zaradi okužbe s SARS-CoV-2
- V. Odločanje o prošnjah za pogojni odpust
- VI. Izvajanje vzgojnega ukrepa oddaje mladoletnika v prevzgojni dom

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

- I. Nerešene sistemske težave pri namestitvah oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi določb ZDZdr
- II. Nameščanje v prezasedene varovane oddelke SVZ po sklepih sodišč mimo vrstnega reda
- III. Opredelitev stalnega in diskretnega nadzora v ZDZdr
- IV. Premestitve psihiatričnih bolnikov iz oddelkov pod posebnim nadzorom v covid oddelek in varstvo pravic bolnikov v osamitvi

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

- I. Dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v križnih centrih

2.15

POKOJNINSKO IN INVALIDSKO
ZAVAROVANJE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE		OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA			2021	2022										
Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	73	35	74	64	42	10	25,11 %	110	112	117	99	84,62 %	90,00 %	172
9.1 Pokojninsko zavarovanje	44	13	31	22	15	4	26,67 %	46	54	48	35	72,92 %	76,09 %	79
9.2 Invalidsko zavarovanje	29	22	43	42	27	6	22,22 %	64	58	69	64	92,75 %	100,00 %	93

2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja je Varuh v letu 2022 obravnaval nekoliko manj pobud kot v letu 2021 in tudi v letih pred tem.

Varuh ugotavlja, da je število utemeljenih pobud na konkretnem področju sorazmerno veliko. Vzroke za navedeno pripisuje predvsem neizpolnjenim za vezam Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) na področju doslednega uresničevanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter nedoslednem spoštovanju načela dobrega upravljanja. Od Vlade RS pričakujemo, da bo v prihodnje resneje naslovila izpostavljeno problematiko. Upoštevati je treba tudi to, da se v teh primerih odloča o trajnejših pravicah. V zvezi s konkretno problematiko je Varuh zaznal tudi kršitve ustavno pravno

zagotovljenih temeljnih človekovih pravic. Zamude pri izdaji odločb, neodgovarjanje in nepravočasno odgovarjanje pobudnikom so še vedno zelo pereče. Pri ZPIZ-u je prisotna pomanjkljiva sledljivost upravnih postopkov in zloraba oblasti.

Načelo solidarnosti je eno temeljnih načel delovanja sistema socialne države. Pojem solidarnosti se nanaša na omrežje socialnih odnosov, ki vključujejo vzajemno odvisnost, odgovornost in upravičenost v vnaprej določeni skupini ljudi ali skupnosti. Gre za strukturo, znotraj katere se boljši ali slabši položaj posameznikov medsebojno uravnava in prerazdelita ter za pripravljenost posameznika kolektivno deliti oziroma združevati tveganja in sprejeti distribucijske učinke takšnega združevanja. Pravica do socialne države v sistemu, ki naj zagotavlja socialno blaginjo in s tem določene življenjske standarde v državi, temelji na načelu »socialne solidarnosti in zaradi socialne solidarnosti«. S solidarnostjo je povezana tudi razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem ob nastanku določenih obremenjujočih dogodkov v življenju posameznika (starost, bolezen, invalidnost ali smrt). Gre za temeljno vprašanje socialne varnosti o tem, kdo naj bo odgovoren za varnost dohodka v primeru izpada ali zmanjšanja le-tega zaradi npr. starosti, invalidnosti ali smrti. Če so to pravni subjekti zasebnega prava (posameznik, družina, delodajalec, zasebne zavarovalnice), govorimo o zasebnih tveganjih, če pa so to pravni subjekti javnega prava (država, lokalne skupnosti, javni zavodi), gre za socialna tveganja, med katera lahko štejemo tudi našete primere starosti, invalidnosti in smrti. Načelo solidarnosti ima tako določeno socialnovarstveno vlogo, saj je njegov bistveni pomen v učinkovitejšem prerazdeljevanju oziroma prevzemanju določenih tveganj. Osebam, ki zaradi različnih razlogov tekom aktivnega obdobja niso uspeli plačevati prispevkov v tolikšni meri, da bi si zagotovile splošno raven pravic, ali pa prispevkov sploh niso plačevale, se namreč v skladu z načelom solidarnosti zagotavlja materialna in socialna varnost v starosti. V pokojninskem sistemu je težko potegniti natančno ločnico med vzajemnostjo ter solidarnostjo in redistribucijo. Družbeno medgeneracijsko pogodbo je mogoče razumeti kot vzpostavljeno pogodbo socialne politike, ki temelji na transferjih med posameznimi kohortami prebivalstva v obliki obdavčenja in socialnih prispevkov. Družbena pogodba je tako konkretizirana v odnosih in predstavlja obliko pogodbe med generacijami. Družbene norme, ki se nanašajo na vlogo družine pri skrbi za starejše in tudi otroke, okrepljene s politiko države, podpisajo medgeneracijsko pogodbo na individualni ravni, pri čemer hkrati omejujejo obseg makrosocialne medgeneracijske pogodbe.¹

Temelj za vzpostavitev invalidskega zavarovanja je določen že v sami Ustavi RS, ki v 50. členu določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Država pa je pooblaščenca, da ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Ustava RS tako daje podlago za oblikovanje invalidskega zavarovanja in hkrati podaja dolžnost državi, da z zakonom tako zavarovanje vzpostavi. Riziko invalidnosti mora biti

1 Bela knjiga o pokojninah, str. 59–74, Ljubljana, 2016.

pokrit v okviru socialnega zavarovanja, torej v okviru zakonsko predpisanega zavarovanja, ki se financira s prispevki, ki jih plačujeta tako zavarovanec kot tudi delodajalec oziroma samozaposleni, kmet, družbenik, izplačevalci prejemkov za osebe v drugem pravnem razmerju, izplačevalci nadomestil itd. Sistem invalidskega zavarovanja ima v Sloveniji dolgo tradicijo in je dobro razvit, oblikovan pa je enotno s sistemom pokojninskega zavarovanja, in sicer v okviru prvega stebra pokojninskega zavarovanja, katerega značilnost je medgeneracijska solidarnost, pravice pa so določene na podlagi dela, prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti. Invalidsko zavarovanje je obvezno zavarovanje, zato posameznik, ki izpolnjuje zakonsko določene pogoje za vključitev v zavarovanje nima izbire oziroma možnosti, da se v zavarovanje ne bi vključil. Osebam se z vključitvijo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi plačanih prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo pravice za primer starosti, invalidnosti, smrti ter druge pravice. Invalidsko zavarovanje je torej zavarovanje, ki ob nastopu zavarovalnega rizika invalidnosti zavarovancu zagotavlja določene pravice. V primeru, da je pri zavarovancu ugotovljena invalidnost, lahko zavarovanec ob izpolnitvi določenih pogojev iz zakona uveljavi pravice iz invalidskega zavarovanja. Pravice iz invalidskega zavarovanja so vezane na obstoj invalidnosti, katere vsebino določa vsakokratni zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.²

2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je v **priporočilu 31 (2021)** priporočal, naj Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) v morebitnih drugih zadevah, ki so primerljive z obravnavano, odpravi veljavnečasne odločbe, s katerimi se pobudnikom izplačuje le slovenska pokojnina, in izda novečasne odločbe, s katerimi se bo določila pokojnina zavarovancev najmanj v višini tiste, ki jo je ta prejemal pred postopkom ponovne odmere. MDDSZ navaja, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje tovrstne primere tekoče rešuje skladno s priporočili Varuha. **Gre za stalno nalogo.**

Varuh je v **priporočilu 32 (2021)** priporočal Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in Ministrstvu za zdravje (MZ), naj sprejmeta potrebne ukrepe, da priznanje invalidnine ne bo omogočeno zgolj invalidom s telesnimi okvarami kot posledicami poškodb pri delu ali poklicnih boleznih, ampak tudi vsem tistim invalidom, katerih telesne okvare so nastale pred uveljavitvijo ZPIZ-2. **Gre za realizirano priporočilo.** MDDSZ navaja, da invalidnina za telesno okvaro ne sodi več med pravice, določene z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, vendar pa se je z ZPIZ-2J, poleg



² Bela knjiga o pokojninah, str. 144–183, Ljubljana, 2016.

upravičenih oseb do invalidnine iz razloga nastanka telesne okvare zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (pravica, ki se priznava po ZPIZ-1), razširil še krog oseb in je mogoče priznati invalidnino tudi v primeru, ko je telesna okvara posledica bolezni ali poškodbe izven dela. V Uradnem listu RS, št. 163/21, s 15. 10. 2021 je bila objavljena Odredba o določitvi vrst in stopenj telesnih okvar, ki določa nov seznam telesnih okvar. MZ izpostavlja, da je za področje poškodb pri delu in poklicnih bolezni ministrstvo sprejelo ustrezne spremembe Pravilnika o vrstah in stopnjah telesnih okvar.

Varuh je v **priporočilu 13 (stalna naloga, 2021)** priporočal ZPIZ, da ustrezno obrazloži svoje odločitve na način, da do kršitev ZPIZ-2 in ZUP ne bo več prihajalo. **Gre za stalno nalogo.** V zvezi s tem priporočilom se strokovni delavci na različne načine (navodila, vzorci pisanj ipd.) opozarjajo, da morajo imeti odločbe oziroma sklepi predpisane sestavne dele in da morajo biti odločitve ustrezno obrazložene, nazadnje z zapisnikom posveta s področja pokojninskega, invalidskega in mednarodnega zavarovanja št. 900-2/2022(02130,02170)-2 z 29. 4. 2022.



Varuh je v **priporočilu 14 (stalna naloga, 2021)** priporočal ZPIZ, da tekoče vodi postopke v zvezi s pokojninskimi in invalidskimi zadevami, brez nepotrebne odlašanja. MDDSZ navaja, da je bila zadnja seznanitev z zapisnikom posveta s področja pokojninskega, invalidskega in mednarodnega zavarovanja št. 900-2/2022(02130,02170)-2 z 29. 4. 2022. **Gre za stalno nalogo.**

Varuh je v **priporočilu 15 (stalna naloga, 2021)** priporočal ZPIZ, da pri svojem delu, ko odloča o pravicah invalidov, dosledno upošteva implementacijo sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP). **Gre za stalno nalogo.**

Varuh je v **priporočilu 90 (2019)** pričakoval, da bosta tako Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri odločanju o pravicah iz invalidskega zavarovanja dosledno upoštevala standarde procesnega jamstva in druga določila Zakona o splošnem upravnem postopku (stalna naloga). **Gre za stalno nalogo.** Po navedbah MDDSZ se postopki na prvi in drugi stopnji vodijo na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Pri odločanju naj bi se po navedbah ministrstva dosledno upoštevali standardi procesnega jamstva in druga določila ZUP, kar pa glede na slabo obrazložene odločitve ZPIZ ne drži.

V **priporočilu 93 (2019)** je Varuh priporočal Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj pripravi spremembe Zakona o socialnem vključevanju invalidov in za enake vrste omejitev invalidov enako, kakor velja po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predvidi tudi dodatek za pomoč in postrežbo v najvišjem znesku (zdaj 418,88 EUR). **Priporočilo je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja.** MDDSZ meni, da Zakon o socialnem vključevanju invalidov določa, da invalidi, ki zaradi invalidnosti potrebujejo pomoč in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, že imajo pravico do dodatka za pomoč in postrežbo. Višina DPP se odmeri po ZPIZ. Če bi urejali višino DPP v ZSVI, bi šlo za podvajanje z ZPIZ. **Varuh se z navedbo ne**





strinja in priporočilo ponavlja, saj je pomembno, da je invalidska zakonodaja notranje skladna.



Priporočilo 46 (2020), s katerim je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočal, naj spremeni določila javnih predpisov, ki postavljajo osebe z motnjami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami, **ostaja še vedno nerealizirano. Vlada sicer podpira priporočilo Varuha; pristojna resorna ministrstva pa naj bi sodelovala pri preučitvi sprememb zakonodaje, ki ureja pravice oseb z motnjami v duševnem zdravju – vendar konkretnega napredka še ni.** MDDSZ deli z Varuhom stališče, da je treba pri prenovi sistema invalidskega varstva slediti sodobnemu razumevanju invalidnosti, ki ne temelji na medicinskem modelu. To razumevanje MDDSZ v okviru svojih pristojnosti pri pripravi predpisov spoštuje. Kot primer lahko navedemo dva sistemska zakona in sicer Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17) in Zakon o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 10/17, 31/18 in 172/21). MDDSZ bo tudi v prihodnje pri prenovi sistema invalidskega varstva temu sledilo in na ta način zagotavljalo zmanjšanje neenakosti med posamezniki zaradi različnih oblik in vzroka nastanka invalidnosti.



Glede **priporočila 47 (2020)**, s katerim je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) priporočal in Ministrstvu za infrastrukturo (MZI) predlagal, naj preuči ustreznost veljavne zakonodaje, ki brezplačnega javnega prevoza ne zagotavlja vsem invalidom oziroma vsem osebam, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo voziti avtomobila, se ugotavlja, da je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja. **MDDSZ je navedlo, da se s priporočilom Varuha ne strinja.** Trdi, da je brezplačen prevoz omogočen vsem brezposelnim invalidom, ki so imetniki EU kartice ugodnosti za invalide, ki je vezana na status invalida. MZI navaja, da Konvencija o pravicah invalidov, ki jo je ratificirala Republika Slovenija, skladno s 1. členom določa, da so invalidi osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi. Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17), ki izhaja iz omenjene konvencije, osebi, ki ima status invalida, ali osebi z določeno okvaro ali osebam s telesnimi okvarami omogoča pridobitev EU kartice za invalide, med drugim za koriščenje ugodnosti na področju prometa (22.h člen). Na podlagi ugotovljene telesne in duševne zmožnosti za vožnjo se skladno s 4. členom Pravilnika o zdravstvenih pogojih voznikov motornih vozil (Uradni list RS, št. 14/18), Priloga 1 (6. Nevrološke bolezni, A. Epilepsija) zagotavlja ustrezna varnost prometa in skladno z 2. členom Pravilnika o EU kartici ugodnosti za invalide (Uradni list RS, št. 37/17), o navedbi invalidnosti ali telesne okvare prizna tovrstno pravico do imenovane kartice in s tem priznanje pravice do ugodnosti brezplačnega medkrajevnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem in železniškem prometu tudi za osebe z epilepsijo. Varuh ugotavlja, da iz odziva pristojnih organov ne izhaja, da je bila ustrezno preučena zadevna zakonodaja, zato priporočilo kljub navedbam ministrstev ponavlja. **Varuh pričakuje, da pristoj-**



ni organi aktivno pristopijo k uresničevanju priporočila Varuha z vidika pregleda, ali so iz brezplačnega javnega prevoza izključeni katerikoli invalidi oziroma osebe, ki iz zdravstvenega razloga ne morejo voziti avtomobila, in če je temu tako, da zakonodajo ustrezno prilagodijo.

2.15.3 Nova priporočila

Varuh daje glede na dejavnosti v letu 2022 na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja naslednje novo priporočilo:

28. Varuh Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporoča, naj obravnava vprašanja izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določbo 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), uresniči tako, da bi bili glede predmetne pravice starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, izenačeni s posvojitelji in biološkimi starši, katerih otrok je bil pred prvim letom starosti posvojen, sicer gre za poseg v ustavno zagotovljeno pravico do enakosti pred zakonom.



Varuh daje glede na dejavnosti v letu 2022 na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja naslednja nova priporočila, ki so stalne naloge organov:

11 (stalna naloga). Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izvede potrebne ukrepe, da bo odločanje centrov za socialno delo ažurno in učinkovito, skladno z načelom dobrega upravljanja.



12 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovita, da bo njuno odločanje ažurno in učinkovito, skladno z načelom dobrega upravljanja.

13 (stalna naloga). Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovi, da bodo njegove odločbe ustrezno obrazložene, kot to velevajo določbe 22.–25. člena Ustave, skladno s postulati pravičnega in poštenega odločanja.



14 (stalna naloga). Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovi ustrezno sledljivost upravnih postopkov, skladno z načelom dobrega upravljanja.

2.15.4 Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja

Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:



- 2.15.4.1 Pravica do odločanja v razumnem roku
- 2.15.4.2 Pravica do pravičnega in poštenega odločanja
- 2.15.4.3 Pomanjkljiva sledljivost upravnih postopkov pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
- 2.15.4.4 Pravice staršev glede izpolnitve pogojev za pridobi te pravice do starostne pokojnine je treba izenačiti s pravicami posvojiteljev in bioloških staršev, ki so otroka dali v posvojitev

2.16

ZDRAVSTVENO VARSTVO

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	2022
PODROČJA DELA														
Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje	224	124	149	105	76	18	23,68 %	130	311	453	229	50,55 %	176,15 %	453
9.3 Zdravstveno zavarovanje	33	16	27	19	16	5	31,25 %	49	50	46	35	76,09 %	71,43 %	68
9.4 Zdravstveno varstvo	191	108	122	86	60	13	21,67 %	81	261	407	194	47,67 %	239,51 %	385

2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 je varuh na področju zdravstvenega varstva obravnaval **skupaj 453 zadev**, od tega 68 zadev s področja zdravstvenega zavarovanja in 385 zadev s področja zdravstvenega varstva. Število pobud na področju se je v primerjavi z letom 2021 prepolovilo (iz 453 pobud v letu 2021 na 228 pobud v letu 2022), vendar pa je njihovo število skoraj podvojeno glede na leto 2019 (ko je bilo vseh pobud na tem področju 130). Številne pobude in pogovori še vedno ostajajo v okviru enotne vstopne točke. Tudi na tem področju število samo ne odraža nujno tudi resnosti situacije, saj obravnavane pobude kažejo, da gre za zelo resne in sistemske, torej ne le individualne težave v zdravstvu.



Zadeve, ki jih je Varuh obravnaval v letu 2022, so bile raznovrstne, njihov skupni imenovalac je slabo delovanje oziroma slaba dostopnost zdravstvenih storitev v državi. Na številnih področjih beležimo pomanjkanje zdravnikov specialistov, število deficitarnih področij se iz leta v leto povečuje. Posledica je neenaka dostopnost zdravstvenih storitev za zavarovanke in zavarovance, ki se kaže tako v nedostopnosti zdravnikov na splošno kot tudi v nesprejemljivo dolgih čakalnih vrstah, ki lahko tudi ogrožajo zdravje posameznikov, gotovo pa poslabšujejo kakovost njihovega življenja. To je še posebej aktualno, ko gre za otroke, starejše, invalide in druge ranljive skupine. Poleg tega na področju zdravstvenega zavarovanja zaznavamo tudi kršenje načela dobrega upravljanja in nesprejemljive zamude pri odločanju. **Varuh stanje v državi na področju zdravja ocenjuje kot zelo slabo, situacija pa se ne izboljšuje, zdi se celo, da se iz leta v leto poslabšuje. Gre ne za posledico odsotnosti reforme zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki bi se morala zgoditi že pred leti, temveč se dalje zdi še, da gre tudi za odsotnost vizije, kako v Sloveniji zagotoviti vzdržen, učinkovit in splošno dostopen zdravstveni sistem.**

S pojmom zdravstvo načeloma označujemo zdravstveni sistem v najširšem smislu – vse regulirane dejavnike in odnose, od oblikovanja politik in zakonodaje do izvajanja celotne poslovne dejavnosti na področju zaščite, krepitve in povrnitve zdravja v državi. Zdravstvo je dejavnost, ki se ukvarja z zdravljenjem bolnikov in varovanjem zdravja. K zdravstveni dejavnosti bi lahko šteli vse registrirane poslovne dejavnosti oziroma vse registrirane poslovne subjekte, ki se ukvarjajo z zdravjem/zdravljenjem v Sloveniji, ne glede na to, ali se financirajo iz javnih ali zasebnih sredstev, in tudi ne glede na to, ali za svoje poslovanje potrebujejo koncesijo in njihovo dejavnost formalnopravno regulira država. **Dostopnost do zdravnika in kakovostno zdravljenje sta ključna elementa javnega zdravstva.** Zdravje je namreč podlaga za dobro in uspešno življenje in delo tako za posameznika kot za organizacijo.

2.16.1.1 Pravica do zdravstvenega varstva zahteva aktivno delovanje države

Pravica do zdravstvenega varstva kot človekova pravica pozitivnega statusa zahteva aktivno delovanje države. Država mora z ustreznimi ukrepi zagotoviti učinkovito uresničevanje te človekove pravice. Ustavno načelo enakopravnosti iz 14. člena Ustave Republike Slovenije (Ustave) je okvir za uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz njenega 51. člena. Kadar je zaradi slabega zdravstvenega stanja ogroženo človekovo življenje, se varovana dobrina pravice do zdravstvenega varstva prekriva z varovano dobrino iz 17. člena Ustave (nedotakljivost človekovega življenja). Povezana je tudi z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), pravico do varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen) ter pravico do socialne varnosti (50. člen). Zdravje je v Ustavi Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) definirano kot stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja ter dobrega počutja, in ne samo kot odsotnost bo-

lezni in poškodbe. Ob tem Varuh ponovno poudarja, da sta zato kakovostno zdravljenje in ustrezen nadzor ključna elementa javnega zdravstva v njegovi skrbi za posameznika.

Eden najpomembnejših ciljev ukrepov države, ki jih narekuje določba 51. člena Ustave, mora biti prav dejansko zagotavljanje čim višje ravni zdravja za vse, ne glede na njihove socialne okoliščine.

Varuh ugotavlja, da je veliko priporočil, ki jih je podal, ostalo neuresničenih in da je stanje na področju zdravstva zelo problematično, kar se kaže predvsem v dostopu prebivalstva do zdravnika nasploh, in to tako do osebnega zdravnika kot tudi do zdravnika specialista.



Težave, s katerimi so se pobudniki obračali na Varuha, so bile raznolike. Poleg kritične problematike (ne)dostopa vseh prebivalcev Republike Slovenije do osebnega zdravnika, pomanjkanja oftalmologov, pomanjkanja pedopsihiatrov, problematike duševnega zdravja, pravic do zdravstvenega varstva, socialne varnosti, načela dobrega upravljanja in neupravičenega zavlačevanja postopka je treba ugotoviti, da so se težave in neurejene razmere v zdravstvu pokazale kot ene izmed ključnih težav naše družbe. Pandemija je pustila v smislu dostopa do zdravstvenega varstva globoke sledi, saj so se čakalne dobe na vseh področjih praviloma povečale, dostop do zdravstvene pomoči in oskrbe pa se je še otežil. Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva in dolžnost, da v skladu s svojimi možnostmi prispeva k njegovemu uresničevanju. Nihče ne sme ogrožati zdravja drugih. Vsakdo je dolžan poškodovanemu ali bolnemu v nujnem primeru po svojih močeh in sposobnostih nuditi prvo pomoč in mu omogočiti dostop do zdravstvene pomoči.

2.16.1.2 Dostop do zdravstvenega varstva in še dopustne čakalne dobe

Varuh želi še posebej izpostaviti problematiko dostopa do zdravstvenega varstva. V prvem in drugem odstavku določbe 51. člena Ustave je določeno, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon – zakon pa določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Skladno z 8. členom Ustave je treba relevantne določbe Ustave razlagati skladno z obveznostmi RS, prevzetimi po mednarodnih pogodbah. Med tovrstne mednarodne zaveze RS na področju varovanja zdravja štejemo *med drugimi*¹ tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in Evropsko socialno listino, ki določata, da ima vsak pravico do najboljšega dosegljivega fizičnega in mentalnega zdravja,² kot tudi Konvencijo o otrokovih pravicah, ki opredeljuje pravice otrok kot pravice posebne družbene skupine. V prvem odstavku 24.

1 Za dober prikaz na področju pravice do zdravja uporabljivega prava glej: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, World Health Organization. Right to Health, Fact Sheet no. 31 (June 2008). Dostopno na: <https://bit.ly/3ZWLSL4>.

2 Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 12. člen. Dostopno na: <https://bit.ly/3XESrAx>; Evropska socialna listina, 11. alineja prvega odstavka I. dela. Dostopno na: <https://bit.ly/3R4ZZtX>.

člena ta dokument določa, da države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja ter do storitev ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo; države pogodbenice pa si bodo prizadevale zagotoviti, da nihče ne bi bil prikrajšan za pravico do takega zdravstvenega varstva.³ Med ukrepi, ki jih konvencija v drugem odstavku že omenjenega člena še posebej poudarja, sta tudi (1) zagotovitev potrebne zdravniške pomoči in zdravstvenega varstva vsem, to pa s poudarkom na razvoju osnovnega zdravstvenega varstva, (2) ter razvoj preventivnega zdravstvenega varstva, svetovanja in izobraževanja.

Zakonodajalec je pravico do zdravstvenega varstva iz 51. člena URS na zakonodajni ravni podrobneje uredil v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem varovanju (ZZVZZ),⁴ Zakonu o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)⁵ ter Zakonu o pacientovih pravicah (ZPacP).⁶ Pravice pacienta ureja ZPacP, ki v 9. členu določa, da ima pacient med drugim (1) pravico do dostopa do zdravstvene obravnave in zagotavljanja preventivnih storitev (pri čemer je dostopnost zdravstvenih storitev na podlagi 8. člena URS treba razlagati skladno z vsebino navedenih mednarodnih pogodb in standardov), (2) pravico do enakopravnega dostopa in enakopravne obravnave pri zdravstveni obravnavi (2) ter pravica do primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave.

V zvezi z dostopnostjo zdravstvenih storitev Varuh izpostavlja določbe Pravilnika o naročanju in upravljanju čakalnih seznamov ter najdaljših dopustnih čakalnih dobah (Pravilnik) ter ZZVZZ. Pravilnik, ki je bil sprejet na podlagi petega odstavka 14.b člena ZPacP, namreč v prvem odstavku **9. člena določa, da so najdaljše dopustne čakalne dobe za posamezno vrsto zdravstvene storitve glede na stopnjo nujnosti:** (1) *za stopnjo nujnosti nujno*, ki se določi, kadar gre za nujno medicinsko pomoč, nujno zobozdravstveno pomoč ali nujno zdravljenje in neodložljive zdravstvene ali zobozdravstvene storitve, ki jih je treba izvesti takoj: 24 ur od predložitve napotne listine; (2) *za stopnjo nujnosti zelo hitro*, ki se določi, kadar je zdravstveno stanje pacienta tako resno, da zahteva obravnavo prej kot v 14 dneh: 14 dni od predložitve napotne listine; (2) *za stopnjo nujnosti hitro*, ki se določi, kadar je zdravstveno stanje pacienta tako resno, da zahteva obravnavo prej kot v treh mesecih: tri mesece od predložitve napotne listine; (4) *za stopnjo nujnosti redno*, ki se določi, kadar je zdravstveno stanje pacienta tako resno, da zahteva obravnavo prej kot v šestih mesecih: šest mesecev od predložitve napotne listine. Kadar morajo zavarovane osebe pri uresničevanju pravic do zdravstvenih storitev potovati k zdravniku ali v zdravstveni zavod v drug kraj, ker v kraju zaposlitve ali stalnega prebivališča ni zdravnika ali ustreznega zdravstvenega zavoda, imajo skladno z 39. členom ZZVZZ dalje tudi pravico do povračila potnih stroškov, ki obsegajo prevozne stroške ter stroške prehrane in nastanitve med potovanjem in bivanjem

3 Konvencija o pravicah otrok, 24. člen. Dostopno na: <https://unicef.si/konvencija/>.

4 Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem varovanju. Dostopno na: <https://bit.ly/2wtW3uq>.

5 Zakon o zdravstveni dejavnosti. Dostopno na: <https://bit.ly/403vmsG>.

6 Zakon o pacientovih pravicah. Dostopno na: <https://bit.ly/3R6gfeb>.

v drugem kraju. Skladno z več uredbami Evropske unije imajo zavarovane osebe na podlagi 44.b člena ZZVZZ pravico do pregleda, preiskave ali zdravljenja tudi v drugi državi članici Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije oziroma do povračila stroškov teh storitev, če jim je bila v Republiki Sloveniji pri vpisu na čakalni seznam določena čakalna doba, ki presega najdaljšo dopustno čakalno dobo, v Republiki Sloveniji pa obenem ni drugega izvajalca, ki ne bi presegal najdaljše dopustne čakalne dobe; če ta ni presežena, pa velja pravica tedaj, ko je zavarovani osebi določena čakalna doba, ki presega razumen čas.

Na področju duševnega zdravja Varuh med posebej relevantne dokumente, čeprav ne pravno zavezujoče, uvršča tudi poročilo posebnega poročevalca za pravico vsakogar do najvišjega dosegljivega standarda fizičnega in psihičnega zdravja,⁷ ob njem pa tudi Globalni akcijski program na področju duševnega zdravja.⁸ Oba dokumenta namreč predstavljata sodoben pristop k obravnavi težav v duševnem zdravju, ki poudarja zagotovitev spoštovanja pristopa, ki temelji na človekovih pravicah («*Human Rights Based Approach*»), proces deinsitucionalizacije ter pomen skupnosti pri preprečevanju, prepoznavi in reševanju težav v duševnem zdravju.

2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja je stanje glede uresničevanja Varuhovih priporočil posebej skrb vzbujajoče. V nadaljevanju izpostavljamo več kot 20 priporočil, ki ostajajo neuresničena oziroma pri katerih je bil napredek na področju le manjši. Večino priporočil Varuh ponavlja in ob tem opozarja, da so nujne čimprejšnje spremembe, saj sedanje stanje grobo posega v pravice in dostojanstvo posameznikov.

Varuh je v **priporočilu št. 33 (2021)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj pripravi ustrezen normativni okvir, ki bo omogočal sprejem potrebnih ukrepov, da bi se omogočila dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci, mladostniki in odrasli na področju duševnega zdravja, to pa v skladu s **priporočilom Varuha št. 57 (2016)**, naj MZ pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev. **Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga Varuh ponavlja.** MZ je sicer obljubilo, da bo imenovalo delovno skupino za normativno ureditev psihoterapevtskih storitev, ki bo pripravila predlog zakona do konca leta 2023, vendar napredka pri tem še ni.



⁷ United Nations, General Assembly: Mental Health and Human Rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/34/32), 27 February-24 March 2017. Dostopno na: <https://bit.ly/3Jh5tQc>.

⁸ Comprehensive Mental Health Action Plan 2013–2030. Dostopno na: <https://bit.ly/3iZU4d6>.

Varuh je v **priporočilu št. 34 (2021)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj sprejme ukrepe, potrebne za zagotovitev ustrezne (nujne) pedopsihiatrične obravnave otrok. **Gre za stalno nalogo – opozarjamo pa, da trenutno stanje ni dobro.** MZ je v vladnem odzivu pojasnilo, da je bilo v bolnišnicah v letu 2021 zaradi posledic pandemije covid-19 zabeleženo 40-odstotno povečanje urgentnih naporitev v oddelke za psihiatrično obravnavo otrok in mladostnikov. Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana, ki zagotavlja 24-urno urgentno pedopsihiatrično ambulanto, se je zato v Splošnem dogovoru v letu 2021 odobrilo 120 dodatnih primerov (za 10 deset postelj), Službi za otroško psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana sta bila dodeljena dva dodatna tima, pedopsihiatrične kapacitete pa so se za 30 odstotkov povečale tudi v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor. MZ pojasnjuje, si bo prizadevalo za izboljšanje dostopnosti do pedopsihiatrične obravnave tudi v prihodnje, vendar Varuh pogreša konkretnije ukrepe ali vsaj konkretno časovnico reševanja tega vprašanja.

Varuh je v **priporočilu št. 35 (2021)** Ministrstvu za zdravje in ZZZS priporočil, naj se zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne bi omogočilo plačilo pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda. **Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga ponavljamo.** Ministrstvo za zdravje sicer obljublja, da bo skupaj z ZZZS preučilo predlog in pripravilo ustrezno rešitev.



Varuh je v **priporočilu št. 35 (2021)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj sprejme ukrepe, potrebne za zagotovitev ustreznega števila specialistov oftalmologije. **Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga ponavljamo.** Že nekaj let je prioriteta MZ pridobiti čim več specializantov za področje družinske medicine in za druga najbolj pereča področja (urgentna medicina, urologija, onkologija ipd.). Če bi razpisali več mest za specializacije, kot sta oftalmologija, radiologija ipd., bi to pomenilo manj prijav na manj želene specializacije. Ne glede na navedeno je MZ sporočilo, da je bilo v letu 2021 razpisanih osem mest za specializacijo iz oftalmologije. V letu 2022 je bilo na prvem javnem razpisu specializacij zdravnikov razpisanih 10 mest za specializacijo iz oftalmologije.



Varuh je v **priporočilu št. 37 (2021)** Ministrstvu za zdravje ponovno priporočil, naj sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov medicine dela. **Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga Varuh ponavlja.** MZ pojasnjuje, da področje medicine dela, prometa in športa (z redkimi izjemami – vrhunski športniki) ne sodi v javno zdravstveno mrežo. Specializacija iz medicine dela, prometa in športa je torej samoplačniška (oziroma so plačniki izvajalci zdravstvene dejavnosti) in se ne financira iz proračuna RS, kar pomeni, da se glede na Zakon o zdravniški službi objavi javni razpis za znanega plačnika. Razpis specializacij za znanega plačnika je v pristojnosti Zdravniške zbornice Slovenije. Ta sicer vsako leto razpiše toliko specializacij, kolikor je prostih specializantskih delovnih mest. Težavo pomanjkanja specializantskih delovnih mest pri nekaterih specializacijah je MZ začelo reševati s spremembo Zakona o zdravniški službi (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravniški službi) (Uradni list RS, št. 199/21), ki je bila sprejeta decembra 2021 in omogo-



ča izvajanje specializacij tudi pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti zunaj javne zdravstvene mreže, kadar določenega usposabljanja ni mogoče izvesti pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe. Upoštevajoč navedeno bi ob izpolnjevanju pogojev lahko tudi izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki delujejo zunaj mreže javne zdravstvene službe, pridobili pooblastilo za izvajanje specializacije iz medicine, dela, prometa in športa, s tem pa bi se lahko razpisalo več tovrstnih specializacij.

Varuh je v **priporočilu št. 16 (stalna naloga, 2019)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj pri obravnavi pritožb pacientov v vseh zdravstvenih zavodih dosledno upošteva določbe Zakona o pacientovih pravicah (ZpacP). **Priporočilo ponavljamo, gre za stalno nalogo.** V letu 2021 so izvajalci obravnavali skupno 10.532 pacientov oziroma vprašanj pacientov, kar je nekoliko več kot v preteklih dveh letih, vendar pa nekoliko manj kot v letu 2018. Skupno je bilo uvedenih 221 prvih obravnav. Zastopniki pacientovih pravic so zaradi ukrepov med pandemijo covid-19 sicer delno uradovali od doma, na daljavo, vendar pa so bili pacientom na voljo tako telefonsko kot po elektronski pošti. Komisija za varstvo pacientovih pravic je delovala v največjem možnem obsegu; je pa pri vodenju pritožbenih postopkov na ravni izvajalca zdravstvenih dejavnosti in na nacionalni ravni še veliko priložnosti za izboljšave, kot je denimo uvedba IT-podpore, vzpostavitev dodatnih izobraževanj, povečanje števila strokovnih delavcev, ki sodelujejo v postopkih, in podobno. K izboljšavam naj bi pristojni pristopali postopno in v skladu z zmožnostmi.

Varuh je v **priporočilu št. 10 (2019)** Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru priporočil, naj ustrezen dostop do zdravstvenih storitev zagotovita z zmanjšanjem dolgih čakalnih dob v zdravstvu, kjer je to potrebno. Gre za stalno nalogo. 23. 7. 2022 je bil sprejet Zakon o njunih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema, ki za omogočanje večje dostopnosti do zdravstvenih storitev med drugim opredeljuje plačilo vseh storitev v obsegu realizacije. S tem je bila vzpostavljena pravna podlaga za povečanje dostopnosti do zdravstvenih storitev, pri čemer se ocenjuje, da bo cilj dosežen s čim manjšimi dodatnimi administrativnimi obremenitvami in da bo omogočal fleksibilnost glede na potrebe v danem trenutku. Da bi se doseglo povečanje dostopnosti do zdravstvenih storitev in odprava oziroma skrajšanje čakalnih dob, se vsem izvajalcem zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe, ki v okviru kadrovske, prostorske in opremske zmogljivosti, s katerimi razpolagajo, izvajajo zdravstvene storitve nad obsegom programa, za katerega so dogovorjeni z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, zagotovi plačilo po realizaciji za vse tako opravljene zdravstvene storitve, in sicer brez sklenitve posebne oziroma dodatne pisne pogodbe. Izvajanje zdravstvenih storitev nad rednim obsegom programa zdravstvene dejavnosti bo sproti spremljal Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. **Varuh dosedanje ukrepe ocenjuje kot nezadostne, zato od vseh pristojnih pričakuje, da čim prej sprejmejo ukrepe, ki bodo dejansko omogočali uresničevanje enakega dostopa posameznic in posameznikov do zdravstvenih storitev.**





Varuh je v **priporočilu št. 57 (2016)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj še v letu 2017 pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev. **Gre za neuresničeno priporočilo, pri čemer Varuh na potrebo po zakonski ureditvi opozarja že več kot šest let, kakšnega oprijemljivega osnutka oziroma predloga zakona pa še ni videti.** Za izvedbo Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028 je v letu 2018 medresorska delovna skupina pripravljala gradivo za normativno ureditev psihoterapije. Na podlagi delovnega gradiva, ki je bilo zbrano pri delu delovne skupine, naj bi se pripravila normativna ureditev psihoterapije. Delo medresorske delovne skupine, ki naj bi pripravljala predlog zakona, je zastalo že leta 2019, dodaten zamik pri pripravi navedene naloge pa naj bi nastal zaradi nujnih nalog, povezanih z obvladovanjem pandemije covid-19. Varuh je v preteklih letih že opozoril, da je ureditev tega področja prav zaradi posledic pandemije covid-19 še toliko bolj nujna. Psihoterapija je sedaj opredeljena kot metoda zdravljenja, ki jo izvajata specialist klinične psihologije in zdravnik specialist psihiatrije, Ministrstvo za zdravje pa kljub obljubam v letu 2022 ni imenovalo nove medresorske delovne skupine za pripravo predloga zakona za ureditev psihoterapevtske dejavnosti. Nedopustno je, da urejanje tega področja traja tako dolgo.



Varuh je v **priporočilu št. 95 (2019)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj nemudoma skliče sestanek predstavnikov Ministrstva za zdravje, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ZZS in NIJZ ter pripravi pravne podlage za dostopnost samoinjektorjev adrenalina v šolah. **Gre za delno uresničeno priporočilo.** Ministrstvo za zdravje je organiziralo sestanke, na katerih se je obravnavala navedena tematika. Izkazalo se je, da je primerov anafilaksije letno približno 180, pri čemer so za to različni vzroki, npr. tudi hude alergije na hrano, ter da je, ko govorimo o širši dostopnosti zdravila EpiPen (to je zdravilo za urgentno zdravljenje hudih alergijskih reakcij (anafilaksij)), v prvi vrsti treba imeti v mislih ne le šole in vrtce, temveč tudi čebelarje in morda še gasilce, področje pa urediti sistemsko. Izkazalo se je tudi, da bi regulacija področja terjala določene spremembe in dopolnitve Zakona o zdravilih in Zakona o lekarniški dejavnosti, pri čemer bi bilo treba opredeliti način dostopnosti do zdravila, in to vključno s pogoji, ki jih mora izpolnjevati prevzemnik zdravila, dalje pa določiti tudi način shranjevanja zdravil ter beleženja njihove porabe oziroma vračila neuporabljenih zdravil itd. Slednje bi bilo v nadaljevanju treba urediti tudi s podzakonskimi akti. V pripravi naj bi bil predlog sprememb Zakona o zdravilih, v sklopu katerega se bo preučila tudi ta pobuda. V letu 2014, ko je bil zakon v javni obravnavi in v medresorskem usklajevanju, Čebelarska zveza Slovenije ni podala pripomb. Na dosedanjih sestankih je bilo ugotovljeno, da so v Evropi področje nedavno uredile le tri države, in sicer Belgija, Irska in Združeno kraljestvo, to pa na način, da je v določenih ustanovah samoinjektor z adrenalinom na voljo v okviru seta za prvo pomoč. Pogoji za možnost uporabe v setu za prvo pomoč so v omenjenih državah jasno določeni v zakonodaji. Na podlagi navedenega je bilo dogovorjeno, da Ministrstvo za zdravje glede nadaljnjega urejanja te problematike pridobi mnenje Razširjenega strokovnega kolegija internističnih strok in Strokovnega centra za prvo pomoč pri Rdečem križu Slovenije. Ministrstvo za zdravje je organiziralo sestanek med predstav-

niki Nacionalnega inštituta za javno zdravje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije ter predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, na katerem so ponovno proučili epidemiološke podatke o pojavnosti anafilaktičnih dogodkov med šolsko mladino, veljavni sistem obravnave otrok z alergijami in trenutno dostopnost samoinjektorjev adrenalina. Po pregledu podatkov in dejstev ter po izmenjavi mnenj je bil soglasno sprejet sklep, da spremembe na tem področju niso potrebne, saj je dostopnost do samoinjektorjev adrenalina tistim, ki ga potrebujejo, primerna in nemotena. O tem je ministrstvo 19. 15. 2021 obvestilo Varuha človekovih pravic. Varuh ugotavlja, da je do sestanka sicer prišlo, vendar pravne podlage za dostopnost samoinjektorjev adrenalina v šolah glede na negativno strokovno mnenje niso bile sprejete. Varuh priporočila na tem mestu ne bo več ponavljal, opozarja pa, da gre za vprašanje, ki ga je v sklopu sprememb področne zakonodaje, predvsem Zakona o zdravilih, vendarle treba ustrezno obravnavati.

Varuh je **v priporočilu št. 96 (2019)** Ministrstvu za zdravje priporočil, naj nemudoma določi časovni načrt za pripravo predloga zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije ter zagotovi, da bo predlog tega novega zakona v skladu s časovnim načrtom (čim prej) poslan v javno obravnavo. **Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga Varuh ponavlja.** Iz Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (Uradni list RS, št. 25/2016) izhaja, da naj bi časovni okvir za ureditev področja zdravilstva predstavljalo leto 2018. Ministrstvo za zdravje je pripravilo izhodišča za ureditev tozadavnega področja, vendar do nadaljnjih dejavnosti, povezanih s pripravo predloga zakona, zaradi drugačnih prioritet naposled ni prišlo. Zaradi situacije, ko je večina dejavnosti Ministrstva za zdravje usmerjena v pripravo in sprejem ukrepov za preprečevanje širjenja pandemije covid-19, je prišlo do zamika pri nadaljevanju dejavnosti, povezanih s pripravo predloga zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije. MZ je obvestilo Varuha, da je Osnutek Zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije pripravljen za javno razpravo. Ministrstvo je pojasnilo, da bo k sprejetju navedenega zakona pristopilo po končanem obdobju posebne situacije, povezane s covidom-19, vendar Varuh ugotavlja, da se to, kljub obljubam, do priprave tega poročila še ni zgodilo. Varuh pričakuje, da ministrstvo to področje sedaj čim prej uredi.

Varuh je že s **priporočilom št. 98 (2019)** Ministrstvo za zdravje in Vlado Republike Slovenije znova opozoril, da je treba pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki so urejene s podzakonskim aktom, nemudoma urediti v ustreznem zakonu. Neustavno urejanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja je ugotovilo že Ustavno sodišče v odločbi U-I-50/97 s 16. 12. 1999. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Ministrstvo za zdravje je v ta namen že pred časom začelo dejavnosti za pripravo novega predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, s pomočjo katerega se bo odpravila neustavnost, povezana z urejanjem pravic in s postopki za uveljavljanje prav teh, in sicer na podzakonski ravni. V sklopu novega zakona bodo tako na zakonski



ravni opredeljeni osnovni sklopi pravic, ki bodo posamezniku pripadali. Prav tako bodo na zakonski ravni opredeljeni postopki za uveljavljanje pravic ter pravna sredstva. Nadaljnje dejavnosti, povezane s pripravo tega zakona, so se v letu 2020 časovno zamaknile zaradi nujnih nalog, povezanih z obvladovanjem pandemije covid-19. Ministrstvo za zdravje obljublja, da bo pristopilo k pripravi systemskega zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju in da bo pri tem upoštevalo tudi ustavno odločbo. Zakon naj bi bil pripravljen predvidoma do leta 2024. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 100 (2019)** Vladi Republike Slovenije znova predlagal, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev. **Tudi to priporočilo ostaja neuresničeno, zato ga Varuh ponavlja.** Ministrstvo za zdravje je v odzivnem poročilu navedlo, da bo navedeno pobudo Varuha obravnavalo pri pripravi predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Varuh sicer ves čas opozarja, da ZZZS odločbe o podaljšanju bolniškega staleža pogosto izdaja za nazaj in po preteku roka ter da je na to prakso ZZZS že večkrat opozoril tudi v neposrednih stikih. Varuh meni, da ZZZS s tem krši načelo dobrega upravljanja. ZZZS je v zvezi s tem odgovoril, da je večina odločb imenovanih zdravnikov v zvezi z odločanjem o pravicah iz zdravstvenega zavarovanja izdanih znotraj zakonskega roka. ZZZS ugotavlja, da je bilo v zakonsko predvidenih rokih izdanih 92,3 % vseh odločb (v letu 2019 pa 84,3 %). Tudi podatki za leto 2021 (I.–VII.) glede odločanja v roku kažejo (94,97 % odločb je izdanih v roku), da je ZZZS odločanje konsolidiral. ZZZS dalje še izpostavlja, da zaradi specifičnosti posameznih primerov (npr. zavarovanec zahteva, da se opravi osebni pregled, na katerega ga je v skladu z določili ZUP treba vabiti; pomanjkljiva dokumentacija; sam predlog imenovanemu zdravniku ni bil poslan pravočasno ipd.) in kratkega roka za odločanje (le 8 dni) ter zaradi pomanjkanja zdravnikov, s katerim se ZZZS ves čas sooča, obravnave prav vseh primerov znotraj zakonskega roka žal ni mogoče zagotoviti. ZZZS ocenjuje, da je problem »nepravočasnosti odločanja« (tj. da zavarovanci pred potekom začasne nezmožnosti za delo še ne razpolagajo z novo odločbo imenovanega zdravnika) v veliki meri pogosto tudi poledica dejstva, da se razhajata rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo (vsaj tri dni pred potekom začasne nezmožnosti za delo) in rok, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu (8 dni po prejemu predloga), saj izbrani osebni zdravniki pogosto podajajo predloge za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo tri dni pred potekom začasne nezmožnosti za delo in le redko prej, čeprav 235. člen Pravil OZZ to omogoča. Izbrane osebne zdravnike smo zato v obvestilu, ki smo jim ga posredovali, tudi ponovno opozorili, da lahko predloge za podaljšanje bolniškega staleža pošljejo že prej. Ministrstvo za zdravje pojasnjuje, da bo pristopilo k pripravi systemskega zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju in da bo pri tem upoštevalo priporočilo Varuha. Zakon bo pripravljen predvidoma do leta 2024. Glede na odziv ZZZS daje Varuh še dodatno naslednji novi priporočili:

Priporočilo št. 29: Varuh priporoča, naj Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) z namenom, da bi se zagotovilo pravočasno odločanje imenovanih zdravnikov, spremeni Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja tako, da uskladi rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo z rokom, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu.



Priporočilo št. 30: Varuh Ministrstvu za zdravje in ZZZS priporoča, naj sprejmeta ukrepe, potrebne za zagotovitev ustreznega števila imenovanih zdravnikov na ZZZS.

Varuh je v **priporočilu št. 101 (2019)** Vladi Republike Slovenije predlagal, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da bi imel zavarovanec do prejema odločitve o predlogu osebnega zdravnika priznana delovna nezmožnost oziroma odobreno bolniško odsotnost. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Ministrstvo za zdravje pojasnjuje, da bo pristopilo k pripravi sistemskega zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju in da bo pri tem upoštevalo priporočilo Varuha. Zakon naj bi bil pripravljen predvidoma do leta 2024. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 103 (2019)** ZZZS predlagal, naj osebne zdravnike z okrožnico opozori na dosledno spoštovanje 244. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja. **Priporočilo ni bilo v celoti uresničeno.** Navedeno opozorilo Varuha se nanaša na primere zaključenih začasnih zadržanosti od dela. ZZZS je Varuha obvestil, da je bilo 16. 8. 2021 izvajalcem posredovano obvestilo, ki jih je med drugim opozorilo tudi na spoštovanje določbe 244. člena Pravil. Glede na to, da Varuh v zadnjih dveh letih ni prejel novih pobud na tem področju, priporočila tokrat ne ponavlja, bo pa zadevno področje spremljal še naprej.



Varuh je v **priporočilu št. 50 (2020)** priporočil, naj ZZZS posameznike, ki potrebujejo medicinski pripomoček, po pridobitvi naročilnice pozove k vložitvi vloge za odobritev medicinskega pripomočka, s tem pa jim omogoči uporabo pravnih sredstev zoper odločbo ZZZS. **Gre za neuresničeno priporočilo.** ZZZS je v odzivu navedel, da naj bi bilo priporočilo delno nejasno, zato je strokovna služba nanj odgovorila z domnevo, da Varuh priporoča, naj ZZZS po pridobitvi naročilnice pozove posameznike k vložitvi vloge za odobritev tistih medicinskih pripomočkov, za katere je potrebna odobritev ZZZS. V večini primerov naj po pridobitvi naročilnice ne bi šlo za postopek pred ZZZS, temveč se zavarovana oseba zgolj zglašuje pri pogodbenem dobavitelju ZZZS, pri katerem z naročilnico prevzame medicinski pripomoček, s tem pa je tak postopek zaključen. ZZZS bo preučil možnost poziva oz. obveščanja zavarovane osebe še posebej za primere, kadar gre za odločanje o funkcionalni ustreznosti medicinskega pripomočka. ZZZS meni, da bi zadoščalo, da ZZZS dovolj jasno informira zdravnike (npr. z okrožnico), da ob izdaji naročilnice in izpolnitvi rubrike, da gre za funkcionalno ustrezen medicinski pripomoček, tak zdravnik zavarovano osebo še pose-



bej obvesti, da bo na ZZZS treba pridobiti predhodno odobritev medicinskega pripomočka po višji ceni od tiste, ki jo predvideva cenovni standard oziroma kolikor znaša pogodbeno cena istovrstnega medicinskega pripomočka. Če gre za nakup v tujini, ZZZS zavzema stališče, da priporočeni poziv ni smisel, saj ne zdravnik, ki izda naročilnico, ne ZZZS ne moreta vedeti, kje bo zavarovana oseba medicinski pripomoček kupila; prav tako tak poziv ni smisel, če gre za medicinske pripomočke, o katerih mora odločiti imenovani zdravnik – v tem primeru mora namreč že zdravnik, ki izda naročilnico, na ZZZS poslati predlog imenovanemu zdravniku. Varuh se ne strinja s tem, da ZZZS prelaga odgovornost za informiranje izključno na zdravnike in zavarovane osebe, ampak meni, da mora ZZZS k reševanju tega vprašanja aktivno pristopiti. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je **v priporočilu št. 51 (2020)** ZZZS in ZPIZ predlagal, naj sprejmeta ukrepe in uskladita (racionalizirata) vodenje postopkov tako, da bo zagotovljeno odločanje v predpisanem roku ter da zavarovane osebe pri tem ne bodo utrpele škode. **Gre za delno uresničeno priporočilo.** MZ navaja, da je bila za zagotavljanje hitrejših informacij glede postopkov v zvezi z invalidnostjo, ki se vodijo pred ZPIZ, med institucijama oblikovana informacijska rešitev za izmenjavo podatkov. 1. 7. 2021 je bil namreč podpisan Protokol o izmenjavi podatkov. Priprava informacijskih rešitev za posredovanje podatkov o invalidnosti (podatki o odločbah/sodbah in o fazah postopkov) je v zaključni fazi in se je začela izvajati avgusta 2021. MZ pričakuje, da bo navedena rešitev prinesla skrajšanje postopkov pred ZZZS. MDDSZ navaja, da ZZZS in ZPIZ na podlagi Dogovora o posredovanju podatkov o postopkih za oceno invalidnosti in priznanje pravic iz invalidskega zavarovanja ter Tehničnega in varnostnega protokola izmenjave podatkov z uporabo BiZPIZ za posredovanje podatkov o postopkih za oceno invalidnosti in priznanje pravic iz invalidskega zavarovanja od 13. 7. 2021 v celoti izvajata elektronsko izmenjavo podatkov, in sicer z namenom izvajanja postopkov ugotavljanja upravičenosti do odsotnosti z dela zaradičasne nezmožnosti za delo in pravice do nadomestila zaradi te odsotnosti, ugotavljanja lastnosti zavarovanca v obveznem zdravstvenem zavarovanju ter priznanja pravic iz zdravstvenega zavarovanja za osebe, pri katerih je ugotovljena invalidnost na podlagi predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. ZPIZ na zahtevo ZZZS posreduje podatke o dokončnosti/pravnomočnosti odločbe, s katero je odločeno o pravicah iz naslova invalidskega zavarovanja, podatke o poteku in stanju postopka uveljavljanja in varstva pravic iz invalidskega zavarovanja, podatke o dokončni/pravnomočni odločbi, s katero so priznane pravice iz naslova invalidskega zavarovanja, ter kopije razvrstitvenih odločb in morebitnih sodb o postopkih ocene invalidnosti in priznanja pravic iz naslova invalidskega zavarovanja. ZPIZ je postopek izmenjave podatkov z ZZZS uredil z navodilom, ki ga je objavil na svojem intranetnem portalu, velja pa od 13. 7. 2021 dalje. Pred navedenim datumom je izmenjava med njima potekala na podlagi pisnih zahtev in pisnih odgovorov. V letu 2022 v zvezi s tem niso potekale nobene nove dejavnosti. **Varuh opozarja, da je zagotavljanje odločanja v predpisanih rokih tako za ZZZS kot za ZPIZ stalna naloga, zato bo izvajanje tega priporočila spremljal še naprej.**



Varuh je pristojnim v **priporočilu št. 52 (2020)** priporočil, naj sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov družinske medicine. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Varuh ugotavlja, da vse do sedaj predstavljene rešitve še niso prinesle izboljšanja, nasprotno, stanje se poslabšuje. Varuh opozarja, da ustanavljanja ambulant za neopredeljene paciente (oziroma zavarovane osebe) ni mogoče šteti za rešitev problema, temveč kvečjemu kot začasen in prehodni ukrep do zagotovitve osebnega zdravnika vsem zavarovancem, kot to določata tudi ustava in zakon. **Varuh priporočilo ponavlja** in vse pristojne, vključno z župani, poziva, naj čim prej sprejmejo ukrepe, ki bodo omogočili, da se stanje na tem področju izboljša.



Varuh je v **priporočilu št. 53 (2020)** priporočil, naj Ministrstvo za zdravje vzpostavi register redkih nemalighnih bolezni. Varuh bo problematiko spremljal še naprej, saj je **priporočilo le delno uresničeno.** Po zagotovilih Ministrstva za zdravje je vzpostavitevni dokument zaključen. Glede na odziv MZ naj bi prve dejavnosti projekta Registra redkih nemalighnih bolezni potekale in se izvajale v sodelovanju z NIJZ in Pediatrično kliniko – **vendar Varuh ugotavlja, da register po njegovem vedenju še ni delujoč niti ni javno dostopen, zato priporočilo ponavlja.**



Varuh v **priporočilu št. 54 (2020)** ocenjuje, da s sistemskega stališča ni ustrezno poskrbljeno za zagotavljanje ustreznih namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja. Varuh od Ministrstva za zdravje pričakuje načrtovanje in sprejetje ukrepov, ki bodo predstavljali dolgoročno rešitev opisanih težav. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Ministrstvo za zdravje je z namenom obravnavanja izzivov v povezavi s pandemijo covid-19 vzpostavilo zmogljivosti za zagotavljanje zdravstvene nege, fizioterapije in delovne terapije osebam, ki so prebolele okužbo z virusom SARS-CoV-2 in se po zaključenem bolnišničnem zdravljenju zaradi nepopolne samooskrbe ne morejo vrniti v domače okolje. Namen zagotavljanja storitev je krepitev sposobnosti posameznika za čim višjo stopnjo samooskrbe in vrnitve spet v domače okolje. Področje, ki ga Varuh izpostavlja, se opredeljuje tudi v okviru rešitev, predlaganih na področju dolgotrajne oskrbe, katerih namen je omogočiti dostop do primerljivih storitev tako na domu kakor v instituciji, obenem pa se predlaga tudi vzpostavitev nove organizacijske oblike; tj. negovalni dom, ki dopolnjuje vrzeli trenutne ureditve institucionalne oskrbe. Negovalni dom kot nova organizacijska oblika omogoča vzpostavitev razmer za oskrbo oseb s težko in najtežjo omejitvijo samostojnosti oziroma sposobnosti samooskrbe ter s potrebo po zahtevnejših medicinsko-tehničnih postopkih in posegih, ki zaradi odsotnosti ustreznih ureditev pogosto nepotrebno dolgo ostajajo v bolnišnični oskrbi. **V zvezi s tem daje Varuh letos novo priporočilo št. 32 (gl. v nadaljevanju razdelek 4.16.4; tudi na podlagi nove obravnavane pobude). Gre za zelo pereče vprašanje, ki se ga je treba lotiti nemudoma.**



Varuh je v **priporočilu št. 55 (2020)** Ministrstvo za zdravje pozval, naj ustrezno ukrepa in člane Komisij UPN I in II seznanj s pravilnim vodenjem postopka in odločanjem, ki ga bo možno tudi preizkusiti, da se primer, kakršnega je izku-



sila pobudnica, ne bi več ponovil. **Gre za zavrnitev zaradi nestrinjanja.** Glede delovanja Komisij za umetno prekinitev nosečnosti MZ meni, da gre za posamezen primer, saj MZ v zvezi z delovanjem navedenih komisij sicer ni prejelo pritožb. Glede na navedeno MZ za zdaj ne bo pripravilo posebnih priporočil za delovanje navedenih komisij, bo pa v okviru pritožb državljanov podrobno spremljalo njihovo vsebino in v primeru povečanega števila pritožb na posameznem področju pripravilo ustrezna priporočila. Glede na to, da Varuh v zadnjih dveh letih ni zaznal podobnega primera, priporočila tokrat ne ponavlja več, bo pa to področje spremljal še naprej.

Varuh je v **priporočilu št. 56 (2020)** Ministrstvu za zdravje (MZ) in NIJZ predlagal, naj aktivno pristopita k razreševanju problema zagotavljanja informacijske podpore preventivnemu programu za otroke in mladostnike, tako na ravni izvajalcev preventivnega programa kot pri zagotovitvi podatkov na nacionalni ravni za upravljanje programa in načrtovanje zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MZ pojasnjuje, da pripravlja nove strateške usmeritve za področje digitalizacije zdravstva v celoti. V operativne rešitve bo vključena tudi posodobitev informatizacijskih rešitev na področju zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov. MZ dodatno pojasnjuje še, da je za ta namen predvidelo tudi sredstva iz mehanizma EU za okrevanje. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 57 (2020)** predlagal, da ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam. **Gre za zavrnitev zaradi nestrinjanja.** ZZZS v zvezi s predlogom Varuha, naj ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam, ponavlja, da se tovrstni medicinski pripomoček zagotavlja kot standardna pravica v primerih zdravstvenega stanja trajne nepomičnosti (negovalna postelja, trapez) oz. trajne gibalne oviranosti (toaletni stol). ZZZS s predlogom Varuha ne soglaša, zato v doglednem času v okviru strokovne službe ZZZS ne nameravajo predlagati tovrstnih sprememb in dopolnitev aktov, ki urejajo pravice do medicinskih pripomočkov iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, pri organih ZZZS in pri resornem ministrstvu. Za kratkotrajno nezmožnost hoje se zavarovanim osebam namreč lahko že zdaj izda standardni voziček na ročni pogon. Toaletni stol se zagotavlja zavarovanim osebam v last, ne pa v izposajo, zato ZZZS meni, da tega medicinskega pripomočka niti ne bi bilo sistemsko zagotavljati začasno nepomičnim osebam po drugačnem režimu (kot izposajo), kot to velja za druge osebe. Splošno rečeno bi lahko ob upoštevanju vsakega bolj ali manj utemeljenega predloga za širjenje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja prišlo do tega, da bi take pravice dobilo bistveno več oseb, kot je to za zdravstveno blagajno vzdržno. Ravno v tem je tudi namen določitve zdravstvenih stanj in drugih pogojev, ob katerih so osebe upravičene do medicinskega pripomočka na naročilnico. Glede na povedano Varuh ocenjuje, da tega priporočila v takšni obliki nima več smisla ponavljati, zato daje v zvezi s problematiko izposoje medicinskih pripomočkov začasno nepomičnim osebam novo priporočilo:



Priporočilo št. 31: Varuh Ministrstvu za zdravje priporoča, naj zagotovi pravne podlage, da bo ZZZS lahko zagotavljal izposojlo medicinskih pripomočkov začasno nepomičnim osebam.



Varuh je v **priporočilu št. 58 (2020)** priporočil, naj vsakokratni minister za zdravje čim prej imenuje zdravstveni svet, ta pa naj čim prej začne delo. Zdravstveni svet je najvišji strokovno-usklajevalni in posvetovalni organ ministra za zdravje na področju zdravstvene dejavnosti, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Sestavljen je iz predstavnikov zdravstvene stroke, zdravstvene ekonomike in organizacije zdravstvenega varstva. **Gre za stalno nalogo.** Varuh ugotavlja, da je bil Zdravstveni svet v trenutni sestavi imenovan 1. julija 2022 in je aktiven, saj se je do konca marca 2023 sestal na sedmih sejah.



Varuh je v **priporočilu št. 59 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj pripravi systemske rešitve za zaposlene osebe, ki na svojem domu varujejo težko bolne svojce. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ je pojasnilo, da je v luči implementacije Direktive 2019/1158 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev pripravilo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o delovnih razmerjih. Glede na to, da je pravica do odsotnosti z dela za nego oz. podporo sorodniku ali osebi, ki živi v istem gospodinjstvu kot delavec, delno že urejena v zdravstvenih predpisih, se bo sledilo rešitvi, da se že obstoječa ureditev v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja dogradi tako, da se pravica do oskrbovalskega dopusta (tj. temelj pravice, ki vključuje obseg in pogoje pravice) uredi v teh predpisih. Delovnopravna upravičenja, ki se navezujejo na odsotnost z dela delavca zaradi oskrbovalskega dopusta, pa se bodo uredila v ZDR-1. Predlog sprememb in dopolnitev ZDR-1 bo posredovan v preučitev in uskladitev s socialnimi partnerji. **Varuh ni seznanjen z dejstvom, da bi do napredka v ureditvi, tako na področju zdravstvenega zavarovanja kot na delovnopravnem področju, že prišlo, zato priporočilo ponavlja.**



2.16.3 Nova priporočila

Varuh daje glede na svoje dejavnosti na področju zdravstvenega varstva v letu 2022 naslednja nova priporočila:

29. Varuh priporoča, naj Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) z namenom, da bi se zagotovilo pravočasno odločanje imenovanih zdravnikov, spremeni Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja tako, da uskladi rok za podajo predloga za podaljšanje





začasne nezmožnosti za delo z rokom, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu.

30. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in ZZZS, naj sprejmeta ukrepe, potrebne za zagotovitev ustreznega števila imenovanih zdravnikov na ZZZS.

31. Varuh Ministrstvu za zdravje priporoča, naj zagotovi pravne podlage, da bo ZZZS lahko zagotavljal izposojno medicinskih pripomočkov začasno nepomičnim osebam.

32. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj uredi problematiko namestitve in obravnave oseb, ki jim po zaključenem bolnišničnem zdravljenju zdravstveno stanje ne omogoča samostojnega življenja, in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo, saj ta neurejenost posega v pravico do socialne in zdravstvene varnosti.

33. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj vzpostavi mrežo profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, ki bi se je lahko posluževali zdravstveni zavodi.

34. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj sistemsko uredi dostop do informacij in pomoč glede zdravstvenega varstva posebej tudi tistim uporabnikom, ki niso večji komunikacije po digitalni poti.

35. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj skladno s 7. členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov vsem slepim in slabovidnim osebam v vseh postopkih pred državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe sistemsko zagotovi dostop do vsega zapisanega gradiva v njim razumljivi obliki.

36. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, naj se tudi osebam s Prader-Willijevim sindromom (PWS) po 19. letu starosti zagotovi vključevanje v programe, v katerih bi lahko izgubljali težo pod zdravniškim nadzorom in v za to primernih ustanovah.

37. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj glede obveznosti nošenja maske zagotovi ustrezno pravno podlago, saj trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom zdravstvenih izvajalcev.

38. Varuh priporoča Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), naj sprejme ustrezne ukrepe glede odločanja o pritožbah zoper odločbe o začasni nezmožnosti za delo, to pa tako, da pri odločanju ne bo več prihajalo do nepotrebnih zamud.



39. Varuh priporoča ZZZS, naj se upravičencem, ki jim delodajalec v času odsotnosti zaradi bolezni ni izplačal nadomestil plače, zagotovi neposredno izplačilo denarnega nadomestila za čas odsotnosti z dela.

40. Varuh priporoča Zdravniški zbornici Slovenije, naj pri primerih, v katerih je bil vložen predlog za nadzor strokovnosti zdravljenja, svoje odločitve sprejema transparentno in jih ustrezno obrazloži.

2.16.4. Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva

Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

- 2.16.4.1 Nujnost ureditve problematike ustrezne namestitve in obravnave oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo
- 2.16.4.2 O težavah sporazumevanja s tujejezičnimi pacienti
- 2.16.4.3 O problematiki elektronskega naročanja
- 2.16.4.4 Zakon o izenačevanju možnosti invalidov velja tudi v zdravstvu
- 2.16.4.5 O dostopnosti zdravljenja oseb z redkimi boleznimi ne glede na starost
- 2.16.4.6 Obveznost nošenja maske (še vedno) zahteva ustrezno pravno
- 2.16.4.7 ZZZS naj pri odločanju upošteva tudi ustavne pravice zavarovancev
- 2.16.4.8 O pristojnosti Varuha do Zdravniške zbornice Slovenije, ko ta izvaja javna pooblastila, in o izvajanju strokovnih nadzorov od zbornice



2.17

SOCIALNE ZADEVE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
9. Socialna varnost	287	95	208	183	134	35	26,12 %	238	407	335	278	82,99%	116,81%	565
9.5 Socialno prejemki, pomoči in štipendije	112	47	61	50	36	15	41,67 %	72	115	100	97	97,00%	134,72%	209
9.6 Socialne storitve	37	13	51	59	42	14	33,33 %	48	56	60	72	120,00%	150,00%	109
9.7 Institucionalno varstvo	51	18	58	35	27	5	18,52 %	60	143	85	53	62,35%	88,33%	104
9.8 Revščina - splošno	18	6	4	5	5		0,00 %	11	11	6	11	183,33%	100,00%	29
9.9 Nasilje - povsod	11	2	7	6	6		0,00 %	16	20	12	8	66,67%	50,00%	19
9.0 Ostalo	58	9	27	28	18	1	5,56 %	31	61	72	37	51,39%	119,35%	95

2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 je Varuh na področju socialnega varstva obravnaval skupaj **565 zadev**, od tega 278 pobud na področju, 95 pobud na enotni vstopni točki in še 287 osebnih oziroma telefonskih pogovorov s področja socialnega varstva. **Odstotek utemeljenih zadev s področja socialnega varstva je visok, še posebej v zvezi s socialnimi prejemki, pomoči in štipendij (kar 41,67 %) in socialnih storitev (33,33 %), nadpovprečen pa je tudi glede socialnega varstva (18,52 %).** Zadeve s tega področja so raznovrstne in zadevajo različne skupine prebivalstva, tako starejše kot otroke, invalide, Varuh pa zaznava tudi povečevanje intersekcijske problematike.

2.17.1.1 Skrb za starejše

Varuh namenja veliko skrbi starejši populaciji. Ob tem je najprej treba izpostaviti, da je kakovost življenja opredeljena kot določen način življenja, strukturno pogojen s socialno-ekonomskim statusom posameznika, skupine ali sloja. Kakovostno življenje je tisto, v kakršnem človek zadovoljuje materialne in nematerialne potrebe ter v katerem mu je hkrati omogočena izbira njihovega zadovoljevanja. Kakovost življenja je odvisna tudi od okolja, v katerem človek živi. V primerjavi z mlajšimi, aktivnimi člani družine ali družbe živijo starejši ljudje praviloma v slabših razmerah. Slabša stanovanja se odražajo v starosti, notranji, za starega človeka največkrat nefunkcionalni opremi. Zlasti v urbanem okolju se pojavi še težja dostopnost do stanovanja. Pogosta današnja izkušnja je, da imajo starejši dobro zadovoljene materialne potrebe, so zdravi in duševno čili, vendar nezadovoljni, saj so osamljeni in frustrirani na področju medčloveških odnosov. Če pogledamo današnjo kakovost zadovoljevanja vseh človeških potreb v starosti, lahko rečemo, da so današnji stari ljudje tako osamljeni, kakor niso bili še nikoli v zgodovini. Osamljenost danes predstavlja enega izmed glavnih problemov starostnikov. Na težave ne naletimo v tolikšni meri pri zadovoljevanju materialnih potreb, v kakršni se te kažejo pri medčloveških odnosih. Načelo neodvisnosti govori o tem, da bi starejši morali imeti dostop do primerne prehrane, vode, stanovanja, obleke in zdravstvenega varstva z zagotavljanjem dohodka, podpore družine in skupnosti ter s samopomočjo. Prav tako naj bi starejši imeli možnost živeti v varnem okolju, prilagojenem osebnim potrebam in spreminjajočim se možnostim starejših ljudi. Možnost participacije pomeni omogočiti starim ljudem, da bi ostali vključeni v okolje in aktivno prispevali k oblikovanju in izvedbi dejavnosti, ki neposredno vplivajo na kakovost njihovega življenja; svoje znanje in izkušnje pa delili z mlajšimi generacijami.

Država bi morala poskrbeti vsaj za približanje enakosti in enakovrednosti v družbi ter sama dajati vzor spoštljivega odnosa do državljanov in državljanek. Na nacionalni ravni bi se moralo izvajati več preventivnih programov za prepoznavanje nasilja, saj je težava tudi v tem, da žrtve nasilja pogosto niti ne prepoznajo, da živijo v nasilnih odnosih. Nujno je treba dvigniti raven ozaveščenosti splošne javnosti in nižati toleranco do kakršnegakoli zapostavljanja ter v reševanje teh stisk bolj intenzivno vključevati Centre za socialno delo. To pomeni tudi delo na terenu, ki je v veliki meri preloženo na nevladne organizacije. Vloga države mora biti iskanje sistemskih in celostnih rešitev, pri čemer so psihoterapevtski programi izjemno pomembni, vendar ne predstavljajo zadostne rešitve. Vloga EU je priprava programov, tako komunikacijskih kot operativnih, ki bi dosegli ničelno toleranco do nasilja. Poleg tega je vloga EU tudi, da omogoča dodatna sredstva, ki bi organizacijam, ki izvajajo psihosocialno pomoč, omogočila usposabljanja strokovnih delavcev in delavk ter dodatne ustrezne namestitve za žrtve nasilja (varne hiše, materinske domove). Neurejenost sistema dolgotrajne oskrbe vpliva na več vidikov življenja, ne le starejših, ki ne dobijo ustrezne podpore za življenje, temveč tudi na srednjo generacijo, še posebej žensk, ki v veliki meri prevzemajo vlogo neformalnih oskrbovalk.

2.17.1.2 O osebni asistenci



Varuh je posebej izpostavljala izvajanje osebne asistencije. **Bistvo težave je v tem, da se je ob nespremenjeni zakonski ureditvi spremenila vsebina pravice, saj jo novi izvedenci, določeni z zadnjo novelo Zakona o osebni asistenci praviloma priznavajo v manjšem časovnem obsegu kot prej.** Posameznik, ki se mu zdravstveno stanje poslabša in meni, da mu pripada večji obseg pravice, kot mu je že priznan, zaprosi za večji obseg – vendar po novih kriterijih (ob nespremenjenem zakonu) tudi ob poslabšanju zdravstvenega stanja ne doseže več niti kriterijev za prvotni časovni obseg, obseg pravice pa se mu tako zmanjša. V zvezi s tem je Varuh predlagal, da bi o vlogah posameznikov za večji obseg pravice odločali zgolj v smeri *utemeljena – obseg pravice se poveča* ali *neutemeljena – obseg pravice se ne poveča in tudi ne zmanjša*, saj to zmanjšanje po mnenju Varuha že pomeni poseg v že pridobljeno pravico do osebne asistencije.

2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitucionalizacija

Varuh se je v letu 2022 ponovno srečeval s težavami oseb, ki se po zaključnem zdravljenju v bolnišnici brez potrebne nege in pomoči ne morejo vrniti v domače okolje, zanje pa ni najti prostega ustreznega mesta v okviru socialnovarstvenih storitev. Tragedija vsake od tovrstnih zgodb je individualna in specifična, vzroki pa precej bolj splošni in dobro znani. Seveda je Varuh lahko le hipno zadovoljen, ko denimo pristojni center za socialno delo v konkretnem primeru oceni, da brez poizvedovanj in s tem izvajanja pritiska Varuha na pristojne institucije do namestitve neke osebe v socialnovarstveno storitev še ne bi prišlo, vendar je takšno veselje grenko ob zavedanju, da je bila v prvi vrsti intervencija sploh potrebna in da je še mnogo oseb, ki se na Varuha niti ne obračajo, in mnogo tistih, ki jim tudi intervencija Varuha pri razrešitvi težave žal ne pomaga. **Zato Varuh MDDSZ, MZ in Ministrstvo za solidarno prihodnost opozarja, da je še posebej nujno, da v prehodnem obdobju, do uveljavitve zakonodaje na področju dolgotrajne oskrbe, zagotovijo izvajanje 40.a člena Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva oziroma določijo natančen protokol nameščanja hudo bolnih in ostarelih v socialnovarstveno storitev institucionalnega varstva, zagotavljanja vključevanja v socialnovarstveno storitev pomoči družini na domu brez čakalne dobe oz. začasnega nameščanja v negovalne bolnišnice oz. oddelke.**



Varuh v zvezi z institucionalnim varstvom zagovarja proces deinstitucionalizacije in daje poudarek na bivanje in oskrbo v skupnosti. Ta proces naj sledi željam ljudi, ki želijo ostati v domačem okolju, kolikor dolgo je mogoče. Institucionalno varstvo, ki je socialnovarstvena storitev, je namenjeno odpravljanju socialnih stisk in težav ljudi. To obsega vse oblike pomoči v zavodu, drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo. Naloga institucij je optimalno

zadovoljevanje socialnih in zdravstvenih potreb starih ljudi ter njihovo vključevanje v razne oblike domskega življenja. Varuh zagovarja medgeneracijsko sožitje kot nujnost za sožitje različnih generacij – pristno človeško druženje, ki preprečuje osamljenost v starosti. Kakovost življenja starejših in starih ljudi ni odvisna le od primerne delovanja pokojninskega in zdravstvenega sistema, ampak tudi od ustreznih možnosti za dolgotrajno oskrbo in spodbud k vključevanju v aktivno staranje in izobraževanje, predvsem pa od odnosa družbe do ranljivih skupin prebivalstva, zato je treba poudarjati, kako pomembno je sožitje različnih generacij v skupnosti, in sicer tako, da je to koristno za vse.

2.17.1.4 Drugi aktualni vidiki socialnega varstva

Varuh je obravnaval tudi težave nekaterih tujcev pri priznanju pravice do denarne pomoči po Zakonu o tujcih (ZTuj-2), kar je podrobneje obrazloženo v nadaljevanju.

Dalje je Varuh posebno pozornost namenil tudi **nujnosti obrazložitve odločitev državnih organov**, saj to bistveno vpliva na vlaganje pravnih sredstev in stopnjo pravne varnosti posameznikov ter vladavino prava.

Glede stopnje tveganja revščine in socialne izključenosti Varuh ugotavlja, da ni za vse skupine in posameznike ali posameznice enaka. Varuh izpostavlja majhno digitalno pismenost, ki je postala ključna za udeležanje življenjskih potreb, saj komunikacija z različnimi institucijami in urejanje statusno-administrativnih zadev potekata večinoma elektronsko. Poudariti gre tudi omejene socialne stike, ki tedaj, kadar so prisotni, pozitivno vplivajo na psihofizično počutje. Z revščino so povezani občutki sramu, stresa, negotovosti in nemoči. Družinski in socialni prejemki, ki jih zagotavlja država, denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, otroški dodatki, subvencije in oprostitev plačil pomembno prispevajo k zniževanju stopnje revščine. Redukcija vloge socialne države na administrativno podeljevanje socialnih transferjev obenem vendarle ne prepreči številnih stisk, s katerimi se ljudje srečujejo.

Upoštevati je treba, da **se v vseh primerih varstva posebej ranljivih posameznikov in skupin načelo socialne države uporablja zgolj v povezavi z zatrjevanjem kršitve konkretne temeljne pravice z učinki na posameznikov socialni položaj.** Ustavno sodišče nalaga, naj organ v svoji presoji jasno razmeji med omejitvijo in načinom izvrševanja določene ustavne pravice s področja socialne države ter naj pri izbiri testa strogosti presoje upošteva tudi praksi ESČP in SEU.¹

¹ Zalar (2019). Komentar Ustave Republike Slovenije k določbi 2. člena. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

2.17.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil



Varuh je v **priporočilu št. 38 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj za svoje tekoče delovanje v povezavi z reševanjem zahtevkov sprejme ustrezne ukrepe. **Gre za priporočilo, ki ni bilo uresničeno.** MDDSZ je sicer v odzivu navedlo, da je upoštevalo priporočilo Varuha in da naj bi zagotovilo, da bo reševanje podobnih zahtevkov pritožnikov potekalo v razumnih rokih (tudi če ni mogoče upoštevati z zakonom določenih 30–60 dni po ZUP), tako da do zamud pri odločanju za zdaj ne prihaja več. S svetovanjem in medsebojno komunikacijo naj bi zagotovili tudi, da je odločanje o sprejemih prosilcev v socialnovarstvene zavode na prvi stopnji čim bolj v skladu s Pravilnikom o normativih in standardih socialnovarstvenih storitev, ki v svojih določbah opredeljuje upravičence do socialnovarstvenih storitev, s čimer se je število pritožb še zmanjšalo. Varuh opozarja, da kljub navedbam o izboljšanju stanja temu ni bil priča in da prav nasprotno opaža, da je zaoznanost ogromno, zadevno ministrstvo pa pogosto ne odgovarja niti Varuhu, ki mora, da bi odgovor sploh dobi, pogosto urgirati. Izpostavlja še, da je določbe pravilnika treba spoštovati, zato je nesprejemljiva pripomba, da se odločevalci trudijo odločati čim bolj skladno s pravilnikom. **Varuh poudarja, da gre za stalno nalogo in da je hkrati nujno sprejeti ustrezne ukrepe za izboljšanje reševanj zahtevkov, zato priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 39 (2021)** izvajalcem institucionalnega varstva priporočil, naj stanovalcem z motnjami v duševnem razvoju, ki nimajo odvzete poslovne sposobnosti, po nepotrebnem ne omejujejo svobode in nadzor nad njimi izvajajo v skladu z načelom sorazmernosti. **Gre za uresničeno priporočilo.** MDDSZ se je strinjalo s priporočilom Varuha. Tudi zaposlene pri izvajalcih institucionalnega varstva naj bi pristojni vseskozi seznanjali s pravilnim ravnanjem s stanovalci, to pa na rednih sestankih z vodstvom. **Varuh poudarja, da gre za stalno nalogo, uresničevanje tega priporočila pa bo še na prej spremljal in v zvezi s tem pričakuje tudi redne aktivnosti pristojnih institucij.**



Varuh je v **priporočilu št. 40 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj centre za socialno delo seznanijo z Varuhovim naziranjem glede potrebe po obrazloženosti izdanih odločb. **Gre za uresničeno priporočilo.** MDDSZ je pojasnilo, da je centre za socialno delo z Varuhovim stališčem glede potrebe po obrazloženosti izdanih odločb sicer seznanilo, vendar Varuh dopisa o seznanitvi ni dobil v vednost – in z njim neposredno ne razpolaga.



Varuh je v **priporočilu št. 41 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj za centre za socialno delo pripravi navodilo, da upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in za predložitev dokazil o porabi. **Gre za uresničeno priporočilo.** MDDSZ je centrom za socialno delo 12. 10. 2021 poslalo obvestilo, št. 0075-44/2011/214, s katerim je predlagalo, naj upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in



predložitev dokazil o porabi. MDDSZ je konec junija 2022 dodatno nadgradilo ISCS2 z možnostjo avtomatičnega izpisa obvestil za upravičence do izredne denarne socialne pomoči o tem, kdaj je bilo izplačilo izvedeno in do katerega datuma morajo prejeti pomoč porabiti ter predložiti dokazila – prva obvestila so bila strankam poslana v začetku julija 2022.

Varuh je s **priporočilom št. 42 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, da sprejme ukrepe po izenačitvi invalidov s statusom po ZZRZI glede prejema solidarnostnega dodatka kot invalidne osebe. **Gre za realizirano priporočilo.** Kot navaja MDDSZ, je Zakon o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic covid-19 (Uradni list RS, št. 206/21 in 52/22 – odl. US) v 69. členu določal, da so upravičenci do enkratnega solidarnostnega dodatka za druge ranljive skupine tudi upravičenci do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke, in tisti, ki imajo odločbo o nezaposljivosti zaradi invalidnosti po zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

Varuh je v **priporočilu št. 43 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili in uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvare, ki povzroča invalidnost, ter naj sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo je treba ustrezno vključiti osebe z motnjami v duševnem zdravju. Omenjeno ministrstvo naj tudi nemudoma in brez odlašanja začne analitično in sistematično obravnavati omenjeno problematiko in k temu povabi tudi invalide in njihova društva. **Gre za delno uresničeno priporočilo.** MDDSZ je v odzivnem poročilu pojasnilo, da z Varuhom deli stališče, da je treba pri prenovi sistema invalidskega varstva slediti sodobnemu razumevanju invalidnosti, ki ne temelji na medicinskem modelu, ampak na potrebah posameznika. MDDSZ zatrjuje, da v okviru svojih pristojnosti pri pripravi predpisov to stališče že spoštuje. MDDSZ naj bi v sodelovanju z drugimi ministrstvi pri prenovi sistema invalidskega varstva temu sledilo tudi v prihodnje in na ta način zagotavljalo zmanjšanje neenakosti med posamezniki zaradi različnih oblik in vzroka nastanka invalidnosti. To pomeni tudi zagotavljanje zbiranja ustreznih podatkov, ki omogočajo oblikovanje in uresničevanje usmeritev iz Konvencije o pravicah invalidov ipd. Osebe z motnjami v duševnem zdravju v okviru invalidskega in pokojninskega zavarovanja, za katere je iz izvedenskega mnenja IK ZPIZ razvidno, da gre za trajne hude težave, pridobijo odločbo ZPIZ o priznanju I. kategorije invalidnosti, torej se invalidsko upokojijo (s pravico do invalidske pokojnine ali brez nje). Prav tako lahko, po navedbah MDDSZ, osebe z motnjami na področju duševnega zdravja pridobijo pravice na podlagi drugih predpisov, ki urejajo invalidsko varstvo. **Varuh priporočilo ponavlja kot stalno nalogo.**

Varuh je s **priporočilom št. 44 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam





s SAM. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ navaja, da imajo otroci in odrasle osebe z avtističnimi motnjami specifične potrebe, ki se razlikujejo od potreb oseb z motnjami v duševnem razvoju. Specifičnost avtistične motnje je treba diagnostično opredeliti, ta opredelitev pa mora služiti kot podlaga za oceno potreb po obravnavi ter za pripravo individualnega načrta v okviru primerne storitve ali programa. Zaradi nezadostne razvitosti posebnih diagnostičnih in terapevtskih pristopov se je večina otrok z avtističnimi motnjami v preteklosti razvrščala v druge skupine otrok s posebnimi potrebami, največkrat z diagnozo motnje v duševnem razvoju. Del skupine otrok in odraslih oseb v Republiki Sloveniji z najtežjimi motnjami in oviranostmi je bil v preteklih letih vključen v socialnovarstvene storitve v okviru izvajalcev javne mreže v pristojnosti MDDSZ, tako na področju socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja in zdravstvenega varstva kot tudi pri nekaterih socialno varstvenih programih. V zvezi s priporočilom, naj ministrstvo sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM, je MDDSZ sporočilo, da se na ministrstvu zavedajo pomena inkluzivnega vključevanja oseb s posebnimi potrebami. Otroci in mladostniki s posebnimi potrebami ter njihove družine se v vsebine in programe v podporo družini vključujejo enako kot preostali posamezniki. V okviru programov se tako za konkretne teme in dileme iščejo tudi rešitve in odgovori, prilagojeni specifični situaciji otrok oziroma mladostnikov. Osebe z motnjo avtističnega spektra so specifična skupina posameznikov. Vsem je skupno to, da imajo predvsem težave s socializacijo, zato jih je treba obravnavati izrazito individualno. To je glavni poudarek smernic za zaposlovanje oseb z motnjami avtističnega spektra, ki jih je pripravilo Združenje izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije v sodelovanju z URI Soča. Osebe z avtizmom so bile kot posebna skupina prepoznane šele v zadnjem času, zato stroka še vedno proučuje, kako s to skupino ravnati in jim nuditi ustrezno pomoč. So pa osebe z avtističnimi motnjami vključene v ZSVI (3. člen). Varuh opozarja, da je zavedanje obstoja problema sicer lahko prvi korak v pravo smer, nikakor pa to ni zadostni korak, da bi šteli priporočilo za delno uresničeno. Da bi se za osebe s SAM kaj spremenilo in da bi se preprečila diskriminacija, je treba sprejeti konkretne ukrepe in programe, ki bodo kot javno storitev omogočili ustrezno pomoč vsem osebam s SAM. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je s **priporočilom št. 45 (2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj se pri vseh, ki skrbijo za otroke ali odrasle osebe z avtizmom, poskrbi za ustrezno podporo njihovega dela, saj to vpliva na zagotavljanje osnovnih človekovih pravic otrok, mladostnikov in odraslih oseb z avtizmom ter njihovih družin. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Ministrstvo navaja, da so osebe z motnjo avtističnega spektra specifična skupina posameznikov. Vsem je skupno to, da imajo predvsem težave s socializacijo, zato jih je treba obravnavati izrazito individualno. To je glavni poudarek Smernic za zaposlovanje oseb z motnjami avtističnega spektra, ki jih je pripravilo Združenje izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije v sodelovanju z URI Soča. Osebe z avtizmom so bile kot posebna skupina prepoznane šele v zadnjem času, zato stroka še vedno proučuje, kako s to skupino ravnati in



jim nuditi ustrezno pomoč. Tudi glede tega priporočila varuh poudarja, da je treba sprejeti konkretne ukrepe, ki bi imeli realen vpliv na izboljšanje položaja posameznikov. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je s **priporočilom št. 17 (stalna naloga 2021)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj ustrezno hitro odgovarja na prejete dopise. **Gre za stalno nalogo.** MDDSZ se je s priporočilom seznanilo. MDDSZ navaja, da si bo, tako kot si že, tudi v prihodnje prizadevalo, da bi se na dopise odzivalo v najkrajšem možnem času.



Varuh je v **priporočilu št. 105 (stalna naloga 2019)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj zagotovi, da bo upravičena oseba do posamezne pravice iz javnih sredstev samodejno obveščena o nastanku dolga povezane osebe in da bo ob začetku poračunavanja neupravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev seznanjena z višino tega dolga. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ je pojasnilo, da zaradi kompleksnosti sistema poračunavanja in možnosti dnevnega spreminjanja višine dolga nadgradnja informacijskega sistema z izdajo obvestil strankam ni možna. Informacijski sistem centrov za socialno delo je bil novembra 2020 nadgrajen z možnostjo izpisa »plačilnih listkov«, s katerimi se stranki pojasni nastanek dolga (napisana je konkretna odločba, na podlagi katere je nastal dolg, in tudi sodolžniki dolga) in poračunavanje samo. Omogočen je tudi izpis opomina stranki o obstoju dolga ter opozorilo, da se bo v primeru neplačila začel postopek izvršbe. **Priporočilo Varuh ponavlja, saj ocenjuje, da bi bilo ob novih tehnologijah mogoče vzpostaviti sistem, ki bi povezane osebe samodejno obveščal o nastanku dolga upravičencev do javnih sredstev.**



Varuh je v **priporočilu št. 108 (2019)** Vladi Republike Slovenije priporočil, naj zagotovi, da bo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravilo spremembe zakonodaje tako, da bodo imeli vsi invalidi, tako tisti s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov kakor tudi tisti s statusom po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, primerljivo socialno varnost. **Priporočilo je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja.** MDDSZ pojasnjuje, da status invalida po ZSVI pridobijo invalidi, pri katerih je že v mladi dobi ugotovljeno, da si zaradi invalidnosti nikoli ne bodo mogli zagotoviti sredstev za preživljanje z lastnimi sredstvi. Status invalida po ZZRZI večinoma pridobijo osebe, ki imajo nekaj let delovne dobe, ki jih osebni zdravnik zaradi zdravstvenih težav napoti na oceno IK ZPIZ, ki običajno ugotovi, da so še naprej sposobni opravljati delo z omejitvami za polni delovni čas oziroma za delovni čas, krajši od polnega. Ker sta statusa različna, MDDSZ meni, da enaka obravnava ni mogoča. **Varuh priporočilo ponavlja ter Vlado in ministrstvo poziva, naj pripravita primerjavo med socialno varnostjo invalidov s statusom po ZSVI in ZZRZI, na podlagi katere bo lahko dalo morda prepričljivejše pojasnilo, zakaj primerljiva socialna varnost invalidov, ki pridobijo status po različnih pravnih podlagah, ni mogoča oziroma ni potrebna.**



Varuh je v **priporočilu št. 109 (2019)** Vladi Republike Slovenije priporočil, naj pripravi spremembe zakonodaje, s katero bodo tudi osebe v hišnem zaporu ob izpolnjevanju zakonskih pogojev upravičene do denarne socialne pomoči za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ se strinja s priporočilom Varuha in bo vključeno v naslednje spremembe Zakona o socialno varstvenih prejemkih. Ministrstvo za pravosodje navaja, da je bil v postopku medresorskega usklajevanja sprememb in dopolnitev Zakona o socialnovarstvenih prejemkih dosežen dogovor, da bodo do denarne socialne pomoči upravičene osebe, ki kazen zapora prestajajo v hišnem zaporu. **Do sprememb in dopolnitev ZSVarPre še ni prišlo, zato Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 110 (2019)** priporočil, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti skupaj z drugimi odgovornimi zagotovi sistemsko uskladitev Zakona o socialnem varstvu, ki ureja družinskega pomočnika, Zakona o osebni asistenci, ki določa institut osebnega asistenta, in zakona, ki bo urejal dolgotrajno oskrbo. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ se strinja s priporočilom Varuha, da je treba zagotoviti sistemsko uskladitev instituta družinskega pomočnika in odgovoriti na kompleksna vprašanja, ki so nanj vezana. Meni pa, da je najprej treba medsebojno uskladiti veljavna instituta družinskega pomočnika in osebnega asistenta, nato pa v nadaljevanju tudi doreči predloge v okviru Zakona o dolgotrajni oskrbi, ki na tem področju prinaša dodatne spremembe. MDDSZ intenzivno sodeluje pri usklajevanju navedene zakonodaje, vendar do ustreznih sprememb še ni prišlo. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je s **priporočilom št. 115 (2019)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj dopolni mrežo izvajalcev in razširi nabor storitev pomoči osebam, ki ne zmorejo živeti same, da jim bo omogočeno življenje doma ter da bodo tako lahko prebivale v okolju, v katerem se počutijo dobro in imajo vzpostavljeno socialno mrežo. **Varuh ocenjuje, da je priporočilo uresničeno le v manjši meri, čeprav MDDSZ meni, da je priporočilo uresničeno.** Kljub nekaterim programom in prizadevanjem za deinstitucionalizacijo in sprejetemu Zakonu o dolgotrajni oskrbi, ki naj bi vzpostavil sistem, ki naj bi krepil nabor storitev s storitvami za ohranjanje in krepitev samostojnosti in e-oskrbe z namenom čim višje stopnje sposobnosti samooskrbe, tudi s te, namenom, da lahko uporabnik dolgotrajne oskrbe čim dlje živi v okolju, v katerem se počuti dobro, napredka, ki bi posameznikom dejansko omogočal obljubljeni, še ni. **Priporočilo Varuh ponavlja.**



Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v **priporočilu št. 116 (2019)** priporočil, naj na sistemski ravni odpravi pomanjkanje ustreznih kadrov v domovih za starejše z vzpostavitvijo ustreznih kadrovskih normativov, ki bi omogočali varno in kakovostno obravnavo uporabnikov z izboljšanjem delovnih razmer in primernim plačilom za opravljeno delo. **Gre za neuresničeno priporočilo.** Pravilnik, ki določa spremembe normativov za zaposlene v domovih za starejše, posebnih socialnovarstvenih zavodih, varstvenodelovnih centrih in zavodih za usposabljanje, je bil sprejet 20. aprila 2022.



Spremembe Pravilnika določajo, da se bo do leta 2030 število zaposlenih v obstoječi mreži izvajalcev povečalo za več kot 2200 zaposlitev. Sprememba Pravilnika temelji na dejanskih potrebah in določa časovnico postopnega povečanja kadra do leta 2030. Pri storitvi institucionalnega varstva starejših naj bi se do leta 2030 število zaposlenih povečalo za 46 odstotkov glede na veljavni kadrovski normativ pred sprejeto spremembo Pravilnika. MDDSZ verjame, da bodo povečani kadrovski normativi pomembno prispevali h kakovostni oskrbi uporabnikov institucionalnega varstva.

Varuh je v **priporočilu št. 117 (2019)** priporočil, naj Skupnost socialnih zavodov Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravi in sprejme podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in merila za razvrščanje uporabnikov v posamezne vrste oskrbe pri institucionalnem varstvu v domovih za starejše, da bi se povečala preglednost nad zaračunavanjem storitev in zagotovila enaka dostopnost do storitev. **Gre za uresničeno priporočilo**, saj so bili v Uradnem listu Republike Slovenije št. 96 s 15. 7. 2022 na straneh 7304–7315, objavljeni Podrobnejši standardi za izvajanje posameznih vrst oskrbe glede na potrebe uporabnikov storitve za področje institucionalnega varstva v domovih za starejše in posebnih socialnovarstvenih zavodih.

Varuh je v **priporočilu št. 60 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, da se zakonsko zagotovi socialna varnost vsem osebam, ki si brez lastne krivde ne morejo same zagotoviti preživljanja, četudi razpolagajo s premoženjem, od katerega nimajo ekonomske koristi. **Gre za delno uresničeno priporočilo**. Novela Zakona o socialnovarstvenih prejemkih na Vladi ni bila potrjena. Ministrstvo je zagotovilo, da naj bi bilo priporočilo realizirano z naslednjo novelo Zakona o socialno varstvenih prejemkih. **Varuh do tedaj ponavlja priporočilo**.

Varuh je **priporočilu št. 65 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje priporočil, naj zagotovita izbrane osebne zdravnike in zdravstveno oskrbo v domovih za starejše občane. MZ navaja, da se bo področje pomanjkanja družinskih zdravnikov naslovalo celostno, ne samo za DSO, saj gre za sistemski problem. Področje je podrobneje opredeljeno v okviru priporočila št. 52 (2020). **Varuh tudi to priporočilo ponavlja**.

Varuh je v **priporočilu št. 66 (2020)** priporočil, naj pristojni organi (sociala, šolstvo, zdravstvo, pravosodje, policija) okrepijo informiranje posebej ranljive skupine starejših oseb o možnostih prijave nasilja v družini. **Gre za stalno nalogo**. MDDSZ odgovarja, da preko javnega razpisa sofinancira mrežo programov na področju preprečevanja nasilja, ki vključuje SOS-telefon, mrežo svetovalnic, pa tudi v mrežo namestitvenih programov. V letu 2019 je MDDSZ sofinanciralo 10 socialnovarstvenih programov za starejše, ki so namenjeni starejšim osebam, ki tvegajo socialno izključenost ali pa potrebujejo podporo in pomoč v vsakodnevem življenju. V 2020 je MDDSZ v sodelovanju s Socialno zbornico izvedelo izobraževanje z naslovom Nasilje nad starejšimi, ki je bilo usmerjeno prav v prepoznavanje, informiranje in v možnosti (samo)prijave nasilja v dru-



žini nad starejšimi. MNZ navaja, da policija posveča obveščanju javnosti veliko pozornost. Pri tem se uporabljajo vsi komunikacijski kanali, ki jih ima na voljo policija za obveščanje javnosti. Še posebej so obvestila namenjena osebam, ki zaznajo nasilje v svoji okolici (sosedje, prijatelji, znanci ...), da to sporočijo policiji. **Varuh bo izvajanje te stalne naloge spremljal še naprej, saj ocenjuje, da kljub številnim aktivnostim ozaveščenost starejših in družbe o nedopustnosti nasilja, vključno z nasiljem nad starejšimi in možnostmi njegove prijave, še vedno ni na ustrezni ravni.**

Varuh je v **priporočilu št. 67 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj odpravi zaostanke pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ trdi, da se trudi rešiti težavo, vendar je to premalo, če ne pride do konkretnega zmanjšanja zaostankov. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 68 (2020)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj odpravi dolgoletne zaostanke in zagotovi odločanje o vlogah za odpis dolga iz naslova neupravičeno prejetih državnih in Zoisovih štipendij v razumnem roku. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ pojasnjuje, da je v letu 2021 začelo pospešeno reševanje vlog za odpis dolga iz naslova neupravičeno prejetih državnih in Zoisovih štipendij. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 69 (2020)** predlagal Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj upošteva priznani obseg ur osebne asistencije, določen glede na potrebe posameznika (uporabnika) v celem dnevu, in ne zgolj v dopoldanskem času. Zmanjševanje ur mora biti v primeru vključenosti posameznika v storitve iz 3. odstavka 9. člena Zakona o osebni asistenci sorazmerno. **Gre za neuresničeno priporočilo.** MDDSZ pri tem pojasnjuje, da se pri ocenjevanju pravice do osebne asistencije upoštevajo celodnevne potrebe uporabnika. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Varuh je v **priporočilu št. 17 (stalna naloga, 2021)** predlagal MDDSZ, da je treba pri osebah, ki same ne morejo skrbeti za svoje koristi, ves čas zagotavljati, da so njihovi interesi ustrezno varovani z institutom skrbništva ter z učinkovitim nadzorom nad delom skrbnika. **Gre za stalno nalogo.** Skrb za osebe, ki ne morejo same skrbeti zase in za svoje pravice in koristi, izhaja že iz Družinskega zakonika (275. člen). Iz Družinskega zakonika (250. člen) izhaja tudi naloga centrov za socialno delo, da enkrat letno (ali večkrat, kadar je to potrebno) opravijo pregled skrbnikovega dela. V okvir nadzora nad delom skrbnika sodita tudi ugovor zoper delo skrbnika in zoper delo centra za socialno delo na področju skrbništva. **Varuh priporočilo ponavlja.**



2.17.3 Nova priporočila

Na podlagi svojih dejavnosti na področju socialnega varstva v letu 2022 daje Varuh naslednja priporočila:

41. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj upošteva stališče Varuha, da pri ponovni oceni upravičenosti do osebne asistencije, ko upravičenec zaprosi za povečanje že priznanega obsega osebne asistencije in ko pride do ponovne ocene do upravičenosti do osebne asistencije, ne pride do zmanjšanja obsega osebne asistencije, tudi ko ni prišlo do spremembe stanja upravičenca. Po mnenju Varuha je namreč zmanjšanje že priznane pravice do osebne asistencije lahko utemeljeno edino z izboljšanjem zdravstvenega stanja. To velja pri vseh istovrstnih zadevah, pri katerih bo MDDSZ prejelo pritožbo posameznikov zaradi zmanjšanja obsega osebne asistencije. MDDSZ naj vsem centrom za socialno delo posreduje navodilo, da gre v primerih vložene vloge za povečanje obsega osebne asistencije za vloge, pri katerih se odloča zgolj o tem, ali se vlogi ugotovi in se obseg osebne asistencije poveča ali pa se vloga zavrne, torej se obseg že priznane osebne asistencije ne poveča. Pri tem odločanju obenem ne sme priti do kakršnegakoli zmanjšanja obsega že priznanega števila ur osebne asistencije (razen seveda v primeru izboljšanja zdravstvenega stanja).

42. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se omogoči, da bi posameznik, ki meni, da mu je zaradi vključenosti v vzgojno-izobraževalni program, ki se izvaja na daljavo ali na domu, ali v drugih primerih, ko meni, da mu je zaradi uporabe določbe 9. člena ZOA neutemeljeno znižan že priznani obseg zagotovljene pomoči osebne asistencije, moral imeti možnost, da svoje stališče uveljavlja s pravnimi sredstvi. Po mnenju Varuha je sicer mogoče znižati obseg že priznane pravice do osebne asistencije, če se posamezniku omogoči druga, po obsegu potrebne pomoči primerljiva storitev. Kot poseg v določbe 14. in 50. člena Ustave RS bi lahko bila pripoznana ureditev, v kateri se poseg v že priznano pravico omogoča brez vsaj približno sorazmerne nadomestitve potrebne pomoči v sklopu druge storitve.

43. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se v pravnomočne odločbe, izdane pred uvelja-

vitvijo novele ZOA, ne sme posegati, saj to ni skladno z določbo 158. člena Ustave RS.

44. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da je, kadar pride prejemnik osebne asistencije v situacijo, ko je dejansko deležen storitev osebne asistencije v bistveno manjšem obsegu (torej npr. le en dan v mesecu ali v obsegu dnevni ur, ki je bistveno manjši od priznanega), to upoštevano tudi pri dolžnosti sofinanciranja storitve, saj v nasprotnem to pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS.

45. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se ustrezno uredi in izvajalcem osebne asistencije izda navodilo, da morajo v primeru odsotnosti osebnega asistenta upravičencu do osebne asistencije zagotoviti drugo ustrezno zamenjavo.

46. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se posamezniku z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi na vseh področjih življenja, imel enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, in ki skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov kljub priznani pravici do osebne asistencije, katere stroške bi morala kriti država, ne more izvajati določene aktivnosti ali se udeležiti določenega dogodka zgolj zato, ker nima materialnih virov za plačilo prevoza za osebnega asistenta, ki ga spremlja, oziroma za plačilo drugih stroškov, ki so nujno povezani z izvajanjem osebne asistencije – te potrebne stroške zagotovi, saj to drugače pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS.

47. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi, da bodo vse odločitve na področju socialnega varstva, kadar se odloča o pravicah posameznikov, obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, skladno z določbo 22. člena Ustave RS.

48. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se zagotovi, da so vse odločitve na področju socialnega varstva, kadar se odloča o pravicah posameznikov, obrazložene glede vseh bistvenih dejstev, da se zoper njih lahko

učinkovito uveljavlja pravno varstvo, skladno z določbo iz 25. člena Ustave.

49. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi potrebno nadgradnjo informacijskega sistema centrov za socialno delo, ki je nujna za dejansko uveljavljanje pravice, skladno s stališčem Varuha (ki ga je MDDSZ sicer sprejelo), da je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) "O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji" treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno določa.

50. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj skladno z določbami 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic posameznikom, ki imajo neurejen status bivanja v državi, kljub temu, da v državi trajno bivajo in so z njo trajno povezani, hkrati pa so se znašli v položaju, ko jim je nujno potrebna storitev institucionalnega varstva, omogoči obravnavo primerljivo z osebami, ki imajo urejeno stalno prebivališče v državi in s tem omogočiti dostop do socialnovarstvenih storitev.

51. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se skladno z določbo 33. člena ZSVarPre samski osebi oziroma družini kot posebna oblika denarne socialne pomoči dodeli izredna denarna socialna pomoč, če se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti, oziroma če izkazuje izredne stroške, ki so vezani na preživljanje in ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti.

52. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj sprejme potrebne ukrepe glede dolgotrajnosti odločanja o pravnih sredstvih zoper odločbe, vezane na obseg pravice do osebne asistence.

2.17.4 Dejavnost Varuha na področju socialnih zadev



Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi tega poročila po naslednjih poglavjih:

- 2.17.4.1 Prepoved posegov v pridobljene pravice – nedopustni posegi v že pridobljeno pravico do osebne asistencence
- 2.17.4.2 Prepoved ponovne presoje v pravnomočnih zadevah – ponovna ocena upravičenosti do osebne asistencence
- 2.17.4.3 Ustavne pravice invalidov
- 2.17.4.4 Obrazložitev odločb državnih organov je pogoj za pravično in pošteno odločanje
- 2.17.4.5 O pomenu socialne države
- 2.17.4.6 Kaj po tem, ko tujci (ki to niso) sami ne zmorejo več skrbeti zase
- 2.17.4.7 Drugi primeri nepravilnosti pri odločanju o vlogah posameznikov glede različnih vrst pomoči

2.18

DRUGE UPRAVNE ZADEVE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE		OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA			2021	2022										
14 Druge upravne zadeve	124	69	96	87	60	21	35,00 %	185	210	171	156	91,23 %	84,32 %	280
14.1 Denacionalizacija	4		4	4	4		0,00 %	4	6	5	4	80,00 %	100,00 %	8
14.2 Premožnjsko-pravne zadeve	41	8	17	17	8	1	12,50 %	41	47	34	25	73,53 %	60,98 %	66
14.3 Davki	22	17	29	18	13	5	38,46 %	47	58	53	35	66,04 %	74,47 %	57
14.4 Carine	4		0				0,00 %	3	0	0	0	0,00 %	0,00 %	4
14.5 Upravni postopki	19	24	26	24	16	7	43,75 %	59	56	43	48	111,63 %	81,36 %	67
14.0 Ostalo	34	20	20	24	19	8	42,11 %	31	43	36	44	122,22 %	141,94 %	78

2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Med posebnimi upravnimi postopki se je največ pobud nanašalo na davčne. Še vedno na leto prejmemo tudi vsaj nekaj pobud v zvezi z denacionalizacijo (tudi npr. takšnih, v katerih je denacionalizacijski postopek že od leta 2006 zaključen).

2.18.1.1 Problematika v zvezi z davčnimi postopki

Kot vsako leto, tudi tokrat ni manjkalo pobudniškega **problematiziranja davčne ureditve**. V zvezi z njo Varuh vselej izhodiščno upošteva, da je tudi v ustavnosodni praksi ustaljeno stališče, da je treba na področju javnih financ zakonodajalcu pustiti široko polje proste presoje ne le glede predmeta obdavčitve, temveč tudi glede ukrepov, ki zagotavljajo učinkovit davčni sistem, kot tudi to, da za presojo, kateri ukrep ali skupina ukrepov je učinkovitejša za doseg cilja na področju javnih financ, ni pristojno samo, temveč je v prvi vrsti zakonodajalec poklican, da oceni, ali je ukrep primeren za doseg učinkovitejšega davčnega sistema.¹ Tako v večini zadev pobudnikom ne moremo pritrčiti, da so jim z njim sicer razumljivo nevšečnim davčnim ukrepom kršene pravice. Navedeno pa ne pomeni, da na tem področju sploh ne ugotavljamo nobenih nepravilnosti.



Ugotovili smo lahko, da **kljub sprejetim ukrepom problematika dolgotrajnega reševanja pritožb na Ministrstvu za finance ostaja, s tem pa tudi neskladje z načelom dobrega upravljanja**. To se je potrdilo v zadevi, v kateri se nam je pobudnica pritoževala zaradi dolgotrajnega reševanja pritožbe zoper odločbo o odmeri dohodnine. Na Varuhovo poizvedovanje je Ministrstvo za finance pojasnilo, da pritožb ni bilo mogoče reševati v dvomesečnem zakonskem roku zaradi povečanega pripada zadev v letu 2021 ter reševanja večjega števila zadev, ki zadevajo zakonodajo, vezano na covid-19. 14.3-3/2022 (in tudi 14.3-1/2022).

Tukaj naj v tej smeri le še spomnimo, da je Varuh problematiko dolgotrajnosti pritožbenih postopkov na Ministrstvu za finance že izpostavil v Letnem poročilu Varuha za leto 2018² in to ponovil tudi v Letnem poročilu Varuha za leto 2019³. Ministrstvo za finance je leta 2020 v vladnem odzivnem poročilu podrobneje povzelo sprejete ukrepe v namen zmanjšanja izpostavljenih zaostankov, Varuh pa iz tega razloga priporočila k odpravi zaostankov pri odločanju v pritožbenih postopkih glede davčnih obveznosti v Letnem poročilu Varuha za leto 2021 ni ponovil – zapisali pa smo⁴, da bomo ob obravnavi naslednje pobude zaradi dolgotrajnosti pritožbenega odločanja spomnili tudi na to priporočilo.



Priporočilo št. 53: Varuh priporoča Ministrstvu za finance, da nadaljuje z ukrepi za spoštovanje zakonskih rokov pri odločanju o pritožbah.

1 Nazadnje tako v odločbi št. U-I-106/19-19, Up-190/17-22 z 10. 3. 2022.

2 Str. 268, priporočilo št. 56.

3 Str. 20, priporočilo št. 121.

4 Str. 289.



Po Varuhovem posredovanju v eni izmed drugih zadev je Finančna uprava Republike Slovenije uslužbenca posebej opozorila na nekatere dolžnosti ob prejemu prijav strank. Izkazalo se namreč je, da **eden izmed finančnih uradov pobudnika ni opozoril na nepristojnost** v delu podane prijave zoper ravnanje odvetnika (ki ni izdal računa ter zaradi domnevno spornega obračuna odvetniške tarife). Pobudnik je tako ostal v zmoti, da lahko davčni organ obravnava njegovo prijavo v celoti – torej vsebinsko tudi del, ki se nanaša na zahtevano višje plačilo za delo, kot gre odvetniku po odvetniški tarifi (tozadevno morebitno kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica bi lahko sicer presojali disciplinski organi Odvetniške zbornice Slovenije, pri tem da disciplinska odgovornost odvetnika zastara v dveh letih po storjeni kršitvi), in je posledično zamudil rok za obravnavo morebitne disciplinske odgovornosti odvetnika.

Pobudniku smo med drugim pojasnili, da davčni organ prijavitelja (na njegovo zahtevo) obvesti le o morebitnem začetku postopka davčnega nadzora, pa še to zgolj v primerih, ko prijavitelj izkaže svoj pravni interes (varuje svojo pravno korist, ki je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist). Zaradi varovanja davčne tajnosti pa davčni organ prijavitelja ne seznanja z morebitnimi drugimi ukrepi oziroma podatki, ki se nanašajo na prijavljeno osebo. Finančno upravo je Varuh opozoril na določbo 63. člena ZUP-a, skladno s katero je dolžnost uradne osebe sestavljena iz dveh delov: iz dolžnosti opozoriti vložnika na nepristojnost organa in iz dolžnosti uradne osebe napotiti vložnika k pristojnemu organu, ter na 19. člen Uredbe o upravnem poslovanju, ki predvideva, da javni uslužbenci vložnikom pri vlaganju vlog pomagajo, vloge pregledujejo in opozarjajo na morebitne nepravilnosti in pomanjkljivosti ter dajejo druge splošne informacije in nudijo pomoč v skladu s posebnimi predpisi. Opustitev opozorila vložnika vloge na nepristojnost organa in vsaj splošne napotitve na Odvetniško zbornico Slovenije pa se nenazadnje kaže za neskladno tudi z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP). 14.3-2/2022.

Še tukaj gre tudi posebej opozoriti na **novosti v zvezi z akontacijo dohodnine od pokojnine iz tujine** po novelaciji dohodninske zakonodaje (relevantno npr. za primere, ko finančna uprava izda odločbo, s katero je od tuje pokojnine ponovno odmerjena akontacija dohodnine, čeprav pokojnina s strani dveh ali več izplačevalcev ne presega praga obdavčljivosti). Na novo dodani šestnajsti odstavek 127. člena Doh-2, ki se uporablja za davčna leta od vključno 1. januarja 2022, določa, da se akontacija dohodnine od dohodka, od katerega se prizna zmanjšanje dohodnine v skladu s tretjim in šestim odstavkom 112. člena, ki ga izplačuje delodajalec, ki ni glavni delodajalec, rezidentu lahko izračuna in plača po zvišani ali nižani stopnji oziroma se ne izračuna in ne plača, če se o tem odloči zavezanec sam, o čemer mora obvestiti davčni organ in izplačevalca dohodka, če oceni, da akontacija dohodnine ni ustrezna glede na pričakovano dohodnino na letni ravni, pri čemer se smiselno upošteva določba 286. člena ZDavP-2.

Po dodatno pridobljenih pojasnilih Ministrstva za finance je zavezancem, ki prejema pokojnino s strani neglavnih izplačevalcev (npr. iz tujine), po novem omogočeno, da se sami odločijo, ali se jim od navedenih pokojnin na medletni

ravni akontacija dohodnine izračuna (in jo morajo med letom plačati) ali ne. Odločitev o tem zavezanec označi in tako davčnemu organu sporoči v Napovedi za odmero akontacije dohodnine od pokojnine za rezidente, s katero mora rezident Republike Slovenije, ki prejme pokojnino iz tujine, le-to napovedati pri slovenski finančni upravi (v 15 dneh od dneva, ko v davčnem letu prvič prejme pokojnino). Mora pa rezident ponovno vložiti napoved v 15 dneh od dneva, ko je prejel spremenjeno višino pokojnine ali ko se spremenijo drugi pogoji, ki vplivajo na višino akontacije dohodnine od dohodka iz zaposlitve, če ta sprememba znaša več kot 10 %. Zavezancu, ki je želel popravek odmere akontacije dohodnine že med letom 2022, je bila na podlagi njegove zahteve na novo odmerjena akontacija dohodnine. V teh primerih je torej potrebno sodelovanje zavezancev, ki morajo sami predložiti popravek napovedi, na kateri označijo, po kakšni stopnji želijo odmero akontacije dohodnine oziroma da se le-ta ne odmeri. Na podlagi novih napovedi pa se nato izda novo odločbo. 14.3-1/2021.

Ponovno smo prejeli očitke na račun **nepravilne vročitve opomina finančne uprave davčnemu zavezancu**. Kot smo pojasnili tudi konkretnemu pobudniku, finančni urad na podlagi tretje točke prvega odstavka 13. člena ZDavP-2 z opominom obvešča zavezanca o stanju njihovih neplačanih zapadlih davčnih obveznostih. V opominu so zajete obveznosti, ki so zapadle v plačilo osem dni pred izdajo opomina, in zamudne obresti od zapadlih neplačanih obveznosti, izračunane do vključno datuma izdaje opomina. V opominu so upoštevana vsa plačila, ki so bila knjižena do dneva izdaje opomina, na podlagi navedb pravih referenc za plačilo (sklicevanje na številko odobritve). Davčni zavezanec je v opominu pozvan na takojšnje plačilo, kar pomeni, da v primeru takojšnjega plačila davčni organ ne začne postopka davčne izvršbe. Zoper zavezanca, ki po izdanem opominu zapadlih obveznosti ne plača, se začne postopek davčne izvršbe. V primeru, če davčni zavezanec obveznosti medtem poravnava, je opomin brezpredmeten. Vendar pa je pri tem pomembno poudariti, da **izdaja opomina za davčni organ ni obvezujoča**, temveč gre za seznanitev zavezanca z njegovimi neplačanimi davčnimi obveznostmi, za ureditev morebitnih nepravilnih knjigovodskih stanj in hkrati opozorilo, da plača zapadle obveznosti in se na ta način izogne davčni izvršbi in stroškom, ki so povezani s tem. Opomin tudi ni posamični upravni akt, zato zoper njega ni dopustna posebna pritožba.⁵

Pripomniti gre še, da se davčnim zavezancem, ki so fizične osebe, opomin pošilja po pošti, z navadno vročitvijo; ostalim davčnim osebam tj. pravnim osebam, fizičnim osebam z dejavnostjo ter fizičnim osebam, ki so se prostovoljno vključile v sistem elektronskega vročanja – eVročanje, se opomini za plačilo davčnih obveznosti vročajo le preko portala eDavki. Za večjo obveščenost zavezancev za davek o stanju njihovih terjatev in obveznosti pa je na voljo tudi storitev e-knjigovodska kartica – eKartica, s katero lahko vsak zavezanec sproti preverja stanje odprtih terjatev in obveznosti. 0.5-29/2022.

5 Gl. https://www.fu.gov.si/placevanje_in_izvršba/podrocja/opominjanje/#c1767.

Sistem vročanja je problematizirala tudi pobudnica s statusom posameznice, ki opravlja dejavnost, ki je v **napačnem prepričanju, da ji, ker od prodaje knjige ni imela nobenega dohodka, ni treba oddati obračuna dohodnine**, storila prekršek po 1. točki prvega odstavka 397. ZDavP-2. Ker pa tudi ni bila večča elektronskega poslovanja, **ni odpirala dokumentov, ki jih je prejela v varni elektronski predal v sistemu e-Davki**, in posledično ni bila seznanjena ne s pozivi za oddajo obračunov, ne s plačilnim nalogom za plačilo 800,00 evrov globe zaradi nepredložitve obračunov. Šele ko je s strani finančne uprave po navadni pošti prejela poziv k prevzemu eVročenihih dokumentov, je dognala, da jo v aplikaciji čaka več neprebranih dokumentov.

ZDavP-2 v 85.a členu ureja vročanje dokumentov pravnim osebam, samostojnim podjetnikom posameznikom in posameznikom, ki samostojno opravljajo dejavnost. Že od 1. 1. 2016 se navedenim subjektom dokumenti vročajo izključno prek informacijskega sistema Finančne uprave Republike Slovenije (portal eDavki). Davčni organ tako odloži dokument, ki ga je treba vročiti, v portal eDavki in prek njega obvesti zavezanca za davek, da je prejel dokument, ki mu ga je treba vročiti. **Informativno sporočilo o elektronsko odloženem dokumentu zavezanec za davek prejme tudi na elektronski naslov, če ga je sporočil organu** (ZDavP-2 v 85.a členu zavezancu ne nalaga dolžnosti posredovanja elektronskega naslova, zato je odločitev o tem na strani zavezanca – nekateri ne želijo elektronskega obveščanja in nikoli niti ne sporočijo elektronskega naslova, vendar kljub temu redno prevzemajo dokumente s periodičnim vstopanjem v eDavke in preverjanjem zavihka »Prejeti dokumenti«). Zavezanec za davek dokument prevzame s portala eDavki tako, da z uporabo kvalificiranega digitalnega potrdila dokaže svojo istovetnost in prevzame dokument v elektronski obliki ter elektronsko podpiše vročilnico. Vročitev velja za opravljeno z dnem, ko zavezanec za davek z elektronskim podpisom vročilnice prevzame dokument. Če dokumenta ne prevzame v 15 dneh od dneva, ko mu je bilo obvestilo puščeno prek portala eDavki, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka. Portal eDavki dokument po preteku šestih mesecev od dneva vročitve izbriše, zavezanec za davek pa ga lahko prevzame pri davčnem organu. 14.3-5/2022.

2.18.1.2 Neodzivnost upravnih organov

Kot posebne omembe vreden skupni imenovalec preostalih zadev na področju pa naj izpostavimo še **neodzivnost upravnih organov**. Ta je bila očitana v številnih pobudah, vendar ne vselej upravičeno. Za takšno situacijo je npr. šlo, ko je pobudnik očitati občini neodzivnost na njegove dopise, pa se je nato izkazalo, da so se mu že večkrat odzvali, vključno s pojasnilom, da če na morebitne bodoče dopise odgovora ne bo prejel, to ne pomeni, da odgovora ne želijo podati, ampak da smatrajo, da so že podali ustrezna pojasnila oziroma bi bil odgovor enak že posredovanim. Ne nazadnje tudi Uredba o upravnem poslovanju v 17. členu izrecno dopušča, da organ ne odgovori na prejeti dopis (med drugim tudi), če je pošiljatelju *»na bistveno podobno vprašanje že odgovoril«*.

14.0-11/2022. Po drugi strani pa smo v eni izmed zadev npr. ocenili, da **se je organ na podlagi prvega odstavka 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju prehitro odločil, da pobudniku ne bo več odgovarjal**, češ da so nekatere navedbe v njegovih dopisih žaljive in šikanozne. Varuh se je sicer lahko strinjal, da je pobudnik svoje očitke naslovil na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v ostrem tonu (ravnanje sklada je npr. komentiral z besednimi zvezami, kot so »zavajanje davkoplačevalcev«, »laži, ki se jih poslužujete«, »kršitev EU in slovenske zakonodaje«, »aroganca in norčevanje«, »največje podlosti« in podobno), vendar je bilo obenem dejstvo, da se je pobudnik nanje obračal (predvsem) za pojasnila o tem, zakaj pred podpisom pogodbe z novim zakupnikom niso vztrajali pri razpisnih pogojih, jih opozoril tudi na ažurno posodobitev informacij o zakupnikih na spletni strani ipd. Vendarle gre upoštevati tudi sodno prakso v zvezi s prvim odstavkom 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju, po kateri so šikanozne tiste zahteve, s katerimi želi prosilec organu na različne načine škodovati, npr. z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ipd.⁶



V nekaterih primerih se je **neodzivnost organa pokazala za resnično nerazumno dolgo**. V eni takih zadev smo npr. ugotovili, da območna geodetska uprava s tem, ko k dokončanju postopka nove izmere pobudnikove parcele ni pristopila že prej in mu celo **več kot deset let ni odgovorila na dopis** (s pojasnilom, da je ravno takrat geodetska uprava vodila obsežen projekt obveščanja lastnikov, »posledično pa v tem času sprejemala veliko strank, zato k nekaterim zadevami nismo pristopili takoj«), neupravičeno zavlačevala postopek in kršila načelo dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP. 14.2-1/2022. V drugi tovrstni zadevi pa je tudi **eno od ministrstev za odločitev o pobudnikovi vlogi (v ponovljenem postopku) potrebovalo skoraj šest let in o njej tudi odločilo šele po posredovanju Varuha** (pobudnik je na Ministrstvo za infrastrukturo naslovil vlogo za povrnitev stroškov v zvezi z uporabo agregatov po Zakonu o ukrepih za odpravo posledic žleda med 30. januarjem in 10. februarjem 2014; o tej vlogi je ministrstvo odločilo s sklepom v mesecu maju leta 2014, zoper tega pa je pobudnik sprožil upravni spor; pristojno sodišče je s sklepom in sodbo proti koncu meseca januarja leta 2015 organu naložilo, da o vlogi pobudnika ponovno odloči in izda nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo; ministrstvo je v mesecu marcu pobudnika z dopisom še pozvalo k dopolnitvi vloge, kar je slednji tudi storil, vendar pa nato ministrstvo novega upravnega akta ni izdalo). Pripomniti želimo, da se je nato ministrstvo tudi na prvotno poizvedbo Varuha odzvalo zgolj z navedbo, da bo izdalo odločbo v najkrajšem možnem času. Ker ob tem ni pojasnilo razlogov, zakaj nove upravne odločbe še ni izdalo, jih je Varuh zaprosil za dodatna pojasnila in jih opozoril, da se **nespoštovanje roka za izdajo novega upravnega akta, ki ga je ministrstvu naložilo sodišče, kaže tudi za problematično z vidika odnosa izvršilne do sodne veje oblasti**. Ministrstvo nam je naposled sporočilo, da je pri odločanju o zadevi prišlo do uradniške napake, zaradi katere je bila zadeva pomotoma arhivirana in je ostala nerešena. V opisanem izjemno dolgotrajnem upravnem postopku organ po oceni Varuha tako ni spoštoval načela ekonomičnosti po-

⁶ Upravno sodišče Republike Slovenije, sodba št. II U 214/2016 s 7. 2. 2017.

stopka, ki je eno temeljnih načel po ZUP-u in po katerem je treba postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku. S svojim ravnanjem v predmetni zadevi je ministrstvo kršilo tudi načelo pravičnosti in dobrega upravljanja. Ugotovljeno pa je nena- zadnje sporno tudi z vidika Uredbe o upravnem poslovanju, ki v šestem po- glavju določa pravila evidentiranja dokumentov, zadev, dokumentnih sezna- mov in dosjejev. 14.5-19/2021.

Da je bilo posredovanje Varuha tisto, ki je povzročilo premike v odločanju, pa je pokazala tudi zadeva, v kateri je **ministrstvo pobudniku na njegov dopis odgovorilo po več kot pol leta**. Konkretno je pobudnik trdil, da ni prejel odgo- vora MDDSZ na svoj dopis z julija 2021, ki ga je nato še dopolnil novembra 2021 (vsebina se je nanašala na delo enega od centrov za socialno delo). Na toza- devno poizvedovanje pri naslovnem ministrstvu smo konec januarja 2022 v vednost prejeli odgovor ministrstva pobudniku. Iz tega dopisa je bilo razvidno, da je MDDSZ v zvezi z dopisom pobudnika z julija 2021 zaprosilo za poročilo centra za socialno delo; ob tem pa je bilo iz datuma priprave in prejema doku- menta centra za socialno delo tudi razvidno, da je bilo to pripravljeno šele po prejemu poizvedbe Varuha na MDDSZ – iz navedenega je šlo celo sklepati, da je MDDSZ za poročilo zaprosilo šele po prejemu poizvedbe Varuha v januarju 2022, čeprav je dopis pobudnika prejelo že julija 2021, dopolnitev zadeve pa nato novembra 2021 (četudi bi bila ta domneva Varuha napačna, pa je dejstvo, da je pobudnik čakal na odgovor MDDSZ na svoje pismo več kot pol leta, kar je predolgo). Varuh je zato pri delu MDDSZ ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja in predlagal, da v prihodnje na dopise strank odgovarjajo ažurneje oziroma v predvidenih rokih. 14.0-12/2021.



2.18.1.3 Tehnične težave, sistemske napake in druge neustrezne prakse

Eden izmed pobudnikov je Varuha opozoril tudi na **težave oseb z začasnim prebivališčem pri registraciji vozil**. Pobudnik se je s tovrstnimi težavami sre- čal kot oseba s prijavljenim začasnim prebivališčem po 23. v zvezi z 22. čle- nom ZPPreb-1. Njegov stanodajalec je namreč na upravno enoto vložil zah- tevo za prijavo začasnega prebivališča pobudnika, k vlogi pa je bilo priloženo tudi potrdilo, da je na Geodetsko upravo Republike Slovenije vložil zahtevek za parcelacijo in evidentiranje zemljišča pod stavbo. Upravni organ je na pod- lagi zahteve uvedel t. i. skrajšani postopek (23. člen v povezavi s 24. členom ZPPreb-1) zaradi nedoseganja površinskih standardov, določenih za prijavo prebivališča, in pobudniku prijavil prebivališče za dobo enega leta. Prijava je bila vpisana v Register stalnega prebivalstva, kljub temu pa na njeni podlagi pobudnik v Republiki Sloveniji ni mogel registrirati osebnega vozila. V zvezi s to problematiko smo opravili poizvedbo na Ministrstvu za infrastrukturo in ugotovili, da **je nezmožnost registracije vozila v tovrstnih primerih posledica tehničnih težav v evidenci registriranih vozil**. Pristojni namreč evidence niso prilagodili spremembam ZPPreb-1, posledično pa specifična datumska oblika



trajanja začasnega prebivališča v registru stalnega prebivalstva ni dovoljevala izvedbe registracijskih postopkov vozila v korist prizadetim posameznikom. Čeprav je bila težava naknadno (po opozorilih Ministrstva za notranje zadeve in posredovanju Varuha) odpravljena, Varuh meni, da takšna praksa pomeni kršitev načela dobrega upravljanja. Osebe, ki so bile podvržene t. i. skrajšanemu postopku na podlagi 23. v zvezi s 24. členom ZPPreb-1, so bile namreč od začetka uporabe novele ZPPreb-1 do prilagoditve evidence registriranih vozil, torej skoraj devet mesecev, prikrajšane za pravico do registracije osebnega vozila, kljub temu, da so imele veljavno prijavljeno in v register vpisano začasno prebivališče v Republiki Sloveniji, in ne glede na to, da same niso imele vpliva na to, da njihov stanodajalec v javnih evidencah ni imel ustrezno evidentiranih oz. usklajenih podatkov nepremičnine, v katerih so si prijavljale začasno prebivališče. 14.5-6/2022.



Podobno je tudi eni izmed pobudnic **systemska napaka onemogočila podaljšanje vozniškega dovoljenja**. Konkretno je nepopoln podatek, tj. naslov začasnega prebivališča brez določene hišne številke, povzročil systemsko napako, ki je onemogočala ureditev podaljšanja vozniškega dovoljenja, čeprav je pobudničina prijava začasnega (kot tudi stalnega) prebivališča skladna z ZPPreb-1 in izpolnjuje vse pogoje za podaljšanje vozniškega dovoljenja. Tudi v tej zvezi smo se obrnili na Ministrstvo za infrastrukturo, ki pa je najprej predlagalo rešitev v centralnem registru prebivalstva, ki bi bila po njihovi oceni enostavnejša in hitrejša, torej ugodnejša za stranko. Ministrstvo za notranje zadeve se je na to odzvalo s stališčem, da je treba systemske rešitve prioriteto zagotoviti v evidenci vozniških dovoljenj, saj morebitni popravki naslova v registru stalnega prebivalstva ali vnosi fiktivnih hišnih števil na prijavljen naslov niso mogoči. Varuh je tako podal predlog za preveritev zadeve in obravnavo v okviru pristojnosti še Ministrstvu za javno upravo, ki skladno s 34.a členom ZDU-1 med drugim skrbi za boljšo javno upravo in za odpravo administrativnih ovir. Naposled smo v vednost prejeli dopis Ministrstva za infrastrukturo, s katerim so se pobudnici za nastale nevšečnosti opravičili in jo obvestili, da so izvedli nadgradnjo evidence o vozniških dovoljenjih in odpravili izpostavljeno systemsko napako. 14.5-5/2022.

Ponovno pa smo se srečali s **problematiko vpisa očetov v otrokov rojstni list, ko gre za starša, ki nista državljana Republike Slovenije** (tokrat je šlo za državljana Albanije in Rusije, ki se jima je januarja v Ljubljani rodila hči, kljub podani izjavi o priznanju očetovstva in materinem soglasju k priznanju pa je pobudnik po pošti prejel otrokov rojstni list, na katerem je bilo polje Oče prazno). Varuh je tovrstno problematiko v preteklosti že obravnaval⁷ in zavzel stališče, **da je treba otroku skladno z neposredno uporabljivo mednarodno Konvencijo o otrokovih pravicah omogočiti, da se njegov dejanski oče vpiše v matični register, in na ta način zaščititi njegovo osebno pravico do**

⁷ <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pravica-otroka-do-osebne-identitete-velja-za-vse-otroke-ne-glede-na-drzavljanstvo/>.

osebne identitete.⁸ Tudi po ustavnosodni praksi⁹ je treba zaščititi pravico otroka do poznavanja lastnega izvora oziroma do poznavanja identitete lastnih staršev, kar je del širše pravice do osebne identitete, ki izhaja iz 34. in 35. člena URS. Ob tem pa je seveda vendarle treba upoštevati pravila mednarodnega prava in normativne ureditve družinskih razmerij v vsaki konkretni državi. V Republiki Sloveniji vpis otroka tujih državljanek in državljanov v matični register ureja ZMatR, ki v četrtem odstavku 4. člena v povezavi s prvo točko prvega odstavka istega člena določa, da se v matični register za tujce vpisujejo podatki o rojstvu, med njimi tudi podatki o otrokovih starših: priimek in ime, EMŠO, državljanstvo, naslov stalnega prebivališča, pri čemer se podatki o priznanju očetovstva v register vpisujejo, če so upravnemu organu znani. Rojstvo otroka vpiše matičar pristojnega organa, na območju katerega je kraj, kjer se je otrok rodil (6. člen ZMatR). Skladno z drugim odstavkom 18. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru se kot oče otroka tujca vpiše tisti, ki v skladu s pravili o določanju prava, ki ga je treba uporabiti za družinska razmerja z mednarodnim elementom, velja za otrokovega očeta. Tovrstna pravila opredeljuje ZMZPP. Ker pa naša država niti z Albanijo niti z Rusijo nima sklenjenega bilateralnega sporazuma o urejanju vprašanj družinskih razmerij, se je v konkretni zadevi kazalo, da je v postopku priznanja očetovstva treba uporabiti 43. člen ZMZPP, ki določa, da se priznanje, ugotovitev ali izpodbijanje očetovstva oziroma materinstva presoja po pravu države, katere državljan je otrok. 14.5-3/2022.

Omenimo naj še, da smo pri obravnavi pobud **zaznali različno prakso obveščanja prosilcev (tujcev) o izdanih enotnih dovoljenjih za prebivanje in delo** – nekje npr. tako, da svetovalec prosilca obvesti po telefonu, drugje pa npr. tako, da se mu pošlje elektronsko sporočilo ali dopis po navadni pošti. Zato smo to na lastno pobudo začeli obravnavati kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost in se na vse upravne enote obrnili za pojasnilo, na kakšen način prosilca obveščajo o odločitvi o njegovi vlogi za izdajo oziroma podaljšanje enotnega dovoljenja. Zadevo še obravnavamo in bomo o njej torej poročali pozneje. 14.5-13/2022.

⁸ V zvezi s pravico otroka do poznavanja svojega izvora in s tem do osebne identitete je pomemben zlasti prvi odstavek 7. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki določa, da mora biti otrok takoj po rojstvu vpisan v rojstno matično knjigo in da ima od rojstva pravico do imena, pravico pridobiti državljanstvo in po možnosti pravico, da pozna svoje starše in da ti skrbijo zanj.

⁹ Npr. odločbi št. U-I-328/05-12 z 18. 10. 2007 in št. U-I-251/14-14 z 21. 10. 2015.

2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



S **priporočilom št. 46 (2021)** je Varuh predlagal Ministrstvu za finance, da preuči možnosti za drugačno obravnavo dodatnih zavarovanj od drugih zavarovanj v davčni zakonodaji.¹⁰ V odzivnem poročilu vlade je navedeno¹¹, **da je to priporočilo nerealizirano zaradi nestrinjanja**. Kot je razbrati, ministrstvo meni, da gre v primeru obdavčitve zavarovanj, tako tudi prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, ko zavarovalna pogodba preneha pred potekom 10 let, za dopusten ukrep, ki omogoča enako obravnavo zavarovanj z namenom spodbujanja dolgoročnosti ter je ustrezen, potreben in sorazmeren za uresničevanje legitimnega cilja, akumulacije prispevkov za starost. Ob tem dodatno izpostavljajo, da se zavedajo, da prihaja v praksi tudi do situacij, v katerih posameznik sklene konkretno pogodbo prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja v zadnjem obdobju svoje aktivne življenjske dobe in je obdobje od vključitve v prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje do pričakovane redne izpolnitve pogojev za pridobitev dodatne pokojnine krajše od 10 let. Vendar, kot pojasnjuje ministrstvo, ima v tem primeru zavarovanec v skladu z zakonodajo, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, možnost mirovanja dodatnega zavarovanja, pri čemer ne gre za prenehanje zavarovalne pogodbe, prav tako ne pride do izplačil odkupnih vrednosti, zato ne pride do obdavčitve v skladu z določbami ZDPZP. Ministrstvo zaključuje, da se glede na napovedi Evropske komisije v letu 2023 pričakuje zakonodajni predlog, ki bo prenovil obdavčitev na področju finančnih in zavarovalnih storitev z vidika davka na dodano vrednost, kar bo lahko vplivalo tudi na obdavčitev zavarovalnih poslov z vidika ZDPZP. Upoštevajoč vse navedeno Varuh ne vidi več smisla v vztrajanju pri predmetnem priporočilu.



S **priporočilom št. 4 (2021)** je Varuh priporočil Ministrstvu za finance, da v namen prenehanja manj ugodne davčne obravnave prejemnikov pokojnin iz tujine ustrezno spremeni 127. člen ZDoh-2.¹² **Priporočilo se lahko šteje za realizirano**. Prišlo je namreč do sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 39/22; ZDoh-2Z), ki se je začel uporabljati za davčna leta od 1. januarja 2022. Po ZDoh-2 se akontacija dohodnine od pokojnine izračuna ob upoštevanju temeljnega pravila glavni/neglavni delodajalec, pri čemer se za glavnega delodajalca šteje tisti delodajalec (za delodajalca se šteje tudi izplačevalec pokojnine), pri katerem zavezanec dosega pretežni del dohodkov iz delovnega razmerja. Če je znesek pokojnine, izplačane s strani ZPIZ, večji od zneska tuje pokojnine, se akontacija dohodnine od tuje pokojnine odmeri po pravilu, ki velja za neglavnega delodajalca. Akontacija dohodnine se od pokojnine, izplačane s strani glavnega delodajalca

10 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 287.

11 Str. 24 odzivnega poročila vlade.

12 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 288.

(izplačevalca pokojnine), izračuna tako, da se za posamezni dohodek uporabijo stopnje dohodnine in lestvica iz 122. člena ZDoh-2, preračunana na 1/12 leta, upošteva pa se tudi dvanajstina davčnih olajšav, za katere zavezanec izpolnjuje pogoje (npr. splošna, osebna, posebna osebna in posebna olajšava). Akontacija dohodnine od pokojnine, izplačane s strani delodajalca, ki ni glavni delodajalec, pa se izračuna po stopnji 25 % od izplačane pokojnine brez upoštevanja olajšav, razen olajšave iz tretjega do šestega odstavka 112. člena ZDoh-2 (olajšava v obliki zmanjšanja dohodnine v višini 13,5 % pokojnine ali drugega dohodka).¹³

2.18.3 Nova priporočila

Varuh na področju drugih upravnih zadev na podlagi svojega dela v letu 2022 na oblasti v tem letnem poročilu naslavlja eno novo priporočilo:

53. Varuh priporoča Ministrstvu za finance, da nadaljuje z ukrepi za spoštovanje zakonskih rokov pri odločanju o pritožbah.



¹³ Gl. str. 24–25 odzivnega poročila vlade.

2.19

PRAVOSODJE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
15 Pravosodje	384	228	191	202	178	11	6,18 %	377	410	409	430	105,13 %	114,06 %	814
15.1 Predsodni postopki - tožilstvo	13	12	17	19	15	1	6,67 %	19	31	29	31	106,90 %	163,16 %	44
15.2 Kazenski postopki	22	19	33	31	25	2	8,00 %	48	44	53	50	94,34 %	104,17 %	72
15.3 Civilni postopki in razmerja	266	140	76	90	83	2	2,41 %	191	240	212	230	108,49 %	120,42 %	496
15.4 Postopki pred delovnimi in socialnim sodiščem	0	2	5	5	5		0,00 %	16	11	11	7	63,64 %	43,75 %	7
15.5 Postopki o prekrških	32	23	27	23	21	2	9,52 %	50	33	37	46	124,32 %	92,00 %	78
15.6 Upravni sodni postopki	5	3	7	5	4		0,00 %	9	5	10	8	80,00 %	88,89 %	13
15.7 Odvetništvo in notariat	11	2	4	9	8	2	25,00 %	17	6	5	11	220,00 %	64,71 %	22
15.0 Ostalo	35	27	22	20	17	2	11,76 %	27	40	52	47	90,38 %	174,07 %	82

2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na širšem področju pravosodja smo **v letu 2022 obravnavali 430 zadev** (v letu 2021 je bilo takšnih zadev 409). Poleg tega je bilo v osebnih ali telefonskih pogovorih na enotni vstopni točki (EVT) obravnavanih še **384 zadev** (v letu 2021 je bilo teh 410), kar **skupaj predstavlja 814 zadev** (v letu 2021 pa je bilo takšnih zadev 819). Na ožjem področju sodnih postopkov je bilo obravnavanih **154 pobud** (v letu 2021 148), **187 pa še v okviru enotne vstopne točke**. Podrobnejši pripad zadev po (pod)področjih je razviden iz zgoraj objavljene statistične preglednice. Znova moramo opomniti, da ocenjevanje dela sodstva (in drugih pravosodnih organov) ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali na njihovi utemeljenosti. Delež utemeljenosti pobud je sicer zelo povezan z našimi (omejenimi) pristojnostmi v razmerju do sodne veje oblasti. V sodnih in drugih (u)pravnih postopkih, ki so še v teku pred pristojnimi organi, Varuh skladno s 24. členom ZVarCP lahko ukrepa praviloma le (1) v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka, pravna sredstva, ki so namenjena pospešitvi postopkov, pa na primer niso bila uspešna ali nanje ni bilo odziva,¹ ali v primeru (2) očitne zlorabe oblasti.²

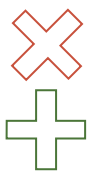
Pri obravnavanju zadev na tem področju smo se še naprej s svojimi poizvedbami in drugimi posredovanji obračali (praviloma) na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev). Po potrebi smo se za pojasnila obračali tudi na Ministrstvo za pravosodje (MP), kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja glede pravnega okvira za delovanje pravosodja, na Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), kadar je šlo za postopke policije kot prekrškovnega organa, in tudi na posamezna redarstva, če je šlo za njihove postopke. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni, saj so se redno odzivali na naše poizvedbe in druga posredovanja.**



1 Gre za uporabo t. i. pospešitvenih pravnih sredstev (nadzorstvena pritožba in rokovni predlog), ki jih za primere dolgotrajnega sojenja ureja Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO).

2 Presoja obstoja očitne zlorabe (sodne) oblasti je zaradi omejitev, ki veljajo pri obravnavi odprtih sodnih zadev in jih določa 24. člen ZVarCP, pri Varuhu zadržana. Izhodišče za takšno presojo, ki je odvisna od vsakega posamičnega primera posebej, so primeri očitne napačnosti, samovoljnosti in arbitrarnosti, opredeljeni po doktrini Ustavnega sodišča, in ki kot taki pomenijo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave Republike Slovenije (URS). Gre npr. »za nerazumno odstopanje od jasnih določb materialnega prava in uveljavljene sodne prakse; neuporabo povsem jasne določbe zakona ali namerna razlaga predpisa v nasprotju z ustaljeno sodno prakso zaradi pristranskosti; grobo kršenje postopka; napake, ki so povsem zunaj okvira pravno še dopustnega dejanja (v smislu arbitrarnosti oziroma izdaje odločbe zunaj kakršnegakoli z zakonom predvidenega postopka); vrsto hudih postopkovnih napak v postopku, za katerega je že po naravi stvari značilna velika občutljivost« (sodba Ustavnega sodišča, št. II Ips 36/2018 z 18. 4. 2019), oziroma za primere tako »očitno nerazumnih odločitev, ki ne morejo biti rezultat nobene, v pravni znanosti priznane metode razlage (kar je lahko razvidno tudi osebi, ki nima posebne pravne izobrazbe) ali takšnih pomanjkljivih obrazložitvev, ki onemogočajo vsakršen preizkus odločitve.« (odločba Ustavnega sodišča, št. Up-1369/06-2 s 13. 11. 2008).

2.19.1.1 Sodni postopki



Število obravnavanih pobud, povezanih s sodnimi postopki, se je v primerjavi z letom poprej **nekoliko povečalo**. Ugotavljamo, da je sodiščem očitno uspelo svoje poslovanje **dovolj hitro prilagoditi spremenjenim (izrednim) razmeram oziroma se uspešno zoperstaviti posledicam koronavirusne bolezni**, da v sodnih postopkih, v zvezi s katerimi so se na Varuha obračali pobudniki, ni prihajalo do omembe vrednih zastojev iz razlogov na strani posameznih sodišč.

Na podlagi podatkov, pridobljenih na podlagi opravljenih poizvedb, v zvezi s posameznimi pobudami, v katerih so pobudniki sodiščem **očitali neupravičeno dolgotrajno odločanje v postopkih**, smo lahko v glavnem ugotovili, da so bili razlogi za trajanje posameznega sodnega postopka na strani pobudnikov (o nekaterih izjemah poročamo v nadaljevanju, v razdelku, v katerem predstavljamo aktivnosti Varuha v zvezi s sodnimi postopki).

Med pobudami, povezanimi s (civilnimi) sodnimi postopki, so tudi tokrat prevladovale pobude, v katerih so **pobudniki izražali svoje nestrinjanje s potekom posameznega sodnega postopka in v njem sprejetimi (tudi že pravnomočnimi) odločitvami sodišč**. V tej zvezi so zatrjevali zlasti kršitev pravice do poštenega sojenja, razpravljajočim sodnikom oziroma sodnicam pa so očitali pristranskost in favoriziranje nasprotne stranke.

V zvezi z **očitki na račun nepristranskosti posameznega sodnika** oziroma sodnice smo pobudnike seznanjali zlasti s pravnimi možnostmi, ki jih imajo kot stranke v sodnem postopku z uporabo instituta izločitve sodnika. Pravica do nepristranskega in neodvisnega sodnika sicer izhaja iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Ta v 6. členu določa, da o posameznikovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli obtožbi zoper njega odloča neodvisno in nepristransko, z zakonom ustanovljeno sodišče. Podobno določa tudi 23. člen Ustave Republike Slovenije (URS), po katerem ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

Iz pravice do nepristranskega sojenja po prvem odstavku 23. člena URS tako izhaja zahteva, da sodnik s stranko ali spornim predmetom ne sme biti povezan tako, da bi to lahko povzročilo ali pa vsaj ustvarilo upravičen dvom, da v sporu ne more več odločiti objektivno, nepristransko in z izključnim upoštevanjem pravnih meril.³

Po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) sta za obstoj nepristranskosti sojenja odločilna tako subjektivni kriterij, pri katerem gre za ugotavljanje osebnega prepričanja sodnika, ki odloča v konkretnem primeru, kot tudi objektivni kriterij, pri katerem gre za presojo ali je sodnik v postopku zagotavljal uresničevanje procesnih jamstev tako, da je izključen vsak upravičen dvom v njegovo nepristranskost. ESČP je v zadevi Kinsky proti Češki z 9. 2.

³ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. Up-365/05 s 6. 7. 2006 in Up-2422/08 s 1. 6. 2010.

2012 izrecno presodilo, da ne glede na to, da je sodba morda res pravična in nepristranska, mora biti to tudi navzven jasno razvidno. Ni dovolj, da sodišče pravično odloči, ampak mora biti odločitev sodišča tudi dojeta kot pravična. Da se lahko ugotovi, ali so pritožnikovi strahovi glede nepristranskost objektivno utemeljeni, je treba videz preverjati glede na objektivna dejstva, na katerih temelji.⁴ Za Slovenijo, ki je majhna država z velikim številom razmeroma majhnih sodišč, sta z vidika zagotavljanja nepristranskosti sojenja pomembni zlasti odločbi ESČP Dorozhko in Pozharsky proti Estoniji s 24. 4. 2008 in Mitrov proti Nekdanji jugoslovanski Republiki Makedoniji z 2. 6. 2016. Njuno bistvo je, da lahko tesna (kolegialna) razmerja, ki se med zaposlenimi vzpostavijo na majhnem sodišču, resno okrnijo (objektivni) videz nepristranskosti sojenja in v nekaterih primerih terjajo celo prenos krajevne pristojnosti na drugo sodišče.⁵ Vrhovno sodišče je že v več svojih odločbah presodilo, da kolegialni odnosi, ki so običajni med delavci v pravosodju, ne predstavljajo tehtnega razloga za prenos krajevne pristojnosti. Vendar pa takšno stališče Vrhovnega sodišča ne odvezuje dolžnosti, da v vsakem posamičnem primeru skrbno presodi, ali je odnos med zaposlenimi takšne narave in stopnje, da bi utegnil vzbuditi dvome v nepristranskost sojenja na tem sodišču.⁶



Nepristranskost sodnika je zagotovljena s tem, da pri njem niso podane okoliščine, ki bi pri razumnem človeku vzbudile upravičen dvom, da o zahtevi ne bo mogel odločati nepristransko (t. i. subjektivni vidik nepristranskosti).⁷ Iz pravice do nepristranskosti sojenja pa izhaja tudi zahteva, da sodišče pri ravnanju v konkretni zadevi ustvarja oziroma ohrani videz nepristranskosti (t. i. objektivni vidik nepristranskosti).

Eden od pomembnih procesnih zakonskih institutov, ki so namenjeni zagotavljanju ustavne pravice do nepristranskega sojenja, je institut izločitve sodnika. V primerih, v katerih obstajajo okoliščine, ki vzbujajo dvom v nepristranskost sodnika, je treba sodnika izločiti iz odločanja v konkretni zadevi in na ta način zagotoviti, da bo sojenje ustrezalo zahtevi po nepristranskosti. Če so podane druge okoliščine, ki vzbujajo dvom o sodnikovi nepristranskosti, sodnik ne sme opravljati sodniške dolžnosti.⁸ Te okoliščine so podane, če se ugotovi, da ima sodnik takšno osebno prepričanje, da bo o zadevi odločil pristransko (subjektivni test), ali da je na sodnikovi strani takšna okoliščina, ki pri razumnem človeku lahko ustvari dvom v sodnikovo nepristranskost (objektivni test). Vendar pa pri tem ni odločilen vtis, ki si ga ustvari stranka, temveč mora biti dvom o nepristranskosti sodišča upravičen v objektivnem smislu.⁹ Nezadovoljstvo s postopanjem posameznega sodnika v posamezni zadevi in z rezultatom tistega postopka ter z njegovimi pravnimi stališči, izraženimi v končni odločbi, ne pomeni izločitvenega razloga.¹⁰ Poudariti je treba tudi, da izločanje sodnikov,

4 Tako Vrhovno sodišče v 9. točki obrazložitve sklepa št. I Kr 37340/2018 s 25. 4. 2019.

5 Tako Vrhovno sodišče v 10. točki obrazložitve sklepa iz opombe št. 4.

6 Tako Vrhovno sodišče v 11. točki obrazložitve sklepa iz opombe št. 4.

7 Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. Up-346/04 z 11. 10. 2006.

8 Primerjaj 6. točko 70. člena ZPP, ki opredeljuje odklonitvene razloge za izločitev sodnikov z generalno klavzulo.

9 Glej sklep Vrhovnega sodišča št. Cpg 12/2021 z 28. 9. 2021.

10 Primerjaj sklep Vrhovnega sodišča št. Cp 21/2016 s 1. 12. 2016.

če zato niso podani utemeljeni razlogi, lahko predvsem podaljšuje postopek in odlaga končno odločitev, na kar pobudnike tudi opozarjamo.

Pobudniki so s svojimi očitki sicer **največkrat izražali nestrinjanje z dokazno oceno oziroma z ugotovljenim dejanskim stanjem ter z uporabo materialnega in procesnega prava**. Pojasnili smo jim, da takšni očitki predstavljajo predvsem podlago za uporabo pravnih sredstev (rednih in izrednih), ki so posamezniku kot stranki na voljo za posamezno vrsto sodnega (oziroma drugega pravnega) postopka. ZVarCP Varuhu namreč ne daje možnosti, da bi se zaradi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin neposredno vključeval v sodne in druge (u)pravne postopke na način, da bi poleg nosilca posamezne pravice ali namesto njega vlagal pravna sredstva oziroma opravljal posamezna (procesna) dejanja, ki v okviru Varuhovih pristojnosti niso predvidena. Zato smo pobudnike opozarjali, da je pomembno, da stranka v sodnem postopku na ustrezen način in argumentirano, predvsem pa tudi pravočasno izrazi svoje morebitno nestrinjanje z vodenjem in potekom posameznega sodnega (ne le pravnega) postopka. V določenih primerih lahko to stori že med samim postopkom (npr. z uporabo instituta izločitve sodnika), sicer pa v postopku s pravnimi sredstvi zoper končno odločitev sodišča.

Poudarjali smo tudi, da je le v ustreznem sodnem postopku tudi mogoče odpraviti morebitne kršitve človekovih pravic, tak postopek pa mora sprožiti stranka, ki zatrjuje, da so ji bile kršene človekove pravice, to pa mora storiti pravočasno, sicer s potekom časa nastopi zastaranje, ki onemogoča morebitno uspešno uveljavljanje pravic. Z uporabo pravnih sredstev je lahko pravilnost in zakonitost odločitve sodišča nižje stopnje predmet preizkusa neposredno višjega sodišča. Sodišča so tudi sicer praviloma tista, ki so na podlagi 125. člena URS na vseh stopnjah sojenja zavezana zagotavljati varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To pomeni, da so sodišča tista, ki (tudi) ugotavljajo morebitne kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. V primeru, da redna sodišča takšnega varstva ne zagotovijo, je Ustavno sodišče tisto, ki je pristojno za ugotavljanje, ali je prišlo z odločitvijo v posameznem sodnem postopku do ustavno nedopustnega posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Od Varuha so **pobudniki večkrat tudi pričakovali, da bo na podlagi zatrjevanjih nepravilnosti v sojenju zahteval službeni nadzor nad delom sodnikov**. Delo sodnikov je v določenem segmentu sicer lahko predmet t. i. službenega nadzora izven okvirov posameznega sodnega postopka. Kot ga je razumeti in kot izhaja tudi iz samega 79.a člena Zakona o sodniški službi (ZSS), službeni nadzor sodnikovega dela zajema ukrepe za odpravljanje vzrokov za neustrezen obseg, kakovost in strokovnost dela ter zaostanke pri delu konkretnega sodnika, pri čemer se med drugim lahko pregleduje spise vseh njemu dodeljenih zadev in zadev, v katerih je že bilo pravnomočno odločeno, ter tudi pridobi in analizira podatke o njegovem delu.

Skladno z 79.b členom ZSS je predsednik sodišča tisti, ki je kot prvo naveden in predviden za opravo službenega nadzora in ga lahko opravi glede na lastne ugotovitve o sodnikovem delu ali na pobudo Varuha, obvezno pa na

obrazloženo zahtevo predsednika neposredno višjega sodišča ali predsednika Vrhovnega sodišča, ministra, pristojnega za pravosodje, pristojnega personalnega sveta in sodnega sveta. Iz navedenega izhaja, da je Varuh edini pobudnik, medtem ko za njim navedeni subjekti opravo službenega nadzora sodnikovega dela lahko zahtevajo. Predsednik sodišča torej že tako ni obvezan opraviti službenega nadzora, če pride takšna pobuda s strani Varuha.

Namen službenega nadzora pa ni, da bi v posamični zadevi nadomeščal sistem rednih in izrednih pravnih sredstev. Gre za nadzor nad sodnikom, pri katerem določeni kazalci (številne utemeljene pritožbe strank, nedoseganje norm, dolgotrajno odločanje v posameznih zadevah in podobno) kažejo, da tudi na splošno (ne le morebiti v konkretnem primeru) dela slabo. Očitki, ki so uperjeni zlasti v dokazno oceno sodišča prve stopnje, pa so lahko predvsem predmet presoje v okviru samega postopka z za to predvidenimi pravnimi sredstvi. V nasprotnem primeru bi po našem razumevanju službeni nadzor, s katerim bi se preverjala dokazna ocena sodišča, lahko predstavljal poseg v ustavno načelo neodvisnosti sodne veje oblasti in v neodvisnost sodnika.

Na Varuha so se **pobudniki obračali tudi s pričakovanji, da jim bo Varuh nudil neposredno pomoč pri reševanju njihove zadeve in vplival na končno odločitev sodišča** (npr. v zadevi sodne ureditve meje, v postopku zaradi vrnitve poslovne sposobnosti, v zadevi zaradi vzpostavitve etažne lastnine, v zapuščinskem postopku ...). V ta namen so na primer pobudniki Varuhu v proučitev posredovali obsežne obrazložene pobude, v katerih so poudarili okoliščine, ki naj bi bile po njihovem mnenju upoštevane pri sprejemu odločitve v njihovo korist. Pobudam je bila pogosto priložena tudi obsežna dokumentacija oziroma deli sodnih spisov (kot so npr. zapisniki o narokih za glavno obravnavo in izvedenska mnenja) in zdravstvena dokumentacija. V enem primeru je pobudnica sicer brez pobude oziroma kakšne spremne vloge, iz katere bi bilo mogoče ugotoviti, kaj sploh pričakuje od Varuha, posredovala 10-kilogramsko škatlo, v kateri je bilo 11 v PVC vrečke zapakiranih paketov A4 formata z različno vsebino dokumentacije, pretežno starejšega datuma (tudi neplačane in neodprte različne položnice). V takšnih primerih smo pobudnike predvsem napotovali, da pomoč v svojih zadevah in pri razreševanju vprašanj, pomembnih za odločitev v njihovi sodni zadevi, poiščejo zlasti pri katerem izmed odvetnikov oziroma odvetnic oziroma v okviru brezplačne pravne pomoči.

Nekaj pobud s področja sodnih postopkov se je nanašalo tudi na stečajni postopek, zlasti na trajanje posameznega stečajnega postopka in vnovčevanja stečajne mase in s tem povezanega poplačila terjatve, ki je bila prijavljena in priznana v stečajnem postopku, ter na sam potek stečajnega postopka. Pobudniki so težko razumeli, da običajno vnovčevanje premoženja stečajnega dolžnika (tako premičnega kot nepremičnega), če sploh obstaja, terja določen čas, saj je odvisno tudi od razmer na trgu. Pobudnike smo za nadaljnja pojasnila usmerjali zlasti na stečajne upravitelje in na vpogled v podatke o posameznem stečajnem postopku, ki so javno objavljeni na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPEŠ).



Na podlagi prejetih pobud ugotavljamo, da **posamezniki pogosto še vedno ne vedo oziroma niso seznanjeni**, da so jim vse **informacije v zvezi s posameznim stečajnim postopkom skladno** s 122. členom Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) **brezplačno na voljo in javno dostopni na spletnih straneh AJPES** in da se od njih tudi pričakuje, da bodo objave aktivno spremljali, saj imajo določene objave (lahko tudi usodne) pravne posledice za njihov pravni položaj. Zato bi kazalo več pozornosti nameniti tozadevnemu informiranju tako na stečajnih sodiščih kot s strani posameznih stečajnih upraviteljev. V stečajnem postopku je sicer predvsem stečajni upravitelj tisti, ki lahko (ni pa k temu zavezan) daje še morebitne dodatne informacije (poleg tistih, ki so javno dostopne na spletnih straneh AJPES) in tudi siceršnja pojasnila v zvezi s potekom postopka stečaja, pa tudi o svojih odločitvah, ki jih sprejme v zvezi z morebitnimi procesnimi dejanji v posameznem sodnem postopku, v katerem zastopa stečajnega dolžnika. V primeru nestrinjanja s pojasnili upravitelja je stečajno sodišče naslednje, ki je v konkretni zadevi pristojno za posredovanje odgovorov na morebitna vprašanja stečajnega dolžnika.



Priporočilo št. 54: Varuh priporoča, da sodišča in upravitelji v stečajnih postopkih stranke temeljito seznanijo ne le s pravicami, ki jih imajo v teh postopkih, temveč tudi z dolžnostmi (kot je npr. spremljanje spletnih objav AJPES v postopkih zaradi insolventnosti), katerih opustitev ima lahko za posledico izgubo posamezne pravice.

V okviru sodnih postopkov obravnavamo tudi pobude, ki so povezane z izvršilnimi postopki.¹¹ Tudi v njih so pobudniki izražali svoje nestrinjanje z uvedbo samega izvršilnega postopka kakor tudi z njegovim potekom in vnovčevanjem premoženja za poplačilo upnikovih terjatev. V nekaj primerih so pobudniki, prepričani, da bi morali imeti (največkrat kljub pravnomočnemu in izvršljive-mu izvršilnemu naslovu) še eno možnost dokazati, da ni podlage za uvedbo in tek izvršilnega postopka zoper njih, izrazili tudi pričakovanje, da bo Varuh ustavil izvršbo, preprečil prodajo nepremičnine na javni dražbi ali napovedano deložacijo. Značilno za pobude, s katerimi so se pobudniki obračali na Varuha zaradi razpisane javne dražbe za prodajo njihove nepremičnine ali deložacije, pa je bilo, da so to storili le krajši čas, celo dan ali dva, pred razpisanim izvršilnim dejanjem. Le v nekaj od teh primerov so pobudniki kot dolžniki že uporabili pravne poti, ki so jim bile na voljo za varstvo njihovih pravic, kot so npr. pravna sredstva zoper posamezne odločitve sodišč ali predlog za odlog izvršbe, praviloma pa teh možnosti še niso uporabili, zato smo jih napotili, da jih uporabijo.

¹¹ Posamezno obravnavano tematiko s tega podpodročja izpostavljamo v nadaljevanju, v delu, v katerem predstavljamo dejavnosti Varuha.

Končno lahko tudi ugotovimo, da je na področju pravosodja prišlo do nekaterih sprememb in dopolnitev zakonodajnega okvirja za delo pravosodnih organov (npr. do novele Kazenskega zakonika), nekatere pa se še napovedujejo (npr. novela Zakona o izvršbi in zavarovanju). **Žal še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bo celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj** (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej ipd.). Zaznali pa smo **napredek pri zaščiti pravic otrok, žrtev kaznivih dejanj, z ustanovitvijo Hiše za otroke**. Spodbuden je tudi podatek, da **sodstvo obvladuje število prejetih zadev in zmanjšuje število nerešenih zadev ter uspešno izvaja aktivnosti na področju izboljšanja kakovosti**.¹² Kot prednostna področja v letu 2022 pa sodstvo določa poslovanje sodišč v času covida-19, upravno področje, elektronsko poslovanje in izterjavo obveznosti v sodnih postopkih. Prav tako ne gre zanemariti skrbi, ki jo pristojni organi **ob podpori MP namenjajo izvrševanju sodb ESČP**. Sistematičen pristop k izvrševanju sodb ESČP se je izkazal za učinkovitega in primernega, saj se je število neizvršenih sodb ESČP izrazito zmanjšalo.



2.19.1.2 Postopki o prekrških

Na podpodročju Prekrški smo v letu 2022 (skupaj s pobudami v enotni vstopni točki) obravnavali **46 pobud** (v letu 2021 pa 37). V okviru vstopne točke smo dodatno sprejeli **32** klicev pobudnikov glede vprašanj, ki so se nanašala na obravnavo prekrškov.

Pobudniki so še naprej izpostavljali **pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnih prekrškov, nepopolno ugotovitev dejanskega stanja ter nezadovoljstvo pri izdaji plačilnih nalogov oziroma izreku globe, odvzemu vozniškega dovoljenja, plačilu sodnih taks in drugo problematiko**. Kot vsako leto so tudi v letu 2022 prevladovale pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in policijo kot prekrškovnim organom, nekaj pa se jih je nanašalo tudi na redarstvo. Posamezno obravnavano problematiko predstavljamo v nadaljevanju, v razdelku, v katerem predstavljamo dejavnosti Varuha na tem področju.

V poročilu za leto 2021 smo že opozorili, da se zaradi odločitev Ustavnega sodišča o neveljavnosti nekaterih odlokov, izdanih v času epidemije bolezni covida-19, oziroma njihove ustavne neskladnosti **zastavlja tudi vprašanje uporabe pravnih sredstev zoper prekrškovne odločbe, izdane na podlagi teh predpisov za preprečevanje širjenja epidemije**. Ker poskusi za sistemsko rešitev nastalega položaja v tistem času niso uspeli, prizadetim posameznikom za sedaj ostaja na voljo le uporaba obstoječih pravnih sredstev po ZP-1. Zato je spodbudna napoved, da bo MP pripravilo pravne podlage za vračilo nezakonitih glob.

¹² Tako v »Otvoritev sodnega leta 2022«, Vrhovno sodišče, marec 2022.

2.19.1.3 Tožilstvo



Na področju predsodnih postopkov, pri čemer obravnavamo pretežno pobude, povezane z delom državnih tožilcev, smo leta 2022 (skupaj s pobudami na vstopni točki) **obravnavali 31 pobud** (v letu 2021 pa 29). Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in o tem seznanjali Vrhovno državno tožilstvo RS), ki so se **redno odzivali na naše poizvedbe in druga zaprosila**.

Vsebina pobud se je tudi tokrat nanašala predvsem na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (kot je npr. zavrženje ovadbe) ali (ne)odzivanje na posamezne vloge ter prošnje za vpoglede v spise. Med obravnavanimi pobudami so bile tudi tiste z očitki glede dolgotrajnega obravnavanja kazenskih ovadb. Pobudnikom smo zato pojasnjevali, da je državni tožilec procesna dejanja v zvezi z vloženo ovadbo zavezan opraviti brez nepotrebnega odlašanja. Policiji lahko tako postavi tudi rok, do katerega morajo biti zbrana obvestila in drugi ukrepi, ki so potrebni za državnotožilsko odločitev. Upoštevajoč prvi odstavek 12. člena Meril za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe¹³, je državni tožilec dolžan opraviti procesna opravila najpozneje v 90 dneh od zadnje bremenitve državnega tožilca oziroma (kot je pojasnilo Specializirano državno tožilstvo RS v enem izmed odgovorov na poizvedbo Varuha) v 90 dneh od dneva, ko je končano preiskovanje kaznivega dejanja in državni tožilec prejme akt policije (ko policija sestavi in pošlje kazensko ovadbo po devetem odstavku 148. člena ZKP oziroma poročilo po desetem odstavku tega člena).

V postopku obravnavanja kazenske ovadbe državni tožilec praviloma ne deli podrobnih informacij o poteku zbiranja obvestil in dokazov z oškodovancem, četudi je ta ovaditelj. Oškodovanec ima sicer pravico do prejemanja informacij o stanju predkazenskega oziroma kazenskega postopka, vendar državni tožilec o vseh svojih dejavnostih v fazi predkazenskega postopka ni dolžan obveščati oškodovanca. Gre namreč za del postopka, ki ni javen in je načelo kontradiktornosti omejeno le na posamezna preiskovalna dejanja. Državni tožilec je pri usmerjanju in vodenju procesnih dejanj v zvezi z vloženo ovadbo oziroma zbiranjem obvestil in drugimi ukrepi za sprejem državnotožilske odločitve o kazenski ovadbi samostojen in neodvisen, vezan le na ustavo in zakon. O načrtovanem poteku in o (vmesnih) rezultatih preiskovanja zato ni dolžan nikogar obveščati, tudi ne oškodovanca.

Na tem mestu predstavljamo dve izmed obravnavanih zadev (druge pa v razdelku, ki se nanaša na dejavnosti Varuha na tem področju). V prvi¹⁴ se je tako Varuh seznanil z vsebino sklepa št. Kt/13147/2022 s 23. 9. 2022, s katerim je Specializirano državno tožilstvo (SDT), Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili, zavrglo kazensko ovadbo pobudnika. V posredovanju pri SDT je Varuh **opozoril na ugotovljene pomanjkljivosti v izreku tega sklepa**. Nekaterne nepravilnosti so se sicer pojavile tudi v »prvem

¹³ S 27. 10. 2016.

¹⁴ Zadeva št. 16.1-17/2022.

popravnem sklepu«, s katerim je državno tožilstvo napake poskušalo odpraviti. V zvezi s tem je Varuh izrazil stališče, da poleg tega, da napačni podatki v izreku odločbe (npr. nepravilno vpisana imena osumljenih) lahko vplivajo na pravilnost sprejete odločitve, pa lahko tudi preostala vsebina uradnega pisanja, ki ne sledi slovnični pravilnosti zapisanega, dodatno vpliva na stopnjo zaupanja strank tako v konkretno odločitev kot tudi v pravosodje, katerega del je tudi državno tožilstvo. **Varuh je zato v konkretni zadevi opozoril na pomen skrbnosti pri pripravi uradnega pisanja.** Zahteva po pravilni rabi slovenskega jezika pri pisnem izražanju državnih tožilcev je sicer izražena tudi v 8. členu Meril za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe, ki v tem členu določa merilo ugotavljanja sposobnosti njihovega ustnega in pisnega izražanja. Ob tem je sicer Varuh tudi z razumevanjem sprejel pojasnilo SDT, da do pravopisnih napak lahko prihaja zaradi obremenjenosti državnih tožilcev.

V drugi obravnavani zadevi¹⁵ pa smo pri državnem tožilstvu **posredovali v t. i. vlogi prijatelja sodišča (*amicus curiae*)**. Na podlagi 25. člena ZVarCP lahko namreč Varuh vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

V posamezni zadevi pobudnika, v kateri se je Varuh na podlagi omenjene zakonske določbe obrnil na državno tožilstvo, je Varuh poudaril, da ne želi braniti ravnanj, ki so se pobudniku očitala v obtožnici, pri kateri je državno tožilstvo vztrajalo tudi po tem, ko je bila v tej zadevi z odločitvijo Vrhovnega sodišča RS predhodno razveljavljena prvostopenjska sodba (ki je bila izdana na podlagi sklenjenega sporazuma o priznanju krivde) in od sprejema katere je pred odločitvijo vrhovnega sodišča, da se le-ta razveljavi, preteklo že osem let. V dopisu, poslanem državnemu tožilstvu, je Varuh imel pomisleke, če je pooblastilo države za vodenje kazenskega postopka zaradi specifičnih okoliščin konkretne zadeve, na katere je v zahtevi za varstvo zakonitosti (ki je privedla do omenjene odločitve vrhovnega sodišča) opozoril tudi generalni državni tožilec, še v skladu z načelom sorazmernosti in smotrnosti.

Varuh je v stikih s pobudnikom zaznal tudi njegovo močno prizadetost in razočaranje nad tožilskim in sodnim obravnavanjem zadeve, kar je pogosto izražal tudi v pisanjih, ki jih je pošiljal tako sodišču kot državnemu tožilstvu in s katerimi je obveščal tudi Varuha. V zvezi s tem je Varuh menil, da kljub temu, da je morda zaradi vsebine in številčnosti pisanj pobudnika mogoče dojemati kot zahtevno stranko, pa to pri pristojnih organih nikakor ne sme vplivati na objektivnost odločanja.

15 Zadeva št. 15.1-3/2022.

2.19.1.4 Odvetništvo in notariat

Na področju Odvetništva smo v letu 2022 obravnavali **9 pobud** (v letu 2021 so bile 4) in na **EVT še dve dodatni**.

Med zadevami (nekatero so bile obravnavane tudi na drugih področjih dela Varuha) so znova prevladovale pritožbe, ki so odvetnikom oziroma odvetnicam očitale neskrbno opravljeno storitev oziroma so izkazovale nezadovoljstvo z opravljenim odvetniškim delom, nekatere tudi na nezadovoljstvo z obravnavo prijav zoper odvetnike oziroma odvetnice, plačilo stroškov zastopanja, ena pa se je nanašala tudi na obračun storitev notarke.

Pobudnikom smo v obravnavanih primerih pojasnjevali pritožbeno pot zaradi kršitev pri opravljanju odvetniškega poklica in možnosti uveljavljanja odškodninskega zahtevka, če je zaradi odvetnikove hude malomarnosti, napake ali opustitve poklicne dolžnosti nastala škoda (to problematiko posebej izpostavljamo v razdelku, ki se nanaša na dejavnosti Varuha na tem področju v preteklem letu). Po potrebi smo se za pojasnila o obravnavi vloženih prijav zoper odvetnike oziroma odvetnice oziroma drugim posredovanjem obračali na **Odvetniško zbornico Slovenije (OZS), ki se je redno odzivala na naša zaprosila**.



Varuh sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v razmerju do posameznih odvetnikov, ukrepa pa zlasti tedaj, kadar okoliščine primera kažejo, da OZS oziroma njeni disciplinski organi v vlogi opravljanja javnih pooblastil teh pooblastil ne izvršujejo dovolj skrbno. Podlaga za posredovanje Varuha pri OZS oziroma njenih disciplinskih organih je tako podana zlasti v primeru, ko se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo. Obravnavanje ene izmed takšnih zadev predstavljamo v razdelku, v katerem predstavljamo aktivnosti Varuha na tem področju.

Odvetniki oziroma odvetnice so usposobljeni za nudenje pravne pomoči in svetovanje posameznikom v zvezi z uveljavljanjem njihovih pravic in pravnih koristi ter varstvo njihovih pravic v sodnih postopkih. Pri svojem delu so samostojni in neodvisni, pri zastopanju stranke pa morajo ravnati vestno in pošteno. Morebiti porušeno zaupanje med stranko in odvetnikom, ki izvira iz različnega (s strani stranke neredko napačnega) razumevanja dejanskega in pravnega stanja posamezne zadeve, ki je v obravnavi v postopku pred sodiščem, je sicer lahko podlaga za prenehanje pooblastilnega razmerja, vendar izkušnje kažejo, da menjave pooblaščenec ne vodijo nujno k rezultatu, ki ga stranka zasleduje. Odvetnik je strokovni (pravni) pomočnik stranke v posameznem sodnem postopku, vendar tudi v postopku na sodišču pri zastopanju posamezne stranke lahko deluje le tako, da s svojimi ravnanji ne posega v samostojnost in neodvisnost sodišč. To pomeni npr., da odvetnik, razen z zato predvidenimi pravnimi sredstvi (bodisi med samim postopkom bodisi zoper odločitev o glavni stvari) in seveda dokaznimi predlogi, praviloma ne more vplivati na potek oziroma vodenje posameznega postopka, četudi stranka, ki jo zastopa, morda meni drugače. Stranka praviloma pooblasti odvetnika za zastopanje v posame-

znem sodnem (ali drugem pravnem) postopku zato, ker sama nima ustreznega (pravnega) znanja, da bi lahko učinkovito uveljavila oziroma zaščitila svoje pravice in pravne koristi. Zato je nujno, da stranka odvetniku kot pravnemu strokovnjaku, ki ga je pooblastila za zastopanje v postopku, tudi zaupa, na kar pobudnike tudi opozarjamo. Odvetniki kot prava večče osebe poznajo pravila posameznega sodnega (ali drugega pravnega) postopka in zato lahko odstopanja od njih tudi ustrezno protokolirajo in ukrepajo.

Ponovno lahko tudi izpostavimo, da do potrebnih sprememb oziroma dopolnitev veljavne zakonske ureditve (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za **večjo dostopnost odvetniške pomoči pro bono še ni prišlo**. Je pa spodbudno, da OZS nadaljuje z akcijo »**dan odvetniške pravne pomoči pro bono**«, v okviru katere odvetniki dajejo brezplačne pravne nasvete tistim, ki jih potrebujejo. Tudi slovenske **notarke in notarji so 25. 10. 2022, na dan Evropskega pravosodja, ponovno uspešno izvedli brezplačno svetovanje**.



2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 48 (2021)** je Varuh MP predlagal, da pri pripravi novele Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD) preuči tudi možnost uvedbe instituta odpovedi pravici do sodnega varstva. **Priporočilo je nerealizirano**. Po sporočilu MP je predlog sprememb ZOZKD v pripravi (načrtovan je za leto 2023) in se bo pri tem preučilo tudi možnost uvedbe instituta odpovedi pravici do sodnega varstva. **Varuh priporočilo ponavlja**.






S **priporočilom št. 49 (2021)** je Varuh MP priporočal, da nadaljuje z aktivnostmi prenove informacijskega sistema kazenske evidence. **MP je sporočilo, da je priporočilo realizirano**. Pojasnilo je, da je projekt izgradnje novega informacijskega sistema centralne kazenske evidence (IS CKE) v polnem teku. Aktivnosti potekajo že več kot leto dni in v tem času so bile pripravljene tehnične specifikacije, na javnem razpisu je bil izbran izvajalec in pripravljen projekt za izvedbo (PZI), ki je bil potrjen 18. 3. 2022. Po potrditvi PZI je izvajalec prešel v fazo razvoja novega IS CKE. Njegov razvoj naj bi bil praviloma zaključen marca 2023.



S **priporočilom št. 50 (2021)** je Varuh MP priporočal pripravo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP v delu, ki ureja postopek osebnega stečaja tako, da bo s pravnomočnostjo sklepa o odpustu obveznosti (po samem zakonu) prenehala tudi omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika, in to tudi v tistih primerih postopkov osebnega stečaja, v katerih so bile obveznosti že pravnomočno odpuščene, vendar postopki še niso zaključeni, začeli pa so se

že pred uveljavitvijo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP. **Priporočilo je po pojasnilu MP delno realizirano.** MP je obravnavano tematiko naslovlilo v predlogu za spremembo ZFPPIPP-H. V okvir predlaganih sprememb ZFPPIPP-H¹⁶ je MP vključilo tudi dopolnitev 409. člena ZFPPIPP, po kateri s pravomočnostjo sklepa o odpustu obveznosti preneha omejitve poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika iz 2. točke prvega odstavka 386. člena navedenega zakona, čeprav je postopek osebnega stečaja še v teku, razen glede odpovedi dediščini ali drugim premoženjskim pravicam, če te sodijo v stečajno maso skladno s posebnimi pravili o stečajni masi (389. člen ZFPPIPP).

  S **priporočilom št. 51 (2021)** je Varuh MP priporočal, da v okviru zakonskih sprememb skuša najti ustreznost rešitev, da vložitev pritožbe (zgolj) zoper stroškovni del odločbe o prekršku ne bo nesorazmerno otežen. **Priporočilo je nerealizirano.** MP je sporočilo, da bo pobuda Varuha proučena v okviru prvih naslednjih priprav sprememb in dopolnitev ZP-1. Gre namreč za vprašanje pravice posameznika do vložitve pravnega sredstva (25. člen Ustave). **Varuh priporočilo ponavlja.**

 S **priporočilom št. 52 (2021)** je Varuh MP priporočal, da v sodelovanju z OZS preuči možnosti ustrežnejših zakonodajnih rešitev glede razpolaganja s sredstvi na fiduciarnem računu odvetnika in ureditve zavarovanja odgovornosti odvetnika. **MP je sporočilo, da je priporočilo delno realizirano.**¹⁷ Ministrstvo skupaj z OZS in v sodelovanju s Pravno fakulteto v Mariboru pripravlja gradivo novega Zakona o odvetništvu, ki bo vseboval pomembne novosti tudi na področju preprečitve zlorab odvetniškega fiduciarnega računa in zavarovanja odgovornosti odvetnika. Fiduciarni račun bo še bolj eksplicitno opredeljen kot izrazito namenski in bo zato upošteva posebno naravo takega računa ter v izogib zlorabam določeno, kaj so sredstva strank oziroma bodo ta natančneje kvalificirana. Jasno bo opredeljeno, da so sredstva na fiduciarnem računu izvzeta iz postopkov izvršbe in zavarovanja zoper odvetnika in odvetniško družbo, da ne spadajo v stečajno maso odvetnika in odvetniške družbe in da niso predmet zapuščine odvetnika. Ker mora biti poslovanje odvetnika pregledno, je nujno, da odvetnik sporoči tudi vsako spremembo fiduciarnega računa, v sicer česar predlog zakona normira tudi odvetnikovo dolžnost obveščanja.

Tudi na področju zavarovanja odvetnika se predlagajo novosti, med njimi MP posebej izpostavlja, da bo izključitev ali časovna omejitev odgovornosti zavarovalnice po prenehanju zavarovanja nedopustna. Oškodovane stranke po trenutni ureditvi izgubijo možnost uveljavljati zahtevek zoper zavarovalnico po izteku zavarovalne pogodbe. Oškodovanci so s tem postavljeni v neenak položaj glede na časovni trenutek uveljavljanja zahtevka. Model »*Occurance based*« pa bo v skladu z določbami Obligacijskega zakonika zastavljen tako, da bo zavarovalnica odgovarjala za škodni dogodek, če se je ta zgodil med kritnim obdobjem.

¹⁶ Novela ZFPPIPP-H v letu 2022 še ni bila sprejeta, je pa bila v času priprave tega prispevka v medresorskem usklajevanju.

¹⁷ V letu 2022 je sicer bila sprejeta (manjša) novela ZOdv (ZOdv-G), v kateri predvidene spremembe (tako glede sredstev na fiduciarnem računu kot glede zavarovanja odgovornosti) niso vključene in tako naše priporočilo ostaja nerealizirano.

Varuh je v letu 2021 izdal tudi več priporočil, ki predstavljajo stalno nalogo za sodišča in druge organe. Posebnega odziva sodišč oziroma drugih naslovnikov teh priporočil nismo prejeli, verjamemo pa, da se uresničujejo. Seveda bomo v primeru, da bomo pri obravnavi pobud ugotovili nasprotno, dodatno posredovali. Tako s **priporočilom št. 18 (2021)** Varuh sodiščem priporoča, da pri (pre)dodeljevanju sodnih zadev dosledno upoštevajo vnaprej določena merila v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Sodnega reda. Nadalje je s **priporočilom št. 19 (2021)** Varuh priporočal, da (izvršilna) sodišča ustrezno dodatno (in po potrebi povečano) skrb posvečajo izdaji odredb, katerih odsotnost lahko vpliva na pravni položaj strank v postopku in izvrševanje oziroma uresničevanje njihovih pravic. S **priporočilom št. 20 (2021)** pa je Varuh Zbornici upraviteljev Slovenije priporočil, da v vsakem primeru v razumnem roku prijavitelja oziroma vlagatelja pobude seznanijo z usodo njegove vloge in z razlogi za svojo odločitev. S **priporočilom št. 21 (2021)** je Varuh priporočal in spodbujal vse pristojne, zlasti še sodišča oziroma njihove zaposlene v službah za brezplačno pravno pomoč in OZS ter njene člane, da prosilcem oziroma upravičencem do brezplačne pravne pomoči na jasen in razumljiv način, če je treba tudi večkrat, morda tudi s pomočjo ustreznih zloženek, posredujejo vse potrebne informacije, ki so pomembne za njihov pravni in socialni položaj, uveljavljanje njihovih pravic in morebiten nastanek za njih neugodnih obveznosti. Končno je Varuh s **priporočilom št. 22 (2021)** priporočil, da redarji v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb, upoštevajo njihov specifičen položaj zaradi njihovega brezdomstva, vselej opravijo skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. V odzivu na to priporočilo je MP pojasnilo, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena ustave), kar velja tudi za prekrškovne organe, ki so v skladu z drugim odstavkom 45. člena ZP-1 upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških.

Prekrškovni organi morajo pri vodenju in odločanju v prekrškovnem postopku ravnati v skladu s sistemskim zakonom, ki v Republiki Sloveniji ureja prekrškovno pravo – ZP-1, saj tretji odstavek 1. člena ZP-1 določa, da določbe prvega dela ZP-1 (materialnopravne določbe) veljajo za vse prekrške.

Navedeno pomeni, da morajo vsi prekrškovni organi (ne le občinski redarji) uporabljati vse materialne in procesne institute iz ZP-1, te pa ustrezno aplicirati na konkretno kršitev predpisov, ki je določena kot prekršek. Poleg instituta opozorila (53. člen ZP-1), katerega uporabo redarjem priporoča Varuh, bi bilo glede na konkretne okoliščine primera v primeru obravnave »kampiranja« brezdomcev kot prekrška po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1) mogoče uporabiti tudi npr. institut opomina (21. člen ZP-1), pa tudi druge institute – morda celo institut skrajne sile (32. člen Kazenskega zakonika v zvezi z 8. členom ZP-1).

Pri tem je bistveno, da se v prekrškovnem postopku ob upoštevanju načela enakosti (14. člen ustave) upoštevajo tudi vsa jamstva, ki jih domnevnim storilcem zagotavljata ustava, ZP-1 in mednarodni predpisi, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, ter ustrezno (učinkovito) naslavlja problematiko, ki sicer vodi v izvrševanje kaznivih ravnanj brezdomcev (»kampiranje« kot kršitev (prekršek iz) ZJRM-1 s strani brezdomcev se npr. naslavlja na način, da se tem osebam zagotavlja zadostno število postelj, da se jim s socialno politiko omogoča, da niso več brezdomne itd.).

Izmed preteklih poročil želimo znova izpostaviti **priporočilo št. 132 (2019)**, s katerim je Varuh MP priporočil, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme dodatne ukrepe za povečanje števila izvedencev na področju družinskih razmerij. Tudi MP ugotavlja, da kljub dejstvu, da so bili na tem področju številni ukrepi že sprejeti ter realizirani, **žal niso prinesli rezultata, ki bi se izkazoval kot povečanje števila imenovanih sodnih izvedencev za to področje. MP zato spodbujamo, da še naprej (po)skrbi za aktivnosti in nove rešitve za izboljšanje položaja na tem področju.**



2.19.3 Nova priporočila

Varuh je na podlagi v letu 2022 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil naslednja priporočila:



54. Varuh priporoča, da sodišča in upravitelji v stečajnih postopkih stranke temeljito seznanijo ne le s pravicami, ki jih imajo v teh postopkih, temveč tudi z dolžnostmi (kot je npr. spremljanje spletnih objav AJ PES v postopkih zaradi insolventnosti), katerih opustitev ima lahko za posledico izgubo posamezne pravice.

55. Varuh priporoča, da sodstvo nadaljuje s krepitvijo zaupanja v svoje delo z zagotavljanjem sojenja brez nepotrebnega odlašanja s kakovostnimi in poštenimi odločitvami, pristojne organe izvršilne oblasti pa spodbuja, da zagotovijo potrebne finančne, kadrovske in prostorske pogoje za delo sodišč.

56. Varuh priporoča, da sodišča v kazenskih zadevah, ko ni ovire, da se med postopkom zaseženi predmet, ki je dan v hrambo, vrne, ob vrnitvi tudi (sklicujoč se na veljavne predpise) jasno opredelijo morebitne posledice, ki lahko nastopijo, če ga lastnik v roku, v katerem bi ga moral po odredbi sodišča prevzeti, ne prevzame. Z vrsto posledic, ki lahko iz tega izhajajo (npr. stroškovnimi in drugimi), pa naj

sodišča že skupaj z odredbo, da se predmet vrne lastniku, ustrezno seznanijo tako lastnika kot subjekt, pri katerem je sodišče odredilo hrambo.



57. Varuh pri uporabi videokonferenčnih sistemov za dokazovanje v sodnih postopkih priporoča sodiščem skrbno upoštevanje narave posameznega sodnega postopka in morebitne specifične okoliščine posameznih udeležencev v teh postopkih.

58. Varuh priporoča, da so v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo naroki pod pogoji, ki jih določa zakon, le izjemoma izvedeni videokonferenčno, ko je na primer s strani sodnega izvedenca psihiatrične stroke odsvetovano zaslišanje na sodišču in predlagano zaslišanje osebe na daljavo, ali če je navedeno, da komunikacija z osebo ni mogoča ali je otežena.

59. Varuh priporoča, da se državni tožilci v svojih izvajanjih (med samimi pogajanjimi in na sodišču) vzdržijo izjav oziroma ravnanj, ki jih veljavni predpisi ne omogočajo in ki bi lahko pri strankah vzbudila nerealna pričakovanja.

60. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v sodelovanju z Odvetniško zbornico Slovenije poskrbi za ustrežnejšo zakonodajno ureditev zavarovanja odgovornosti odvetnika.

2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja

Dejavnosti Varuha na področju pravosodja v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:



2.19.4.1 Sodni postopki

- I. Problematika videokonferenčnega izvajanja narokov v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo
- II. Izvršilni postopki
- Izvršba na nepremičnine, ki predstavljajo dom, prilagojen bivanju invalidov

2.19.4.2 Postopki o prekrških

- I. Vročanje v postopku o prekršku
- II. Odločitev policijske uprave, da ne vloži obdolžilnega predloga pred sodiščem
- III. Redarstva v vlogi prekrškovnega organa

2.19.4.3 Tožilstvo

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

- I. Odškodninska odgovornost odvetnikov in neuresničeno priporočilo Varuha št. 25 (2021)
- II. Obravnavanje prijav zoper odvetnice in odvetnike

2.20

POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE					VSE ZADEVE 2022	
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21		INDEKS 22/19
PODROČJA DELA														
16 Policijski postopka, zasebno varovanje, detektivi in redarji	74	34	58	43	39	6	15,38 %	104	121	123	77	62,60 %	74,04 %	151
16.1 Policijski postopki	70	27	51	35	33	5	15,15 %	95	104	110	62	56,36 %	65,26 %	132
16.2 Zasebno varovanje	0	1	3	1			0,00 %	4	6	4	2	50,00 %	50,00 %	2
16.3 Detektivi	0	1	1	1	1		0,00 %	0	2	1	2	200,00 %	0,00 %	2
16.4 Redarji	0	2	0	3	3	1	33,33 %	1	1	0	5	0,00 %	500,00 %	5
16.0 Ostalo	4	3	3	3	2		0,00 %	4	8	8	6	75,00 %	150,00 %	10

2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.20.1.1 Policijski postopki

V letu 2022 smo obravnavali **35 pobud**, ki so se pretežno nanašale na policijske postopke (v letu 2021 pa 51), **27 pobud** pa še v okviru vstopne točke (**skupaj torej 62**). Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih oziroma osebnih pogovorih (v okviru vstopne točke je bilo opravljenih kar **70 takšnih pogovorov**), kar **skupno predstavlja 132 zadev** (v letu 2021 je bilo takšnih zadev 194). Poleg tega smo nekatere pobude, ki se

sicer (delno ali v celoti) nanašajo na postopanje policistov, obravnavali tudi na drugih področjih. Tako problematiko, ki se nanaša na postopke, v katerih je policija v vlogi prekrškovnega organa, kot običajno podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških. V poglavju Omejitve osebne svobode – tujci in prosilci za mednarodno zaščito pa poročamo o obravnavi zadev, povezanih z odvzemom prostosti tej skupini posameznikov. Poleg obravnave pobud na tem področju smo leta 2022 več policijskih postaj (PP) znova obiskali tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM).



Pobude na tem področju so se tudi v letu 2022 **nanašale na različne vidike oziroma področja delovanja policistov**, kakor so: odzivanje na prijave (npr. ob medsosedskih sporih, obravnavanju hrupa), postopki s tujci, postopki z mladoletnimi, postopki o prekrških, ravnanje policistov ob pridržanju, izvajanje hišnih preiskav, ugotavljanje identitete, postopanje zoper udeleženca protestov in v tej zvezi tudi uporaba tehničnih sredstev za fotografiranje ter video in avdio snemanje, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev, in drugo problematiko. Pobudniki so policistom očitali neprimerno oziroma neenako obravnavo, nesprejem ali neobravnavo prijav kaznivih dejanj oziroma neodzivnost policije, dolgotrajno preiskovanje kaznivih dejanj, čezmerno uporabo sile, pristranskost ob obravnavi, neustrezno komunikacijo in drugo. **V letu 2022 smo zaključili tudi z obravnavo zadeve, ki se je nanašala na vprašanje sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev proti množici pri izvajanju policijskih postopkov v okviru vzdrževanja javnega reda med spremljanjem neprijavljenega shoda v Ljubljani 5. 10. 2021.** O tem in drugi izstopajoči obravnavani problematiki v letu 2022 na področju policijskih postopkov več v razdelku poročila, kjer podrobneje predstavljamo dejavnosti Varuha na tem področju.

Tudi glede pritožb zoper delo policistov velja pravilo podrejenosti, da se prizadeta oseba najprej obrne na pritožbeni organ znotraj sistema, v katerem je do zatrjevane nepravilnosti prišlo. Pobudnike, nezadovoljne zaradi policijskega (ne)ukrepanja, smo zato tudi v letu 2022 praviloma še naprej spodbujali, da najprej sami aktivno izkoristijo pritožbeno pot po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), s katero lahko uveljavljajo svoje pomisleke in pripombe glede konkretnega policijskega postopka. Šele če ta pritožbena pot ni izpolnila pričakovanj pritožnika oziroma v drugih primerih, ki so zahtevali naše posredovanje, smo v zadevi ukrepali tudi mi. Odraz takšnega načina dela je tudi delež utemeljenih pobud na tem področju, pri čemer tudi tokrat opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Upoštevati je namreč treba, da je razlog za (ne)utemeljene pobude pogosto tudi pomanjkljivo sodelovanje pobudnikov.

V postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, smo kot običajno poizvedovali predvsem pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ). **Sodelovanje in odzivnost MNZ in Policije na naša posredovanja v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritikami, mnenji in predlogi lahko tudi**



tokrat pohvalimo. Sodelovali smo tudi s Posebnim oddelkom Specializiranega državnega tožilstva, ki je pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, kadar jih storijo uradne osebe določenih državnih organov. V okviru priprav na izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije in načrtovanje nadzorov nad policijo smo se tudi v obravnavanem letu srečali z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ. Varuh pričakuje, da bodo tudi tokrat njegove ugotovitve in predlogi pomagali pri načrtovanju prihodnjih nadzorov in pripravi usmeritev za delo policije, zlasti na področju varstva človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic Peter Svetina je na spoznavni obisk sprejel ministrico za notranje zadeve, mag. Tatjano Bobnar. Govorili smo o najbolj perečih temah, ki jih Varuh ugotavlja pri obravnavi pobud na področju, ki zadeva delo MNZ in Policije.

Namestnik varuha Ivan Šelih je na delovnem obisku gostil hrvaško delegacijo pod vodstvom Saše Rajića, namestnika hrvaške ombudsmanke Tene Šimonović Einwalter. Izmenjali so si izkušnje, znanje in dobre prakse v zvezi z nadzornimi mehanizmi nad delom policije. Obiskali so tudi Center za pridržanje Ljubljana na Policijski postaji Ljubljana Moste in Center za tujce v Postojni. Z gosti s Hrvaške smo med drugim pod drobnogled vzeli slovenski ZNPPol, se pogovarjali o vrstah prisilnih sredstev, posebno pozornost pa posvetili tudi električnemu paralizatorju. Govorili smo še o primerih ravnanja z begunci in se pogovarjali o nadzoru nad delom policistov med protesti.

V normativnem okvirju, ki se nanaša na policijo, je v letu 2022 ponovno prišlo do sprememb. Tako je bila sprejeta novela Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol-H), ki določa organizacijo, delovanje in vodenje Policije ter posebnosti delovno-pravnih razmerij zaposlenih v Policiji, njihove pravice in obveznosti. Ta zakon sicer opredeljuje tudi razmerje MNZ do Policije in ureja delovanje pomožne policije. Že nekaj časa se pripravlja tudi novela ZNPPol. Ta (poleg nekaterih drugih predpisov) določa naloge in pooblastila policije, ki jih policija opravlja zaradi zagotavljanja temeljnih dolžnosti policije, ki obsegajo zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države. V postopku priprave novele tega zakona je sodeloval tudi Varuh s svojimi pripombami, zlasti v tistem delu predlagane zakonske ureditve, za katerega z vidika dosedanje obravnave pobud pri Varuhu ocenjujemo, da utegne imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na pravno varnost v Republiki Sloveniji.

2.20.1.2 Zasebno varovanje, detektivi in redarji

Na tem podpodročju smo pobudnikom predvsem pojasnjevali naloge in ukrepanje varnostnikov, upravičenja detektivov ter pooblastila redarjev in možne pritožbene poti. Če se pobudniki po posredovanju potrebnih pojasnil pozneje na nas niso več obrnili, postopka v zadevah nismo mogli nadaljevati. Varuh tu-

di sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v teh primerih. Pobude, ki so bile povezane s postopanjem redarjev, so se predvsem nanašale na njihovo vlogo prekrškovnega organa (več o tem zato v delu tega poročila, ki se nanaša na obravnavo prekrškov).



Ob obravnavanju zadev na tem področju pa **še naprej ostaja odprto vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov, redarjev in tudi detektivov**. To problematiko v primeru slednjih naslavlja **osnutek predloga Zakona o detektivski dejavnosti** (EVA 2022-1711-0033) – predlog zakona. MNZ je v dopisu ob posredovanju osnutka predloga tega zakona v strokovno usklajevanje pojasnilo, da se predlagane normativne rešitve (ki zaradi kompleksnosti in obsežnosti narekujejo sprejem novega zakona) nanašajo zlasti na:

- celovitejšo ureditev dopustnih statusnih oblik, v katerih se lahko opravlja detektivska dejavnost,
- nadgradnjo pogojev za fizične in pravne osebe za opravljanje detektivske dejavnosti,
- določitev konstitutivnosti vpisa (in izbrisa) detektivov, zaposlenih detektivov, detektivov podjetnikov in detektivskih družb v evidenco detektivov oziroma evidenco detektivskih družb,
- celovitejšo ureditev pristojnosti, organizacije in delovanja Detektivske zbornice Republike Slovenije,
- nadgradnjo ureditve strokovnega nadzora nad delom detektivov,
- nadgradnjo ureditve disciplinske odgovornosti detektivov,
- nadgradnjo instituta varnostnega preverjanja detektivov ter ureditev instituta mirovanja statusa detektiva,
- nadgradnjo ureditve upravičenj detektivov,
- ureditev postopka pritožb zoper delo detektivov,
- krepitev inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določb zakona in
- nadgradnjo določb o evidencah, ki jih vodijo zbornica in detektivi.

Posredovano gradivo smo skrbno preučili. V svojem odgovoru se je Varuh predvsem osredotočil na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere smo (glede na dosedanje obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja) ocenili, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na pravno varnost v Republiki Sloveniji.

Poudarili smo, da se **Varuh zavzema za sistemsko urejenost detektivske dejavnosti, da se tudi na tem področju zagotovi dosledno spoštovanje zakonitosti, človekovih pravic in svoboščin ter načel pravne države ob poudarjenem izobraževanju, rednem usposabljanju in izpopolnjevanju detektivov.** Gre za občutljivo dejavnost, saj omogoča tudi posege v človekove pravice in temeljenje svoboščine posameznika, zato je prav, da jo država tudi ureja in nadzoruje s svojimi organi. Ob tem so potrebna ustrezna in zadostna jamstva, ki bodo učinkovito preprečevala morebitne zlorabe. Zato mora biti to področje nujno urejeno določno in nedvoumno, hkrati pa morata biti zagotovljena učinkovit nadzor in ukrepanje v primeru nepravilnosti.

Tudi na tem področju morajo biti zakonske določbe razumljive in jasno oblikovane. Tako morajo biti tudi jasno opredeljena opravičenja, ki jih smejo opravljati detektivi v razmerju do nalog, ki so zaupane državi in njenim organom. Zato smo **pozdravili odločitev za vsebinsko nadgradnjo posameznih institutov ter odpravo posameznih ugotovljenih pomanjkljivosti v normativni ureditvi delovanja detektivov, še posebej v delu, ki se nanaša na opravičenja detektivov.** Ker pa v tej zvezi v zadnjem času pri Varuhu nismo obravnavali nobenih zadev, smo napovedali, da se bomo do predlaganih zakonskih rešitev v tem delu opredeljevali, če bo to terjala obravnava posameznih pobud pri Varuhu. V odgovoru se je Varuh zato osredotočil na ureditev pritožbenega postopka zoper detektive (IX. poglavje predloga zakona).

Potrebo za jasno ureditev pritožbenega postopka smo iz obravnavanih zadev ugotavljali tudi pri Varuhu, saj je prav, da se posameznika, ki ni zadovoljen z ravnanjem detektiva, sliši, oziroma, da se zatrjevane kršitve obravnavajo tudi na podlagi njegove iniciative. Kot izhaja iz obrazložitve predloga zakona, je na potrebo po ureditvi posebnega pritožbenega postopka zoper delo detektivov pokazalo tudi prvo vmesno poročilo delovne skupine v okviru raziskovalnega projekta Fakultete za varnostne vede, v zvezi z učinkovitim pritožbenim mehanizmom nad delom občinskih redarjev, varnostnikov in detektivov.

Pri odločitvi za ureditev neformalnega pritožbenega postopka je seveda potrebna jasna razmejitev med strokovnim nadzorom nad delom detektivov, ureditvijo disciplinske odgovornosti detektivov in drugimi formalnimi mehanizma nadzora. Zato predvidevamo, da bo postopek o ugotavljanju disciplinske odgovornosti detektivov temu ustrezno prilagojen tudi v podzakonskih predpisih oziroma v aktih zbornice. Kot je navedeno v obrazložitvi predloga, se pritožbeni postopek zgleduje po podobnih pritožbenih postopkih zoper ravnanja policistov in uradnih oseb finančne uprave, vendar ugotavljamo, da je v ZNPPol pritožbeni postopek urejen precej bolj podrobno. Zato smo opozorili, da je potreben razmislek o tem, da se predvideni pritožbeni postopek v predlogu zakona podrobneje opredeli tudi v podzakonskem predpisu oziroma v aktih zbornice, čeprav predlog zakona o tem (še) ne vsebuje nobene določbe.

Nadalje smo ugotavljali, da **v predlogu zakona ni določen rok za vložitev pritožbe.** V obrazložitvi predloga zakona je bilo v tej zvezi pojasnjeno, da rok ni določen, ker „je glede na naravo dela detektiva povsem mogoče, da bo oseba



zoper katero je detektiv izvajal upravičenje, domnevne kršitve zaznala lahko šele kasneje, v okviru drugih postopkov, ki bodo začeti (tudi) na podlagi ugotovitev detektiva ...". Praviloma je za vložitev pravnega sredstva določen (vsaj) subjektivni rok, torej rok, ki se računa od tistega časovnega trenutka, ko je prizadeti posameznik zvedel za določen dogodek, od katerega dalje teče rok, zato obrazložitvi pripravljavca predloga zakona težko sledimo. Če se dejansko ne želi določiti objektivnega roka, smo menili, da bi bilo treba določiti vsaj subjektivni rok za vložitev pritožbe, saj ta nenazadnje pripomore k pospešitvi in koncentraciji postopka.

Dobro je, da predlog zakona pri sestavi pritožbene komisije predvideva tudi vključitev zunanjih članov (predstavnik MNZ in strokovnjaka s področja varnostnih ved, ki ni član zbornice ali zaposlen na ministrstvu), kar je gotovo lahko prispevek k zagotovitvi nepristranskosti in objektivnosti ter strokovnosti pritožbenega postopka. Menili smo, da bi zagotavljanju nepristranskosti, objektivnosti in strokovnosti moral slediti tudi izbor teh (zunanjih) članov, vendar predlog zakona o tem ni vseboval nobenih meril.

Pomembna je tudi možnost, da lahko v pritožbenem postopku za ugotovitev dejanskega stanja sodelujejo tudi druge osebe in strokovnjaki. Predlog zakona pa je določal, da članom komisije in drugim udeležencem pritožbenega postopka ne pripada pravica do povračila stroškov. Glede na to, da lahko v pritožbenem postopku sodelujejo tudi druge osebe in strokovnjaki (drugi odstavek 50. člena), pri čemer (če prav razumemo) naj bi bili vsi udeleženci postopka skladno z 51. členom predlaganega zakona opozorjeni, da jim ne pripada pravica do povračila stroškov, to pomeni, da bodo lahko druge osebe in strokovnjaki svoje sodelovanje v postopku tudi zavrnili. Za zagotovitev nepristranskosti, neodvisnosti in strokovnosti je lahko sodelovanje drugih oseb in strokovnjakov ključno, zato bi bilo morda smiselno razmisliti, da se vsaj tem udeležencem povrne stroške. ZNPPol npr. pravico do povrnitve stroškov udeležbe na seji senata daje predstavnikom javnosti in strokovnjakom, ki niso zaposleni v policiji ali na MNZ.

Predlog zakona je določal tudi, da zbornica in ministrstvo ukrepata v skladu s pristojnostmi, če se v pritožbenem postopku ugotovijo kršitve detektiva, ki so predmet drugih postopkov. Nič pa ni bilo določeno za primer, če se ugotovijo kršitve oziroma druge nepravilnosti, ki niso predmet drugih postopkov, oziroma nasploh o posledicah oziroma ukrepih v primeru ugotovitve, da gre za utemeljeno pritožbo. Zato smo menili, da je predlog zakona v tem delu pomanjkljiv, saj je treba zagotoviti smiselnost in učinkovitost pritožbenega postopka za varovanje pravic posameznika.

MNZ smo predlagali, da se do teh pripomb Varuha opredeli in jih upošteva v nadaljnjem postopku priprave predloga zakona.

2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Tudi tokrat lahko ugotovimo, da zlasti **MNZ in Policija v večini primerov upoštevata naša priporočila in predloge.**



S **priporočilom št. 23 (2021)**, ki predstavlja stalno nalogo, je Varuh MNZ priporočal, da se v okviru usposabljanja uslužbencev Policije, ki vodijo pomiritvene postopke po ZNPPol, posebno pozornost nameni tudi temu, da bo pooblaščen oseba, ki vodi obravnavo, udeležencem postopka v čim večji meri omogočila spremljanje poteka nastajanja zapisnika o pomiritvenem postopku in v zapisniku tudi ustrezno zabeležila izjave udeležencev, podane na naroku. Po pojasnilu MNZ se v obdobju covida-19 usposabljanja vodijo pomiritvenih postopkov niso izvajala, so se pa pričela izvajati v prvi polovici leta 2022. **Tako je spodbudno, da je bilo v letu 2022 izvedeno več usposabljanj, na katerih je bilo usposobljenih večje število načelnikov in njihovih pomočnikov.** V okviru usposabljanj so bili vodje pomiritvenih postopkov opozorjeni in usposobljeni za ustrezno vodenje pomiritvenih postopkov kot tudi ustrezno pisanje Zapisnikov o pomiritvenem postopku v skladu z ZUP. Z namenom ustrezne obravnave je Sektor za pritožbe zoper policijo povečal tudi število monitoringov pomiritvenih postopkov in na enote podal več usmeritev za delo v pritožbenih postopkih. **Upoštevajoč navedeno in odsotnost pobud, ki bi opozarjale na nasprotno, ugotavljamo, da se priporočilo uresničuje.**



S **priporočilom št. 24 (2021)** je Varuh MNZ in Policiji priporočal skrbno presojo vsake prejete vloge, ki vsebuje očitke zoper delo policistov, in ob izpolnjenih pogojih za obravnavanje v pritožbenem postopku njeno obravnavo po postopku, kot ga za reševanje pritožb zoper ravnanje policistov predpisuje ZNPPol. Glede tega priporočila, ki prav tako predstavlja stalno nalogo, je MNZ pojasnilo, da se vsaka vloga skrbno preuči in se ob izpolnjevanju pogojev tudi obravnava v pritožbenem postopku v skladu z ZNPPol. Vse vloge, poslane na MNZ, se po novem pošiljajo na uradni predal MNZ (gp.mnz@gov.si) in ne kot predhodno neposredno na predal Sektorja za pritožbe zoper policijo, z namenom, da ne bi prišlo do spregleda pritožbe. Prav tako je bila Policija opozorjena na pravočasno in ustrezno odstopanje posameznih vlog, če so iz vloge razvidni elementi pritožbe zoper policijo po ZNPPol. **Tudi ta odziv kaže na to, da se priporočilo uresničuje.**



Stalno nalogo za policijo predstavlja tudi **priporočilo št. 25 (2021)**, s katerim je Varuh Policiji priporočal, da v vsakem primeru skrbno presodi, ali interes pravičnosti terja, da se osebi v postopku v skladu z ZKP postavi zagovornik na stroške države. V odzivu na to priporočilo je MNZ pojasnilo, da normativna opredelitev „interesa pravičnosti“ v ZKP spada pod pristojnost Ministrstva za pravosodje. Vsak primer pa je treba presojati posebej ozirajoč se na konkretne okoliščine primera in osebe, ki bi takšno pomoč v interesu pravičnosti potrebovale. Glede na to, da interes pravičnosti ni podrobneje urejen v ZKP, je to tako

pri odvzemu prostosti kot zaslišanju osumljenca po četrtem odstavku 148. člena ZKP v zvezi s 148.a členom ZKP praviloma prepuščeno reševanju v konkretni situaciji.

Pri tem je poleg določb v 4. členu ZKP med dostopnimi dokumenti na intranetu policije to izpostavljeno tudi v:

- brošuri „Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost“, dostopni na intranetu policije, kjer je zapisano tudi: „Če si oseba, ki ji je vzeta prostost, glede na svoje premoženjske razmere ne more zagotoviti zagovornika sama, ji ga na njeno zahtevo in stroške države postavi policija, če ugotovi, da je zagotovitev zagovornika v interesu pravičnosti „; in
- priročniku za izvajanje policijskih pridržanj.

Vsak osumljenec, ki mu je odvzeta prostost, je v skladu s 4. členom ZKP seznanjen, da če si glede na premoženjske razmere ne more zagotoviti zagovornika sam, mu ga na njegovo zahtevo in stroške države postavi policija, če je to v interesu pravičnosti. O tej pravici pa so poučeni pisno.

Mladoletniku se v primeru odvzema prostosti in pri preiskovalnih opravilih po odločbi sodišča (npr. hišna preiskava) ali pri zaslišanju osumljenega mladoletnika omogoči odvetnika, ki si ga lahko zagotovi sam oziroma mu ga zagotovi policija. V primeru, da si ga zagotovi sam, krije stroške sam, v primeru, da mu ga zagotovi policija po uradni dolžnosti, pa stroške krije policija. V slednjem primeru se izda sklep, ki je tudi podlaga za povračilo stroškov. **Dana zagotovila MNZ, da se priporočilo uresničuje, velja pozdraviti**, dejansko pa bo možno uresničitev priporočila v prihodnje preveriti ob obravnavanju pobud s to tematiko.



Več priporočil za delo policistov (ki predstavljajo stalno nalogo) pa je v letu 2021 Varuh izdal v zvezi z obvladovanjem pandemije bolezni covid-19. Tako je s **priporočilom št. 7 (2021)** policistom priporočal, da pri izvajanju varovanja javnih shodov dosledno skrbijo za to, da svoje naloge opravljajo v skladu s pravili stroke – torej profesionalno, strokovno in zakonito. Priporočilo pomeni stalno nalogo. MNZ je v tej zvezi pojasnilo, da si Policija permanentno prizadeva, da svoje delo opravlja strokovno, zakonito, sorazmerno in učinkovito, torej v skladu s pravili stroke. V ta namen policija sama in pa tudi z zunanjimi izvajalci organizira številna izobraževanja in strokovna usposabljanja, ki pa so v času razglašanih omejevalnih ukrepov zaradi covid-19 zastala. **Zato je spodbudno, da so se po sprostitvi ukrepov skladno s časovnimi in finančnimi zmožnostmi ponovno uvedli vsi prekinjeni procesi za izvedbo le-teh.** Na potrebo po upoštevanju tega priporočila opozarjajo **tudi naše ugotovitve iz obravnave vprašanja sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev proti množici pri izvajanju policijskih postopkov v okviru vzdrževanja javnega reda med spremljanjem neprijavljenega shoda v Ljubljani 5. 10. 2021**, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.



S **priporočilom št. 8 (2021)** je Varuh priporočal, da MNZ v sodelovanju s policijo zagotovi takšne razmere, ki bodo v čim večji meri prispevale k zmanjšanju tveganja diskriminacijskega etičnega profiliranja. **Zato pozdravljamo sporočilo MNZ, da bo Policija v svojih izobraževalnih procesih temu področju namenila dodatno pozornost.** Tematika bo med drugim uvrščena na vsakoletno usposabljanje pomočnikov načelnikov policijskih postaj, policijske enote pa bodo še naprej spremljale trende ugotavljanja identifikacijskih postopkov v policijskih postopkih.



S **priporočilom št. 9 (2021)** je Varuh priporočal, da policija v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb zaradi nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 vselej skrbno izbere sankcijo za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. V zvezi s to stalno nalogo je MNZ pojasnilo, da ZNPPol v 14. členu jasno opredeljuje načelo enake obravnave in pogoje, v katerih se policijska naloga ali pooblastilo lahko izvedeta. Opozorilo lahko izreče policist, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če policist oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Da lahko govorimo o prekršku neznatnega pomena, pa mora biti prekršek storjen v takih okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega in pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica ali je ta neznatna. Okoliščine, ki delajo prekršek posebno lahek, so lahko objektivne ali subjektivne. Če policist ugotovi, da je posameznik storil prekršek, ki izpolnjuje kriterije za prekršek neznatnega pomena, pa ni nobene od zakonsko določenih okoliščin, ki bi omogočale utemeljitev dejstva, da postopek ni smotrni, lahko policist namesto izreka sankcije kršitelja opozori (to je diskrecijska pravica policista, ki v konkretnem primeru oceni, ali je opozorilo zadosten ukrep glede na pomen dejanja).

Po napovedi MNZ je in bo Policija tudi v prihodnje obravnavanemu sklopu namenila posebno pozornost in potreben čas v okviru vsakokratnih izobraževanj in usposabljanj pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov tako s V. kot tudi s VI. ravno izobrazbe.



Stalno nalogo predstavlja tudi **priporočilo št. 26 (2021)**, s katerim je Varuh redarjem priporočal, da upoštevajoč poseben položaj brezdomnih oseb v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi teh oseb vselej skrbno izberejo sankcije za prekršek, oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. MP je pojasnilo, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena Ustave), kar velja tudi za prekrškovne organe, ki so v skladu z drugim odstavkom 45. člena Zakona o prekrških (ZP-1) upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških.

Prekrškovni organi morajo pri vodenju in odločanju v prekrškovnem postopku ravnati v skladu s sistemskim zakonom, ki v Republiki Sloveniji ureja prekrškovno pravo – ZP-1, saj tretji odstavek 1. člena ZP-1 določa, da določbe prvega dela ZP-1 (materialnopravne določbe) veljajo za vse prekrške.

Navedeno po stališču MP pomeni, da morajo vsi prekrškovni organi (ne le občinski redarji) uporabljati vse materialne in procesne institute iz ZP-1, te pa ustrezno aplicirati na konkretno kršitev predpisov, ki je določena kot prekršek. Poleg instituta opozorila (53. člen ZP-1), katerega uporabo je redarjem priporočil Varuh, bi bilo upoštevanje stališča MP, glede na konkretne okoliščine primera v primeru obravnave »kampiranja« brezdomcev kot prekrška iz Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1), mogoče uporabiti tudi npr. institut opomina (21. člen ZP-1), pa tudi druge institute – morda celo institut skrajne sile (32. člen Kazenskega zakonika v zvezi z 8. členom ZP-1).

Pri tem je bistveno, da se v prekrškovnem postopku ob upoštevanju načela enakosti (14. člen Ustave) upoštevajo tudi vsa jamstva, ki jih domnevnim storilcem zagotavljata Ustava, ZP-1 in mednarodni predpisi, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, ter ustrezno (učinkovito) naslavlja problematiko, ki sicer vodi v izvrševanje kaznivih ravnanj brezdomcev (»kampiranje« kot kršitev (prekršek iz) ZJRM-1 s strani brezdomcev se npr. naslavlja na način, da se tem osebam zagotavlja zadostno število postelj, da se jim s socialno politiko omogoča, da niso več brezdomni, itd.).

2.20.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev smo pripravili naslednje priporočilo za MNZ:



61. Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da v sodelovanju s Policijo sprejme (dodatne) ukrepe za zagotovitev sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev proti množici.

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev smo pripravili tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

15 (stalna naloga). Varuh Policiji priporoča, da skladno z ugotovitvami, ki izhajajo iz pritožbenih postopkov po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih na Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), skrbno izvaja vse predlagane ukrepe MNZ za izboljšanje dela policistov pri izvajanju policijskih nalog.



16 (stalna naloga). Varuh Policiji priporoča, da skrbi za ažurno preiskovanje kaznivih dejanj in obveščanje pristojnega državnega tožilca o zbranih obvestilih in dokazih.

17 (stalna naloga). Varuh policistom priporoča, da pri odvzemu prostosti ravnajo še posebno skrbno in dosledno spoštujejo vse pravice osumljenca, ki mu je odvzeta prostost.

2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev

Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov v letu 2022 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.20.4.1 Policijski postopki

- I. Reševanje pritožb zoper delo policistov
- II. Preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj
- III. Policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe
- IV. Ugotavljanje sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev proti množici na protestu



2.21

OKOLJE IN PROSTOR

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
		OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE		OD TEGA ŠT. REŠENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA		2021	2022											
17 Okolje in prostor	48	45	65	51	26	9	34,62 %	146	142	121	96	79,34 %	65,75 %	144
17.1 Posegi v okolje	25	26	40	23	13	6	46,15 %	75	87	70	49	70,00 %	65,33 %	74
17.2 Urejanje prostora	15	15	17	14	5	1	20,00 %	39	34	30	29	96,67 %	74,36 %	44
17.0 Ostalo	8	4	8	14	8	2	25,00 %	32	21	21	18	85,71 %	56,25 %	26

2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V primerjavi s predhodnim letom smo na področju okolja in prostora prejeli za približno petino manj pobud, še vedno pa jih je bilo skoraj 100. Da gre še vedno za eno od številčno močnejših področij, priča tudi dejstvo, da je bilo na njem tokrat obravnavanih skupno 144 zadev.

Vsebinsko je izrazito **prevladovala problematika hrupa**, v precej (preostalih) zadevah se je problematiziralo **neodzivnost pristojnega organa**, aktualna so bila seveda še vedno tudi vprašanja v zvezi z **vodo**. Tem trem prepoznanim skupnim imenovalcem obravnavanih okoljskih zadev spodaj namenimo posebne razdelke.

Lani smo nekoliko podrobneje predstavili Varuhove kritike na račun **ravnjanja pripravljavcev predpisov, ki se vse prevečkrat ne kaže za skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov (kratki roki za**

javno obravnavo, naknadno bistveno dopolnjevanje predlogov predpisov in njihove pomanjkljive obrazložitve). Na tovrstne prakse je varuh opozoril tudi posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda ob njunem srečanju oktobra 2022 (podobno je npr. tudi že na junijskem delovnem srečanju s predstavniki nevladnih organizacij, ki skrbijo za uresničevanje pravic s področja okolja in prostora, poudarjal nujnost transparentnosti postopkov in sodelovanja javnosti v njih). V tokrat poročanem letu se sicer ni izrazilo veliko konkretnih tovrstnih pomanjkljivosti, kar glede na ne zelo pestro normativno dogajanje na področju v tem obdobju niti ne preseneča. Vendar to nikakor ne pomeni, da predmetna problematika sploh ni več aktualna. V okviru postopka obravnave očitkov o spornosti *Uredbe o koncesijah za rabo vode za odvzem naplavin na delih reke Save, Save Dolinke, Soče, Tolminke in Bače* je Varuh npr. ugotovil, da v postopku priprave njenega predloga **MOP ni zagotovilo pogojev za učinkovito sodelovanje javnosti in s tem ni ravnalo skladno s 44. členom URS (problematično pa je to seveda bilo tudi z vidika uresničevanja temeljnega cilja Aarhuške konvencije** (po našem mnenju namreč le dejstvo odsotnosti odklonilnih mnenj med javno obravnavo ter medresorskim usklajevanjem samo po sebi ne more legitimirati pomanjkljivo pripravljene osnutka predpisa z vidika zagotovitve možnosti javnosti, da pri njegovem (so)oblikovanju učinkovito sodeluje, saj ne gre pričakovati učinkovitega sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov brez dostopnih stvarnih strokovnih podlag, ki naj bi predlagatelju nudile podlago za sprejem določenih normodajnih rešitev)). Varuh je tako tudi v letu 2022 (ponovno) predlagal MOP, da v luči ponavljajočih se istovrstnih nepravilnostih z vidika ustrezne izvedbe postopkov vključevanja javnosti v pripravo predpisov svoj pristop ponovno temeljito pretehta in sprejme ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. 18.5-1/2022.



Varuh mora biti v kontekstu normativne dejavnosti kritičen tudi do vrste dosedanjih vlad. Na obveznost priprave podzakonskih aktov po Zakonu o divjadi in lovstvu (ZDLov-1) smo opozorili že v več svojih letnih poročilih (npr. Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2019, str. 227, in Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2020, str. 368). Omenjeni zakon je bil sprejet na seji Državnega zbora Republike Slovenije 27. 1. 2004, v Uradnem listu Republike Slovenije pa je bil objavljen 20. 2. 2004. Sedmi odstavek 52. člena, po katerem vlada predpiše natančnejše kriterije za opredelitev vrst škod iz predhodnih odstavkov tega člena ter metode in merila za ugotavljanje njihove višine, je ostal vse od sprejema zakona (kljub več vmesnim spremembam in dopolnitvam zakona) nespremenjen. **MKGP pa še vse do konca leta 2022 ni pripravilo potrebnega, za realizacijo vladi naloženega s sedmim odstavkom 52. člena ZDLov-1 in se s tem zdaj zamuja že skoraj dve desetletji. Takšno ravnanje izvršilne veje oblasti je seveda problematično z vidika vrste ustavnih načel, začeni s tistim, da je Slovenija pravna država (2. člen URS).** Jasno bi moralo tudi biti, da morebitna nesoglasja med tako ali drugače vpletenimi deležniki (po pojasnilih MKGP so se po nasprotovanju KGZS odločili, da se zakonodajalcu ne predlaga črtanja navedenega odstavka, četudi je omenjeno ministrstvo na stališču, da je odškodninsko področje dovolj



dobro urejeno že v ZDLov-1 in sprejemanje podzakonskega predpisa sploh ni potrebno) ne morejo razbremeniti naslovnika nedvoumne zakonske dolžnosti. Mora jo namreč ali izpolniti ali pa doseči potrebne zakonodajne spremembe (v tem primeru črtanje predmetne določbe). 17.0-3/2021.



Priporočilo št. 62: Varuh priporoča Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da na podlagi drugega odstavka 58. člena ZDU-1 zahteva, da vlada zavzame stališče oziroma mu da usmeritve glede (ne)sprejema podzakonskega predpisa iz sedmega odstavka 52. člena ZDLov-1 in da nato skladno s tem vladnim stališčem oziroma usmeritvami pripravi predlog potrebnega splošnega pravnega akta (podzakonskega predpisa ali pa novele zakona) za vlado.

O nesprejemljivih praksah v zvezi s sodelovanjem javnosti pri okoljskem odločanju, konkretno glede priprave *Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju*, pa se je izreklo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, o čemer podrobneje pišemo v spodnjem razdelku o hrupu.



Na drugi strani pa lahko npr. izpostavimo, da je **prišlo tudi že do dobrodošlega normativnega premika** s tem, ko je vlada izdala *Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja* (Uradni list RS, št. 48/22). S to spremembo so bili določeni ukrepi in postopki za preprečevanje ali zmanjševanje onesnaženosti zraka z vonjem, za nekatere dejavnosti (npr. naprave za proizvodnjo komposta, biološko obdelavo odpadkov, sušenje odpadkov, sušenje blata iz čistilnih naprav, mehansko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov ali odpadkov podobne sestave) pa so predpisane tudi mejne koncentracije vonja. Pripravo predpisa, s katerim se bo uredilo področje izpustov smradu v okolje, je Varuh priporočil tudi v več svojih letnih poročilih (nazadnje v lanskoletnem, gl. str. 317).



Vsaj nekaj besed želimo nameniti tudi **dolgoletni problematiki sanacije degradiranih območij**. Varuh je že večkrat izpostavljal problematiko anhovske, soške in zgornje mežiške doline ter Celjske kotline in pristojne opozarjal na potrebne rešitve. Pri teh je seveda **nujno poglobljeno sodelovanje na medresorski ravni in vključevanje lokalne skupnosti ter gospodarstva**. Spodbudno je sicer, da novi ZVO-2, sprejet v letu 2022, vključuje tudi poglavje o sanaciji okolja, onesnaženega zaradi razpršenih virov onesnaževanja, kot vselej pa bo kajpada tudi tu bistveno, kako bo ta zakonska materija zaživela v praksi.



Izpostaviti gre tudi še dvoje, **kar se navezuje na mednarodnopravni kontekst**. Kot prvo, **Republika Slovenija je naposled ratificirala tudi Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov (ETS, št. 205)**, o čemer več pišemo v razdelku o dostopu do informacij javnega značaja, v okviru poglavja o svobodi izražanja (za več o tem v tokratnem letnem poročilu gl. razdelek 2.12.1;



Posebej o dostopu do informacij javnega značaja), tu pa pristavljamo le še, da je dostop do uradnih dokumentov seveda pomemben tudi za uresničevanje pravice do zdravega in trajnostnega okolja. Žal pa **še ni prišlo do ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (OP-ICESCR)**, ki jo je Varuh prav tako že večkrat priporočil (za več o tem v tokratnem letnem poročilu gl. razdelek 2.2.2; Priporočilo št. 14(2019)). Z ratifikacijo navedenega izbirnega protokola bi bilo žrtvam kršitev ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic omogočeno vlaganje pritožb na mednarodni ravni. Omenjeni pakt pa se v nekaterih pogledih nanaša tudi na pravico do zdravja in Varuh meni, da je življenje v zdravem okolju in ustreznih delovnih pogojih nujno spodbujati. V tej smeri se navezujemo predvsem na 7., 10., 11. in 12. člen, po katerem države pogodbenice priznavajo vsakomur pravico do najvišjega dosegljivega standarda fizičnega in mentalnega zdravja, pri čemer morajo ukrepi, s katerimi si prizadevajo za polno uresničitev te pravice, obsegati tudi tiste, ki so npr. potrebni za izboljšanje vseh oblik higiene okolja in industrijske higiene ali pa za preprečevanje in zdravljenje epidemičnih, endemičnih, poklicnih in drugih bolezni in nadzor nad njimi.

2.21.1.1 Posebej o problematiki hrupa

Kot je znano, je Varuh v letu 2019 vložil zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti *Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju*, saj je menil, da je z njo kršenih več določb URS in da je v več členih tudi v nasprotju z ZVO-1. Ustavno sodišče Republike Slovenije pa je v mesecu juliju (konkretno 6. 7. 2022), sicer v postopku, začetem na pobudo nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju okolja, in treh posameznikov, ki živijo v neposredni bližini posameznih virov hrupa, izdalo ugotovitveno odločbo številka U-I-441/18-23, s katero je odločilo, da **je omenjena uredba v neskladju s 34.a členom ZVO-1 in posledično z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ter vladi naložilo, da v roku enega leta to neustavnost odpravi** (v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Varuha, pa je nato 17. 11. 2022 s sklepom številka U-I-48/19-8 sklenilo, da se vložena zahteva zavrže, ker je o ustavnosti in zakonitosti uredbe že odločilo, pri čemer da je šlo v omenjeni pobudi in zahtevi za uveljavljanje enakih očitkov). Tudi **Varuhovi očitki na račun neustavnosti oziroma nezakonitosti uredbe so bili torej upravičeni**, bistveno pa je po naši oceni zlasti, da **je naposled tudi najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti presodil**, da je bil osnutek uredbe po zaključku javne obravnave dan v medresorsko usklajevanje, v njo pa so bile kot rezultat tega medresorskega usklajevanja vnesene vsebinsko pomembne izjeme in rešitve, s katerimi javnost ni bila seznanjena in na katere se zato ni mogla odzvati ter ni mogla dati mnenj in pripomb, ki bi jih bil pripravljavec dolžan v primeru sprejemljivosti na primeren način upoštevati pri pripravi. 17.0-4/2019.



Varuh je širši problematiki hrupa že v preteklih letih namenjal veliko pozornosti in je nanjo opozarjal tudi v rednih letnih poročilih o svojem delu¹, v katerih

¹ Gl. npr. Letno poročilo Varuha 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podroc>)



smo posebej izpostavljali tudi najbolj kritične primere. Že v Letnem poročilu Varuha za leto 2016² smo tako opozorili tudi, da **posamezne vrste motečega hrupa zakonsko sploh niso urejene (npr. nizkofrekvenčni hrup, pasji lajež, cerkveni zvonovi, klimatske naprave, toplotne črpalke in podobno). Vendar vse do danes do ustreznega normodajnega odziva na te naše ugotovitve še ni prišlo.**

ZVO-2 v točki 4.3 3. člena opredeljuje emisijo kot neposredno ali posredno izpuščanje ali oddajanje snovi v tekočem, plinastem ali trdnem stanju ali energije (hrup, vibracije, sevanje, toplota in svetloba) ali organizmov ali mikroorganizmov iz posameznega vira ali razpršenih virov v okolje. Vire onesnaževanja okolja s hrupom v 17. točki prvega odstavka 3. člena sicer našteva *Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju*, skladno z njo pa nadzor nad hrupom v okolju sicer izvaja Inšpekcija za okolje in naravo pri Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor – vendar velja opozoriti, da se pri tem nadzor izvaja samo za vire hrupa, ki so navedeni v uredbi (inšpekcija pa tudi ne izvaja meritev hrupa, temveč samo nadzira izvajanje uredbe). Tudi občine imajo na področju urejanja hrupa nekatere pristojnosti (npr. v primerih javnih prireditev, ki povzročajo večji hrup), vendar so ob tem seveda tudi omejene z nekaterimi predpisi. Številne občine so sicer v preteklosti imele določila v obliki občinskih odlokov npr. o tem, kdaj se smejo v strnjnem naselju uporabljati kosilnice ali druge hrupne naprave, namenjene vrtnim in hišnim opravilom, saj je *Uredba o hrupu v naravnem in življenjskem okolju* dejansko določala, da je uporaba le-teh dovoljena od ponedeljka do sobote med 8. in 19. uro, uporaba pa je bila prepovedana ob nedeljah in praznikih, ki so bili dela prosti dnevi. *Uredba o hrupu v naravnem in življenjskem okolju* je bila razveljavljena in nadomestila jo je zgoraj omenjena *Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju*, ki prej zapisanih časovnih omejitev ne pozna več. Dodati pa gre tudi še, da je povzročanje hrupa med drugim urejeno tudi z ZJRM-1, občinski odloki pa morajo temeljiti na zakonih in zakonitih predpisih – posamezna občina tako povzročanja hrupa ne more dodatno opredeljevati kot prekršek, saj je pravna materija zakonsko urejena. Tako so pravila, ki prebivalstvu zagotavljajo pravico do miru in počitka, tako ponoči kot v dnevnem času, določena v omenjenem ZJRM-1, ki določa tudi kazni, ki sledijo iz kršenja miru in počitka zaradi nedovoljenega hrupa, ki je lahko posledica dejavnosti fizičnih in pravnih oseb. Povzročanje hrupa je prekršek, ki ga stori, kdor na nedovoljen način med 22. in 6. uro moti mir ali počitek ljudi s hrupom. Za nadzor nad izvajanjem tega določila je pristojna policija.

Med vire onesnaževanja okolja s hrupom *Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju* tako npr. ne uvršča cerkvenih zvonov oziroma cerkva. Pri Varuhu še prejemamo pobude ljudi, ki se pritožujejo nad preglasnim bitjem cerkvenih zvonov in s tem povezano zatrjujejo kršitev njihove pravice do zdravega življenjskega okolja ipd. Tudi v letu 2022 smo prejeli takšno pobudo. Te ljudi skušamo tako zlasti v smislu iskanja realnih kratko- oziroma srednjeročnih re-

ja/221-okolje-in-prostor/); Letno poročilo Varuha 2018, str. 362–366; Letno poročilo Varuha 2017, str. 298; ipd.

2 Str. 244.

šitev usmerjati k iskanju kompromisa s predstojniki verskih skupnosti, tudi ob morebitni pomoči predstavnikov krajevne skupnosti oziroma občine v potencialni vlogi mediatorja. Izvensodna, neformalna in dogovorna pot reševanja tovrstnih konfliktov se namreč vsaj načeloma kaže za najbolj priporočljiv pristop (posameznik pa ima sicer seveda možnost zoper povzročitelja sprožiti nekatere civilnopravne postopke pred pristojnim sodiščem, vendar se to s stroškovnega, časovnega, pa tudi rezultatskega vidika ne kaže kot zelo priporočljivo).

Tudi hrup, ki nastaja pri izvajanju dejavnosti predšolske vzgoje, npr. ni hrup, ki bi ga urejala zdaj že večkrat omenjena *Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju*. Pobudniku, ki nam je pisal, ker da ga otroci iz bližnjega vrtca po cele dneve motijo pod oknom njegove spalnice, smo tako pojasnili, da bi bilo hrup, ki izvira iz sosednje nepremičnine, pod določenimi pogoji mogoče šteti za imisijo, vendar pa **sodna praksa³ vzgojo predšolskih otrok šteje med splošno koristne dejavnosti**. Pravna podlaga, ki ureja imisije, se nahaja v 75. členu⁴ SPZ in 133. členu⁵ OZ, relevanten pa je predvsem tretji odstavek 133. člena OZ, v katerem je določeno, da če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je mogoče zahtevati le povrnitev škode, ki presega običajne meje. Ključno je torej vprašanje, ali v konkretnem primeru pri izvajanju dejavnosti predšolske vzgoje prihaja do imisij, ki presegajo običajne meje in ali je zaradi tega prišlo do pravno priznane škode. Standard običajne meje pa je pravni standard, ki ga mora zapolniti sodišče v vsakem konkretnem primeru⁶. Glede pravno priznane škode pa gre izpostaviti zlasti 132. člen OZ, v katerem je škoda definirana kot zmanjšanje premoženja (navadna škoda), preprečitev povečanja premoženja (izgubljeni dobiček), povzročitev telesnih ali duševnih bolečin ali strahu drugemu ter okrnitev ugleda pravne osebe (nepremoženjska škoda). Skladno s 179. členom pa denarna odškodnina za pretrpljene duševne bolečine pripada posamezniku v primeru duševnih bolečin zaradi zmanjšanja življenjske aktivnosti, skaženosti, razžalitve dobrega imena in časti ali okrnitve osebne svobode ali osebnostne pravice ali smrti bližnjega.

Uvršča pa *Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju* med vire onesnaževanja s hrupom npr. objekt za športne ali druge javne prireditve in gostinski ali zabaviščni lokal, ki zunaj stavbe uporablja zvočne naprave. Kot vsako leto smo tudi tokrat prejeli nekaj pobud v zvezi s preglasnim obratovanjem gostinskih obratov oziroma takšnimi ali drugačnimi prireditvami oziroma zabavami. V takšnih primerih pobudnikom zlasti podajamo pojasnila o tem, da nadzor nad izvajanjem določb omenjene uredbe izvajajo inšpektorji, pristojni za varstvo okolja pri IRSOP; o tem, da je za nadzor nad izvajanjem ZJRM-1, po

3 Gl. npr. sodbo VS RS II Ips 473/2001 z dne 30. 5. 2002.

4 Ta v prvem odstavku določa: »Lastnik nepremičnine mora pri uporabi nepremičnine opuščati dejanja in odpravljati vzroke, ki izvirajo iz njegove nepremičnine in otežujejo uporabo drugih nepremičnin čez mero, ki je glede na naravo in namen nepremičnine ter glede na krajevne razmere običajna ali povzročajo znatnejšo škodo (prepovedana imisija).«

5 Ta v prvem odstavku določa: »Vsakdo lahko zahteva od drugega, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, ter da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost, če nastanka vznemirjanja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi.«

6 Npr. sodba VS RS II Ips 105/2015 z dne 2. 3. 2017.

katerem se sankcionira motenje miru ali počitka ljudi s hrupom na nedovoljen način med 22. uro zvečer in 6. uro zjutraj, pristojna policija; posebej v zvezi z obratovanjem gostinskih obratov o tem, da je občina odgovorna, da v skladu z ZGos in *Pravilnikom o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost*, ter dodatno še z morebitnim svojim občinskim aktom uredi obratovalni čas gostinskih obratov – pri čemer uresničevanje določb ZGos oziroma omenjenega pravilnika nadzorujejo Tržni inšpektorat Republike Slovenije in policisti; in posebej v zvezi s prireditvami o tem, da je na podlagi prvega odstavka 9. člena ZJZ vlada izdala *Uredbo o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup*, ki določa kritične obremenitve okolja zaradi občasne emisije hrupa v okolje, ki jih povzročajo zvočne naprave na shodih in prireditvah, način in pogoje njihove uporabe ter način in pogoje uporabe zvočnih naprav ter druge ukrepe, ki jih morajo za njihovo uporabo izpolnjevati organizatorji shodov in prireditev, z namenom, da med shodom ali prireditvijo zaradi uporabe zvočnih naprav hrup ne presega kritičnih obremenitev okolja, določenih s to uredbo (skladno s prvim odstavkom 6. člena mora organizator prireditve za uporabo zvočne naprave na prireditvi pridobiti dovoljenje za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom v skladu z drugim odstavkom 94. člena ZVO-1).



Varuh se že dalj časa srečuje tudi s problematiko specifično glede izdajanja dovoljenj za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom. Težave izhajajo predvsem iz različnega in po naši oceni tudi mestoma napačnega razlaganja *Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup* (zlasti devetega odstavka 6. člena ter 10. in 11. člena), s strani občin ter njihovi nezadostni aktivnosti po 44. členu ZUP, po katerem mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. V tej zvezi smo ponovno prejeli pobude zlasti glede Mestne občine Novo Mesto in Mestne občine Ljubljana, sicer pa tudi še glede Mestne občine Ptuj, Občine Izola in Občine Litija.

V pričujočem letnem poročilu nekoliko pobliže predstavljamo le izkušnjo v zvezi z MOL. V eni izmed tovrstnih zadev smo med drugim lahko ugotovili, da se je enemu izmed lokalov v ožjem mestnem središču dovolila začasno čezmerna obremenitev okolja s hrupom zaradi uporabe zvočnih naprav na javni prireditvi, pri čemer je bilo to dovoljenje izdano za časovno obdobje šestih mesecev, za praktično neomejeno število prireditev v tem času (tovrstna dovoljenja v skladu s prvim odstavkom 94. člena ZVO-1 naj bi se izdajala kot izjema od splošne prepovedi čezmerne obremenitve s hrupom), v postopek izdaje dovoljenja za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom pa tudi ni na kakršenkoli način poskušala vključiti oseb, katerih pravni interes bi bil lahko prizadet. MOL nam je nato sicer zagotovila, da bodo skladno s priporočili iz mnenja Varuha v prihodnje pri izdaji novih dovoljenj ravnali v skladu s 94. členom ZVO-1 in 6. členom *Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup* ter upoštevali mnenje MOP o razlagi



devetega odstavka 6. člena že omenjene uredbe, ob tem pa tudi poskrbeli, da v postopek povabijo vse osebe, katerih pravni interes bi bil lahko prizadet, in da bodo v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice in pravne koristi bi lahko vplivala odločba – vendar smo nato v eni poznejših zadev (v kateri se je istemu lokalno ponovno izdalo dovoljenje za 19 prireditev, vse med 19.00 in 24.00) ugotovili, da **se MOL teh svojih zagotovil ni v ničemer držala**. Varuh je tako zavzel stališče, da je MOL s svojo pasivnostjo (ki je bila tudi v nasprotju z izrecnimi predhodnimi lastnimi zagotovili) kršila pravico bližnjih prebivalcev do zdravega življenjskega okolja, prav tako pa je neupravičeno otežila uresničevanje pravice bližnjih prebivalcev do pravnega sredstva, s tem pa tudi kršila načeli pravne predvidljivosti kot enega izmed temeljnih vidikov načela pravne države. Po oceni Varuha ravnanje MOL daje vtis, da vključitev posameznikov v sam postopek dojema kot (nepotrebno) oviro. O svojih ugotovitvah smo tudi javno poročali, z njimi pa smo seznanili tudi Upravno inšpekcijo. Pristojna inšpektorica je ugotovila več kršitev ter odredila ukrepe za njihovo odpravo, naposled pa je MOP zavrnilo predlog upravne inšpektorice za razveljavitev odločbe MOL po nadzorstveni pravici (razloge na strani MOP velja povzeti predvsem na restriktivni naravi izrednega pravnega sredstva – naj ne bi šlo za očitno kršitev materialnega prava, natančneje, po oceni MOP naj bi bilo možnih več razlag devetega odstavka 6. člena zgoraj že omenjene uredbe, pri čemer ne navede, katere to so oziroma kakšna drugačna interpretacija naj bi bila mogoča). Upravna inšpektorica je inšpekcijski postopek z izdajo zaključnega zapisnika zaključila. Pričakujemo, da bomo še naprej prejeli pobude v zvezi s tovrstno problematiko. 171-6/2020.

2.21.1.2 Posebej o pravici do pitne vode

Že leta ponavljamo priporočilo, da **naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo ustrezno urejali uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v Ustavi**. Rok za to se je sicer iztekel že maja leta 2018. Tudi na svetovni dan voda je moral tako varuh žal spomniti, da vpis v Ustavo ni dosegel zaželenih učinkov pri širjenju zavesti o pomenu pitne vode in so potrebni konkretni ukrepi in koraki. Predstavniki nevladnih organizacij, ki skrbijo za uresničevanje pravic s področja okolja in prostora, pa so na delovnem srečanju z varuhom v mesecu juniju sicer ocenjevali, da je referendum o pitni vodi vendarle nekoliko zaustavil draistično poseganje v okolje.

V vladinem odzivnem poročilu na naše prejšnje letno poročilo je bilo v tej zvezi navedeno, da je MOP pripravilo predlog ZGJSVO, ki sledi določbam 70.a člena URS (že sprejet in začel veljati pa je ZVO-2). Ministrstvo je napovedalo, da bo po njegovem sprejemu v roku, ki ga določa zakon, pripravilo podzakonske akte (uredbe in pravilnike), s katerimi bo podrobneje uredilo področje gospodarskih javnih služb varstva okolja, tudi področje oskrbe s pitno vodo.

2.21.1.3 Posebej o neodzivnosti pristojnih organov



Glede neodzivnosti pristojnih organov želimo na tem mestu v prvi vrsti izpostaviti ugotovljeno **dolgotrajno reševanje vlog na Eko skladu**. Slednji je v eni izmed zadev sicer konstruktivno pristopil k realizaciji Varuhovega priporočila glede izboljšanja poslovanja in ravnanja s strankami, a se je kmalu pokazalo, da zaostanki pri odločanju ostajajo. Tako smo ugotovili kršitev načela dobrega upravljanja zaradi **bistvene prekoračitve predvidenega roka za odločanje – povprečen čas reševanja prispele vloge je namreč znašal okoli osem mesecev, kar je glede na sicer predpisan 90-dnevni rok nedopustno dolgo**. Očitkov o dolgotrajnem odločanju o vlogah Eko sklad tudi ni zanimal, so pa obenem poudarili, da gre pri tem (le) za instrukcijski rok. Razloge za dolgotrajno odločanje so na skladu videli predvsem v zviševanju števila vlog, kar so pripisovali visokim subvencijam za zamenjavo malih kurilnih naprav, čemur pa ni sledila ustrezna kadrovska okrepitev. Učinki aktivnosti za zmanjševanje čakalnih dob naj bi bili vidni šele v letu 2023, saj naj bi ukrepi veljali za nove javne pozive. 17.0-4/2022.



Izstopala je tudi zadeva, v kateri je krajevna skupnost, kljub odvetniški pomoči, šele po pozivu Varuha uspela podati smiselna pojasnila. Očitalo se ji je neodzivnost v zvezi z izdanim soglasjem za gradnjo male vetrne elektrarne (pobudnica je problematizirala, da je krajevna skupnost v soglasje neupravičeno vključila nepremičnine v zasebni lasti brez soglasja lastnikov, pri čemer je **na svoj prvi tozadevni dopis odgovor prejela, odgovora na drugega (ki je izpostavljal pomanjkljivosti prvega) pa ne**. Varuh ravnanja krajevne skupnosti naposled ni mogel šteti za skladnega z načelom dobrega upravljanja, saj smo (po dveh poizvedbah) ugotovili njeno nepripravljenost ali pa nezmožnost svojo odločitev pravočasno in celostno obrazložiti. Glede na navedeno smo na podlagi 7. člena ZVarCP na krajevno skupnost naslovili predlog, da pobudnici nemudoma odgovori, občini pa smo predlagali, da z namenom preprečitve istovrstnih težav vzpostavi sodelovalni mehanizem, preko katerega lahko posamezna krajevna skupnost v primeru nastopa pravnih in strokovnih dilem v postopkih odločanja iz njihove pristojnosti pomoč v obliki pojasnil in napotil na učinkovit način poišče in tudi dobi v svoji matični občini. Po navedbah občine so temu nato tudi sledili. 17.1-13/2021.



Posebej pa želimo izpostaviti še zadevo, v kateri je **(medobčinski) inšpektorat svojo obveznost po 24. členu ZIN izpolnil šele po tretjem posredovanju Varuha**. Pobudnik je Skupni občinski upravi, Medobčinskemu inšpektoratu in redarstvu očital, da se ni odzval na njegovo prijavo o zapori občinske poti, ki vodi do pobudnikovega zemljišča. Kot smo med obravnavo zadeve ugotovili, je organ sicer obravnaval pobudnikovo prijavo in opravil inšpekcijski ogled, vendar pa o ustavitvi inšpekcijskega postopka ni obvestil prijavitelja. Vendar pa je inšpektorat tudi naš predlog napačno razumel in nato o ustavitvi inšpekcijskega postopka obvestil inšpekcijskega zavezanca, zaradi česar smo jih še opozorili, da se je na nas obrnil prijavitelj in ne inšpekcijski zavezanec. Inšpektorat je tako pobudnika šele po tretjem posredovanju Varuha obvestil o ustavitvi

inšpekcijskega postopka, a se je pri posredovanju teh informacij skliceval na prvo alinejo prvega odstavka 33. člena ZIN, ki inšpektorju ne daje podlage za informiranje prijavitelja o konkretnem inšpekcijskem postopku – podlago za tovrstno ravnanje namreč daje prvi odstavek 24. člena ZIN. 14.5-2/2022.

2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 77 (2020)** priporočil Ministrstvu za okolje in prostor, da trenutno načrtovane aktivnosti za revizijo Operativnega programa varstva pred hrupom (OPH) karseda pospeši, da hkrati opravi temeljito analizo vzrokov za dosedanje zaostanke in sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo v prihodnje zagotovili pravočasno sprejemanje OPH. Nazadnje je vlada v mesecu oktobru leta 2022 sprejela Operativni program varstva pred hrupom, s katerim se je nadomestilo tistega, sprejetega leta 2018. **Omenjeno priporočilo smo s tem začeli šteti za realizirano.**



S **priporočilom št. 78 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za okolje in prostor, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena URS. V vladinem odzivnem poročilu⁷ je bilo to priporočilo označeno kot delno realizirano, s pojasnilom, da s sprejemom *Uredbe o opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov* (Uradni list RS, št. 67/22) velja, da je sežiganje termična obdelava gorljivih komunalnih odpadkov v sežigalnici odpadkov iz predpisa, ki ureja sežigalnice odpadkov in naprave za sosežig odpadkov, z izkoriščanjem pridobljene zgorevalne toplote in proizvodnjo električne energije. Ministrstvo za okolje in prostor je v sodelovanju z Ministrstvom za zdravje v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta razpisalo projekt z naslovom *Ocena potencialnega vpliva sežiga in sosežiga odpadkov na zdravstvene posledice pri ljudeh: modelna študija na primeru cementarne Salonit Anhovo*. Postopki za izbiro izvajalca so takrat še potekali. **Priporočilo na tej točki štejemo za realizirano**, upoštevajoč naravo predmetne problematike pa bomo nanjo sicer še naprej posebno pozorni.



Tudi Varuhovo **priporočilo št. 79 (2020)** je bilo naslovljeno na Ministrstvo za okolje in prostor, in sicer da naj ob spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS) pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev ter glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati je Varuh Ministrstvu priporočil, da zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili tudi

⁷ Str. 103.

okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev. Iz razpoložljivih informacij⁸ je razvidno, da je bilo priporočilo doslej delno realizirano – naslovno ministrstvo naj bi skupaj z ostalimi deležniki sodelovalo pri sprejemu tehnične specifikacije za izvedbo meritev na kurilnih napravah na trdo gorivo, kakor tudi pri zagotavljanju ustreznih malih kurilnih naprav na slovenskem trgu. Za obe področji naj bi ministrstvo organiziralo usposabljanje, tako izvajalcev meritev kakor tudi inšpekcijskih služb. **Pri predmetnem priporočilu Varuh torej vztraja še naprej.**



Pri **priporočilu št. 145 (2019)**, da naj Ministrstvo za okolje in prostor pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje, pa vztrajati ne gre več, saj **je bilo realizirano**. Vlada je namreč izdala *Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja* (Uradni list RS, št. 48/22). S to spremembo uredbe so bili določeni ukrepi in postopki za preprečevanje ali zmanjševanje onesnaženosti zraka z vonjem. Za dejavnosti kot so naprave za proizvodnjo komposta, naprave za biološko obdelavo odpadkov, naprave za sušenje odpadkov, naprave za sušenje blata iz čistilnih naprav, naprave za mehansko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov ali odpadkov podobne sestave so predpisane tudi mejne koncentracije vonja, izmerjene z dinamično olfaktometrijo v skladu s standardom SIST EN 13725 ali drugim enakovrednim evropskim ali mednarodno priznanim standardom.

2.21.3 Nova priporočila

Varuh na področju okolja in prostora v tem letnem poročilu podaja naslednje novo priporočilo:



62. Varuh priporoča Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da na podlagi drugega odstavka 58. člena ZDU-1 zahteva, da vlada zavzame stališče oziroma mu da usmeritve glede (ne) sprejema podzakonskega predpisa iz sedmega odstavka 52. člena ZDLov-1 in da nato skladno s tem vladnim stališčem oziroma usmeritvami pripravi predlog potrebnega splošnega pravnega akta (podzakonskega predpisa ali novele zakona) za vlado.

8 Str. 103 odzivnega poročila vlade.

2.22

REGULIRANE DEJAVNOSTI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
18 Regulirane dejavnosti	57	52	26	26	14	2	14,29 %	93	92	59	78	132,20 %	83,87 %	135
18.1 Komunalno gospodarstvo	17	9	11	10	6		0,00 %	32	30	23	19	82,61 %	59,38 %	36
18.2 Komunikacije	12	18	0	2			0,00 %	11	23	7	20	0,00 %	181,82 %	32
18.3 Energetika	8	9	2	2	1		0,00 %	22	13	7	11	157,14 %	50,00 %	19
18.4 Promet	11	13	6	7	4	2	50,00 %	17	14	15	20	133,33 %	117,65 %	31
18.5 Koncesije	1	2	1	1			0,00 %	3	1	1	3	300,00 %	100,00 %	4
18.6 Licence	0		0				0,00 %	0	0	0	0	0,00 %	0,00 %	0
18.0 Ostalo	8	1	6	4	3		0,00 %	8	11	6	5	83,33 %	62,50 %	13

2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2022 je Varuh obravnaval skupno 135 zadev, tako ali drugače povezanih z reguliranimi dejavnostmi. Pri tem so prevladovale zadeve v zvezi s prometom, komunikacijami in komunalnim gospodarstvom, že četrto leto pa nismo prejeli nobene pobude v zvezi z licencami.

2.22.1.1 Posebej o komunalnem gospodarstvu

Bržkone kot najbolj vsebinsko pestro zadevo lahko izpostavimo tisto, v kateri je pobudnica – izvajalka pogrebne službe problematizirala **izvajanje prvih prevozov pokojnikov** oziroma 8. člena ZPPDej. Po njenem naj bi bila sporna ekskluzivna pravica do vseh prvih prevozov pokojnikov Pogrebnega podjetja Maribor, d.o.o., kljub drugačni dikciji 8. člena ZPPDej, šlo pa naj bi tudi za povečanje stroškov, ki naj bi jih takšna razlaga zakonske določbe prinašala svojim pokojnikom ter za kršitev pravice do proste gospodarske pobude manjših pogrebnih podjetij. Konkretno pobudo smo naposled ocenili kot neutemeljeno, upoštevajoč naslednje razloge.

ZPPDej v 8. členu med drugim podrobneje navaja, da »24-urna dežurna služba obsega vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe ali zdravstvenega zavoda zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, vključno z uporabo le-teh, če ta zakon ne določa drugače.« Na tej podlagi sprejet občinski *Odlok o načinu izvajanja obvezne občinske gospodarske javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe v Mestni občini Maribor*¹ pa omenjeno določbo v celoti povzema. MGRT je že leta 2018 in ponovno 16. 3. 2022 podalo pisno stališče, da je v skladu z zakonom samo izbrani izvajalec 24-urne javne službe tisti, ki je dolžan opraviti vsak prevoz iz kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe. V primeru, da je potrebna obdukcija, odvzem organov oziroma drugi postopki na pokojniku, pa obsega 24-urna dežurna služba tudi prevoze od kraja smrti do zdravstvenega zavoda zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca 24-urne dežurne službe (tako v primeru smrti na domu, v domovih starejših občanov, v bolnišnicah ali zaradi primera nezgodne smrti kjerkoli drugje). Edina izjema, da prevoz pokojnika od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca 24-urne dežurne službe ni potreben, je določena v šestem odstavku 9. člena ZPPDej v povezavi s tretjim odstavkom 39. člena, in sicer zgolj v primeru, če pokojnik umre doma, pokopališče pa nima mrliške vežice. V zvezi z razlago, ki jo zagovarja ministrstvo glede tolmačenja prvega odstavka 8. člena ZPPDej, so tudi že prejeli mnenje Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki ugotavlja, da je takšna razlaga ustrezna in da stališče, zavzeto v sodbi višjega sodišča², da je mogoča le jezikovna razlaga, po kateri 24-urna dežurna služba obsega prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe le, če se prevoz opravi zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku (in torej ne zajema vsakega prevoza od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe), ni pravilna in da sta glede na besedilo določbe mogoči dve različni jezikovni razlagi: prva, ki pritrjuje sodbi višjega sodišča, in druga, da se omenjeni razlogi, uvedeni z besedo "zaradi" (obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku), nanašajo le na prevoz od kraja smrti do zdravstvenega zavoda. Glede na to, da je na primer obdukcija mogoča le v zdravstvenem zavodu in ne pri izvajalcu 24-urne javne službe, je v takem primeru nesmiselna razlaga, da se dostavek z navedenimi primeri (razlogi, na primer obdukcije, odvzema organov) nanaša tudi na primer, ko gre za prevoz od kraja smrti do izvajalca javne službe.

Pomembno je poudariti tudi, da je pred sprejetjem ZPPDej veljala ureditev po ZPPDUP³ in ZGJS⁴, ki je določala, da sta bili pokopališka in pogrebna dejavnost (kot enovita dejavnost) ter dejavnost urejanja pokopališč obvezni lokalni gospodarski javni službi. Organiziranje opravljanja obeh je bila izvirna pristojnost občine, ki je samostojno in avtonomno odločila, v kateri od zakonsko dovoljenih oblik bo javno službo opravljala ter jo podrobneje normativno uredila

1 Medobčinski uradni vestnik, št. 2/22.

2 Gre za sodbo Višjega sodišča v Mariboru PRp 25/2021.

3 Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list Republike Slovenije, št. 26/90.

4 Uradni list Republike Slovenije, št. 32/93 in 57/11.

v okviru veljavne zakonodaje. Pravno ureditev storitev pokopališke, pogrebne dejavnosti in dejavnosti urejanja pokopališč pred sprejetjem ZPPDej je sicer Ustavno sodišče Republike Slovenije podrobneje analiziralo v odločbi št. U-I-223/16, v odločbi št. U-I-89/97 pa je presojalo skladnost takšne ureditve s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena URS. Sprejelo je stališče, da je zakonodajalec s sprejetjem ZGJS pokopališko in pogrebno dejavnost določil za javno gospodarsko službo in v skladu z javno koristjo omejil svobodno gospodarsko pobudo. Temu stališču je sledilo tudi z odločbo št. U-I-48/97 z upoštevanjem argumenta, da gre za dejavnosti, ki jih iz pietetnih, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu.

Z novim ZPPDej (drugi odstavek 5. člena) pa je zakonodajalec določil, da se bo večina storitev, povezanih s smrtjo posameznika in izvedbo pogreba, opravljala na trgu – pogrebno dejavnost (razen pogrebne dejavnosti 24-urne dežurne službe) je prestavil iz javne sfere, v kateri jo je izvajala lokalna oblast v pravnem režimu obveznih javnih gospodarskih služb, v zasebno sfero, v kateri jo izvajajo gospodarski subjekti v tržnem pravnem režimu. Gre za storitve prevoza pokojnika (razen 24-urne dežurne službe), priprave pokojnika, upepelitve pokojnika ter priprave in izvedbe pogreba; v obliki obvezne javne službe pa se je ohranilo pogrebno dejavnost 24-urne dežurne službe, za organizacijo katere so pristojne občine. Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva⁵, je zakonodajalec iskal kompromisno rešitev med zagovorniki pogrebne dejavnosti kot občinske gospodarske javne službe in pogrebne dejavnosti kot tržne dejavnosti. Ob tem pa se je tudi že v ustavnosodni praksi ugotovilo (že omenjeni odločbi št. U-I-89/97 in št. U-I-48/97), da je pri vseh storitvah pogrebne in pokopališke dejavnosti, urejenih z ZPPDUP in ZGJS, izkazana javna korist in da gre za dopustno omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena URS. V primeru zmanjšanja obsega storitev, ki ostajajo v javni sferi, to velja še toliko bolj.⁶

Nadalje je bilo poleg pojasnil samega MGRT npr. tudi iz javno dostopnih informacij⁷ razbrati, da je bil glavni namen določitve 24-urne dežurne službe kot obvezne občinske gospodarske javne službe poenotenje prevozov in s tem preprečevanje morebitnih nepietetnih ravnanj izvajalcev pogrebne dejavnosti, saj večina ljudi umre v javnih zavodih, kar bi posledično lahko povzročilo »*tek-movanje za pokojnika*« in dolge čakalne vrste pred bolnišnicami. Pri določitvi izvajanja 24-urne dežurne službe kot obvezne občinske gospodarske javne službe se štiti velik javni interes, saj se gospodarske javne službe izvajajo trajno in nemoteno, s čimer se zagotavljajo človekove ustavne pravice, predvsem dostojanstvo in pieteta do pokojnih. Z izvajanjem 24-urne dežurne službe kot obvezne gospodarske javne službe se enakomerno porazdelijo tudi stroški izvajanja javne službe, saj bi bil v nasprotnem primeru lahko prevoz pokojnika, ki umre na primer v gorah, nekajkrat višji, lahko tudi več tisoč evrov, od prevoza pokojnika, ki umre doma. Pred potrditvijo že omenjenega odloka je bila storitev 24-urne dežurne pogrebne službe prepuščena trgu, cena in standard

5 EVA: 2014-2130-0030.

6 Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-32/17-37 z 31. 3. 2022.

7 Na primer: <https://maribor24.si/lokalno/cena-24-urne-dezurne-pogrebne-sluzbe-odslej-regulirana-in-nizja>.

storitve nista bila posebej določena. Še več, cena se je gibala v zelo širokih razponih in je bila višja kot zdajšnja regulirana. 18.1-2/2022.

Na podlagi ene izmed prejetih pobud smo obravnavali tudi **problematiko delitve stroškov plačila komunalnih storitev** (pobudnik je bil solastnik stanovanjske hiše v deležu 1/3 in pri javnem podjetju voden kot plačnik za položnico komunalnih storitev, solastnik preostalega 2/3 deleža pa naj ne bi prispeval nič).

Temeljno opredelitev pojma solastnine, upravičenj solastnika, upravljanja s stvarjo, vprašanja bremena skupne stvari, pravico zahtevati delitev stvari, način njene delitve ter zavarovanja in jamstva ob delitvi vsebuje SPZ v določbah od 65. do 71. člena, pri čemer 68. člen opredeljuje bremena skupne stvari. Osnovno pravilo je, da stroške uporabe, upravljanja in druga bremena, ki se nanašajo na celo stvar, krijejo solastniki v sorazmerju z velikostjo idealnih deležev, ob tem pa je treba razlikovati stroške, ki bremenijo stvar kot celoto, od individualnih stroškov posameznega solastnika, ki so v posledici njegovega delovanja, pa čeprav gre za delovanje, ki je povezano z uporabo stvari v solastnini. Tako npr. stroški elektrike, RTV in komunalnih storitev ne spadajo med bremena skupne stvari v smislu navedene določbe, saj gre za stroške, ki so jih solastniki dolžni plačati, ker navedene storitve koristijo oziroma uporabljajo⁸.

V konkretnem primeru je prišel v poštev tudi *Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Mestne občine Novo mesto*, po katerem so uporabniki sami zadolženi urejati medsebojna razmerja pri delitvi stroškov komunalnih storitev, za primere stavbe v solastnini pa določa, da lahko obveznosti uporabnikov javne službe iz prvega odstavka 6. člena prevzame eden od solastnikov, če je med njimi o tem dosežen pisni dogovor. Tudi po Varuhovem razumevanju je takšna ureditev smiselna, saj je za takšno vrsto stroškov, za katere vnaprejšnja določitev deleža njihovega plačila glede na solastniške deleže ne odraža dejanskega stanja uporabe, primerneje njihovo porazdelitev ugotoviti bodisi glede na dejansko uporabo ali pa solastnikom samim prepustiti vnaprejšnji (izvensodni) dogovor.

Izpostaviti gre tudi še, da skladno z določbo prvega odstavka 395. člena OZ vsak dolžnik solidarne obveznosti odgovarja upniku za celo obveznost in lahko upnik zahteva njeno izpolnitev od kogar hoče, vse dotlej, dokler ni popolnoma izpolnjena. Obveznost preneha, ko jo en dolžnik izpolni in so vsi dolžniki prosti. Posledično lahko upnik tudi skladno z drugim odstavkom 146. člena ZIZ v predlogu za izvršbo določi vrstni red, po katerem naj se terjatev izterja od posameznih dolžnikov. Če tega ne stori, se terjatev izterja od dolžnikov po vrstnem redu, kot so navedeni v predlogu za izvršbo. Seveda pa ima dolžnik, ki je izpolnil obveznost, skladno s 404. členom OZ pravico od vsakega sodolžnika zahtevati, da mu povrne del obveznosti, ki pade nanj. 18.1-4/2022.

Ponovno smo se srečali tudi s **problematiko priklapljanja na javno kanalizacijsko omrežje** (v konkretni zadevi je bilo pobudniku, navajajočem, da njegova

⁸ Tako npr. sklep Višjega sodišča v Celju opr. št. Cp 399/2019 z 12. 3. 2020; podobno pa tudi sodba istega sodišča opr. št. Cp 79/2021 z 8. 4. 2021.

hiša s tehničnega vidika ni primerna za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje, z odločbo občinskega inšpektorja naloženo, da mora kot lastnik stanovanjskega objekta pridobiti pisno soglasje upravljavca in priključiti objekt na javno kanalizacijsko omrežje skladno z izdanim soglasjem, saj je priključitev v območju, kjer je zgrajena javna kanalizacija, obvezna, skladno z določili 15. in 16. člena *Odloka o odvajanju komunalne in padavinske odpadne vode v občini Domžale*). V primeru, da se za objekt ne pridobi pisnega soglasja upravljavca in objekta ne priključi na kanalizacijsko omrežje skladno z izdanim soglasjem, praviloma sledi postopek upravne izvršbe nedenarne obveznosti, ki se opravi s prisilitvijo z denarno kaznijo v skladu z 298. členom ZUP-a.

Skladno s prvim odstavkom 10. člena *Uredbe o oskrbi s pitno vodo* morata biti stavba ali gradbeni inženirski objekt, ki leži znotraj območja javnega vodovoda, kjer se izvaja javna služba, priključena na javni vodovod v skladu s predpisom občine, ki ureja javno službo. Skladno z 22. členom *Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode* pa mora lastnik objekta na stavbnem zemljišču, ki je opremljeno z javno kanalizacijo, zagotoviti, da je objekt zaradi priključitve na javno kanalizacijo opremljen s kanalizacijskim priključkom. Načrtovanje, gradnjo in vzdrževanje kanalizacijskega priključka zagotovi lastnik objekta, ki mu kanalizacijski priključek pripada, in je v njegovi lasti in upravljanju. Manj formalno rečeno, priključitev na javni vodovod in priključitev na javno kanalizacijsko omrežje predstavljata obveznost posameznega lastnika nepremičnine – in ta obveznost ni prepuščena svobodni izbiri posameznika ali bi se ali se ne bi priključil na javni vodovod oziroma kanalizacijo.

Seveda so v predpisovju predvidene tudi nekatere izjeme. Tako lahko npr. lastnik objekta na območju izven meja aglomeracij uporablja suho stranišče, če za objekt ni zagotovljena javna oskrba s pitno vodo in opremljanje zemljišča z javnim vodovodom ni vključeno v programe opremljanja stavbnih zemljišč v skladu s predpisi o urejanju prostora ter je na območju, ki je opremljeno z javno kanalizacijo, iz soglasja pristojnega soglasodajalca razvidno, da priključitev na javno kanalizacijo tehnično ni izvedljiva ali bi gradnja kanalizacijskega priključka in priključitev na javno kanalizacijo povzročila nesorazmerne stroške. Šteje se, da so stroški gradnje kanalizacijskega priključka nesorazmerni glede na koristi za okolje, če zaradi naravnih ovir (npr. vodotok, nasprotni nagib terena, geološke značilnosti terena) ali tehničnih vzrokov (npr. tlačni vod javnega kanalizacijskega omrežja) stroški gradnje ali priključitve več kot trikrat presegajo povprečne stroške gradnje primerljivega priključka na javno kanalizacijsko omrežje, kjer ni takih naravnih ovir ali tehničnih vzrokov (npr. več kot trikrat presegajo povprečne stroške gradnje kanalizacijskega priključka v isti aglomeraciji ali na primerljivem območju), ali več kot trikrat presegajo stroške opremljanja z malo komunalno čistilno napravo ali nepretočno greznico. 18.1-5/2022.

V eni izmed zadev pa smo s svojim poizvedovanjem in sklicevanjem na načelo dobrega upravljanja tudi uspeli doseči, da se je **dotlej neodzivna občina** pobudniku, ki se je tja obrnil zaradi »*nenehnih poplav neurejene kanalizacije*«, naposled vendarle odzvala. 18.1-3/2022.

2.22.1.2 Posebej o komunikacijah

Na podpodročju komunikacij smo poleg nekaj pobud, tako ali drugače povezanih z internetom (npr. blokada uporabniškega računa na spletnem portalu, uvrstitev elektronskega naslova potrošnika na seznam neželene pošte s strani podjetja itd.), obravnavali tudi **več pobud v zvezi s prispevkom za opravljanje radijske in televizijske dejavnosti – t. i. RTV prispevkom (največkrat nestrinjanje zaradi obveznega plačevanja)**. V takšnih zadevah vedno znova pojasnjujemo, da področje obveznosti plačevanja tega prispevka podrobneje določata ZRTVS-1 in *Pravilnik o načinu prijavljanja in objavljanja televizijskih in radijskih sprejemnikov ter o načinu plačevanja prispevka za programe Radiotelevizije Slovenija*. Gre za posebno obliko javne dajatve (in ne za naročniško razmerje in naročnino) na področju dejavnosti posebnega javnega pomena. Predmetna javna dajatev bi sicer lahko bila financirana tudi neposredno iz samega proračuna in je zavezanci ne bi neposredno občutili, vendar se je zakonodajalec – ki mu gre tu široko polje proste presoje – odločil drugače⁹. Gre torej za namenska sredstva, ki jih neposredno, in ne preko proračuna, v imenu države pobira RTV SLO.

Prvi odstavek 31. člena ZRTVS-1 določa, da mora RTV prispevek plačevati vsakdo, ki ima radijski ali televizijski sprejemnik oziroma drugo napravo, ki omogoča sprejem radijskih oziroma televizijskih programov na območju Republike Slovenije, kjer so zagotovljeni tehnični pogoji za sprejem vsaj enega programa RTV SLO. Skladno s četrtem odstavkom istega člena se domneva, da ima sprejemnik vsaka pravna ali fizična oseba, ki je registrirana kot odjemalec oziroma plačnik električne energije v javnem električnem omrežju. Te domneve se zavezanec za plačilo RTV prispevka lahko razbremeni, če poda pisno izjavo, da nima svojega in da v svojih prostorih tudi ne uporablja tujega radijskega ali televizijskega sprejemnika ter da je bil seznanjen z zakonskimi posledicami neresnične izjave. Plačila prispevka pa so skladno z drugim odstavkom 32. člena ZRTVS-1 oproščene socialno ogrožene osebe.

V zvezi z RTV prispevkom se je izoblikovala tudi že bogata sodna praksa. Upravno sodišče Republike Slovenije se je tako npr. že izreklo, da je bistvo, da ima zavezanec tehnične možnosti spremljati programe RTV, ne pa od njihovega dejanskega spremljanja¹⁰; da je obveznost plačila RTV prispevka predpisana z zakonom ter da zavezanci ne vstopijo v razmerje z RTV na podlagi avtonomne volje, temveč so zavezanci po samem zakonu¹¹; da nestrinjanje s programsko shemo RTV zavezanca ne razbremeni obveznosti plačila RTV prispevka (in se je tudi že opredelilo do razmerja med RTV prispevkom in sklenitvijo pogodbe s kabelskim operaterjem)¹². Ne nazadnje pa se je do vprašanj ustavnosti in zako-

9 Zato v primeru nezadovoljstva z opisano ureditvijo Varuh tudi ni pravi naslov, saj ni pripravljavec tovrstnih predpisov in jih tudi ne sprejema. Spremembo kateregakoli zakona lahko skladno s 114. členom PoDZ-1 predlaga vsak poslanec, Vlada Republike Slovenije, Državni svet ali 5000 volivcev. Zainteresirana javnost pa lahko v okviru pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev sodeluje v procesu oblikovanja vladnih politik in ukrepov tudi preko spletne strani: <http://predlagam.vladi.si/>.

10 Sodba št. I U 1661/2018-10 z 18. 6. 2020.

11 Sodba št. I U 35/2016 s17. 1. 2017.

12 Sodba št. IV U 138/2018-12 z 20. 8. 2020.

nitosti RTV prispevka opredelilo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije, pri čemer izpodbijane ureditve ni razveljavilo oziroma odpravilo¹³.

Posebej naj omenimo tudi zadevo, v kateri se je pobudnik na Varuha obrnil z **očitki na račun Pošte Slovenije d.o.o. zaradi »nedopustnega zavlačevanja postopka dostave pošiljke«** (pošiljko naj bi iz Švice v Sloveniji prejel 21. dan, od tega naj bi 15 dni *»neupravičeno ležala«* na slovenski pošti). ZPSto-2 v 39. členu določa, da ima vsak uporabnik poštних storitev pravico do ugovora zoper odločitev ali ravnanje izvajalca poštних storitev v zvezi z dostopom do storitev ali izvajanjem storitev, ki ga lahko vloži pri tem izvajalcu poštних storitev v 30 dneh od dneva, ko je izvedel za izpodbijano odločitev ali ravnanje izvajalca poštних storitev. Izvajalci poštних storitev morajo kot sestavni del splošnih pogojev objaviti postopek reševanja ugovorov uporabnikov poštних storitev. Pošta Slovenije jih je v skladu z navedenim dodatno opredelila v devetem poglavju Splošnih pogojev izvajanja univerzalne poštne storitve, ki v 51. členu določajo, da uporabnik poštних storitev lahko ugovor vloži v roku 30 dni od dneva, ko je izvedel za ravnanje izvajalca, ali ko je prejel odgovor na vloženo reklamacijo. Uporabnik lahko vloži ugovor izvajalcu po pošti, telefonsko, osebno, z elektronsko pošto ali ga zapiše v knjigo Pripombe in mnenja uporabnikov, ki se nahaja na poštah. Uporabnik mora ugovor obrazložiti in mu priložiti dokaze, s katerimi ugovor utemeljuje. ZPSto-2 pa nadalje tudi določa, da če izvajalec poštних storitev ne ugodí ugovoru uporabnika ali o njem ne odloči v 15 dneh po njegovem prejemu, lahko uporabnik poštних storitev v 15 dneh od poteka tega roka vloži predlog za rešitev spora pri AKOS (ki je po 62. členu pristojna za reševanje sporov med uporabniki in izvajalci poštних storitev, če se spor nanaša na pravice in obveznosti, ki jih določa zakon, na njegovi podlagi izdani predpisi in splošni akti).

Preverjanje pravilnosti in kakovosti poslovanja (pogodbenih) pošt poteka v skladu z internimi navodili Pošte Slovenije in v skladu s pristojnostmi, ki jih ima po ZPSto-2 AKOS ter TIRS. 0.4-53/2022.

2.22.1.3 Posebej o prometu

Glede zadev v zvezi s prometom želimo tokrat podrobneje kritično poročati o dveh zadevah – eni na račun prioritet državne Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo, drugi pa na račun neodzivnosti ene izmed občin.

Ponovno smo obravnavali **problematiko prekomerne prometne obremenitve Ljubljanske ceste, kategorizirane kot regionalna cesta R1-209/1089 (Bled-Soteska)**. Pokazalo se je, da Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (še vedno) vidi možnost nadaljnjega reševanja problematike obremenjevanja tamkajšnjega bivalnega okolja s hrupom predvsem v okviru ukrepov, ki jih predvideva veljavni oziroma (v prihodnje) revidirani operativni program varstva pred hrupom, ki ga sprejme vlada. Spomnimo naj, da je Varuh v okviru obrav-



¹³ Gl. npr. odločbe št. U-I-174/94 s 23. 9. 1998, št. U-I-238/99-9 s 23. 9. 1998, št. U-I-26/01 s 17. 4. 2003 (neobjavljeno) in št. U-I-106/01 s 5. 2. 2004.



nave posameznih pobud v zvezi s pravočasnostjo revidiranja posamičnega tovrstnega operativnega programa v preteklosti že ugotovil stalne zamude pri zakonsko načrtanih časovnicah. Posledično je Varuh izrazil skrb, da pristojno MOP s tem neupravičeno dopušča prekomerno obremenjenost prebivalcev s hrupom in s tem močno posega v življenje prizadetih posameznikov. Glede na to, da bistvenega napredka za zdaj ni bilo zaznati, smo ocenili, da **gre v tovrstnih primerih za kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja oziroma 72. člena URS**. Varuh je zato že v Letnem poročilu za leto 2020 MOP priporočil, da trenutno načrtovane aktivnosti za revizijo operativnega programa varstva pred hrupom pospeši, da hkrati opravi temeljito analizo vzrokov za dosedanje zaostanke ter da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo v prihodnje zagotovili tozadevno pravočasnost sprejemanja. Iz takratnega vladnega odzivnega poročila je bilo nato razbrati, da je bilo predmetno priporočilo le delno realizirano, zaradi česar je Varuh na njem vztrajal tudi v svojem Letnem poročilu za leto 2021, MOP pa je naposled v zadnjem vladnem odzivnem poročilu sporočilo, da je operativni program varstva pred hrupom v fazi medresorskega usklajevanja in naj bi se ga nato posredovalo v sprejem vladi (slednja ga je v mesecu oktobru leta 2022 res tudi sprejela). Vendar smo tudi v tokrat poročanem letu prejeli novo pobudo enega izmed lastnikov nepremičnine ob Ljubljanski cesti v Občini Bled (ki je zatrjeval nemogoče bivanjske pogoje, ker da je promet stalno naraščajoč (tudi s težkimi tovornimi vozili) in prihaja do prekomerne obremenjenosti s hrupom in vibracijami, ki naj bi na nepremičninah povzročale tudi škodo) in v okviru njene obravnave ugotovili **nezadovoljivo aktivnost Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo v smislu možnosti, ki jih ima na razpolago, da v okviru svojih pristojnosti varuje pravico potencialno prizadetih prebivalcev Ljubljanske ceste do zdravega življenjskega okolja**. Omejitev največje dovoljene hitrosti na omenjeni cesti je v preteklem letu sicer omejila s 50 na 30 km/h, vendar je to storila le na določenem krajšem odseku omenjene ceste, v korespondenci z Varuhom pa tudi ni uspela smiselno obrazložiti svoje zadržanosti, da to stori tudi na preostalih odsekih iste državne ceste z istim pretokom vozil povsod tam, kjer je kakovost bivanjskega okolja v neposredni bližini živečih posameznikov zaradi stalno naraščajočega prometa ogrožena.

Posebej gre izpostaviti, da je sicer tudi Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo potrdila, da **obremenitev predmetne ceste s težkimi tovornjaki in priklopniki skozi leta narašča (ta naj bi se v obdobju od 2013 do 2020 več kot podvojila), število priklopnikov pa naj bi se v istem obdobju povečalo za 80 %**. Vendar pa naj bi po navedbah navedenega upravljavca državnih cest atlas okolja prikazoval strateške karte hrupa, ki so izdelane na podlagi obratovalnega monitoringa za pomembne ceste z več kot tremi milijoni prevozov vozil letno in za poselitve območja z več kot 100.000 prebivalci, predmetna državna cesta pa glede na aktualni obratovalni monitoring hrupa naj ne bi dosegala omenjenega trimilijonskega praga in zato relevantni odsek v monitoringu naj ne bi bil obravnavan in posledično tudi ukrepi zaščite pred hrupom na tem območju niso predvideni. Dokončno rešitev pa naj bi prinesla načrtovana južna razbremenilna cesta.

Ob upoštevanju pomanjkljivosti veljavne ureditve in neučinkovitosti pripravljavcev strateških predpisov, ki naj bi nudili podlago za sprejem dejanskih ukrepov varstva pred hrupom, je Varuh na stališču, da **se dodatna proaktivnost pristojnih organov kaže kot še toliko bolj pomembna**. Varuh je na Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo že naslovil priporočilo, da svojo odločitev, da iz območja omejene najvišje dovoljene hitrosti izključi širše območje Ljubljanske ceste, ponovno pretehta ter da obenem prouči tudi možnost izvedbe drugih ukrepov za umirjanje prometa na odsekih državne ceste skozi naselja – vendar je v svojem odzivu pretežno zgolj ponovila svoje že predhodno podano stališče, dodatno pa še izpostavila, da je bil ta ukrep izveden zaradi ščitenja najšibkejših udeležencev v prometu, ne pa zaradi zmanjšanja hrupa in vibracij. Varuh jim je v tej smeri že repliciral, da **se oba pozitivna učinka, ki jih omejitve hitrosti lahko prinese (torej varnost pešcev kot tudi zmanjšanje hrupne obremenitve okolice), medsebojno ne izključujeta**. Četudi je bil ob snovanju prvotne rešitve namen pripravljavca zgolj eden, to ne predstavlja prepričljive utemeljitve, zakaj enakega ukrepa na isti cesti z enako prometno obremenitvijo ni mogoče uvesti tudi z namenom zmanjšanja hrupa in vibracij vsaj do izgradnje načrtovane obvoznice. Po naši oceni gre v primeru predlagane rešitve za preprost ukrep, ki bi lahko vsaj do izgradnje načrtovane obvoznice izboljšal kakovost življenjskega okolja ob omenjeni cesti. **Varuh tako ocenjuje, da Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo ni storila vsega, kar bi lahko, da bi se čim prej in v čim večji meri zagotovilo pravico tamkajšnjih prebivalcev do zdravega življenjskega okolja**. Žal pa gre izboljšanje v tej smeri realno pričakovati šele z izgradnjo južne razbremenilne ceste, saj se naslovna direkcija opisane možnosti brez prepričljive obrazložitve očitno ne želi poslužiti. 18.4-1/2022.



Eden izmed pobudnikov pa se je obrnil na občino (Straža) s predlogom za postavitve prometnega znaka na občinski cesti, od nje pa **ni prejel odziva – podobnih izkušenj pa je bil nato ob svojem posredovanju deležen tudi sam Varuh** (po pobudnikovih pojasnilih naj bi v preteklosti potekali neformalni dogovori, v okviru katerih naj bi bilo dorečeno, da bo občina prometni znak, ki bo ustrezno omejil težo vozil, katerim je dovoljena vožnja na odseku ob pobudnikovi nepremičnini, postavila pod pogojem pozitivne odločitve Sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu; ta je že v letu 2016 soglasno potrdil predlog, da se promet na občinski cesti na problematičnem odseku omeji s prometnim znakom II-22 z oznako 3 t, vendar pa kljub potrjenemu predlogu do postavitve prometnega znaka nato ni prišlo). Občina se namreč ni v roku odzvala na našo prvo poizvedbo (za opredelitev do pobudnikovih očitkov) in je nato prekoračila tudi dodatni rok iz urgence. Vrh tega nato prejeti odgovor skupne občinske uprave ni pojasnil več kot petletnega obdobja od izdaje pozitivnega mnenja in tudi ni vseboval nobenih pojasnil o npr. izvedenem terenskem ogledu, o raziskanih možnostih alternativnih poti oziroma možnega obračanja vozil ter o samem stanju (in tudi primernosti) predmetne ceste npr. glede nosilnosti za težja vozila.



Varuh je naposled občini predlagal, da pobudniku nemudoma sporoči svojo jasno obrazloženo in utemeljeno odločitev o (ne)postavitvi predmetnega prometnega znaka. Temu predlogu je občina sicer z vsebinsko dopolnjenim odgovorom sledila, vendar sta zanj bili potrebni ponovno dve urgenci in več kot dva meseca. S tega vidika njene odzivnosti ni bilo mogoče oceniti kot sprejemljive. Ker obenem ni podala prav nobenega opravičila ali obrazložitve za svoje zamudno odgovarjanje, je Varuh ocenil, da je **kršila načelo dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP)** – ne nazadnje je vse od podaje predloga Sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu do obrazložene končne odločitve o nepostavitvi prometnega znaka potrebovala skoraj šest let. 18.4-5/2020.

2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhovo **priporočilo št. 152 (2019)** je bilo, da naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje. Kako je bilo z (doslej v najboljšem primeru le delno) realizacijo tega priporočila, opisujemo že v poglavju o okolju in prostoru (razdelek *Posebej o pravicah do pitne vode*, razdelek 2.21.1.2). **Pri tem priporočilu Varuh torej vztraja tudi letos.**

2.22.3 Nova priporočila

Na podlagi svojega dela v letu 2022 na področju reguliranih dejavnosti Varuh ocenjuje, da na oblasti ne gre naslavljeni nobenega novega priporočila. **Posebej pa vztrajamo pri uresničitvi enega še neuresničenega priporočila in še tu opozarjamo na kritike, podane v razdelku o prometu.**

2.23

DRUŽBENE DEJAVNOSTI

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE						VSE ZADEVE 2022
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21	INDEKS 22/19	
PODROČJA DELA														
19 Družbene dejavnosti	46	33	97	42	33	6	18,18 %	60	123	255	75	29,41 %	125,00 %	121
19.1 Šolstvo	44	29	91	40	31	5	16,13 %	55	113	243	69	28,40 %	125,45 %	113
19.2 Šport	0	2	2				0,00 %	3	2	3	2	66,67 %	66,67 %	2
19.3 Kultura	0	1	4	1	1	1	100,00 %	1	6	7	2	28,57 %	200,00 %	2
19.0 Druge družbene dejavnosti	2	1	0	1	1		0,00 %	1	2	2	2	0,00 %	200,00 %	4

2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju družbenih dejavnosti je bilo najbolj aktualno podpodročje šolstva. Pobude so se nanašale predvsem na problematiko vpisov v šolske ustanove, primerno organizacijo, prijavo in odjavo šolske prehrane, organizacijo varne poti v šolo in realizacijo infrastrukturnih projektov, vezanih na opravljanje vzgojno izobraževalne dejavnosti. Varuh je ob tem zaznal predvsem kršitve načela dobrega upravljanja. V letu 2022 je Varuh prejel 42 pobud (lani 97), poleg tega še 33 pobud na enotni vstopni točki, kjer je opravil še 46 osebnih ali telefonskih pogovorov. Skupaj je bilo na področju družbenih dejavnosti obravnavanih 121 zadev, kar predstavlja skupaj kar tretjino manj zadev kot leto prej (365 zadev). To pomeni nekakšno normalizacijo stanja na področju na stanje pred ukrepi zaradi preprečevanja covida-19, to je v primerjavi z letom 2019, torej pred pandemijo covida, vendar pa je treba opozoriti, da se je število pobud v primerjavi z letom 2019, tj. pred pandemijo, povečalo kar za eno četrtno.

Varuh izpostavlja, da je pravica do izobraževanja bistvenega pomena pri ustvarjanju ustreznih začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Položaj, v katerem bi imeli zgolj nekateri možnost do ustrezne izobrazbe, je nedemokratičen in zaviralno vpliva na stanje duha v družbi. **Izobraževanje predstavlja tudi vstopno točko pokazatelja strpnosti do sprejemanja drugačnosti.** Šele na platformi ustrezne dostopnosti vseh otrok glede izobraževanja, še posebej pa tistih iz ranljivih skupin, so lahko izkoriščeni vsi družbeni potenciali. Brez ustreznih možnosti glede dostopnosti do primerne izobrazbe ni družbene enakopravnosti.

Pravica do izobraževanja je v pravnem redu RS urejena na več mestih. Hierarhično najvišji pravni predpis, Ustava RS, izobrazbo in šolanje na splošno ureja v 57. členu, v katerem je določeno, da je izobraževanje svobodno: osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev, država pa ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Ustava RS posebej ureja tudi izobraževanje invalidov v drugem odstavku 52. člena, kjer določa, da imajo otroci z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter druge huje prizadete osebe pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi. Velja omeniti še prvi odstavek 14. člena Ustave RS, ki določa, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

V nadaljevanju predstavljamo primere, na podlagi katerih dajemo nova priporočila, poleg tega pa izpostavljamo še primer, pri katerem je Varuh ugotovil kršitve načela dobrega upravljanja na lokalni ravni.

Primer:

Zavrnitev Zoisove štipendije zaradi prepoznega vpisa članka v COBISS

Štipendist, ki kot izjemni dosežek za priznanje pravice do Zoisove štipendije uveljavlja objavo znanstvenoraziskovalne naloge ali znanstvenega prispevka v strokovni ali znanstveni publikaciji ali zborniku na časovni okvir vpisa le-tega v vzajemno bazo COBBIS ne more vplivati, zato ne bi smel trpeti pravnih posledic prepoznega vpisa. Glede na navedeno je po mnenju Varuha treba 10. člen Pravilnika o štipendiranju uskladiti s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 94/2021 z dne 26. 5. 2021. Zaradi poznega odgovarjanja na poizvedbo je Varuh pri delu Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.

Pobudnik je v pobudi Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) navedel, da mu je bila zavrnjena dodelitev Zoisove štipendije za študijsko leto 2015 / 2016 zaradi prepoznega vpisa članka, s katerim je izkazoval iz-

jemni dosežek, v vzajemno bazo podatkov COBISS (članek ni bil vpisan do začetka študijskega leta, kot to določa 10. člen Pravilnika o dodeljevanju Zoisovih štipendij (Pravilnik)). Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je njegovo pritožbo zoper prvostopenjsko odločbo zavrnilo, nadaljnjih pravnih sredstev takrat ni izkoristil. Nato pa je zasledil sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča (VDSS) opr. št. Psp 94/2021 z dne 26. 5. 2021, ki je tovrstno prakso označilo za napačno, 10. člen Pravilnika pa za nezakonit.¹ Pobudnik je v pobudi Varuhu opozoril, da študenti nimajo možnosti vplivati na vpis v COBISS. Izrazil je željo, da prihodnje generacije študentov ne bi bile oškodovane zaradi procesov, na katere sami nimajo vpliva (kot je vpis v COBISS), zanimalo pa ga je tudi, kako lahko popravi pretekle krivice.

Varuh je vprašal MDDSZ, ali je morebiti že pristopilo k spremembi Pravilnika v smeri odprave ugotovljene nezakonitosti 10. člena in na kakšen način morda namerava MDDSZ popraviti krivice vsem predhodno prizadetim vlagateljem, ki jim je bila vloga za dodelitev Zoisove štipendije zavrnjena zaradi prepozna vpisa izjemnega dosežka v vzajemno bazo podatkov COBBIS.

MDDSZ se je trenutna ureditev zdela ustrezna in ni videlo razlogov za usklajitev 10. člena Pravilnika z navedeno sodbo, kot tudi ne za popravilo krivic predhodnim vlagateljem. Sklicevalo se je na to, da gre v primeru navedene sodbe VDSS za odločitev v konkretnem primeru in da sodna praksa v slovenskem pravnem sistemu ne predstavlja formalnega vira prava. Absolutno zavezujoči viri prava so le akti zakonodajalca oziroma ustavodajalca. MDDSZ je poudarilo, da se o vlogah za dodelitev Zoisove štipendije v upravnem postopku na prvi in drugi stopnji ob upoštevanju načela zakonitosti iz 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) odloča po zakonsko predpisanem postopku in v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določa materialni predpis.

Drži, da sodbe oz. sodna praksa niso formalni viri prava, vendarle pa predstavljajo najbolj avtoritativno razlago določb zakonov in ustave RS s tem, da zagotavljajo enotno uporabo formalnih virov prava. MDDSZ smo tako posredovali še en dopis, v katerem smo zapisali, da se Varuh strinja z navedbami VDSS. Štipendistu ne moremo naprtiti pravnih posledic prepozna vpisa v vzajemno bazo podatkov COBBIS, saj je ta neodvisna od

¹ V sodbi VDSS opr. št. Psp 94/2021 s 26. 5. 2021 je sodišče zavzelo stališče, da je določba prvega odstavka 10. člena Pravilnika, ki pogojuje priznanje lastnosti „izjemnosti“ dosežka z objavo v vzajemni bazi podatkov COBBIS do 1. oktobra, nezakonita, saj takšna omejitev ne izhaja iz zakonskih norm Zakona o štipendiranju (ZŠtip-1) in omejuje pravico do štipendije. Objava v vzajemni bazi podatkov COBBIS je neodvisna od aktivnosti samega štipendista. Nikjer v Pravilniku ni namreč določen rok, do kdaj oziroma s kakšnim časovnim zamikom mora upravljavec vzajemne baze podatkov COBBIS vpisati določen prispevek oziroma nalogo. Dejstvo vpisa prispevka v zahtevano bazo COBBIS je povsem prepuščeno le aktivnosti oziroma pasivnosti upravljavca teh podatkov. Kot je še zapisalo VDSS, štipendistu iz tega razloga ne moremo naprtiti pravnih posledic, ki so izven obsega njegove pravne sfere.

aktivnosti samega štipendista. Pravilnik ne določa roka, do kdaj oziroma s kakšnim časovnim zamikom mora upravljavec vzajemne baze podatkov COBBIS vpisati določen prispevek oziroma nalogo. Dejstvo vpisa prispevka v zahtevano bazo COBBIS je povsem prepuščeno le aktivnosti oziroma pasivnosti upravljavca teh podatkov in štipendist nanjo ne more vplivati, zato tudi po mnenju Varuha ne bi smel trpeti pravnih posledic prepoznega vpisa. Glede na navedeno je Varuh na MDDSZ posredoval mnenje, da bi bilo treba 10. člen Pravilnika uskladiti s sodbo VDSS, MDDSZ pa predlagal, da o tem ponovno razmisli. MDDSZ svojega stališča ni spremenilo, tudi njihovi naknadni argumenti pa nas niso prepričali. Varuh tako ostaja na stališču, da bi bilo treba 10. člen Pravilnika uskladiti s sodbo VDSS.

Zaradi poznega odgovarjanja na poizvedbo Varuha (prvi odgovor smo prejeli šele po petih mesecih in po tretji urgenci) je Varuh pri delu MDDSZ ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

Pobudo Varuhu smo ocenili kot utemeljeno. Pobudniku pa nismo mogli pomagati na način, kot je pričakoval. Pobudnik ni izkoristil pravnih sredstev, ki jih je imel v postopku na voljo. Razumemo okoliščine, ki so ga vodile k taki odločitvi, vendar pa je žal s tem odločitev o zavrnitvi vloge za izdajo Zoisove štipendije postala zavezujoča in je tudi Varuh ne more spremeniti. 19.1 - 3 / 2022.



Priporočilo št. 63: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj uskladi 10. člen Pravilnika o štipendiranju s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 94/2021 s 26. 5. 2021.

Primer:

Postopek ocene varne poti v šolo

Postopek ocene varne poti v šolo je trajal predolgo. Svet za preventivo in vzgojo v cestnem prometu Občine Šmarješke Toplice se je sestel šele po tem, ko je Občino o njegovih ugotovitvah povprašal Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, kljub temu, da je pobudnica že več kot leto pred tem začela opozarjati na domnevne nevarnosti, ki so jim šolarji na poti v šolo izpostavljeni. S tem je Občina kršila načelo dobrega upravljanja.

Pobudnica je poleti 2022 Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) prosila za pomoč pri ureditvi varne poti in prevoza v šolo za si-

na osnovnošolca. Navajala je, da bo sin jeseni začel obiskovati 5. razred. Doslej ga je vozila v šolo, saj bi sicer na poti od doma do čakališča šolskega avtobusa moral prečkati most, katerega ograja je bila pred leti samovoljno znižana pod dopustno mejo, in tako ni varen za prehod. Poleg tega čakališče šolskega avtobusa na drugi strani mostu ni ustrezno označeno in osvetljeno, pozimi morajo šolarji čakati na šolski avtobus ob cesti v temi. Pobudnica si je že več kot leto dni prizadevala, da bi Občina Šmarješke Toplice (Občina) uredila most in postavila avtobusno postajo, vendar dlje od dogovarjanja in obljub ni prišlo.

Iz komunikacije z Občino, ki nam jo je preposlala, je bilo razvidno, da naj bi Občina vendarle pristopila k reševanju problematike in da naj bi bila zadeva urejena do začetka šolskega leta. Varuh je dogajanje preveril pri Občini in prosil za informacijo, ali je varno pot v šolo ocenil občinski Svet za preventivo in vzgojo v cestnem prometu (Svet) in kakšne so njegove ugotovitve.

Občina je v dopisu s septembra 2022 Varuha seznanila, da je pristopila k reševanju varnosti mostu in na mostu dodala ograjo, ki ustreza standardom ograje za pešce. Glede ustreznosti avtobusnega postajališča pa je Občina navedla, da se bo Svet sestal v prihodnjih dneh. Z ugotovitvami nas je seznanila po dodatnem poizvedovanju. Svet je ugotovil, da otroci na obravnavanem odseku niso izpostavljeni večjim nevarnostim, saj odsek oziroma čakališče na avtobus ni umeščeno ob državno ali lokalno cesto z večjo gostoto prometa, ni potrebno prečkanje več kot enega cestnega odseka in na odseku ni zabeleženih prometnih nesreč. Sprejet je bil sklep, da se tudi zaradi majhnega števila šoloobveznih otrok oziroma vozačev iz naselja (občina je ves čas poudarjala, da organiziran šolski prevoz iz naselja uporablja le en otrok ob vrnitvi iz šole, v jutranjih urah pa starši otroke s tega območja v veliki večini vozijo v šolo samostojno) avtobusna postaja dodatno ne uredi. Sprejeta je bila najvarnejša rešitev, da se za te otroke zagotovi in organizira prevoz s šolskim kombijem.

Varuh je pozdravil rešitev, da bo odslej šolski kombi otroke pobiral v samem naselju in jim tako ne bo treba prečkati mostu in čakati na mestu, kjer so čakali avtobus. Varuh sicer nikoli ni trdil, da šolska pot na tem območju ni varna, saj niti ni pristojen, da bi sam presojal domnevno nevarnost šolskih poti. Zato nas je tudi zanimalo, ali je varnost poti v šoli ocenil občinski Svet ter kakšne so njegove ugotovitve. Iz zakonske ureditve² gre razumeti, da svet oceni varnost poti v šolo vedno, kadar se pojavi v to dvom, torej tudi, če to izpostavi starš otroka, ki uporablja šolsko pot, katere varnost predhodno še ni bila ocenjena. Če drugega ne, se s tem odpravi vse morebitne dvome in nejasnosti ter izogne nadaljnjim zapletom.

² Zakon o voznikih (ZVoz-1) v prvem odstavku 6. člena določa, da za načrtovanje in usklajevanje nalog preventive in vzgoje v cestnem prometu na lokalni ravni samoupravne lokalne skupnosti ustanovijo svete za preventivo in vzgojo v cestnem prometu, ki delujejo kot strokovno posvetovalno telo predstavnškega organa lokalne skupnosti, v tretjem odstavku istega člena je med zakonskimi pristojnostmi svetov tudi ocenjevanje stanja varnosti v cestnem prometu na lokalni ravni.

Iz pojasnil Občine je izhajalo, da se je Svet na to temo sestal šele, ko je o njegovih ugotovitvah povprašal Varuh, čeprav se je pobudnica na Občino obračala že od junija 2021. Poleg tega je Svet varnost poti v šolo ocenjeval šele po tem, ko je bila na mostu postavljena ustrezna ograja, na spornost katere je leto dni opozarjala pobudnica. Ker Občina ni odgovorila na večkratno izrecno vprašanje Varuha, zakaj se je Svet sestal šele po Varuhovem poizvedovanju, smo razumeli, da za to ni opravičljivega razloga. Varuh je glede na informacije, s katerimi razpolaga, zaključil, da je celotna obravnava problematike varne poti v šolo za otroke iz tega naselja (pri čemer ni pomembno, za koliko otrok gre) s strani Občine trajala predolgo. Občina je s tem, ko je Svet varnost poti v šolo ocenil leto in več po tem, ko je na domnevno nevarnost začela opozarjati pobudnica, kršil načelo dobrega upravljanja. Pobuda je bila utemeljena. 19.1-20/2022.

Primer:

Primerna organizacija šolske prehrane

Če nekateri učenci ne vzamejo vseh sestavin kosila oziroma hrano puščajo, to ne more biti opravičljiv razlog za zmanjševanje količine obrokov. Če pa že, morajo učenci potem vedno imeti možnost dobiti dodatek, za zaužitje le-tega pa na voljo dovolj časa. Ne sme se zgoditi, da imajo učenci med zaključkom pouka in odhodom šolskega avtobusa za kosilo na voljo zgolj 15 minut, saj v tem času ni mogoče dostojno pojesti kosila, kaj šele iti po dodatek, če je prva porcija premajhna.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil učenec ene od osnovnih šol. Navajal je, da so porcije šolskega kosila premajhne, še sploh za učence zadnje triade, da iz šole domov prihaja lačen. Večkrat se tudi zgodi, da česa predčasno zmanjka in nekateri učenci ostanejo brez dela kosila (npr. ko so bili za kosilo jota in štruklji, je zmanjkalo štrukljev, zato so nekateri učenci dobili samo joto). Dodatno težavo imajo učenci vozači, ki zaključijo s poukom 15 minut pred odhodom šolskega avtobusa. Za kosilo imajo na voljo samo 10 minut, nato pa jih učitelji pošljejo na avtobus. V tem času ni mogoče dostojno pojesti celotnega kosila.

Varuh je navedbe preveril pri šoli. V dopisu šoli je poudaril, da v pobudi ni bilo pripomb zoper samo hrano, Varuh pa se v vprašanje kakovosti šolske prehrane niti ne spušča, saj za to ni strokovno usposobljen. Varuh se je želel osredotočiti predvsem na vprašanji količine hrane, ki jo učenci dobijo za kosilo, in čas, ki jim je na voljo za prehranjevanje.

Ravnatelj je Varuha seznanil, da je Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) spomladi 2022 na šoli opravil strokovni pregled organiziranja šolske/

vrčevske prehrane. Šola je odgovoru priložila strokovno mnenje NIJZ, iz katerega je izhajalo, da si šola prizadeva izboljšati svoje storitve na področju prehrane, hkrati pa je poročilo šoli predlagalo izboljšave, ki jih po navedbah ravnatelja že vpeljujejo. Med drugim je NIJZ priporočil, da vodstvo šole ponovno imenuje skupino za prehrano in da naj šola skladno z veljavno zakonodajo enkrat letno z anketo preveri stopnjo zadovoljstva staršev s prehrano.

Ravnatelj je v odgovoru Varuhu navedel še, da učenci marsikdaj ne pojedjo vseh sestavin kosila, da hrana ostaja. Delavci šole uživajo kosila, sestavljena iz enakih komponent kot učenci. Do opažene razlike med kosili enih in drugih po navedbah v odgovoru lahko prihaja le zaradi razlike ponujenih sestavin, ker delavec vzame vse jedi, učenec pa le nekatere.

Velika večina učencev na šoli je vozačev, ki se v šolo in iz nje vozijo s šolskim avtobusom. Ravnatelj je navedel, da je šola neuspešna pri sodelovanju oblikovanja urnikov odhodov avtobusov, saj je izvajanje javnega prevoza v občini zelo kompleksno vprašanje. Vpliv šole pri oblikovanju urnikov avtobusov se po navedbah ravnatelja lahko meri v minutah. Pripombo o nezadostnosti časa za kosilo so že spremljali, njihovo spremljanje pa naj težave, na katero je opozoril učenec, ne bi zaznalo.

Varuh je po proučitvi celotne dokumentacije na šolo posredoval še en dopis, v katerem je izrazil zavedanje, da marsikateri učenec ne poje vsega, kar je na posamezen dan za kosilo oziroma niti ne vzame vseh ponujenih sestavin obroka. Vendar pa je pobudnik poudaril, da poje vse komponente kosila, če le ima za to dovolj časa, domov pa vseeno prihaja lačen. Večkrat se zgodi, da posamezne komponente zmanjka in je nekateri učenci ne dobijo, porcije delavcev šole pa, da so večje kot porcije, ki jih za kosilo dobijo učenci.

V dopisu šoli je Varuh poudaril, da dejstvo, da nekateri učenci ne vzamejo vseh sestavin kosila oziroma hrano puščajo, ne more biti opravičljiv razlog za zmanjševanje količine obrokov. Če pa že, morajo učenci potem vedno imeti možnost dobiti dodatek, za zaužitje le-tega pa na voljo dovolj časa. Nadalje se Varuh zaveda, da je izvajanje javnega prevoza v občini kompleksno vprašanje, še sploh v kombinaciji z organizacijo urnikov. Vseeno pa se po mnenju Varuha ne sme zgoditi, da imajo učenci med zaključkom pouka in odhodom šolskega avtobusa za kosilo na voljo zgolj 15 minut, saj v tem času ni mogoče dostojno pojediti kosila, kaj šele iti po dodatek, če je prva porcija premajhna. Šole po Sloveniji zadevo rešujejo tudi na način, da učenci vozači zadnjo šolsko uro zaključijo npr. 10 minut prej. To sicer gotovo ni idealna rešitev, vendarle pa lahko ob primerni organizaciji pripomore k dostojnejšemu, kulturnejšemu in s tem nenazadnje tudi bolj zdravemu načinu prehranjevanja.

Glede na vse navedeno je Varuh šoli predlagal:

- da ravnatelj vprašanju zadostnega časa za kosilo posveti dodatno pozornost in urnike oziroma prisotnost učencev pri zadnji šolski uri organizira na način, da bo med odhodom učencev od pouka in odhodom šolskega avtobusa več kot 15 minut;
- da se skupina za prehrano posveti tudi vprašanju količine posameznih komponent šolskega kosila;
- da šola anketo o zadovoljstvu staršev s prehrano izvede kmalu (ni nam sicer znano, kdaj se ta običajno izvede), med vprašanja pa se vključi tudi prej izpostavljeni vprašnji količine posameznih komponent kosila in čas, ki je učencem na voljo za prehranjevanje. Rezultate naj se nato skuša upoštevati pri organizaciji.

Varuh je šolo prosil, da ga seznanijo z izvedenimi aktivnostmi, ugotovitvami in morebitnimi ukrepi, ki bodo sledili. Povratno informacijo še čaka. 19.1-26/2022.



Priporočilo št. 64: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje in šolam, naj sprejmejo ukrepe za ustrezno zagotovitev šolske prehrane na način:

- da ravnatelj vprašanju zadostnega časa za kosilo posveti dodatno pozornost in urnike oziroma prisotnost učencev pri zadnji šolski uri organizira na način, da bo med odhodom učencev od pouka in odhodom šolskega avtobusa več kot 15 minut;
- da se skupina za prehrano posveti tudi vprašanju količine posameznih komponent šolskega kosila;
- da šola anketo o zadovoljstvu staršev s prehrano izvede kmalu, med vprašanja pa se vključi tudi izpostavljeni vprašnji količine posameznih komponent kosila in čas, ki je učencem na voljo za prehranjevanje. Rezultate naj se nato skuša upoštevati pri organizaciji.

Primer:

Načini prijave in odjave šolske prehrane

Šole ne morejo zahtevati, da starši odjavljajo in prijavljajo prehrano zgolj preko spletnih aplikacij, saj vsi te možnosti nimajo ali pa aplikacij iz različnih razlogov ne želijo uporabljati. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pozdravlja odločitev šole, da bo poleg odjav/prijav v aplikaciji to mogoče tudi še preko telefona in elektronske pošte.

Pobudnica se je obrnila na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) zaradi uvedbe novega spletnega sistema za odjavo in prijavo šolske prehrane na osnovni šoli, ki jo obiskuje njen otrok. Navedla je, da šola od staršev tako rekoč zahteva, da si namestijo spletno aplikacijo in se registrirajo v nov sistem, saj da naj bi od določenega datuma dalje odjava in prijava obrokov potekala zgolj še prek te aplikacije. Pobudnica je opozorila na tiste starše, ki nimajo računalnikov in pametnih telefonov, na tiste, ki nimajo dovolj računalniškega znanja, da bi znali namestiti in uporabljati aplikacijo pa tudi, da vsi starši ne želijo uporabljati aplikacij in vnašati osebnih podatkov na splet.

Varuh je navedbe preveril pri šoli. Ravnateljica je v odgovoru Varuhu pojasnila, da je bil sistem elektronske odjave/prijave prehrane uveden na pobudo staršev, vodilo za uvedbo pa je bila tudi večja natančnost in preglednost odjav/prijav prehrane. V dopisu staršem res ni bilo posebej navedeno, da bo za tiste, ki ne želijo uporabljati elektronske odjave/prijave prehrane še vedno omogočen sistem odjav in prijav kot doslej, torej po elektronski pošti ali telefonu. Razlog za odsotnost tega pojasnila je bil po navedbah ravnateljice v tem, da so problematiko želeli reševati individualno s starši, ki jim novi sistem ne ustreza oziroma zanj nimajo možnosti. Iz pojasnil ravnateljice je bilo razvidno še, da je šola staršem pri registraciji ponudila pomoč. Ker so bili pomisleki tudi v zvezi z zagotavljanjem varstva podatkov, saj je treba vpisati EMŠO otroka, se je šola za pojasnilo obrnila na pooblaščenca za varstvo osebnih podatkov. Ta je ocenil, da zadeva ni sporna.

Varuh je v končnem mnenju šoli pozdravil ureditev, da je odjava in prijava prehrane za starše, ki tega ne želijo oziroma ne morejo storiti preko novega spletnega sistema, še vedno mogoča po telefonu in elektronski pošti. Ugotovil pa je, da so bila navodila staršem zavajajoča, saj je bilo v njih res izrecno navedeno, da bodo od določenega datuma dalje odjave in prijave obrokov potekale samo preko aplikacije. Varuh sicer razume razloge, ki so šolo vodili k tovrstnemu zapisu, vendar ocenjuje, da bi se z drugačnim zapisom lahko izognili nejasnostim in zapletom, ki so se ob tem pojavili. Pobudo smo zato vseeno ocenili kot utemeljeno. Šola je z zavajajočim zapisom kršila načelo dobrega upravljanja. 19.1-36/2022.



Priporočilo št. 65: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje in šolam, naj zagotovijo možnost odjave in prijave šolske prehrane tudi preko telefona in elektronske pošte.

Primer:

Županova nedopustna nerealizacija sklepa občinskega sveta (za odprtje dodatnega oddelka vrtca)

Pobudnik, sicer občinski svetnik, je Varuha opozoril, da župan Občine Podvelka z neupoštevanjem s strani občinskega sveta sprejetega sklepa preprečuje odprtje dodatnih oddelkov vrtca v občini. Varuh je ugotovil, da župan ob nestrinjanju s sprejetim sklepom občinskega sveta ni ravnal v skladu z v 33. členu Zakona o lokalni samoupravi predvidenim postopkom, s čimer ni zadostil dolžnostim, ki jih ima kot župan v okviru funkcije predstavljanja občinskega sveta ter sklicevanja in vodenja njegovih sej, njegovo postopanje pa je tudi v nasprotju z načelom dobrega upravljanja.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo s pritožbami občinskega svetnika občine Podvelka (pobudnik) nad postopanjem župana Občine Podvelka (župan). Pobudnik je navajal, da je občinski svet zaradi spremenjenih okoliščin sprejel sklep o odprtju novega oddelka vrtca v Lehnu na Pohorju in dodatnega oddelka vrtca na Kapli v šolskem letu 2021/2022, s čimer pa se župan ni strinjal, in sicer z obrazložitvijo, da v občinskem proračunu za to ni zagotovljenih dovolj sredstev, in omenjenega sklepa tudi ni realiziral.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v 33. členu določa ravnanje župana v primerih, ko meni, da je posamezna odločitev občinskega sveta v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. Če občinski svet sprejme sklep, za katerega župan meni, da je nezakonit ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, lahko župan v skladu s šestim odstavkom 33. člena ZLS sklep zadrži in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri Upravnem sodišču Republike Slovenije (Upravno sodišče). Smiselno enak postopek določa tudi 30. člen Statuta Občine Podvelka (Statut).

Tako iz navedb pobudnika kot iz pojasnil župana izhaja, da županovo postopanje ob zadržanju s strani občinskega sveta sprejetega sklepa o odprtju dodatnih oddelkov vrtca ni bilo skladno z določili 33. člena ZLS (kot tudi ne z določbo 30. člena Statuta), saj župan občinskemu svetu ni predlagal

ponovnega glasovanja o sklepu, za katerega je menil, da je v nasprotju z občinskim proračunom, niti ni na zatrjevano nezakonitost odločitve opozoril Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport. Sam se je odločil, da sprejetega sklepa ne bo realiziral, čeprav lahko sklep občinskega sveta v upravnem sporu na zahtevo župana odpravi šele Upravno sodišče. Glede na navedeno je Varuh pobudo šteje za utemeljeno, saj se je pokazalo, da župan ni izpolnil dolžnosti, ki jih ima v okviru funkcije predstavljanja občinskega sveta ter sklicevanja in vodenja njegovih sej (drugi odstavek 33. člena ZLS). Tako županovo ravnanje je tudi v nasprotju z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), kot ga razume Varuh. 19.1-32/2021.

2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je v **priporočilu 81 (2020)** priporočal, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport dijakom SŠOF zagotovi stabilno in varno okolje ter ustrezne možnosti za nemoteno šolanje. **Glede na dosedanje aktivnosti je priporočilo v najboljšem primeru le delno realizirano, zato Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi letos.** MIZŠ navaja, da je reševanje prostorske problematike SŠOF v teku. Na podlagi zaključenega urbanističnega natečaja za širše območje Roške (junij 2021), v katerem je poleg SŠOF s telovadnico predvidena tudi novogradnja ALUO in Študentskega doma, so bila pridobljena urbanistična in arhitekturna izhodišča za umestitev vseh treh objektov na lokaciji. Urbanistični natečaj je podlaga za spremembo OPPN, ki je nujno potrebna za realizacijo treh načrtovanih projektov na lokaciji. Natečaj je potrdil možnost izgradnje nove šolske stavbe SŠOF po prostorskem programu, nove telovadnice za SŠOF in za obstoječo Srednjo ekonomsko šolo, zaklonišča, podzemne garaže, zunanjih parkirnih mest, zunanjih športnih površin in drugih šolskih površin. Pridobljene smernice so podlaga za izdelavo natečajne naloge, za izvedbo obveznega arhitekturnega natečaja, katerega naročilo je predvideno še v letu 2021. Po izboru optimalne arhitekturne rešitve umestitve nove šolske stavbe na lokaciji „Roška“ (v letu 2022) bo omogočena izdelava projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja in izvedbo gradnje. Ministrstvo je naročilo in pridobilo izdelan investicijski dokument „Predinvesticijska zasnova“, ki je podlaga za uvrstitev projekta Novogradnja SŠOF s telovadnico v državni načrt razvojnih programov (NRP), kar bo omogočalo izvedbo in financiranje vseh postopkov – od načrtovanja do gradnje, vključno z opremo. Predvideni sta dve varianti izvedbe investicije. Prva načrtuje istočasno gradnjo šolske stavbe in telovadnice, druga načrtuje najprej gradnjo šolske stavbe, nato sledi gradnja telovadnice. Po prvi varianti se investicija zaključi v letu 2025, po drugi v letu



2026. Vrednost investicije po tekočih cenah znaša 22.152.656,61 EUR oziroma 22.249.428,19 EUR. Vključitev projekta v NRP je možna le ob predhodni zagotovitvi zadostnih proračunskih sredstev MIZŠ za realizacijo investicije, zato je ob pripravi Rebalansa državnega proračuna 2022 in predloga proračuna 2023 predviden ustrezen obseg sredstev. MIZŠ je izdelalo Predinvesticijsko zasnovo za investicijski projekt »Reševanje prostorske problematike Srednje šole za oblikovanje in fotografijo«, ki je bila podlaga za vključitev projekta v načrt razvojnih programov državnega proračuna. MIZŠ je zagotovilo sredstva za realizacijo investicije in predvidelo izvedbo novogradnje v obdobju od leta 2022 do leta 2026. Predvidena vrednost investicije znaša 22.249.428,20 EUR z DDV. 18. 11. 2021 je Vlada RS izdala sklep, s katerim je sprejela vključitev novega projekta 3330-21-0128 Reševanje problematike SŠOF Ljubljana v veljavni načrt razvojnih programov 2021–2024. V teku je izdelava natečajne naloge za izvedbo obveznega arhitekturnega natečaja za novogradnjo šolske stavbe s telovadnico in zunanji športnimi in šolskimi površinami. Nalogo pripravlja SVET VMES d.o.o., v sodelovanju s SŠOF. MIZŠ bo naročilo izvedbo arhitekturnega natečaja takoj, ko bo sprejet nov Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN), ki je še v izdelavi. Sprejem OPPN se predvideva konec leta 2022. Izdelovalec OPPN je Savaprojekt d. d., Krško. OPPN bo omogočal ločitev območja urejanja na posamezne dele, saj se na lokaciji »Roška« istočasno načrtujeta še dve novogradnji, in sicer za potrebe Akademije za likovno umetnost in oblikovanje ter Študentski dom, in bo določal prostorske pogoje za izdelavo posameznih projektov za gradnjo.



Varuh je v **priporočilu 82 (2020)** priporočal Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, naj spremeni Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu tako, da bo ta določal obveznost visokošolskih zavodov seznaniti študente z (vsaj okvirno) višino šolnine do konca rednega izobraževanja že ob vpisu na študij. **Gre za nerealizirano priporočilo.** Ministrstvo predlog Varuha podpira. Rešitev načrtujejo v smeri, da bi bilo obvezno informiranje kandidatov za vpis umeščeno med vsebine razpisa za vpis, ki ga ureja 40. člen Zakona o visokem šolstvu. Pravilnik ni bil odprt, ker se je čakalo na obravnavo Zakona o uveljavljanju pravic študentov (ZUPŠ-1), ki je posegal tudi v pravilnik. ZUPŠ-1, ki je bil sprejet 6. 4. 2022 in je stopil v veljavo 5. 5. 2022, predvideva uskladitev Pravilnika o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu v šestih mesecih od uveljavitve zakona. Pravilnik je v pripravi (in je dostopen na spletni strani e-uprave: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogipredpisov/predlog-predpisa.html?id=14230>). **Varuh priporočilo ponavlja.**



2.23.3 Nova priporočila

Varuh daje na področju družbenih dejavnosti naslednja nova priporočila:

63. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj uskladi 10. člen Pravilnika o štipendiranju s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 94/2021 s 26. 5. 2021.



64. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje in šolam, naj sprejmejo ukrepe za ustrezno zagotovitev šolske prehrane na način:

- da ravnatelj vprašanju zadostnega časa za kosilo posveti dodatno pozornost in urnike oziroma prisotnost učencev pri zadnji šolski uri organizira na način, da bo med odhodom učencev od pouka in odhodom šolskega avtobusa več kot 15 minut;
- da se skupina za prehrano posveti tudi vprašanju količine posameznih komponent šolskega kosila;
- da šola anketo o zadovoljstvu staršev s prehrano izvede kmalu, med vprašanja pa se vključi tudi izpostavljeni vprašanja količine posameznih komponent kosila in čas, ki je učencem na voljo za prehranjevanje. Rezultate naj se nato skuša upoštevati pri organizaciji.

65. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje in šolam, naj zagotovijo možnost odjave in prijave šolske prehrane tudi preko telefona in elektronske pošte.

2.24

STANOVANJSKE ZADEVE

2022	ENOTNA VSTOPNA TOČKA		OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU					VSE POBUDE					VSE ZADEVE	
	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	OBRAVNAVANE POBUDE	2021	2022	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MEDREŠENIMI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	VSE POBUDE 2022	INDEKS 22/21		INDEKS 22/19
PODROČJA DELA														2022
20 Stanovanjske zadeve	54	28	24	23	17	0	0,00 %	81	79	65	51	78,46 %	62,96 %	105
20.1 Stanovanjska razmerja	20	11	6	6	4		0,00 %	32	29	17	17	100,00 %	53,13 %	37
20.2 Stanovanjsko gospodarstvo	16	11	15	9	8		0,00 %	27	27	29	20	68,97 %	74,07 %	36
20.0 Drugo	18	6	3	8	5		0,00 %	22	23	19	14	73,68 %	63,64 %	32

2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Pri stanovanjskih zadevah se že četrto leto nadaljuje trend padanja števila zadev. V letu 2022 smo jih na tem področju obravnavali skupno 51, kar vendarle ni malo. Pri tem smo na lastno pobudo odprli tudi tri splošne zadeve, v katerih preučujemo problematiko stanovanj za ranljive skupine kot sistemski problem, problematiko dostopnosti večstanovanjskih stavb za gibalno ovirane osebe in problematiko pogojevanja dodeljevanja bivalnih enot z nastanitveno podporo. Z obravnavo nobene od teh treh zadev še nismo zaključili in bomo o naših ugotovitvah v njih poročali takrat. Že sedaj pa se nedvomno kaže potreba po ureditvi dostopnosti tistih grajenih objektov za vse, ki imajo manj kot pet nadstropij in nimajo dvigala, zato glede tega Varuh daje naslednje priporčilo:

Priporočilo št. 66: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse, zagotoviti sredstva za sofinanciranje izgradnje dvigal tudi v več nadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij, ter za to zagotoviti pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu subvencij za energetska sanacija stavb.



Na splošno lahko rečemo, da se v letu 2022 ni zgodilo nič oprijemljivega, zaradi česar bi tokrat šlo v bistvenem popravljati že lanskoletne navedbe, da je bila stanovanjska politika na državni ravni vse prej kot ustrezna, pri čemer **skrbita zlasti sedanji položaj in prihodnost mladih**, upoštevajoč ne samo čedalje manjše realne možnosti za nakup svoje nepremičnine, pač pa tudi vselej dvigajočo se višino najemnin. Tudi na vprašanje, **ali za posamezne kategorije državljanov ta država res še ustvarja možnosti, da si lahko pridobijo primerno stanovanje, kot ji nalaga 78. člen ustave, ni postalo nič lažje iskati enoznačnega odgovora.**

Vsebinsko so bile letošnje pobude zelo podobne že v predhodnih letih videnim. Veliko se jih je spet nanašalo na (ne)dodelitev oziroma izselitev iz neprofitnega stanovanja oziroma na bivanjske razmere v njih. Še vedno moramo pobudnikom pogosto pojasnjevati, da se neprofitna stanovanja v najem oddajajo po predpisanem postopku in pravilih, ki jih je treba upoštevati, **Varuh pa ne more zahtevati, da se nekomu stanovanje dodeli mimo teh pravil** – že zato ne, ker **bi tovrstno naše posredovanje lahko povzročilo tudi, da bi se s tem, ko bi za nekoga zahtevali prioriteto ali drugačno obravnavo, v slabši položaj potisnilo druge prosilce, ki se nenazadnje prav tako nahajajo v težkih eksistenčnih okoliščinah.** Največkrat tako v takšnih primerih pobudnikom nadalje pojasnjujemo, da pravno podlago za oddajo in zamenjavo neprofitnih stanovanj ter bivalnih enot v najem predstavljata SZ-1 ter Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem. Ta v 28. členu določa, da najemodajalci v okviru svojih možnosti omogočajo menjave najemnih stanovanj in pri tem upoštevajo spremenjene potrebe najemnikov neprofitnih stanovanj po primerni stanovanjski površini, lokaciji stanovanja, legi (nadstropje) in višini najemnine in drugih stroških za uporabo stanovanja. O upravičenosti oziroma neupravičenosti do zamenjave neprofitnega stanovanja najemodajalec odloči skladno z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek, tj. ZUP.

Poleg pridobitve primerne neprofitnega stanovanja obstaja npr. tudi možnost, da posameznik sam poišče tržno stanovanje in zaprosi za subvencijo tržne najemnine. Za slednjo je treba izpolnjevati določene pogoje, ki jih določa ZUPJS. Upravičenec do subvencije je najemnik, subvencija pa se izplačuje neposredno lastniku najemnega stanovanja. Ker odloča o dodelitvi subvencije tržne najemnine center za socialno delo, pobudnikom predlagamo, da se za nadaljnja pojasnila v zvezi s tem obrnejo na center za socialno delo, na območju katerega imajo prijavljeno stalno prebivališče.

Najemna razmerja med najemnikom in najemodajalcem so seveda civilno-pravne narave, v takšnih pa glede na zakonske pristojnosti in pooblastila možnosti za posredovanje Varuha ni. Glede **najemniškega problematiziranja razmer v stanovanjih** nam tako preostaja zlasti pojasnjevati, da je v skladu z 92. členom SZ-1 lastnik stanovanja dolžan vzdrževati stanovanje in skupne dele v stanovanjski stavbi v stanju, ki zagotavlja najemniku normalno uporabo. Najemnik ima torej pravico, da od lastnika stanovanja zahteva, da izvede potrebna vzdrževalna dela. Če se lastnik stanovanja na zahtevo najemnika ne odzove, stanje v stanovanju pa najemniku ne zagotavlja normalne uporabe stanovanja, lahko najemnik, kot to izhaja iz 93. člena SZ-1, stanovanjski inšpekciji predlaga, da lastniku stanovanja odredi izvedbo tistih del, ki so potrebna za zagotavljanje normalne uporabe stanovanj ali skupnih delov. Če lastnik v roku, določenem z odločbo, ne izvede naloženih del, lahko ta dela na njegove stroške izvede najemnik sam. Stroške izvedbe del, skupaj z obrestmi, lahko najemnik pobota s terjatvami lastnika iz naslova najemnine. Spomniti gre tudi, da najemnik, ne samo da lahko, pač pa je o napakah na stanovanju, za odpravo katerih odgovarja lastnik, lastnika stanovanja tudi dolžan obveščati. Če pa najemniku zaradi teh napak in opustitve obveznosti lastnika, da napake odpravi, nastaja škoda, lahko najemnik v skladu z določbo 100. člena SZ-1 od lastnika stanovanja zahteva povrnitev škode v enkratnem znesku ali z znižanjem najemnine.

Občasno se na nas obrne tudi kakšen **lastnik, opozarjajoč pri tem na nezadostnost zaščite slednjih v njihovih razmerjih z najemniki**. V eni takšnih zadev je pobudnica tako npr. opisovala, da ji je najemnica prenehala plačevati najemnino, zaradi česar je morala pobudnica na pristojno sodišče vložiti tožbo za izselitev in tožbo za plačilo neplačanih najemnin. Po mnenju pobudnice sedanja ureditev na stanovanjskem področju omogoča najemnikom »izkoriščanje in brezplačno bivanje v tuji nepremičnini«. Nismo se mogli strinjati, da primer te pobudnice kaže na kakšen očiten manko oziroma nesorazmernost v kontekstu pravne varnosti za vpletene v nepremičninska najemniška razmerja. Zoper osebo, ki stanovanje uporablja nezakonito oziroma brez veljavne podlage, veljavna stanovanjska zakonodaja resda ne dovoljuje enostranskega (samolastnega) ukrepanja, razen seveda v primerih, ko je samopomoč izjemoma dovoljena (npr. po 139. členu OZ). Je pa za razrešitev spornih razmerij vendarle na voljo sodna pot (spore za izpraznitev stanovanja pa mora sodišče tudi reševati prednostno, kot je to določeno v drugem odstavku 111. člena SZ-1). Tudi v konkretnem primeru je pobudnica dejansko imela možnost zahtevati sodno varstvo za zaščito njenih pravic. Kot vsako drugo sodno varstvo pa seveda tudi to terja določene raznovrstne stroške. O.4-435/2022.

Kot vsako leto smo tudi tokrat obravnavali nekaj pobud v zvezi s stanovanjsko problematiko, iz katerih pa gre **vendarle razbrati bolj ali manj izrazito nerazumna pričakovanja**. V eni takšnih zadev je bila pobudnica npr. upravičena do subvencije najemnine, vendar več let ni plačevala stroškov stanovanja in tudi ne stroškov upravljanja, zato je prišlo do deložacije, po njej pa ji je bila ponujena pomoč iz naslova uveljavljanja pravic iz javnih sredstev (denarna socialna pomoč), izredna denarna socialna pomoč v višini dvakratnika osnovnega minimalnega dohodka (kot pomoč pri plačilu položnic), pomoč proračuna mestne

občine (pomoč pri plačilu položnic, nakupu prehrabnih izdelkov), socialno-varstveni storitvi prve socialne pomoči (informacije o prostih stanovanjih, telefonskih številka najemodajalcev) in osebne pomoči, pa tudi pomoč pri namestitvi v institucionalno varstveni zavod, kar pa je zavračala. Tudi ko je občinska komisija za dodelitev bivalnih enot za začasno reševanje stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb sprejela sklep, da se pobudnici dodeli bivalno enoto, je nato zavrnila tudi to, ker bi si jo morala deliti še s tremi osebami. 20.0-1/2022.

Podobno je v eni izmed drugih zadev občina pobudniku zaradi nevarnosti rušenju namenjenega objekta (v katerem je bil vrh vsega brez najemne pogodbe in se tudi stroški niso plačevali) npr. izjemno dodelila stanovanje, pri čemer je pobudnik še podpisal najemno pogodbo za neprofitno stanovanje (mesečna neprofitna najemnina v višini 136 evrov, tudi stroški med najnižjimi med občinskimi stanovanji) za obdobje pet let, z možnostjo podaljšanja, v primeru da do takrat ne bi našel drugega stanovanja ali pridobil pravico do najemne pogodbe za neprofitno stanovanje za nedoločen čas preko javnega razpisa – nato pa je občini poslal dopis, da stanovanja pod temi pogoji ne želi sprejeti. (20.0-7/2022). V tovrstnih primerih pač ne gre naslavljati kritik državnim ali lokalnim oblastem, da za človeka niso naredile dovolj.

Srečujemo se tudi s primeri, ko naleti najemnik pri prijavljanju stalnega oziroma začasnega prebivališča na takšne ali drugačne ovire (največkrat nestrinjanje lastnika stanovanja). Tudi v takšnih primerih skušamo pobudnikom pomagati vsaj s pojasnili, da obveznost prijave stalnega in začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji ureja ZPPreb-1, ki v 2. členu opredeljuje »stalno prebivališče« kot naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik stalno prebiva in je ta naslov središče njegovih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave. Posameznik je dolžan upravni enoti prijaviti stalno prebivališče v osmih dneh od dneva naselitve na naslov, kjer stalno prebiva (5. člen ZPPreb-1). Ob prijavi stalnega prebivališča je treba po določbi četrtega odstavka 7. člena ZPPreb-1 predložiti dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, ki se prijavlja (npr. izjava o njegovem lastništvu oziroma solastništvu, najemna pogodba, soglasje lastnika, enega solastnika ali stanodajalca), pri čemer lastnik, solastnik ali stanodajalec, ki posamezniku dovoli bivati na naslovu, skladno s šestim odstavkom 7. člena ZPPreb-1 ne sme omejevat njegovih prijavnih obveznosti.

V sodni praksi se je že izoblikovalo stališče, da **posamezniku ne sme biti kratena pravica do prijavnih obveznosti na določenem naslovu, vendar pod pogojem, da na določenem naslovu posameznik tudi dejansko prebiva, lastnik pa mu bivanje na tem naslovu dovoljuje.**¹ Sama prijava stalnega prebivališča sicer pomeni zgolj registracijo dejanskega bivanja, kar ne vpliva na lastninskopravna razmerja ali druga civilnopravna razmerja, temveč se s prijavo zagotavlja zgolj ažurna evidenca o stanju, gibanju in nastanitvi posameznikov.²

1 Gl. npr. sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije opr. št. III U 92/2019-21 s 15. 4. 2021.
2 Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije opr. št. III U 82/2014 z 9. 2. 2015.

Če pa upravna enota dvomi, da posameznik stalno prebiva na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališče, ali je obveščena, da posameznik ni izpolnil prijavne obveznosti, posameznika obvesti o obveznosti prijave in ga opozori na posledice, če prijavne obveznosti ne izpolni (prvi odstavek 18. člena ZPPreb-1). Posameznik v osmih dneh po prejemu obvestila izpolni prijavno obveznost ali da izjavo, da na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča stalno prebiva (drugi odstavek 18. člena ZPPreb-1). Če posameznik ne izpolni prijavne obveznosti ali če upravna enota dvomi v resničnost izjave, da na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča dejansko biva, po uradni dolžnosti uvede postopek ugotavljanja stalnega prebivališča. Ta postopek uvede tudi, če ga predlaga občina, na naslovu katere ima posameznik prijavljeno stalno prebivališče, ali občina, na območju katere posameznik prebiva (tretji odstavek 18. člena ZPPreb-1). V tem postopku se z zbiranjem dokazov (izjave stranke, prič, preverbi na terenu ter na druge načine) v skladu z ZUP-om ugotavlja, kje posameznik prenočuje, kje se dnevno zadržuje, iz katerega naslova hodi v službo, na katerem naslovu ima osebne stvari itd., ter tako zaključi, kateri naslov je središče posameznikovih življenjskih interesov oziroma ali med posameznikom in naseljem, kjer živi, dejansko obstajajo tesne in trajne povezave.

Če upravna enota v postopku iz 18. člena tega zakona ugotovi, da posameznik stalno prebiva na naslovu, ki ni naslov njegovega prijavljenega stalnega prebivališča, posamezniku v register stalnega prebivalstva prijavi stalno prebivališče na naslov, kjer posameznik dejansko stalno prebiva. Stalno prebivališče prijavi na podlagi dokončne odločbe, izdane v tem postopku (prvi odstavek 21. člena ZPPreb-1). Če upravna enota v postopku ugotavljanja stalnega prebivališča posamezniku po določbah tega zakona stalnega prebivališča ne more prijaviti, mu določi zakonsko prebivališče na naslov občine, na območju katere stalno prebiva (prvi odstavek 19. člena ZPPreb-1).

Dokončna odločba, s katero pristojni organ ugotovi dejansko stalno prebivališče posameznika, velja kot potrdilo o prijavi oziroma odjavi stalnega prebivališča. V skladu s 13. členom in 229. členom ZUP-a ima stranka zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, pravico pritožbe. Pritožba se lahko v skladu z 235. členom ZUP-a vložijo v 15 dneh. Pritožbeni rok se šteje za vsako osebo in vsak organ, ki se mu odločba vroči, od dneva vročitve odločbe.

2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhovo **priporočilo št. 85 (2020)**³ je bilo, da naj Ministrstvo za okolje in prostor pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva (predhodna) priporočila Varuha. V zadnjem vladinem odzivnem poročilu⁴ je v tej zvezi razbrati pojasnilo MOP, da je pripravilo Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona⁵, ki je bil sprejet 26. 5. 2021 in prinaša nekatere rešitve za krepitev fonda javnih najemnih stanovanj; v okviru implementacije novele zakona so bili sprejeti še Uredba o metodologiji za oblikovanje neprofitne najemnine in določitvi višine subvencij najemnin⁶, Uredba o izvajanju javnega najema stanovanj⁷ in Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o upravljanju večstanovanjskih stavb⁸, nov Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem pa da je v pripravi. Nato pa naj bi ministrstvo glede na vsebinske usmeritve nove vlade pristopilo k pripravi celovite prenove Stanovanjskega zakona. **Predmetno priporočilo tako Varuh ponavlja tudi tokrat.**

2.24.3 Nova priporočila

Varuh na področju stanovanjskih zadev na podlagi svojega dela v letu 2022 na oblasti v tem letnem poročilu naslavlja eno novo priporočilo. Zlasti glede na širši javnosti predstavljene načrte aktualne oblasti glede nepremičninskega trga bi bilo še preuranjeno naslavljeni druga nova priporočila.

66. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse, zagotoviti sredstva za sofinanciranje izgradnje dvigal tudi v več nadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij, ter za to zagotoviti pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu subvencij za energetska sanacijo stavb.



3 Str. 388.

4 Str. 106.

5 Uradni list RS, št. 90/21.

6 Uradni list RS, št. 153/21.

7 Uradni list RS, št. 197/21.

8 Uradni list RS, št. 52/22.



PRILOGA

Podrobnejši vsebinski
pregled dejavnosti
Varuha po področjih

1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice

V tem razdelku so dodatno k predstavitvi dela Centra v razdelku 1.9.1 nekoliko podrobneje predstavljene nekatere dejavnosti Centra.

1.9.4.1 **Več o prenovljenem Varuhovem kratkem vodiču: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov**

Vodič vsebuje informacije o sedmih mednarodnih odborih, ki delujejo v okviru Združenih narodov, za katere je Slovenija sprejela pristojnost za pritožbe posameznikov glede konkretnih kršitev človekovih pravic, pa tudi splošne informacije o pritožbenem postopku. Za posredovanje pritožbe na določen odbor je načeloma treba izčrpati notranja pravna sredstva, pravno zastopanje pa ni obvezno. Vodič na novo vsebuje tudi prikaz vzorčnega obrazca za pritožbe (*Model complaint form*), saj želi spodbuditi tako posameznike kot nevladne organizacije in odvetnike, ki posameznikom svetujejo glede nadaljnjih pravnih možnosti, da v primeru domnevnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin preučijo tudi možnost pritožbe na enega od mednarodnih odborov. V ta namen vodič vsebuje tudi povezavo na sicer obsežno judikaturu posameznih odborov, najti pa je mogoče tudi več drugih koristnih povezav v zvezi z mednarodnimi postopki varstva človekovih pravic.

Pritožbe posameznikov na mednarodne pogodbene odbore pomenijo alternativen mednarodni pritožbeni mehanizem Evropskemu sodišču za človekove pravice – slednji ima pristojnost le v zvezi z ugotavljanjem kršitev pravic iz Evropske konvencije o človekovih pravicah in njenih protokolov. Čeprav ugotovitve omenjenih odborov v posamični zadevi niso mednarodno pravno obvezujoče, se od držav pričakuje, da bodo ugotovitve odborov spoštovale in odbor v postavljanem roku obvestile o sprejetih ukrepih za odpravo kršitev. Takšne ugotovitve pomenijo dodaten pritisk na oblasti, da spoštujejo človekove pravice tako v konkretnem primeru kot tudi sicer in predstavljajo obliko mednarodnopravnega varstva človekovih pravic. Število pritožb na omenjene odbore se povečuje tudi napram evropskim državam, kar kaže na to, da posamezniki prepoznajo dodano vrednost mednarodnih mehanizmov. Samo glede evropskih držav so mednarodni pogodbeni odbori v zadnjih petih letih sprejeli odločitve v več kot 180 zadevah. Na primer, vse več pritožb zoper ravnanje posameznih evropskih držav na Odbor za človekove pravice se nanaša na kršitve pravic migrantov in na diskriminacijo, na Odbor za otrokove pravice pa na problematiko ločevanja otrok od staršev, otroke migrante, nevračanje,

diskriminacijo, pravice do izobraževanja, zdravja in razumevanje največjih koristi otroka.

Pri Varuhu ugotavljamo, da se kljub sprejeti pristojnosti sedmih mednarodnih pogodbenih odborov, posamezniki v Sloveniji ne odločajo za tovrstno mednarodnopravno varstvo svojih pravic. Iz uradnih podatkov, ki izhajajo iz baze podatkov judikature odborov, izhaja, da proti Sloveniji ni bil zaključen še noben postopek pred katerimkoli mednarodnim pogodbenim odborom. S kratkim vodicem želi Varuh spodbuditi k zavedanju o dodatnih možnostih mednarodnopravne zaščite posameznikov in njihovih človekovih pravic. Boljše poznavanje različnih pravnih in postopkovnih možnosti prispeva k boljši in dodatni zaščiti položaja in pravic posameznikov, za kar si Varuh ves čas prizadeva.¹

1.9.4.2 Več o Prvem javnem natečaju Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic

Javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic je le eden od korakov k spodbujanju raziskovanja vsebin, ki so povezane s spoštovanjem človekovih pravic. »Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je osnovna humanistična zavezanost, da sočloveka vidimo in ga spoštujemo v vsej njegovi celovitosti ter ukrepamo, če se kršijo njegove pravice. Da bi to zavezo sploh lahko uresničevali, pa je nujno, da problematike človekovih pravic spoznavamo, analiziramo in se z njimi seznanjamo. Spoznavanje in ozaveščanje o njih je šele prvi korak k vključujoči družbi. Pri Varuhu si želimo, da bo natečaj postal tradicionalen in bodo izobraževalne ustanove študente in doktorande v še večji meri spodbujale k njihovem prispevku k varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.«²

Vsa prijavljena dela je pregledala **strokovna komisija**, ki so jo sestavljali namestnik varuha in vodja Centra za človekove pravice Miha Horvat, namestnik varuha dr. Jože Ruparčič in dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice. Člani komisije **so ocenjevali** izvirnost teme, celovitost pristopa k obravnavani temi, strokovnost in zahtevnost, relevantnost naloge v smislu obravnavanja aktualnih vidikov človekovih pravic v Republiki Sloveniji in splošno kakovost dela.

¹ Gl. tudi <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuhov-vodic-o-pri-tozbah-na-mednarodne-pogodbene-odbore-posodobljen/>.

² Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-podelil-na-grade-za-diplomska-magistrska-in-doktorska-dela-s-podrocja-clovekovih-pravic/>.

Priznanja Varuha so prejeli:

- prvo mesto v kategoriji diplomska dela **Noemi Kapelj** za diplomsko nalogo z naslovom Nasilje nad migranti (Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru, 2021);
- prvo mesto v kategoriji magistrskih del **Mihael Leban** za magistrsko nalogo z naslovom Človekovo dostojanstvo in skrbništvo za odrasle osebe z demenco (Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, 2021);
- drugo mesto v kategoriji magistrskih del **Anže Štrancar** za magistrsko nalogo z naslovom Življenje stanovalcev DSO Ajdovščina v času epidemije covid-19 (Fakulteta za socialno delo, Univerza v Ljubljani, 2021);
- tretje mesto v kategoriji magistrskih del **Anja Aleksič** za magistrsko nalogo z naslovom Ženske in otroci – najpogostejše žrtve nasilja in zlorab v družini (Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru, 2021) in
- prvo mesto **dr. Maji Cigoj** za doktorsko disertacijo z naslovom Neodvisna, nepristranska, odgovorna sodna veja oblasti – steber politične prihodnosti in vladavine prava v Evropski uniji (Evropska pravna fakulteta, Nova univerza, 2021).



1.9.4.3 Obravnava ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji

Center je spomladi 2022 začel celovito spremljati obravnavo in položaj begunk in beguncev iz Ukrajine. V okviru analize obravnave ukrajinskih begunk in beguncev v Sloveniji je poleg spremljanja obsega pravic skozi predpise Varuh večkrat skozi leto naslovil poizvedbe na Urad Vlade RS za integracijo in oskrbo migrantov (UIOM), Ministrstvo za javno upravo (MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (MNN), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). Za informacije se je Varuh obrnil tudi na UNHCR in nevladne organizacije, ki delujejo na področju oskrbe ali zaščite pravic beguncev oziroma na področju trgovine z ljudmi (Društvo Ključ, Slovenska filantropija, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja). Predstavniki Varuha pa so obiskali tudi begunski center v Logatcu, kjer so opravili pogovore z vodjo centra, direktorico UOIM ter nekaterimi tam nastanjenimi begunkami in begunci.

Kot zaskrbljujoče se je pri tem pokazalo predvsem trajanje postopkov pridobitvečasne zaščite (in s tem povezanih pravic) na določenih upravnih enotah, nastanitev v kontejnerje v centru za begunce v Logatcu ter nevarnost trgovine z ljudmi in vprašanje učinkovitega zaznavanja in preprečevanja le-te.

Postopki pridobitvečasne zaščite

Po podatkih MNZ je od 10. marca do vključno 30. junija 2022 skupno za začasno zaščito zaprosilo 6.717 razseljenih oseb iz Ukrajine. Do 30. 6. 2022 je bilo skupno odločeno o 5.921 vlogah za začasno zaščito, skupen povprečen čas odločanja o vlogah za začasno zaščito za vse upravne enote pa je bil 20,8 dni. Najdaljši povprečen čas odločanja, 50,2 dni, je bil na upravni enoti Ljubljana, ki je odločila o najvišjem številu vlog (1058), in upravni enoti Ptuj (155 vlog). Upravna enota Maribor, ki je na tretjem mestu po številu odločenih vlog (501), je povprečno odločala 35,1 dni. Več kot 30 dni je odločala tudi upravna enota Koper (33,6 dni, 201 rešena vloga), Murska Sobota (34,8 dni, 64 rešenih vlog), Vrhnika (35,5 dni, 62 rešenih vlog) in Pesnica (36,4 dni, 21 rešenih vlog). O možnem krajšem reševanju vlog priča delo upravne enote Logatec, ki je na drugem mestu po številu rešenih vlog (602) in je o njih povprečno odločila v 20 dneh, ter številnih drugih upravnih enot, ki so vloge reševale še v krajšem času, na primer Jesenice (7,9 dni, 48 rešenih vlog), Postojna (8,1 dni, 60 rešenih vlog), Tolmin (12 dni, 74 rešenih vlog), Lendava (12 dni, 63 rešenih vlog). Po podatkih MNZ je bilo v obdobju med 1. 7. in 31. 10. 2022 odločeno o 1.481 vlogah za začasno zaščito, skupen povprečen čas odločanja pa je bil 22 dni. Iz prejetih podatkov in siceršnjih Varuhovih opažanj glede dolgotrajnosti postopkov na določenih upravnih enotah je zaključiti, da daljše čakanje prosilcev na odločitev v vlogi za začasno zaščito in s tem daljše čakanje na pripadajoče pravice (na primer do denarne pomoči za zasebno nastanitev, zdravstvenega varstva, dela, izobraževanja, denarne pomoči ali žepnine) na nekaterih upravnih enotah izhaja iz nezadostnih kapacitet (kadrovske podhranjenosti) teh upravnih

enot. Varuh je že v več primerih ugotovil dolgotrajnost postopkov na upravnih enotah Ljubljana in Maribor in glede tega nanju že večkrat naslovil svojo kritiko. V primeru reševanja vlog za začasno zaščito Varuh sicer razume, da upravne enote ob nepričakovani situaciji (večjem številu dodatnih vlog in prvi uporabi ZZZRO) potrebujejo čas za prilagoditev, vendar pa sklepa, da bi se upravne enote lažje prilagodile, če ne bi imele že siceršnjih težav s kadrovsko podhranjenostjo, zaostanki in posledično neupravičeno predolgimi postopki. MNZ je novembra 2022 pojasnilo, da pripravlja nov Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, s katerim se zasleduje cilj povečanja učinkovitosti postopkov začasne zaščite.

Nastanitev v kontejnerjih v begunskem centru v Logatcu

Varuh je 9. junija in nato še 13. septembra 2022 obiskal namestitveni center v Logatcu, kjer so takrat bivali 303 ukrajinski državljani in državljanke. 210 jih je bilo nastanjenih v kontejnerjih. Po pripovedovanjih nekaterih begunk in beguncev se ti v vročih dneh zelo zagrejejo in je v njih težko zdržati. Kontejnerji, v katerih so združene tudi različne družine, ne omogočajo nobene zasebnosti in so prenatrpani. Po Varuhovem mnenju je takšna namestitev potencialno primerna le v skrajni sili in za najkrajši možen čas (nekaj dni), ne pa za daljše obdobje. Na to problematiko Varuh redon opozarja v okviru obravnavanja tujcev (poglavje 2.9 tega letnega poročila).

Trgovina z ljudmi

Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi je ob prihodu begunk iz Ukrajine opozorila na tveganja, ki jih v povezavi s trgovino z ljudmi predstavlja kriza v Ukrajini, in pozvala ljudi, da naj, če zaznajo sumljive okoliščine oziroma ocenjujejo, da bi lahko postali žrtev trgovine z ljudmi, pokličejo policijo ali se obrnejo na nevladne in humanitarne organizacije, ki delujejo na področju boja proti trgovini z ljudmi. Varuh je glede odzivanja na nevarnost trgovine z ljudmi večkrat naslovil vprašanja glede ukrepanja na UOIM, MNZ in MDDSZ. MNZ je Varuhu 24. novembra 2022 sporočilo, da je Policija zaznala in obravnavala pet primerov, v katerih so bili zaznani sumi storitve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi, pri katerih naj bi bili kot žrtve trgovine z ljudmi domnevno izkoriščani državljani Ukrajine. V dveh primerih je policija na podlagi zbranih obvestil in dokazov ugotovila, da ni podlage za kazensko ovadbo, v treh primerih pa je policija v času odgovora še nadaljevala z zbiranjem obvestil.

Varuh spremljanje obravnave begunk in beguncev iz Ukrajine nadaljuje in bo glede tega pripravil tudi poročilo.

1.9.4.4 Analiza o zagotavljanju usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v okviru Upravne akademije (Ministrstva za javno upravo)

Pospeševanje izobraževanja in usposabljanja o človekovih pravicah je ena od prednostnih nalog Centra.. Zato je pripravil analizo z naslovom **Zagotavljanje usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v državni upravi v Sloveniji – pregled mednarodnih standardov, ocena stanja in analiza programov usposabljanja, ki jih zagotavlja Upravna akademija (Ministrstvo za javno upravo).**³

Analiza, ki jo je pripravil Varuh, konkretno Center, se nanaša na pregled stanja spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državni upravi ter na oceno in pregled izvajanja programov usposabljanja in izobraževanja o človekovih pravicah v državni upravi za okoli 15.000 javnih uslužbencev, zaposlenih na ministrstvih, v organih v sestavi ministrstev, vladnih službah in na upravnih enotah, torej v t. i. civilnem delu državne uprave. Po pregledu mednarodnih standardov, predvsem tistih, ki izhajajo iz Akcijskega načrta za drugo fazo Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah, ki je bil sprejet v okviru Združenih narodov, je predstavljena ocena Varuha glede stanja spoštovanja človekovih pravic v državni upravi. Izpostavljeno je, da Varuh glede na pobude, ki jih obravnava, največ kršitev človekovih pravic, temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti zaznava prav v državni upravi. Varuh je namreč v obdobju 2017–2021 s strani organov državne uprave ugotovil skupaj 1082 kršitev, od tega 1065 s strani t. i. civilnega dela državne uprave. Varuh opozarja tudi na visoko število njegovih delno uresničenih in neuresničenih priporočil, pa tudi na njihovo prepočasno uresničevanje.

Analiza se v delu, ki se nanaša na zagotavljanje usposabljanja javnih uslužbencev v Sloveniji, osredotoča na pregled splošnega usposabljanja javnih uslužbencev, ki ga izvaja Upravna akademija – ta pa deluje v okviru Ministrstva za javno upravo (MJU). Pregledani so trije sklopi usposabljanj oziroma programov, ki jih zagotavlja Upravna akademija, in sicer obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv, obvezno usposabljanje za najvišje vodilne javne uslužbence – usposabljanja za vodenje v upravi, in neobvezna izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Iz analize izhaja, da so v vseh treh sklopih potrebne normativne in dejanske vsebinske spremembe programov usposabljanj ter da Upravna akademija, ki je znotraj Ministrstva za javno upravo zadolžena za usposabljanje javnih uslužbencev, usposabljanju o človekovih pravicah ne namenja ustrezne pozornosti. Verjetno prav zato poročilo MJU tudi ni vključeno v pisni poročili Republike Slovenije Združenim narodom v letih 2015 in 2020 o evalvaciji implementacije Akcijskega programa za drugo fazo Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah.

³ O tem gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-z-analizo-ugotavlja-manko-na-podrocju-usposabljanja-o-clovekovih-pravicah-za-javne-usluzbence/>.

Zaključki analize

Varuh meni, da bi si za boljše spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državi morale prizadevati vse javne institucije in hkrati vsi javni uslužbenci. To je še toliko bolj pomembno v času post-covidnega okrevanja družbe. Da bi si čim bolj opomogli in zgradili svet, kot si ga želimo – bolj odporen, pravičen in trajnosten –, bomo morali vsi še naprej aktivno vlagati v ukrepe za odpravo vrzeli in na prvo mesto ponovno postaviti strpnost, spoštovanje, sočutje in človečnost. Usposabljanje javnih uslužbencev o človekovih pravicah je pri tem izrednega pomena, saj je v sodobni družbi nujno, da uradniki in tudi drugi javni uslužbenci poznajo področje človekovih pravic ter pri svojem delu in izvajanju nalog spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine.

K zagotavljanju ustreznega usposabljanja javnih uslužbencev o človekovih pravicah spodbujajo tudi številni mednarodni standardi, predvsem pa Svetovni program za izobraževanje o človekovih pravicah (2005–), katerega druga faza (2010–2014) je (bila) usmerjena tudi v usposabljanje javnih uslužbencev. K temu dodatno zavezujejo tudi Cilji trajnostnega razvoja. Slovenija je na mednarodni ravni dala več zavez in omenjeni svetovni program aktivno podpira. Spodbujanje izobraževanja o človekovih pravicah je celo med vidnejšimi vsebinami slovenske zunanje politike na področju človekovih pravic. Žal je vse prej kot očitno, kaj je bilo v vseh dosedanjih letih storjenega, da bi se te mednarodne zaveze in načela na področju usposabljanja državnih uslužbencev v t. i. civilnem delu državne uprave (torej za cca. 15.000 državnih uslužbencev) uresničila. Poročila Ministrstva za javno upravo pa do sedaj tudi niso bila vključena v pripravo evalvacijskih poročil Slovenije glede implementacije Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah, bodisi zato, ker poročila Ministrstvo za javno upravo ni pripravilo bodisi iz kakšnega drugega, nam nepoznanega vzroka. Jasno je, da bi bilo treba izobraževanje oziroma usposabljanje državnih uslužbencev v t. i. civilnem delu državne uprave o človekovih pravicah implementirati sistemsko, kontinuirano in s ciljem doseči vse javne uslužbenke.

Analiza je obravnavala usposabljanja, ki jih za javne uslužbenke zagotavlja Upravna akademija, konkretno tri sklope:

- obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv,
- obvezno usposabljanje za najvišje vodilne javne uslužbenke – usposabljanja za vodenje v upravi, in
- neobvezna izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev.

Analiza je pokazala, da so v vseh treh sklopih potrebne normativne in dejanske vsebinske spremembe oziroma dopolnitve programov usposabljanj. Področje usposabljanja o človekovih pravicah namreč samostojno vsebinsko sicer ni vključeno v usposabljanja javnih uslužbencev, ki jih zagotavlja Upravna akademija, je pa na posameznih področjih vključeno v manjšem obsegu. To ni v skladu z zavezami, ki jih je dala Republika Slovenija tudi na mednarodni ravni.

Analiza kaže, da relevantna pravna ureditev usposabljanju o človekovih pravicah v t. i. civilnem delu državne uprave ne namenja potrebne pozornosti. Iz analize izhaja, da Upravna akademija usposabljanju o človekovih pravicah ne namenja ustrezne pozornosti. Program oziroma usposabljanje, ki izrecno omenja vsebino »človekove pravice in temeljne svoboščine«, je obvezen program usposabljanja javnih uslužbencev za imenovanje v naziv, vendar usposabljanje o človekovih pravicah v tem programu ni podrobneje opredeljeno, poleg tega pa omogoča izvajanje v občutno premajhnem obsegu, saj je obravnavano le kot eno od podpodročij področja »Ustavna ureditev«. Dodatno je usposabljanje o človekovih pravicah vključeno še v nekaj konkretnjših usposabljanjih, kot navajamo v prejšnjih razdelkih.

Splošna ocena Varuha je, da je stanje glede usposabljanja javnih uslužbencev v t. i. civilnem delu državne uprave o človekovih pravicah zaskrbljujoče in bi ga bilo treba čim prej izboljšati. Varuh (zlasti njegova notranja organizacijska enota Center za človekove pravice) je kot nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih pripravljen sodelovati s pristojnimi državnimi organi in aktivno prispevati k spremembam pravnih in dejanskih vidikov usposabljanja javnih uslužbencev o človekovih pravicah. Smiselno pa bi bilo vključiti tudi druge neodvisne državne organe, nevladne organizacije in akademsko sfero, saj prav takšno sodelovanje izhaja tudi iz Akcijskega načrta za drugo fazo Svetovnega programa za usposabljanje o človekovih pravicah.

V ta namen je dal Varuh priporočilo, naj Državni zbor, Vlada, Ministrstvo za javno upravo in v njegovem okviru Upravna akademija ter drugi državni organi v okviru svojih pristojnosti javnim uslužbencem v državni upravi zagotovijo in omogočijo ustrezno usposabljanje o človekovih pravicah, ki bo sistemsko in kontinuirano, ter sprejmejo celovito politiko usposabljanja o človekovih pravicah pred zaposlitvijo in na delovnem mestu. Naš skupni cilj mora biti sistemsko in kontinuirana implementacija Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah glede usposabljanja o človekovih pravicah javnih uslužbencev v t. i. civilnem delu državne uprave z namenom, da doseže čim več javnih uslužbencev.

1.9.4.5 Vprašalnik za osnovne in srednje šole o nasilju in človekovih pravicah v šolah

Varuh je ob Svetovnem dnevu otrok, oktobra 2022, začel z raziskavo, kako je v šolskem prostoru prepoznano medvrstniško in drugo nasilje, kakšni so protokoli za ravnanje v takšnih situacijah in pravne podlage za ukrepanje. Hkrati je želel raziskati tudi problematiko spoštovanja zasebnosti učencev v šolah, pa tudi koliko pozornosti je namenjene izobraževanju učencev o človekovih pravicah. Vprašalnik je bil poslan vsem osnovnim in srednjim šolam in bo podlaga za analizo, ki bo pripravljena v letu 2023, in pripravo konkretnih predlogov odločevalcem za potrebne ukrepe. Na vprašalnik se je odzvalo več kot 130 šol.

Zastavljena vprašanja, ki so bila v obliki obrazca poslana vsem osnovnim šolam, so bila naslednja:

I. NASILJE V ŠOLI

I.II. Medvrstniško nasilje

- 1.1 Ali je vodstvo vzgojno-izobraževalnega zavoda seznanjeno s [Protokolom ob zaznavi in obravnavi medvrstniškega nasilja v vzgojno izobraževalnih zavodih](#), vključno z Navodili ob zaznavi in obravnavi medvrstniškega nasilja v vzgojno-izobraževalnih zavodih, ki ga je leta 2014 pripravila delovna skupina Zavoda za šolstvo Republike Slovenije in ga je redakcijska skupina spremenila leta 2022?

Če da, navedite kdaj, kje, kako se je vodstvo z navedenim seznanilo.

- 1.2 Ali so z vsebino navedenega protokola seznanjeni vsi učitelji in svetovalni delavci šole?

Če da, navedite na kakšen način zagotavljate poznavanje protokola in navodil.

- 1.3 Ali je navedeni protokol javno objavljen na spletni strani šole?

Če da, prosimo za relevantno hiperpovezavo.

- 1.4 Ali akti šole omogočajo izvajanje protokola in v njem vključenih Navodil ob zaznavi in obravnavi medvrstniškega nasilja v vzgojno-izobraževalnih zavodih?

Če da, navedite akt(-e) šole in konkretne določbe, skupaj s hiperpovezavo na spletno stran, na kateri je zadevni akt javno dostopen (oziroma priložite).

- 1.5 Opišite na kakšen način izvajate protokol in navodila v konkretnih situacijah.

- 1.6 Navedite, koliko primerov medvrstniškega nasilja ste zabeležili v:

- a) šolskem letu 2022/2023:
- b) šolskem letu 2021/2022:
- c) od šolskega leta 2017/2018 dalje:

- 1.7 Navedite, o koliko primerih medvrstniškega nasilja ste obvestili policijo:

- a) šolskem letu 2022/2023:
- b) šolskem letu 2021/2022:
- c) v zadnjih petih letih (od šolskega leta 2017/2018 dalje):

1.8 Navedite starostno strukturo otrok žrtev in povzročiteljev nasilja:

	Število žrtev 2022/2023	Število povzročiteljev 2022/2023	Število žrtev 2021/2022	Število povzročiteljev 2021/2022	Število žrtev od 2017/2018 -	Št. povzročiteljev od 2017/2018 -
Prva triada						
Druga triada						
Tretja triada						

1.9 Komu na šoli učenci najpogosteje zaupajo medvrstniško nasilje (označite vrstni red od 1 do 6 glede na pogostost, pri čemer pomeni 1 najbolj pogosto, 6 pa najmanj):

- __ razredniku,
- __ svetovalnemu delavcu,
- __ učitelju, ki ni razrednik,
- __ ravnatelju,
- __ podravnatelju,
- __ drugo – navedite:

1.10 Na kakšen način šolska svetovalna služba opravlja svetovalno delo z otrokom žrtvijo in povzročiteljem nasilja ter starši?

Navedite pravno podlago.

1.11 Ali šola v primeru obravnave medvrstniškega nasilja v posamezni zadevi oblikuje tim v skladu z Navodili ob zaznavi in obravnavi medvrstniškega nasilja v vzgojno-izobraževalnih zavodih?

Če da, navedite pravno podlago in primer delovanja takšnega tima.

1.12 Obkrožite, po katerih načelih se ravnate pri obravnavi nasilja (možnih je več odgovorov):

- a) nasilja pod nobenim pogojem ne toleriramo (ničelna toleranca),
- b) žrtvi verjamemo,
- c) spoštujemo, kako posameznik doživlja nasilje,
- d) za nasilno vedenje je vedno odgovoren povzročitelj,
- e) nasilje vrednotimo glede na naše pretekle izkušnje,
- f) z otrokom, ki je žrtev nasilja, se pogovorimo in mu damo občutek varnosti in sprejetosti,
- g) otroku, ki je žrtev nasilja, povemo, da je pogumen, ker je spregovoril o nasilju,

- h) otroku obljubimo, da ga bomo zaščitili in preprečili, da bi še naprej trpel,
- i) otroku obljubimo tisto, kar bomo zanj lahko storili,
- j) pogovorimo se z otrokom, ki je povzročitelj nasilja,
- k) žrtev in povzročitelja nasilja soočimo,
- l) pridobimo informacije tudi od drugih, ki so bili priča nasilnemu dogodku,
- m) z otroki, ki medvrstniško nasilje opazujejo ali nanj opozorijo, se pogovorimo,
- n) o nasilnem dogodku na šoli se z otroki pogovori razrednik v oddelčnih skupnostih,
- o) o nasilnem dogodku na šoli se z otroki pogovori svetovalni delavec.

1.14 Ali menite, da imate v vzgojno-izobraževalnem zavodu dovolj znanja in vzvodov, da se uspešno soočate s preprečevanjem oziroma obravnavanjem medvrstniškega nasilja?

Če ne, ali imate kakšne želje ali predloge za izboljšave? Navedite:

1.15 Ali na šoli sodelujete z zunanjimi sodelavci oziroma nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja nasilja?

Če da, navedite, s katerimi:

I.II Nasilje učiteljev nad učenci

1.16. Ali zaznavate primere nasilja učiteljev nad učenci?

Če da, navedite nekaj primerov in kako ste ukrepali:

1.17 Navedite, koliko primerov nasilja učiteljev nad učenci ste zabeležili v:

- a) šolskem letu 2022/2023:
- b) šolskem letu 2021/2022:
- c) od šolskega leta 2017/2018 dalje:

1.18 Navedite o koliko primerih tovrstnega nasilja ste obvestili policijo:

- a) v šolskem letu 2022/2023:
- b) v šolskem letu 2021/2022:
- c) v zadnjih petih letih (od šolskega leta 2017/2018 dalje):

- 1.19 Ali imate ukrepanje v primeru nasilja učiteljev nad učenci opredeljeno v aktih šole?

Če da, navedite akt(-e) šole in konkretne določbe, skupaj s hiperpovezavo na spletno stran, na kateri je zadevni akt javno dostopen (oziroma priložite):

I.III Nasilje učencev nad učitelji

- 1.20. Ali zaznavate primere nasilja učencev nad učitelji?

Če da, navedite nekaj primerov in kako ste ukrepali:

- 1.21 Navedite, koliko primerov nasilja učencev nad učitelji ste zabeležili:

- a) v šolskem letu 2022/2023:
- b) v šolskem letu 2021/2022:
- c) od šolskega leta 2017/2018 dalje:

- 1.22 Navedite o koliko primerih tovrstnega nasilja ste obvestili policijo:

- a) v šolskem letu 2022/2023:
- b) v šolskem letu 2021/2022:
- c) v zadnjih petih letih (od šolskega leta 2017/2018 dalje):

- 1.23 Ali imate ukrepanje v primeru nasilja učencev nad učitelji opredeljeno v aktih šole?

Če da, navedite akt(-e) šole in konkretne določbe, skupaj s hiperpovezavo na spletno stran, na kateri je zadevni akt javno dostopen (oziroma priložite):

II. OTROKOVE PRAVICE

II.I Varstvo zasebnosti

- 2.1 Ali se v vzgojno-izobraževalnem zavodu soočate s potrebo po pregledovanju šolskih torb učencev v namen odkrivanja nedovoljenih stvari?

Če da, navedite, ali imate to urejeno v aktih šole.

Če da, navedite, v katerih, skupaj s hiperpovezavo do njihovega besedila (oziroma priložite):

Navedite, katere osebe so pooblaščenice za pregled šolskih torb učencev:

Navedite, kakšne so predvidene sankcije v primeru ugotovljenih kršitev:

Navedite morebitne tovrstne primere in kako ste jih dejansko reševali/rešili:

- 2.2 Kako je v vzgojno-izobraževalnem zavodu urejeno razpolaganje učencev z mobilnimi telefoni (tovrstne morebitne omejitve, prepovedi, začasni odvzemi ...)?

Navedite akte (skupaj s hiperpovezavo do njihovega besedila oziroma priložite), v katerih vzgojno-varstveni zavod ureja navedeno materijo:

Navedite morebitne tovrstne primere in kako ste jih dejansko reševali/rešili:

Navedite, kakšne so predvidene sankcije v primeru ugotovljenih kršitev:

- 2.3 Varnost na svetovnem spletu

Ali izvajate aktivnosti v zvezi z ozaveščanjem učencev o varnosti na svetovnem spletu?

Če da, navedite, katere aktivnosti izvajate:

Če pri ozaveščanju sodelujete z zunanjimi izvajalci oziroma nevladnimi organizacijami, navedite s katerimi.

- 2.4 Ali imate vzpostavljen pritožbeni mehanizem, če učenci menijo, da so jim v šoli kršene njihove pravice?

Če da, navedite kakšen je postopek, ali imate za to določeno osebo:

Ali so učenci o tem mehanizmu seznanjeni?

Če da, na kakšen način?

Navedite, koliko primerov pritožb beležite:

- a) v šolskem letu 2022/2023:
- b) v šolskem letu 2021/2022:
- c) od šolskega leta 2017/2018 dalje:

II.II Izobraževanje o človekovih pravicah

- 2.5 V okviru katerih predmetov kurikulumuma se po vašem mnenju izvaja izobraževanje o človekovih pravicah (navedite predmet in razred)?

Predmet						
Razred						

Predmet						
Razred						

Komentar:

- 2.6 Ali učitelji v vašem zavodu za izobraževanje o človekovih in otrokovih pravicah uporabljajo dodatna gradiva ali metode poučevanja?
Če da, navedite:
Če ne, ali menite, da bi bila dodatna gradiva za učitelje koristna:
- 2.7 Ali v vzgojno-izobraževalnem zavodu poteka katera od oblik neformalnega izobraževanja o človekovih in otrokovih pravicah (razširjen program osnovnošolskega izobraževanja), npr. krožek, v okviru Tedna otroka, delavnice Amnesty International ali Unicef, preventivni program preprečevanja nasilja nad otroki, projekt EKO šola in Zdrava šola in drugo?
Če da, navedite, kakšne oblike neformalnega izobraževanja potekajo v vašem zavodu in za katere razrede:
- 2.8 Ali vzgojno-izobraževalni zavod pri izobraževanju o otrokovih pravicah sodeluje z nevladnimi organizacijami ali drugimi zunanjimi strokovnjaki oziroma izvajalci:
Če da, navedite s katerimi in kdaj:
- 2.9 Ali menite, da se v okviru osnovnošolskega izobraževanja učenci dovolj seznanijo s človekovimi pravicami?
Pojasnite:

II.III Prostorska dostopnost za gibalno ovirane učence

- 3.1 Ali je na vaši šoli zagotovljena polna dostopnost za gibalno ovirane učence?
- 3.2 Ali so dostopni vsi prostori šole?
Navedite, kakšne so nadomestne rešitve, če šola ni prostorsko dostopna za gibalno ovirane:
- 3.3 Navedite, koliko učencev z zmerno do težko gibalno oviranostjo se je pri vas šolalo od leta 2012 do vključno 2022:
- 3.4 Ali ste morebiti imeli primer zavrnitve učenca iz šolskega okoliša zaradi prostorske nedostopnosti?
- 3.5 Ali na šoli izvajate ali načrtujete dodatne gradbene in tehnične posege oziroma rešitve, ki bi izboljšale dostopnost šolskih prostorov navedenim učencem?
Če da, pojasnite na kakšen način:

Vprašalnik za srednje šole je bil enak, ni pa vseboval dela glede dostopnosti za gibalno ovirane učence, saj je stanje na tem področju bolj znano.

1.9.4.6 Poročila Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji (2022)

Varuh človekovih pravic je v svojem prispevku Evropski komisiji predložil svoje predloge za izboljšanje stanja pravne države, ki izhajajo iz obravnavanih zadev in drugih dejavnosti Varuha ter priporočil, ki jih je Varuh naslovil na različne institucije in so del letnih poročil Državnemu zboru RS:⁴

- Na področju pravosodja Varuh izpostavlja potrebo po sprejemu dodatnih ukrepov, ki bodo omogočili večjo dostopnost do brezplačne pravne pomoči, sprejem sprememb zakonodaje, ki bodo vsem žrtvam kaznivih dejanj omogočile odškodnino ne glede na njihovo državljanstvo, in potrebo, da država vendarle najde rešitev, da zagotovi dovolj sodnih izvedencev v družinskih zadevah, saj njihovo pomanjkanje vodi v kršenje otrokovih pravic.
- Glede delovanja institucije Varuha se priporočilo nanaša na spremembo zakonodaje, ki bo krepila delovanje institucije v skladu z mednarodnimi standardi. Varuh poziva pristojne, da čim prej uresničijo odločbo ustavnega sodišča, ki se nanaša na finančno avtonomijo **štirih neodvisnih institucij**. **Varuh je opozoril tudi na naraščanje števila neizvršenih odločb ustavnega sodišča in priporočil, da po vzoru mehanizma za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice vzpostavi tudi mehanizem za zagotavljanje strokovne podpore za izvrševanje odločb ustavnega sodišča.**
- Glede pluralnosti medijev in svobode govora Varuh izpostavlja problematiko sovražnega govora in na potrebo po spremembah Zakona o medijih, ki bi določal tudi način varovanja javnega interesa, ukrepe za odstranitev nezakonitih vsebin oz. sovražnega govora ter sankcije za medije, ki tak govor dopuščajo. Opozarja tudi na porast strateških tožb proti novinarjem in zagovornikom človekovih pravic (SLAPP).
- Varuh je pozval tudi k čimprejšnji implementaciji direktive EU o zaščiti žvižgačev iz leta 2019, saj Slovenija z njo že precej zamuja.
- Varuh človekovih pravic je Evropsko komisijo opozoril še, da je Slovenija v zadnjih letih nazadovala na lestvici medijske svobode, ki jo vsako leto objavlja organizacija Novinarji brez meja.

Varuh je v letu 2022 podprl tudi priporočila Evropske komisije za izboljšanje stanja pravne države v Sloveniji.⁵

⁴ Gl. https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_VLADAVINA_PRAVA/ENNHRI-EU-Rule-of-law-Report-2022_2_del_SL-1.pdf.

⁵ Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-podpira-predlagane-ukrepe-evropske-komisije-za-izboljsanje-stanja-pravne-drzave-v-sloveniji/>.

1.12.4

Dejavnosti Varuha glede zagovorništva otrok - primeri

Devet primerov iz zagovorništva otrok, ki jih izpostavljam po posameznih razdelkih, kaže na večrazsežnost delovanja zagovorništva v letu 2022. Ti primeri so naslednji:

Primer:

Otrok želi poznati argumente za odločitev staršev

Na pobudo sodišča je bil v nepravdnem postopku zaradi zaupanja mladoletnega otroka, določitve stikov in preživnine otroku postavljen zagovornik. Oba starša sta si želela, da bi bil otrok zaupan prav njemu / njej, prav tako sta oba podala soglasje k postavitvi zagovornika.

Z otrokom je zagovornica brez težav vzpostavila zaupen in sproščen odnos že na prvem srečanju. Otrok je bil od vsega začetka vidno zadovoljen, ker je dobil zagovornico. Vsakokrat se je rad pogovarjal in brez težav je zagovornici zaupal svoje težave in razmišljanja.

Otrok si je konsistentno skozi vsa srečanja z zagovornico najbolj želel, da bi se starša končno začela mirno in spoštljivo pogovarjati. Zagovornici je zaupal, da ocenjuje, da bi bilo koristno, če bi staršema pomagali strokovnjaki, ker sama verjetno ne bosta zmogla preseči medsebojnega konflikta, ki ga gojita že toliko časa. Njegova želja je, da bi starša to pomoč sprejela.

Otrok je sam napisal izjavo, ni pa želel prisostvovati na zaključnem srečanju s starši, zato je njegovo izjavo staršema prebrala zagovornica. V izjavi je otrok zelo jasno izrazil, pri katerem od staršev si želi živeti, navedel pa je tudi, da želi od starša, če bi zavrnil njegovo željo po sobivanju, slišati jasne argumente za takšno odločitev.

Primer:

Zaščita otrokovih koristi v postopku predodlitve

Zaradi hudega spora med staršema, ki se nista mogla zediniti v izvajanju zadovoljevanja potreb otroka, vključenega v drugo triado osnovne šole, je center za socialno delo predlagal zagovornika otrok. Starša sta pobudo centra podprla. Otrok je bil dolgo časa razpet med obema staršema, oba ima rad, kar je naravno, vendar so se konflikti med mamo in očetom začeli

zrcaliti v otrokovem vedenju in čustvovanju. Otrok je zaradi idealiziranja podobe staršev in zaradi lojalnosti obema že začel razvijati neprimerne obrambne vzorce in vedenja (npr. pogostejši medvrstniški konflikti, laganje v fazi stiske idr.).

Z zagovornico je otrok brez težav vzpostavil zaupen in pristen odnos. Srečanja so potekala v prijetnem vzdušju, postopno sta se približevala temi, kako si otrok želi živeti v prihodnje in na kakšen način naj bi bili urejeni stiki s starši. Zagovornica je otroka spodbujala, da izrazi svoje želje in da je prav, da se z njegovimi željami seznanijo tudi sodišče. Kljub temu, da sama ni zaznavala neposredne stiske otroka zaradi nezdravega komuniciranja med staršema, pa se je ob koncu zagovorniškega procesa izkazalo, da je otrok že docela utrdil vzorec lojalnosti tako do mame kot tudi do očeta, da v izjavi ni želel opredeliti svojih želja, temveč je navedel, da je tako, kot je, dobro. Staršem ni želel sporočiti nič. Tudi takšna izjava otroka je lahko visokosporočilna, če jo starši le zmorejo razumeti.

Primer:

Zagovorniški proces prilagojen otrokovi starosti in zrelosti

Po razpadu partnerske skupnosti je bil otroku, ki je na pragu osnovne šole, postavljen zagovornik. Soglasje sta podala oba starša, saj sta ocenila, da je v otrokovo dobro pomembno slišati tudi želje otroka.

Na prvih srečanjih sta se zagovornica in otrok postopoma spoznavala in počasi gradila zaupen odnos, v katerem bi se otrok počutil dovolj varnega in pomirjenega, da bi lahko zaupal svoje želje in čustva.

Otrok je bil na srečanjih dobro razpoložen in pozitivno naravnan, ker pa je še majhen, ima krajši čas koncentracije, zato je zagovornica potek posameznega srečanja prilagajala njegovim zmožnostim. Na prvih srečanjih sta namenila nekaj več časa igri, spoznavanju, vzpostavljanju zaupnega odnosa in preko posameznih dejavnosti je zagovornica spodbujala otroka k izražanju lastnega mnenja. Pri svojem delu je zagovornica uporabila različne pristope in tehnike, s katerimi je otroku omogočila, da je na nevsiljiv način izrazil svoje mnenje in želje ter ga tako spodbudila k razmišljanju in pogovoru. Na srečanjih je otrok o posameznih temah največ pripovedoval s pomočjo risanja. Kar je izrazil besedno, je zagovornica dopisala na list.

Skozi zagovorniški proces je zagovornica na različne načine otroku poskušala predstaviti zagovorništvo, prilagojeno njegovi starosti in zrelosti. Najlažje mu je to predstavila preko slikovne podlage. Ko sta z dečkom na dveh srečanjih pogledala sličice o poteku zagovorništva, mu je na enem od naslednjih srečanj na list narisala simbole iz sličic in sta ob tem pripravljala vsebino izjave. Na naslednjem srečanju sta otrokove misli, čustva in želje zapisala v »knjižico«. Izjavo je po skoraj desetih srečanjih zmož oblikovati sam, skupaj z zagovornico pa sta jo predstavila staršem.

Primer:

Ugotavljanje otrokovega avtentičnega mnenja s pomočjo zagovornika

Po razpadu zakonske zveze sta se starša v sodnem postopku odločila, da svojima otrokoma ponudita zagovornika otrok. Otroka, oba osnovnošolca, sta na zagovorniška srečanja prihajala rada, saj sta se ob svojih zagovornicah počutila sprejeto in varno. Srečanj je bilo preko deset. Zanimivo je, da sta otroka iz srečanja v srečanje spreminjala svoje mnenje, enkrat bi želela živeti pri mami, drugič pri očetu. Ob tem velja poudariti, da možnosti skupnega starševstva ni bilo v vidu, saj starša živita na preveliki razdalji, ki ni vsakodnevno obvladljiva.

Otrokovi zagovornici sta vložili veliko truda v psihično opolnomočenje sorojencev, da sta ob koncu zagovorniškega procesa znala v izjavi napisati svojo avtentično željo, kako želita živeti v prihodnosti. Kljub vsemu pa sta otroka, v izogib morebitni zameri kateremu od staršev, eksplicitno zahtevala, da njuni izjavi lahko vidi le gospa sodnica.

Primer:

Potrebe in želje otroka se z odraščanjem spreminjajo

Otroku v zgodnjih najstniških letih je bil na predlog mame in v soglasju z očetom postavljen zagovornik v postopku za spremembo stikov.

Srečanja so potekala redno, otrok pa je z več pogovori z zagovornikom počasi začel izpuščati zadržanost in resnost. S pomočjo zagovornika se je notranje okrepil in razbremenil, svojega stališča pa skozi zagovorniški proces ni spreminjal.

Bil je zelo odgovoren za svoja leta, vključen v številne obšolske dejavnosti, zato je v svoji izjavi jasno izrazil stališče, da si ne želi več stikov z očetom, saj ima tudi svoje življenje in interesne dejavnosti, ki terjajo svoj čas. Izjavo je brez težav zaupal tudi obema staršema kljub temu, da je med njima vladal visokokonflikten odnos in da sta bili uvodno in zaključno srečanje ločeni za oba starša.

Primer, kot je ta, kaže na to, da mnogi otroci vedo, česa si želijo in na kakšen način bi radi živeli po razpadu zakonske zveze, le priložnost jim je treba ponuditi, da se izrazijo.

Primer:

Po razvezi staršev otroka različno vidita svojo prihodnost

Mlajšima sorojencema je bil postavljen zagovornik otrok v sodnem postopku razveze njunih staršev. Oba otroka sta z velikim veseljem hodila na zagovorniška srečanja, čeprav je starejši, ki je otrok s posebnimi potrebami, terjal posebna znanja zagovornika.

Starša sta v procesu zgledno sodelovala, čeprav je med njima vladal konflikt zaradi precejšnje spremembe – odhoda na delo v tujino. Takšna razdalja med staršema seveda bistveno oteži izvajanje stikov z otrokom.

Starejši otrok si je želel ostati na sedanjem domu, saj ima tam prijatelje, odhod v tujino pa ga je skrbel, saj v tujini nikogar ne pozna, prav tako ne obvlada tujega jezika. Mlajši otrok pa je izrazil željo, da si želi iti v tujino skupaj s staršem, vendar si želi, da bi bila s sorojencem skupaj. Noben od njiju ni imel težav z izražanjem svoje volje, prav tako sta brez zadrege svoje videnje prihodnosti izrazila tudi staršema.

Primer:

Kljub medsebojni ignoranci staršev so otrokove želje pristne

Dvema mladoletnima sorojencema je bil postavljen zagovornik otrok v postopku razveze. Starša sta bila v tako hudem sporu, da med seboj praktično nista komunicirala, če pa že sta, sta drug drugega naslavljala z „gospod“ / „gospa“.

Otroka, značajsko precej različna, sta se rada udeleževala zagovorniških srečanj in postopno oblikovala svojo izjavo. Tudi starejši otrok, ki je bil zrelejši in bolj introvertirane narave, hkrati pa je imel tudi bolj realen uvid v odnos med mamo in očetom, se je s pomočjo zagovorniških srečanj začel odpirati.

Mlajši otrok je sprva menil, da ne rabi napisati svoje izjave, češ da vsi vedo, česa si želi, a si je pred zaključkom zagovorniškega procesa premislil in jo napisal. Jasno je izrazil svojo voljo, da si želi več časa preživeti pri starih starših na deželi, kjer imajo tudi domače živali. Njegovo izjavo so lahko videli vsi, medtem ko je izjavo starejšega sorojenca lahko videla le sodnica. Starejši otrok je zelo argumentirano napisal, zakaj si v določenem obdobju želi biti z enim staršem, v drugi situaciji pa z drugim.

Otrok ima naravno rad oba starša in nobenega od njiju ne želi prizadeti, zato se včasih otrok odloči, da bo njegovo izjavo lahko videl le organ, ki odloča o njegovi prihodnosti.

Primer:

Oče meni, da hčerki vpletanje v sodni postopek ne koristi

Na Varuha se je obrnila 12-letnica, ki je imela informacijo, da se mora udeležiti naroka na sodišču, kjer se odloča o njenih stikih z očetom in bi si želela zagovornika. Z deklico smo se pogovorili po telefonu in ugotovili, da je za svojo starost zelo dobro podučena o svojih pravicah, prav tako je o svojem položaju razmišljala zelo zrelo.

V nadaljevanju smo komunicirali z njeno mamo, ki je hčerko o vsem obveščala, saj nje nismo želeli preveč obremeniti s podrobnostmi postopka postavitve zagovornika, v katerem smo potrebovali dodatne informacije in soglasje staršev. Glede stiske hčerke, da se mora udeležiti naroka na sodišču, se je, kot smo predvidevali, izkazalo, da gre za napačno razumevanje. Deklici se naroka ni bilo treba udeležiti.

Iz pogovora z deklico in njeno mamo smo izvedeli, da je minilo od razveze že več let, deklica je živela z mamo, stiki z očetom so bili določeni, vendar se niso v celoti izvajali. Stiki vsak drugi vikend so redno potekali, med tednom pa so bili določeni ob petkih, kar je deklici vse manj ustrezalo, saj si je želela odpočiti po napornem tednu ali se družiti s prijatelji. Razdalja med krajem bivanja mame in očeta ni bila majhna in starša sta bila večkrat v sporu tudi zaradi prevoza, ki je staršema vzel veliko časa. Deklica je povedala, da pogreša razumevanje očeta za občasno spremembo stika, za prilagoditve, saj je oče vztrajal pri točno določenih stikih in tudi z mamo sta imela zaradi tega vse pogostejše konflikte. Oče je mamo ovadil tudi na policiji zaradi domnevnega preprečevanja stikov, zaslišana je bila tudi deklica. Oče je na sodišču zahteval povečanje stikov in ni slišal hčerke, da si stikov z njim sicer zelo želi, vendar ne v večjem obsegu, kot so že določeni.

Deklica je imela nedavno glede stikov tudi pogovor na CSD, ki ga je doživela kot prepričevanje, da se prilagodi očetu, in se ni počutila slišano. Napisala je tudi pismo za sodnico, ki je odločala o njenem primeru, vendar je bilo pismo poslano očetu, česar si ni želela. Oče je pismo glasno prebral pred vsemi člani njegove nove družine in izražal prizadetost zaradi vsebine, kar jo je spravilo v še večjo stisko. Obiskovala je tudi psihologinjo, ki ji je pomagala prebroditi stisko, v kateri se je znašla in ta ji je predstavila zagovorništvo. Želela si je, da bi lahko svoje mnenje na sodišču predstavila preko zagovornika.

Po dogovoru z deklico in mamo smo očetu poslali dopis, v katerem smo mu predlagali, da bi hčerka dobila zagovornika. Oče soglasja ni podal, niti se ni odzval ali pojasnil, zakaj se ne strinja. Ko smo želeli sodišču predlagati, da deklici postavi zagovornika s sklepom, nas je sodišče prehitelo in nam poslalo dopis, da ji bodo zagovornika postavili, saj so seznanjeni, da se oče ne strinja in meni, da hčerki vpletanje v sodni postopek ne koristi. Tudi sodišče je menilo drugače in predlagali smo zagovornico, ki jo je

sodišče deklici postavilo s sklepom. Zagovornik je bil deklici postavljen z namenom nudenja psihosocialne pomoči s ciljem razbremenitve in opolnomočenja, da bo lahko izrazila svoje mnenje tako glede stikov z očetom kot odnosa z obema staršema.

Ne glede na očetovo nestrinjanje smo, kot običajno, tudi njega povabili na uvodno srečanje ob začetku izvajanja zagovorništva. Oče je tudi območni koordinatorici povedal, da otroka ni treba ničesar spraševati glede stikov in da bi se o tem morala dogovoriti starša. Prepričan je bil, da na hčerino mnenje vpliva mama. Kljub pojasnilom in spodbudam se oče ni udeležil ne uvodnega ne zaključnega srečanja.

Zagovorništvo je potekalo tri mesece, z zagovornico sta imeli osem srečanj. Potekala so po pouku, v prostorih njene osnovne šole. Po začetnem spoznavanju in vzpostavitvi zaupnega odnosa sta se veliko pogovarjali o namenu in ciljih njunih srečanj ter o družini, odnosih, čustvih in pristnosti pri izražanju osebnih želja.

Tudi zagovornica je ocenila, da je deklica v primerjavi s svojimi vrstniki zelo zrela in empatična. Na srečanja je deklica rada prihajala, ves čas aktivno sodelovala in imela predloge, kako bi želela, da se stiki z očetom uredijo. Svojega mnenja ni spreminjala. Napisala je izjavo, s katero pa je želela, da se seznanijo samo sodišče.

Upoštevali smo željo deklice in njeno izjavo poslali zapečateni v roke sodnici. Na zaključnem srečanju je deklica povedala, da se je naposled počutila slišano in izrazila upanje, da jo bo sodišče pri odločitvi upoštevalo. Manj upanja pa je imela glede očeta, ki se zaključnega srečanja ni udeležil. Želel je, da se ga o poteku zagovorništva sploh ne obvešča, ker ga ne priznava.

Primer:

Zavračanje stikov z mamo

Varuh je prejel predlog očeta za postavitve zagovornika 10-letni hčerki. Navedel je, da je hči kmalu po razvezi začela zavračati tako osebne kot telefonske stike z mamo. Očetu je povedala, da je bila mama do nje na enem od stikov groba, sam je bil priča neprimernemu odnosu mame do hčerke po telefonu. Hčerka je bila zaradi navedenega v stiski, mame se je bala in si samostojnih stikov z njo ni želela. Mama hčerine stiske ni prepoznala, zanikala je, da bi bila do nje kdaj nasilna. Na sodišču je tekel postopek za določitev stikov.

Na prvem naroku so bili začasno določeni stiki hčerke z mamo na pristojnem CSD, starša pa sta bila napotena na svetovanje. Zaradi epidemije (bolezni in karantene) so bili stiki na CSD neredni. Oče je v razgovorih izražal skrb, da bi se stiki na CSD prehitro zaključili, saj je hči še vedno izražala

velik strah pred mamo. V času stikov pod nadzorom so bili opravljeni na CSD pogovori tako s staršema kot z deklico. CSD je o stikih pripravil poročilo in mnenje za sodišče, v katerem so med drugim zapisali, da deklica izraža avtentičen strah pred tem, da bi bila sama z mamo, pri osebem stiku na CSD pa tega ni bilo opaziti. Po njihovi oceni bi stiki z mamo postopoma lahko prešli v samostojne stike, brez prisotnosti strokovnih delavcev CSD, zato so očetu ponudili pomoč pri vzpostavitvi takšnih stikov tudi v nadaljevanju.

Oče pa je trdil, da hčerka ni bila zares slišana, ker v poročilu sodišču CSD ni opisal vseh dogodkov, ko je bila mama do nje nasilna. Razočaran je bil nad očitkom, da ni dovolj aktiven pri pripravi hčerke na stik z mamo. CSD je na podlagi izvedenih stikov ocenil, da deklica potrebuje poglobljeno terapevtsko obravnavo, opozoril pa je tudi na napetost v odnosu med staršema in vplivu le-te na otroka. Oče je zatrdil, da se je takoj vključil v svetovanje, kot je naložilo sodišče, mama pa tega ni storila. Tudi hčerko je naročil na obravnavo pri psihologu, čeprav bo, zaradi dolgih čakalnih vrst, prišla na vrsto šele čez več mesecev.

Ob obravnavi pobude za postavitev zagovornika smo se večkrat pogovorili tako z očetom kot s CSD. Izrazili smo razumevanje za njegovo skrb za hčerko in tudi nezaupanje, ki ga čuti do mame in institucij, ki družino obravnavajo. Oče je potrdil, da želi hčerko zaščititi in ji pomagati, saj je tudi sam imel slabe izkušnje z mamo v preteklosti. Želel je, da bi zagovornik opozoril na stisko, ki jo doživlja hčerka, razloge zanjo pa je pripisoval zgolj mami. Oče je pričakoval tudi, da bo zagovornik hčerko zastopal na sodišču in ji nudil ustrezno pomoč.

Glede na opisane okoliščine v danem primeru zagovornika deklici nismo postavili. Očetu smo svojo odločitev pojasnili v telefonskem razgovoru in dopisu.

Varuh meni, da je postavitev zagovornika otroka treba presoјati v skladu z okoliščinami vsakega posameznega primera in v opisanem primeru smo ocenili, da postavitev novega strokovnjaka – zagovornika otrok ne predstavlja največje koristi za otroka.

Očetu smo pojasnili, da deklica že ima, za svojo starost, dovolj informacij o sodnem postopku, ki jih je dobila od staršev in CSD. Svoje mnenje glede stikov z mamo je jasno izražala, tako pri očetu kot na samostojnih razgovorih na CSD. Le-ta je svoje mnenje oblikoval na podlagi razgovorov z vsemi člani družine ter spremljanja stikov pod nadzorom. Stisko deklice so prepoznali in v mnenju sodišču predlagali ustrezno obravnavo, v katero jo je oče tudi nemudoma prijavil, opozorili pa so tudi na odgovornost staršev za stisko deklice.

Očetu smo pojasnili tudi, da zagovorništvo otrok ne more nadomestiti poglobljene terapevtske obravnave, ki jo je deklica potrebovala, vendar z našo odločitvijo ni bil zadovoljen.

Varuh se zaveda, da pričakovanja staršev do zagovorništva izhajajo iz njihove nemoči in stiske. Včasih ne zmorejo slišati resnice o svoji odgovornosti za nastalo situacijo in stisko otroka, zato v tem primeru zelo pozdravljamo hitro ukrepanje sodišča in napotitev obeh staršev na svetovanje ter CSD, da je deloval v isti smeri in nudil pomoč vsem članom družine. Pri tem pa ne gre spregledati, da čakalne vrste za pomoč otrokom, s čimer se srečujemo vse pre pogosto, za družine predstavljajo novo stisko. Problematika pomanjkanja ustreznih strokovnjakov za otroke, ki so v duševni stiski, je akuten sistemski problem, na katerega je Varuh pristojne že večkrat opozoril in bo s svojimi prizadevanji nadaljeval tudi v prihodnje.

2.3.4

Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih

2.3.4.1 Dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov in (ne)obveščanje prijaviteljev o sprejetih ukrepih zoper inšpekcijske zavezance

Na Varuha se je obrnila Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (pobudnik) s prošnjo po obravnavi delovanja IRSD zaradi **očitka dolgotrajnosti postopkov in neobveščanja prijaviteljev o sprejetih ukrepih zoper inšpekcijske zavezance**.

Varuh se je v okviru obravnave pobude za pojasnila obrnil tako na IRSD kot tudi na MDDSZ. Na podlagi posredovanih informacij je tudi v tem primeru lahko ugotovil, da **v določenih inšpekcijskih obravnavah še vedno preteče preveč časa od vložitve prijave do inšpekcijskega pregleda**.¹ Inšpektorji sicer na podlagi drugega odstavka 14. člena ZID-1 prednostno obravnavajo prijave, iz katerih nedvoumno izhaja verjetnost, da bodo izpolnjeni pogoji za izdajo prepovedne odločbe iz 19. člena istega zakona ali da gre za kršitev pravic večjega števila delavcev pri zavezancu na podlagi predpisov, za nadzor nad katerimi je pristojen inšpektorat. **Vseeno pa Varuh meni, da je z vidika pravne varnosti izrednega pomena, da se inšpektorji na vse prijave odzovejo pravočasno in učinkovito**, saj prevelika časovna oddaljenost inšpekcijskega ukrepa od kršitve zmanjšuje pravno varnost delavcev in njihovo zaupanje v delovanje nadzornih organov.

Iz zatrjevanj pobudnika je izhajal tudi **očitek, da inšpektorji ne obveščajo prijaviteljev o uvedbi inšpekcijskih postopkov in o ukrepih, ki so bili v posameznih zadevah sprejeti**. Iz prejetega poročila IRSD je bilo razvidno, da v nekaterih izpostavljenih zadevah obvestilo prijavitelju ni bilo poslano oziroma mu je bilo poslano šele po daljšem časovnem obdobju (v določenih primerih šele po letu ali več po zaključenem inšpekcijskem postopku) in to kljub temu, da naj bi prijavitelji zahtevali, da se jih o sprejetih ukrepih obvesti. V zvezi s tem Varuh opozarja na določilo prvega odstavka 24. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki določa, da mora inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najpozneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka. Varuh poudarja, da je dolžnost inšpektorja, da prijavitelja obvesti o prejeti prijavi in ali bo uvedel postopek (kar je odvisno od njegove strokovne presoje), prav tako tudi o tem, kakšne so njegove ugotovitve po izvedenem postopku. Oboje lahko seveda inšpektor

¹ V s strani pobudnika izpostavljenih zadevah je npr. pri določenih subjektih nadzora od vložitve prijave do inšpekcijskega pregleda preteklo eno, dve oz. celo tri leta.

sporoči prijavitelju, kadar ta ni anonimen, obveščanje o sprejetih inšpekcijskih postopkih pa mora prijavitelj v svoji prijavi tudi **izrecno** zahtevati. Seveda pa ob tem ni odveč opozorilo Varuha o zakonsko zapovedani obveznosti varovanja zaupnosti vira prijave oziroma prijavitelja.

Varuh na sistemski ravni že leta opozarja na problematiko dolgotrajnosti in posledično premalo učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov. V priporočilu št. 46 je Vladi RS že leta 2018 predlagal, naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih, ter naj se IRSD primerno kadrovsko okrepi, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami. Kot ugotavljamo že v razdelku, kjer opravljamo pregled uresničitve preteklih Varuhovih priporočil, je priporočilo sicer delno realizirano, saj so bile v kadrovskih načrtih preteklih let predvidene in tudi izvedene nove zaposlitve, a vidnejših učinkov zaenkrat še ni zaznati, saj **Varuh še vedno prejema pobude zaradi nezadovoljstva z učinkovitostjo in hitrostjo postopanja IRSD, zato pri svojem priporočilu vztraja še naprej.**

Argumente MDDSZ in IRSD, da je delo inšpektorjev zaznamovala epidemija koronavirusne bolezni, tako glede vsebine in obsega dela kot glede spremenjene organizacije in načina opravljanja dela, poleg tega pa, kot je razvidno iz Poslovnega registra Slovenije, kontinuirano narašča število poslovnih subjektov, s tem pa tudi število subjektov nadzora, čemur število zaposlenih inšpektorjev ne sledi v zadovoljivi meri, Varuh sicer lahko sprejema. Ne odstopa pa od svojega načelnega stališča, da se morajo upravni organi v primeru povečanega obsega dela v najkrajšem možnem času organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditi novim okoliščinam. Povečan obseg upravnih zadev, ki jih mora reševati upravni organ, je tako lahko opravičen razlog za to, da organ ne postopa in odloča v razumnem roku, le časovno omejeno obdobje, ki je nujno potrebno za organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev. **Po mnenju Varuha dolgotrajnost poteka inšpekcijskih postopkov ni skladna z načelom dobrega upravljanja, zato je MDDSZ in IRSD v tej zadevi ponovno predlagal, da zagotovita učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov v razumnem roku, brez nepotrebnega odlašanja.** Le s pravočasnim in učinkovitim odzivom nadzornih organov na kršitve delodajalcev je namreč mogoče zagotoviti pravno varnost delavcev in spoštovanje delovnopravne zakonodaje, tako v konkretnih inšpekcijskih zadevah kot širše. Ob tem je Varuh pripomnil, da pozdravlja nadgraditev informacijskega sistema IRSD, ki zmanjšuje možnost, da prijavitelju, ki je zahteval obvestilo o sprejetih ukrepih v zadevi, po zaključku obravnave odgovor ne bi bil posredovan, in hkrati izrazil pričakovanje, da bodo prijavitelji, ki bodo to zahtevali, v prihodnje obvestila po prvem odstavku 24. člena ZIN prejeli ažurno.

IRSD je v odzivu na naše ugotovitve in predloge sporočil, da so bile skupaj z MDDSZ pripravljene usmeritve glede načina obravnave, dodeljevanja in reševanja zadev in dokumentov v inšpekcijskih postopkih v IRSD. **Sprejete usmeritve ministra naslavljaajo maksimalno uporabo vseh obstoječih pooblastil IRSD za učinkovitejši pregon nezakonitega izkoriščanja delavk in delavcev.** Glede obravnave prijav in dodeljevanja zadev v reševanje posameznemu inšpektorju je v postopku sprejema interni akt. Z namenom povečanja učinko-

vitosti, zagotavljanja kontinuiranosti vodenja postopkov in ugleda IRSD bodo v internem aktu določeni tudi okvirni roki za zaključek inšpekcijskih zadev. Ob tem se bo zagotavljala enakomerna obremenitev inšpektorjev v posamezni notranji organizacijski enoti, v izjemnih oziroma zahtevnejših primerih pa upoštevala tudi specializacija inšpektorjev ter geografske značilnosti in organizacija dela posamezne notranje organizacijske enote. Za učinkovitejše delo IRSD se bodo še naprej trudili za vzpostavitev neposrednih povezav med evidencami, za katere obstaja pravna podlaga, oziroma predlagali spremembo oziroma dopolnitev ustreznega pravnega predpisa. IRSD je ministrstvu podal ključne predloge sprememb zakonodaje z dopisom št. 061-57/2022-2 s 14. 7. 2022, podaja jih tudi v letnih poročilih, v programskih usmeritvah in tudi aktivno, ko sodeluje v samem procesu sprememb določenega predpisa. Ob tem je IRSD potrdil, da sodelovanje z resornim ministrstvom na tem področju poteka kontinuirano, kar je seveda spodbudno. Napovedal je tudi, da se bo za zagotavljanje obveščanja javnosti zagotovilo redno javno obveščanje o primerih hujših kršitev zakonodaje iz pristojnosti IRSD in izvedenih ukrepih. Izpostavil je še okrepitev sodelovanja med različnimi nadzorstvenimi organi v smislu skupnega nastopa pri izvajanju nadzorstvenih aktivnosti na terenu (kot je vzpostavitev mobilnih enot). Meni, da so sinergije takega pristopa ne le v združevanju in enotnem nastopu države na področju, ki presega le delovanje enega organa oziroma posega na področje pristojnosti več različnih nadzorstvenih organov (npr. ugotavljanje zakonitosti prebivanja tujih delavcev v primeru ugotavljanja nezakonitega zaposlovanja, preverjanje poslovanja zavezancev z vidika spoštovanja čezmejnih pravil, spoštovanje delovnopравnih predpisov itd.), ampak tudi v hitrejšem, učinkovitejšem in konstantnem odzivanju na terenu. IRSD je poročal tudi o predlogu kadrovskega načrta za leto 2023, ki predvideva povečanje števila zaposlenih na IRSD za 20 uslužbencev.

Priporočilo št. 5: Varuh poziva Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Inšpektorat RS za delo k nadaljevanju dejavnosti, tako v smeri sprejetja ukrepov kot tudi njihove izvedbe, za večjo učinkovitost inšpekcijskih postopkov. Prav tako priporoča, da se dejavnosti za večjo učinkovitost inšpekcijskih nadzorov skupaj s konkretnimi rezultati javno objavijo.

Primer:

Neodzivnost Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (lekt)

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je prijavo pobudnice očitno pričelo obravnavati šele po poizvedovanju Varuha v zadevi, kar je bilo skoraj leto dni pozneje. Razlogov za zamudo ni pojasnilo. Varuh je pri delu ministrstva ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v letu 2021 prejel pobudo, ki se je nanašala na slabe delovne razmere v enem od centrov za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV). Pobudnica, takrat že bivša zaposlena v CUDV, je med drugim navajala, da je poleti 2020 na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) posredovala prijavo, na katero ni prejela odgovora.

Varuh se je obrnil na MDDSZ. Zanimalo nas je, kako so obravnavali prijavo pobudnice. V odgovor smo prejeli dopis MDDSZ, naslovljen na CUDV in predsednico sveta zavoda, brez spremnega dopisa. Iz vsebine prejetega dopisa je bilo mogoče razbrati, da MDDSZ prijave pobudnice ni obravnavalo do prejema dopisa Varuha v zadevi. Prosili smo za pojasnilo, ali navedeno drži ter kje so razlogi za tovrstno ravnanje.

MDDSZ je najprej zaprosilo za podaljšanje roka za odgovor, nato pa nas je seznanilo s pojasnili, ki jih je prejelo od direktorice zavoda in od sveta zavoda. Obveščeni smo bili tudi, da je MDDSZ na podlagi anonimnih prijav s strani zaposlenih v zvezi z domnevnim nestrokovnim vodenjem CUDV in domnevnimi kršitvami delovnopravne zakonodaje s strani vodstva CUDV prijave odstopilo tudi v reševanje pristojnemu Inšpektoratu Republike Slovenije za delo (IRSD). Julija 2022 smo nato prejeli zadnji dopis MDDSZ, v katerem nas je to seznanilo z ugotovitvami IRSD.

MDDSZ se v nobenem od dopisov ni opredelilo do domneve Varuha, da prijave pobudnice ni obravnavalo do prejema dopisa Varuha v zadevi. Prejeta pojasnila pa so posredno potrdila domnevo Varuha, da je MDDSZ prijavo pričelo obravnavati šele po našem posredovanju, kar je bilo skoraj eno leto po prejemu prijave. Razlogov za zamudo ministrstvo kljub dvakratnemu pozivu ni pojasnilo.

Na podlagi navedenega je Varuh pri delu MDDSZ ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja. MDDSZ smo predlagali, da v prihodnje dopise strank obravnava bolj ažurno in nanje odgovarja v predvidenih rokih. Pobuda je bila utemeljena. 10.2-10/2021.

2.3.4.2 Delovni pogoji voznikov tovornih vozil

Varuh je bil na pogovoru o izzivih v sektorju cestnega transporta s predstavniki Sekcije za promet pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije (OZS), Sekcije za prevoz blaga pri Gospodarski zbornici Slovenije (GZS) in Združenja za promet pri GZS seznanjen z **nevzdržnimi delovnimi pogoji poklicnih voznikov tovornjakov, zlasti s pomanjkanjem ustreznih parkirišč in z oteženo skrbjo za osnovno osebno higieno med nočnim počitkom na počivališčih**, čemur naj bi botrovala neustrezna državna prometna politika, zastarela zasnova parkirišč in počivališč ob avtocesti ter neustrezna kapaciteta le-teh.

Varuh je na lastno pobudo začel z obravnavo izpostavljenе problematike in se za pojasnila o obstoječi situaciji in morebitnih predvidenih ukrepih za njeno izboljšavo obrnil na Ministrstvo za infrastrukturo (MZI). MZI je v svojem odzivu pojasnilo, da se problematike zaveda in da je v sodelovanju z družbo DARS d.d. (DARS), OZS in GZS ter ostalimi deležniki na tem področju aktivno pristopilo k njenemu reševanju. V Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 in Resolucijo o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 na področju cestnega prometa je v ta namen vključilo **ukrep Ro.3, ki se nanaša na zagotavljanje razvoja zasnove počivališč/parkirišč za težka tovorna vozila na avtocestnem omrežju in predvideva zagotavljanje informacijske podpore** glede števila razpoložljivih in prostih mest na parkiriščih ter za boljšo izkoriščenost obstoječih parkirišč (ITS) in dodatnih zmogljivosti s širitvijo obstoječih parkirišč oziroma po potrebi z zgraditvijo novih. Na osnovi predvidenega ukrepa naj bi bile zagotovljene dodatne parkirne površine za gospodarske uporabnike in s tem izboljšani delovni pogoji za voznike težkih tovornih vozil, izboljšana pa naj bi bila tudi varnost in varovanje vozil ter tovora. Za pospešitev operativne izvedbe zagotavljanja dodatnih parkirnih površin na območju avtocest in hitrih cest je bila 9. 11. 2020 ustanovljena tudi delovna skupina za vzpostavitev malih logističnih centrov in v tem okviru varovanih parkirišč za tovorna vozila. Družba DARS pa ima v Poslovnem načrtu za leto 2023 predvidene tudi širitve počivališč z dodatnimi parkirnimi mesti na lokacijah parkirišč Lopata S, Lukovica S in Fernetiči S, pri čemer naj bi bila investicija zaključena do konca leta 2023.

Varuh je ob obravnavi izpostavljenе problematike ugotovil, da na ravni ministrstva, v sodelovanju z drugimi deležniki na zadevnem področju potekajo aktivnosti v smeri razrešitve trenutne nevzdržne situacije za voznike tovornjakov, ne glede na to pa bo izpostavljeno problematiko spremljal tudi v prihodnje, zlasti z vidika dejanske izvedbe načrtovanih ukrepov ter njihove učinkovitosti. 10.0-2/2022.

2.3.4.3 Organizacija dela in problem zaostankov na Oddelku za tujce Upravne enote Ljubljana

Na Varuha so se obrnili uslužbenci oddelka za tujce Upravne enote Ljubljana (pobudniki) s pobudo v zvezi z **organizacijo dela** na navedenem oddelku. Zatrjevali so zastoj postopkov upravne obdelave zakonitih migracij znotraj Upravne enote Ljubljana (UE Ljubljana), ki po njihovem prepričanju ne izvira zgolj iz skoraj dve leti trajajočih epidemioloških razmer, ki so sicer v marsikaterem pogledu res upočasnili in predrugačili delovni proces oddelka za tujce, temveč predvsem iz predhodne reorganizacije dela, v okviru katere so bile svetovalcem oddelka za tujce naložene zadolžitve, ki niso opredeljene v njihovih pogodbah o zaposlitvi in ki po njihovem mnenju podaljšujejo čas obdelave prejetih vlog.

Ker naj konstruktivnega dialoga z načelnikom, ki so ga s svojimi pomisleki seznanili, ne bi mogli vzpostaviti, so pomoč poiskali še pri Varuhu, ki se je za pojasnila v zvezi s situacijo obrnil na vodstvo UE Ljubljana. Načelnik ni zanikal, da se oddelek za tujce sooča z zaostanki pri reševanju vlog tujcev. Je pa zatrdil, da so pristojni **aktivno pristopili k reševanju problematike**. V ta namen je bil sprejet Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Ljubljana, ki je stopil v veljavo 15. 6. 2020. Navedel je, da je bila v mesecu juniju 2021 opravljena analiza dela na oddelku, ki je pokazala, da so bile vloge, sprejete na okencu, rešene hitreje. Tudi sicer naj bi bilo iz upravnih zadev razvidno, da je čas reševanja postopkov krajši, saj stranka že ob vložitvi vloge izve, kdo vodi postopek, na licu mesta pa je tudi opozorjena na pomanjkljivosti pri vlogi in seznanjena z načinom njene dopolnitve. Prav tako naj bi postopno zmanjševanje zaostankov kazala mesečna statistika prejetih, rešenih in nerešenih zadev. Delo bi bilo še uspešnejše, če bi izpeljali vse predvidene ukrepe, kar je bilo zamaknjeno zaradi dodatnih obveznosti, ki so naložene upravnim enotam v povezavi z begunci iz Ukrajine.

Ker pobudniki glede na posredovana pojasnila in poznejšo razrešitev načelnika UE Ljubljana s svoje funkcije niso izrazili želje po našem nadaljnjem posredovanju, Varuh nadaljnjih ukrepov glede izpostavljene problematike ni sprejemal. 10.2-2/2022.

Varuh poudarja, da je obravnavo problematike tujcev nujno reševati sistemsko in ne zgolj z internimi, parcialnimi in ad hoc rešitvami. Nenazadnje gre za problem pri večini upravnih enot in zaposleni ter vodstvo nimajo nikakršnega vpliva na povečanje števila vlog pa tudi ne na veliko omejevanje zaposlovanja na upravnih enotah.

2.3.4.4 Nevzdržni delovni pogoji v azilnem domu

Varuh je obravnaval tudi **razmere v azilnem domu in posledično zahtevne pogoje dela**, ki zaposlenim po navedbah prejete pobude onemogočajo, da bi svoje delovne naloge opravljali na najvišjem možnem strokovnem nivoju. Zaradi **prenapolnjenosti** azilnega doma in **kadrovske podhranjenosti osebja** so zaposleni primorani opravljati dodatno delo in tudi delovne naloge, ki niso navedene v opisu delovnih mest, ki jih zasedajo, zanje pa niti niso ustrezno usposobljeni. Zaradi preobremenjenosti dela ne morejo opraviti kakovostno, kot bi si želeli, poleg tega pa naj bi bila zaradi prekomernega števila nastanjenih oseb v domovih nemalokrat ogrožena njihovo zdravje in varnost.

Za opredelitev do problematike in za pojasnilo, ali nemara potekajo kakšne aktivnosti v smeri izboljšanja razmer v azilnih domovih in nastanitvenih centrih, se je Varuh obrnil na Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (urad). **Ta je v odgovoru zatrdil, da se izpostavljene problematike zaveda, zato išče možne rešitve tako na področju kadrov kot tudi na področju novih nastanitvenih kapacitet.** Obseg dela se je za vse na uradu močno povečal s prihodom beguncev iz Ukrajine ter aktivacijo Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO), s katerim je urad pristojen za celotno področje izvrševanja pravic, kar je terjalo prerazporeditev delavcev in dodelitev dodatnih nalog posameznim sektorjem. Vodstvo urada pa je zanikalo navedbe pobudnika o prenapolnjenih kapacitetah azilnih domov, saj naj bi bile le-te povečane z bivalnimi zabojniki, prav tako pa naj bi bili v spalne preurejeni družabni prostori, s čimer naj bi bilo v domu dovolj prostora za nastanitev vseh oseb. Glede zaposlitev je urad poudaril, da imajo vsi socialni delavci v opisu del in nalog kot kraj dela navedene vse lokacije, posledično pa so prerazporejeni v skladu s potrebami.

Vodstvo urada je zagotovilo, da je z zaposlenimi, z namenom ureditve problematike, opravilo sestanek in z namenom izboljšanja razmer prilagodilo njihove delovne naloge in zadolžitve. Prav tako pa je skušalo v kar največji meri upoštevati pritožbe zaposlenih glede pomanjkanja osebja.

Predstavnika Varuha sta za preveritev dejanskih razmer 3. 8. 2022 opravila tudi nenapovedan obisk Azilnega doma v Ljubljani. Na podlagi ugotovitev in ocene stanja je **Varuh uradu med drugim priporočil, naj čim prej zagotovi ustrezna dodatna prostorska sredstva za nastanitev vlagateljev namere in prosilcev za mednarodno zaščito in jim tako omogoči sprejemne pogoje, skladne s standardi varovanja človekovih pravic, da naj nadaljuje z zaposlovanjem dodatnih socialnih delavcev in drugega osebja, dokler ne bo zagotovljeno zadostno število strokovno usposobljenega kadra za oskrbo nastanjenih oseb v Azilnem domu in njegovih izpostavah in da naj za pomoč v delovnem procesu zaposli tudi tolmače za najpogostejše jezike, ki jih govorijo prispeli tujci. 10.2-5/2022.**

2.3.4.5 Pozivi za izboljšanje položaja pravosodnih policistov in tudi drugih strokovnih delavcev, ki skrbijo za obravnavo obsojencev, pripornikov in gojencev v prevzgojnem domu

Na **pomanjkanje pravosodnih policistov in tudi drugih strokovnih delavcev, ki skrbijo za obravnavo obsojencev, pripornikov in gojencev v prevzgojnem domu, ter njihovo preobremenjenost, poleg tega pa nizko vrednotenje njihovega dela, kar je tudi eden izmed razlogov, da se na prosta delovna mesta javlja malo kandidatov, je opozoril tudi Sindikat državnih organov Slovenije (SDOS)**, ki med drugim zastopa delovnopravne in materialne interese javnih uslužbencev Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) oziroma vseh zaposlenih v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) in prevzgojnem domu. Opozoril je na nujnost izboljšanja njihovega položaja in spoštovanja Standardnih minimalnih pravil Združenih narodov za ravnanje z zaporniki, v delu, ki se nanaša na položaj zavodskega osebja.

K izboljšanju stanja na tem kadrovskem področju oziroma izboljšanju statusa pravosodnih policistov naj bi po sporočilu URSIKS **pripomogla novela ZI-KS-1H**, in sicer sprememba pri načinu zaposlovanja pravosodnih policistov. Z uveljavitvijo novele zakona je ponovno omogočeno zaposlovanje v pravosodni policiji na način, ki je veljal pred zadnjo novelo zakona, s čimer se bodo na novo zaposleni pravosodni policisti uvrstili v 24. plačni razred. Na podlagi novele zakona se bo z vsemi kandidati, ki imajo sklenjene pogodbe za določen čas, sklenilo nove pogodbe za nedoločen čas, za delovno mesto pravosodni policist. URSIKS pričakuje, da bo z boljšim izhodiščnim plačilom zagotovljena materialna osnova, ki bo pripomogla k nagovoru novih kadrov. Poleg tega je Ministrstvo za pravosodje z razmerami v zaporih seznanilo tudi Vlado RS, ki je s sklepom Ministrstvu za javno upravo naložila, da v sodelovanju s pristojnimi resorji in upošteva sistemsko zakonodajo pripravi predlog možnih rešitev za odpravo anomalij v plačnem sistemu. Tako je pričakovati, da bo pristojno ministrstvo našlo ustrezno rešitev, ki bo omogočala dostojno plačilo za delo zaposlenih v zavodih za prestajanje kazni zapora. 10.2 - 11 / 2022.

2.3.4.6 Sklep Vlade glede novih zaposlitev v javnem sektorju

Varuh je prejel odprto pismo ene izmed poslank Državnega zbora Republike Slovenije, v katerem je ta problematizirala Sklep Vlade RS, ki je ministrstvom, organom v sestavi ministrstev in vladnim službam naložil, da pripravijo poimensko preglednico vseh novo zaposlenih v obdobju od 1. 1. 2020 do 1. 6. 2022, z nazivi, plačnim razredom in tipom zaposlitve, ter trajnih oziroma začasnih premestitev znotraj organa in na oziroma iz organa v istem obdobju, in jo posredujejo ministrici za javno upravo.

Varuh, ki lahko skladno z drugim odstavkom 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) in tretjim odstavkom 29. člena Poslovnika varuha človekovih pravic Republike Slovenije obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna

za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji, je sprejel odločitev **o obravnavi problematike zagotavljanja ustavno zagotovljenih pravic zaposlenih, v povezavi z izdanim sklepom**. Na Vlado RS se je obrnil za pojasnilo o tem, kakšen je namen izdaje predmetnega sklepa oziroma zbiranja v sklepu zahtevanih podatkov, na kakšen način se bodo podatki obdelovali in za kaj se bodo v nadaljevanju morda uporabili, in kakšna je pravna podlaga za zbiranje teh podatkov.

Vlada RS je v odgovoru pojasnila, da je za podatke organe zaprosila z namenom ugotavljanja, ali obstajajo določeni vzorci ravnanja pri zaposlovanju, nagrajevanju in premeščanju javnih uslužbencev ter drugih kadrovskih potezah, predvsem v obdobju pred ali po volitvah, saj na Ministrstvu za javno upravo (MJU) potekajo aktivnosti v zvezi z analizo seznama, ki so povezane s pripravo predlogov za spremembe in nadaljnji razvoj uslužbenskega sistema v Republiki Sloveniji. Predlogi za spremembe in dopolnitve uslužbenskega sistema naj bi bili usmerjeni v zagotavljanje dodatne krepitve strokovnosti in neodvisnosti javnih uslužbencev ter v večjo fleksibilnost pri upravljanju s kadri v javni upravi. Kot pravno podlago za zbiranje, obseg in obdelavo podatkov zaposlenih je Vlada RS navedla Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki v 20. členu določa, da se za posamezna področja javnega sektorja za potrebe kakovostnega upravljanja s kadrovskimi viri in spremljanja stanja na tem področju vzpostavijo kadrovske evidence. ZJU v nadaljevanju v drugem odstavku 21. člena določa, da vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava vodi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest; državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava na področju javnega sektorja, kjer je vzpostavljen sistem nazivov, vodi tudi evidenco o strukturi javnih uslužbencev po nazivih. ZJU v 46. in 47. členu vzpostavlja centralno kadrovske evidenco državne uprave, kot upravljavca pa določa MJU. Ob navedeni pravni podlagi Vlada pojasnjuje, da podatki o zaposlitvah javnih uslužbencev, skupaj s podatkom o datumu zaposlitve, premestitve in napredovanja predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, in so posledično v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) prosto dostopne informacije javnega značaja, o čemer je večkrat v svojih odločbah odločil tudi Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije.

Vlada v skladu s 5. členom Zakona o vladi nadzoruje delo ministrstev in je tako glede na sorazmeren obseg podatkov in namen obdelave upravičena do teh informacij, saj gre za organe v sestavi ministrstev in vladne službe, poleg tega pa gre pri tem naboru in vrsti podatkov celo za prosto dostopne informacije javnega značaja po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ, po katerem so, ne glede na zakonske izjeme (tudi varstva osebnih podatkov), prosto dostopni podatki v zvezi z delovnim razmerjem javnega uslužbenca in/ali v povezavi s porabo javnih sredstev. Podatki o zaposlitvah javnih uslužbencev (skupaj s podatkom o datumu zaposlitve, premestitve, napredovanja, plači) so tako prosto dostopne informacije javnega značaja. Ker gre torej za podatke v zvezi s porabo javnih sredstev in opravljanjem delovnega razmerja javnega uslužbenca, predstavlja zakonsko podlago za posredovanje le-teh javnosti tudi določba 1. alineje tret-

jega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki dovoljuje dostop do zahtevane informacije ne glede na izjeme zaradi varstva osebnih podatkov, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, če zakon ne določa drugače.

Varuh je po preučitvi zadeve zaključil z njeno obravnavo, obenem pa je napovedal, da bo v primeru konkretne pobude posameznikov, ki bi zatrjevali, da so jim bile v posledici spornega vladnega sklepa kršene človekove pravice, nadaljeval z obravnavo izpostavljenе problematike. 10.2-6/2022.

2.3.4.7 Problematika pravične ureditve plač javnih uslužbencev plačne skupine J

Na Varuha se je v zvezi s problematiko njihovega plačila obrnil Sindikat javnih uslužbencev plačne skupine J (pobudnik). Med njegovimi glavnimi zahtevami so izenačitev minimalne plače z izhodiščnim plačnim razredom enotnega plačnega sistema, izvzetje napredovanja iz minimalne plače, razporeditev delovnih mest v spodnjem delu plačne lestvice, ki so bila umeščena od 11. do 26. plačnega razreda v plačno lestvico z izhodiščnim plačnim razredom, ki bi bil enak minimalni plači, ter spremembe višine jubilejnih nagrad, solidarnostne pomoči in plačila za minulo delo.

Varuh je na Ministrstvo za javno upravo (MJU) naslovil zaprosilo za pojasnila v zvezi z izpostavljeno problematiko. To je odgovorilo, da potekajo aktivnosti z namenom razrešitve situacije. V zvezi z uvrščanjem delovnih mest pod minimalno plačo je navedlo, da se višina minimalne plače določa na podlagi pravil v Zakonu o minimalni plači (ZMinP), zaradi česar minimalna plača ni materija plačnega sistema. ZMinP zagotavlja delavcu, ki dela polni delovni čas, pravico do plačila za opravljeno delo najmanj v višini minimalne plače, pri čemer se dodatki, določeni z zakoni in drugimi predpisi ter s kolektivnimi pogodbami, del plače za delovno uspešnost in plačilo za poslovno uspešnost, dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi, ne všttevajo v minimalno plačo. Znesek minimalne plače mora delodajalec izplačati delavcu tudi v primerih, ko bi imel delavec po določenih kolektivne pogodbe nižjo plačo. MJU je poudarilo, da neposredne povezave med določanjem višine minimalne plače po ZMinP in Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) ni. ZSPJS določa način uvrščanja delovnih mest in nazivov v plačne razrede, pri čemer se upošteva zahtevnost delovnega mesta, naziva in funkcije, zahtevnost nalog in iz njih izhajajoče zahtevane usposobljenosti, odgovornosti, pooblastila in omejitve, psihofizične in umske napore ter vplive okolja (9. točka 2. člena ZSPJS).

V zvezi s sistemsko ureditvijo položaja delovnih mest plačne skupine J je MJU pojasnilo, da so se v skladu z zavezo socialnih partnerjev iz Dogovora o odpravi varčevalnih ukrepov v zvezi s povračili stroškov in drugimi prejemki javnih uslužbencev, zamiku izplačilnega dneva plače pri proračunskih uporabnikih ter regresu za letni dopust za leto 2021 tudi že pričela pogajanja med Vlado RS

in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Vlada RS je v sprejetih Izhodiščih za pogajanja z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja o poročanju regresa za letni dopust za leto 2022 in odzivanju na spremenjene makroekonomske kazalnike, glede zaveze prejšnje Vlade o usklajevanju vrednosti plačne lestvice, izhajajoč iz delovnih mest v spodnji tretjini plačne lestvice opozorila, da je odprava uravnalovke zaradi dvigovanja minimalne plače izredno zahtevno vprašanje, zato rešitve tega problema ni možno najti v kratkem času. Mehanizem določanja (uskajevanja) minimalne plače na podlagi ZminP je namreč povsem drugačen od mehanizmov, ki urejajo vrednotenje dela v javnem sektorju. Medtem ko gre v prvem primeru za neke vrste socialni korektiv v smislu, da se plače usklajujejo glede na življenjske stroške, se v drugem primeru določa plačne razrede na kriterijih vrednotenja dela. Usklajevanje vrednosti plačne lestvice na način, da bi odpravili uravnalovko z neposredno navezavo na minimalno plačo, bi povzročilo izjemno visoke finančne učinke ali pa bi zaradi odprave uravnalovke v spodnji tretjini plačne lestvice povzročili splošno (dodatno) uravnalovko glede plač v javnem sektorju, kar je s strokovnega vidika povsem nesprejemljivo. MJU je zagotovilo, da bo, kot izhaja iz aktualne Koalicijske pogodbe, Vlada spoštovala veljavno zakonodajo o načinu določanja minimalne plače, pri čemer pa bo z ustreznim prehodnim obdobjem odpravila doplačevanje do minimalne plače oziroma uzakonila minimalno plačo kot najnižjo osnovno plačo.

Ker je Varuh ugotovil, da na ravni MJU, v sodelovanju z drugimi deležniki na zadevnem področju potekajo aktivnosti v smeri razrešitve trenutne situacije, pobudnik pa po seznanitvi s pojasnili MJU ni izrazil želje po nadaljnjem Varuhovem posredovanju v zadevi, smo z obravnavo zadeve zaključili. 10.2-4/2022.

2.3.4.8 Neustrezno plačilo zaposlenih v socialnovarstvenih programih

Na Varuha so se obrnili zaposleni ene izmed varnih hiš v zvezi s **problematiko plačila zaposlenih v socialnovarstvenih programih**, saj le-to naj ne bi bilo poenoteno z enakovrednimi zaposlitvami v javnem sektorju. Varuh je pri MDDSZ poizvedel, čemu takšno razlikovanje in zaprosil za pojasnilo, ali na ravni ministrstva potekajo aktivnosti v smeri razrešitve problematike. MDDSZ je v odzivu pojasnilo, da se socialnovarstveni programi izvajajo kot dopolnitev ali alternativa socialnovarstvenim storitvam in ukrepom in da se jih v skladu z Zakonom o socialnem varstvu (ZSV) sofinancira na podlagi javnih razpisov. Za izbrani socialnovarstveni program lahko izvajalec s strani ministrstva prejme sredstva največ v višini 80 % vseh predvidenih odhodkov socialnovarstvenega programa, pri čemer ministrstvo sofinancira stroške dela in stroške materiala ter storitev, določi pa tudi osnovo za odmero stroškov dela. Ker izvajalci, ki izvajajo socialnovarstvene programe s prijavljenim programom, ne sodijo v javno mrežo služb, zaposlitev v socialnovarstvenih programih po njegovem prepričanju ni mogoče enakovredno primerjati z zaposlitvami v javnem sektor-

ju. Kljub temu in čeprav so razpoložljiva sredstva za izvedbo javnega razpisa omejena z državnim proračunom, pa je ministrstvo po Varuhovem posredovanju z zadnjim Javnim razpisom za sofinanciranje socialnovarstvenih programov v letu 2022 zagotovilo več sredstev za stroške dela vsem vrstam zaposlitev za povprečno 16 %, s čimer naj bi bila dosežena primerljivost plač zaposlenih v socialnovarstvenih programih z zaposlenimi na primerljivih delovnih mestih v javnem sektorju. 10.0-14/2021.

2.3.4.9 Kršitve delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce

Varuh je bil v letu 2022 preko medijskih objav seznanjen **s porastom očitkov kršitev delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce**. Na Varuha se tuji delavci s konkretnimi pobudami sicer niso obračali, se je pa Varuh na podlagi 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), ki Varuhu omogoča obravnavo širših vprašanj, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost v Republiki Sloveniji, na Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD) obrnil za pojasnila o tem, kakšen trend prijavljanja kršitev delovnopravne zakonodaje v povezavi s tujimi delavci v zadnjem desetletju zaznava IRSD, katere so najpogosteje ugotovljene kršitve delovnopravne zakonodaje delodajalcev, ki zaposlujejo tuje delavce, kakšno je razmerje med kršitvami delavskih pravic tujcem in slovenskim državljanom ter kdo je najpogosteje prijavitelj kršitev pravic tujim delavcem. Varuh je IRSD zaprosil tudi za pojasnila o morebitnih opravljenih inšpekcijskih nadzorih v uvedenih inšpekcijskih postopkih v podjetjih Marinblu d.o.o. in Selea d.o.o., na katerih številne nepravilnosti pri obravnavi tujih delavcev je v letu 2022 javno opozorila Delavska svetovalnica.

IRSD je pojasnil, da statističnih podatkov prijav kršitev delovnopravnih pravic tujim delavcem ne vodi ločeno, temveč skupaj z vsemi prijavljenimi in ugotovljenimi kršitvami. Glede kršitev delovnopravnih pravic tujim delavcem IRSD vodi statistične podatke o ugotovljenih kršitvah določb Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT), Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS) in določb 208.–210. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki urejajo opravljanje dela v tujini in položaj delavcev, napotenih na delo v Republiko Slovenijo. IRSD je tako sporočil skupne statistične podatke prejetih prijav s področja delovnih razmerij za posamezna leta od 2017 do septembra 2022, pri čemer se število prejetih prijav giba od 3.343² do 6.867³ prijav letno.

V zvezi z vrsto ugotovljenih kršitev je IRSD pojasnil, da je največ prijav povezanih s pravico do plačila za delo in drugih prejemkov iz delovnega razmerja, sledijo pa kršitve v zvezi z zaposlovanjem samim, nepravilnosti v zvezi z evidencami na področju dela in socialne varnosti, kršitve v zvezi z delovnim

časom in zagotavljanjem odmorov in počitkov ter kršitve v zvezi s preneha-

2 Statističen podatek zajema obdobje od januarja do septembra 2022.

3 Statističen podatek zajema leto 2020.

njem delovnega razmerja. V obdobju epidemije koronavirusne bolezni je IRSD obravnaval tudi kršitve interventne zakonodaje s področja delovnih razmerij in kršitve Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB). Največ kršitev je IRSD v letu 2021 ugotovil v dejavnosti gradbeništva, predelovalni dejavnosti in dejavnosti gostinstva.

IRSD je pojasnil, da največkrat kršitve delovnopravne zakonodaje prijavijo delavci sami, pogosto pa IRSD na kršitve opozorijo tudi delavske organizacije. Navedeno velja tako za delavce, ki so slovenski državljani, kot tudi za tuje delavce. Tuji delavci se na IRSD, poleg vlaganja prijav, obračajo po strokovno pomoč v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi pri prenehanju delovnega razmerja, zato IRSD namenja pozornost tudi obveščanju delavcev o njihovih pravicah s pomočjo javnih objav, v primeru ugotovljenih kršitev pa IRSD vodi ustrezne upravne in prekrškovne postopke.

IRSD je Varuhu sporočil podatke o ugotovljenih kršitvah določb ZZSDT v letu 2021 in navedel, da se je število ugotovljenih kršitev v primerjavi z letom 2020 zmanjšalo. Največ kršitev pri zaposlovanju tujih delavcev je IRSD ugotovil v zvezi s tem, ko delodajalec tujcu omogoča, da opravlja drugo delo kot tisto, za katerega je bilo v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja oziroma modre karte EU ali izdaje pisne odobritve dano soglasje ali za katerega je bilo izdano dovoljenje za sezonsko delo. IRSD je pri izvajanju nadzora nad spoštovanjem določb ZZSDT zaznal tudi več kršitev, ki se nanašajo na napotene delavce. Pri teh je IRSD ugotovil kršitve petega odstavka 7. člena ZZSDT⁴ in 36. člena ZZSDT⁵. Inšpektorji se pri izvajanju nadzora nad spoštovanjem določb delovnopravne zakonodaje srečujejo tudi s težavo pridobivanja informativnega lista, saj delavci pogosto niso seznanjeni s tem, da ga potrebujejo. IRSD je zaznal primere, ko delodajalci delavcem pred vložitvijo vloge za združitve družine, z namenom prikazati višje dohodke, zvišajo plačo, izplačajo višje dodatke ali povrnejo višje stroške, povezane z delom, ki jih po pridobitvi dovoljenja za bivanje za družinskega člana ponovno znižajo. V primerih zaposlovanja tujih delavcev je ugotovil tudi kršitve pravil o sklepanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

Pri izvajanju nadzora določb ZČmIS je IRSD zaznal upad kršitev v letu 2021 v primerjavi z letom 2020. IRSD je pri opravljanju nadzora največkrat ugotovil, da delodajalec ni razpolagal z veljavnim potrdilom A1 za napotene delavce, da tuji delodajalec pred začetkom čezmejnega izvajanja storitve ni opravil prijave pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) ali pa tuji delodajalec v

času čezmejnega izvajanja storitve ni hranil in na zahtevo nadzornega organa

4 Delodajalec, ki lahko v skladu z zakonom, ki ureja trg dela, opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku, lahko v okviru opravljanja te dejavnosti sklepa pogodbe o zaposlitvi samo s tujci, ki v Republiki Sloveniji prebivajo na podlagi modre karte EU, s tujci, za katere je bilo v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja oziroma izdaje pisne odobritve podano soglasje za zaposlitev, samozaposlitev ali delo, ter s tujci, ki imajo v skladu s tem zakonom prost dostop na trg dela.

5 Tuji delodajalec lahko z napotenimi delavci v Republiki Sloveniji izvaja storitve, vezane na dobavo blaga in servisiranje, na podlagi prijave začetka izvajanja storitev, samo v taksativno določenih primerih.

dal na razpolago v zakonu navedene dokumentacije. V zvezi z nadzorom nad spoštovanjem določb o napotovanju delavcev na delo v tujino oziroma države članice EU je IRSD v letu 2021 največ kršitev ugotovil v povezavi z zakonsko določenimi obveznimi sestavinami pogodbe o zaposlitvi delavcev, ki jih je delodajalec napotil na delo v tujino.

Glede uvedenih inšpekcijskih postopkov v podjetjih Marinblu d.o.o. in Selea d.o.o. je IRSD pojasnil, da je v podjetju Marinblu d.o.o. v letu 2021 opravil tri inšpekcijske preglede, v letu 2022 pa 15 inšpekcijskih pregledov. V podjetju Selea d.o.o. je IRSD v letu 2021 opravil štiri, v letu 2022 pa 10 inšpekcijskih pregledov. IRSD je obema podjetjema v inšpekcijskih postopkih izrekel tudi več ukrepov. IRSD je pojasnil, da vsi postopki zoper obe podjetji še niso zaključeni. Ker je bil IRSD seznanjen, da je bila v zvezi z ravnanjem z delavci v omenjenih podjetjih vložena tudi kazenska ovadba zaradi suma storitve kaznivega dejanja kršitve temeljnih pravic delavcev po 196. členu Kazenskega zakonika (KZ-1), IRSD do zaključka kazenskega postopka ne more voditi prekrškovnega postopka. 10.1-2/2022.

Ob tem Varuh poudarja nujnost vodenja usklajenih postopkov nadzora več (povezanih) pristojnih organov, tako inšpekcijskega postopka na IRSD, FURS in drugih. Le z medsebojnim povezovanjem in sodelovanjem organov nadzora bo možno zajezi kršitve ter obvode zakonodaje in na dolgi rok izboljšati stanje ter položaj delavcev.

Priporočilo št. 6, Varuh Inšpektoratu Republike Slovenije za delo priporoča, da nadaljuje izvajanje aktivnosti v smeri obveščanja delavcev o njihovih pravicah iz delovnega razmerja in možnih poteh za uveljavljanje teh pravic (tudi) preko javnih objav ter da v primeru ugotavljanih kršitev ustrezno ukrepa.

2.5.4

Dejavnosti Varuha glede otrok

2.5.4.1 Mednarodne dejavnosti Varuha

Na področju pravic otrok Varuh na mednarodni ravni sodeluje v okviru Mreže evropskih ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC), Mreže ombudsmanov za otrokove pravice jugovzhodne Evrope (CRONSEE) in Jadransko-ionske iniciative (EUSAIR). Mednarodno sodelovanje omogoča pretok informacij o primerih dobrih in slabih praks, iskanje skupnih rešitev, srečanja pa so pomembna tudi zato, ker smo združeni močnejši.

Prisotnost v omenjenih mednarodnih organizacijah in sodelovanje na konferencah sta pustili sled tudi v mednarodnem okolju na področju otrokovih pravic. Varuh lahko ugotavlja, da imajo otroci v Sloveniji v primerjavi z vrstniki po svetu zagotovljeno visoko stopnjo dostopnosti do svetovnega spleta, kar je dobro, hkrati pa povečuje tveganja za zlorabe. Spletno nasilje, verbalno, spolno, ekonomsko, lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju.

V Varšavi je v juniju 2022 potekala mednarodna konferenca Evropske mreže varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC), ki jo je gostil poljski ombudsman, pristojen za otrokove pravice, Mikołaj Pawlak. Varuh je bil med udeleženci, ki so razpravljali o varstvu otrokovih pravic v Ukrajini, podnebni pravičnosti in vlogi neodvisnih ombudsmanskih institucij. Razpravo na temo otrokovih pravic v Ukrajini so zaznamovali konkretni primeri tragičnih usod beguncev, predvsem pa predstavitev aktivnosti in prizadevanj za njihovo zaščito, o čemer je podrobneje spregovoril poljski ombudsman za otrokove pravice. V okviru razprave o podnebni pravičnosti je bila izpostavljena nujnost skrbi za okoljsko ozaveščenost celotne družbe, še posebej družbena odgovornost podjetij. Sodelujoči so se strinjali, da mora zavezanost za čistejšo in bolj prijazno okolje postati zaveza vseh, če ga želimo ohraniti za prihodnje generacije. Pri institucionalnem varstvu otrokovih pravic je bilo poudarjeno, da morajo imeti otroci tudi dejanski vpliv na odločanje o zadevah, v katerih so udeleženi, pri čemer je Slovenija z Zagovorništvom otrok, ki deluje pri Varuhu, zagotovo zgleden primer dobre prakse.

Evropska mreža varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC) je ob podpori Varuha in drugih članov mreže ENOC v letu 2022 objavila tudi posebno izjavo o varnosti in blagostanju otrok, ujetih ob izbruhu uničujoče vojne v Ukrajini. Varuh skupaj z Evropsko mrežo varuhov človekovih pravic za otroke (ENOC) izraža globoko skrb glede varnosti in blagostanja otrok, ujetih ob izbruhu uničujoče vojne v Ukrajini, ter ponovno poudarja svojo podporo ukrajinskemu parlamentarnemu komisarju za človekove pravice in solidarnost z njim pri varovanju in zagovarjanju človekovih pravic otrok in mladostnikov.

Varuh stalno opozarja na kršitev otrokovih pravic v Ukrajini. Oboroženi spopadi kršijo vse otrokove pravice: pravico do življenja, pravico do življenja v združeni družini, pravico do zdravja in izobraževanja, pravico do zaščite pred vsemi oblikami nasilja in izkoriščanja, tudi spolno zlorabo, pravico do prejemanja humanitarne pomoči itd.

Varuh je ves čas tudi podpiral vzpostavitev hiše za otroke »Barnahus«. S tem namenom je bila 17. 10. 2022 na obisku v Sloveniji tudi hrvaška ombudsmanka za pravice otrok Helenca Pirnat Dragičević. S pristojnim namestnikom sta se pogovarjala o varovanju pravic otrok v Sloveniji in na Hrvaškem in si skupaj ogledala slovensko Hišo za otroke, ki jo po zgledu Slovenije in drugih podobnih hiš želi ustanoviti tudi Hrvaška. Varuh si namreč vseskozi prizadeva za krepitev do otroka prijaznega pravosodja in obravnavo otrok v različnih državah, sistemih in institucijah kot subjekta, in ne objekta pravic.

Gostja je bila seznanjena tudi s prizadevanji zagovornikov otrok, ki so se na nedavnem posvetu pogovarjali o poteh in načinih ukrepanja v primerih nasilja nad otroki, ki stopajo v proces zagovorništva. Izdelali so Protokol ravnanja ob zaznanem nasilju v času zagovorništva, med drugim pa so se seznanili tudi z možnostmi sodelovanja z Javnim zavodom Hiša za otroke. Ugotovljeno je bilo, da se je med pandemijo povečalo število primerov z elementi nasilja, že obstoječim zagovornikom pa se je pridružila na novo izobražena generacija.

Predstavljamo še nekaj primerov delovanja Varuha na mednarodnem področju v konkretnih primerih.

Primer:

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije z intervencijo pri Ombudsmanu Bosne in Hercegovine pripomogel k zaščiti največjih koristi otroka

Varuh človekovih pravic (Varuh) je z intervencijo pri Ombudsmanu Bosne in Hercegovine (BiH) dosegel pospešitev postopka določitve skrbnika pri socialnem centru v BiH in s tem prispeval k zaščiti največjih koristi mladoletnega otroka.

Na Varuha se je obrnila pobudnica, državljanka Republike Avstrije, v zvezi z urejanjem skrbništva za njenega mladoletnega bratranca, državljana Bosne in Hercegovine, ki je bil zaradi posledic prometne nesreče na ozemlju Republike Slovenije v tistem času na rehabilitacijskem zdravljenju v Univerzitetnem rehabilitacijskem inštitutu Republike Slovenije – Soča. Iz pobude je izhajalo, da se težave pojavljajo zaradi neodzivnosti centra za socialno delo v BiH oziroma njihovega zavračanja ureditve skrbništva, kljub dejstvu, da sta otrokova starša z notarskim zapisom skrb zanj prepustila pobudnici. Iz poslanega je bilo razvidno tudi, da je o težavah obveščen tudi Ombudsman BiH.

Varuh je na podlagi pogovora s pobudnico pridobil informacije, da ji pri urejanju zadev pomaga Center za socialno delo Ljubljana Moste (CSD Moste), da pa težave niso povezane z ravnanjem slovenskih organov, temveč z rav-

nanjem organov BiH. Kljub navedenemu se je Varuh obrnil na CSD Moste, ki je Varuhu potrdil, da do težav s skrbništvom prihaja predvsem zaradi neodzivnosti centra za socialno delo v BiH ter neodzivnosti Veleposlaništva BiH v Ljubljani glede urejanja veljavnega osebnega dokumenta za otroka. CSD Moste je Varuhu posredoval poročilo o ugotovitvah, ki ga je sicer poslal na center za socialno delo BiH, iz poročila pa je izhajalo, da sta oče in mati v prometni nesreči v Republiki Sloveniji ogrozila življenje otroka, ki je utrpel resne poškodbe glave, možganov in notranjih organov. Pri obeh starših je bilo po nesreči potrjeno, da sta bila pozitivna na psihoaktivne substance in da nista poskrbela za varnost otroka. Starša sta po nesreči na CSD Moste povedala, da ne moreta poskrbeti za sina in da želita, da skrb zanj in skrbništvo prevzame pobudnica. Starša sta tudi z notarskim zapisom skrbništvo za sina prenesla na pobudnico in nista želela, da bi skrbništvo prevzela otrokova babica (živeča v BiH), saj je zaradi starosti težko skrbela že zase. Iz poročila je dalje izhajalo, da je pobudnica takoj, ko je izvedela za nesrečo, prišla v Republiko Slovenijo, da bi poskrbela za otroka. Ugotovljeno je bilo, da se otrok ob pobudnici popolnoma umiri in je zelo odziven na njen glas in dotike, v nasprotju s stiki z očetom, pri katerih je otrok izražal velik strah. Starša sta sina obiskovala enkrat do dvakrat tedensko za nekaj minut, ko pa je bil premeščen na Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije Soča (URI Soča), se zanj nista več zanimala. CSD Moste je v poročilu povzel aktivno vključitev pobudnice v skrb in nego otroka; na URI Soča je bila namreč skupaj z njim sprejeta na oddelek, saj je bilo nujno treba, da aktivno sodeluje v programih rehabilitacije. Iz poročila je še izhajalo, da ima pobudnica urejeno življenje v Avstriji in pogoje za sprejem otroka v oskrbo ter željo, da otrok ostane pri njej. CSD Moste je še navedel, da je nesporno nujno treba takoj končati postopke odvzema starševske skrbi v BiH, saj sta starša s svojim neprimernim, odvisnim načinom življenja, nasiljem v partnerskem odnosu, popolnim ignoriranjem osnovnih in razvojnih potreb otroka, ne omogočanjem osnovnega občutka varnosti pri otroku že v BiH in pozneje zunaj nje povzročila, da je prišlo do znatnega zaostanka v razvoju otroka in do travm, ki so jih ugotovili zdravniki v Republiki Sloveniji. CSD Moste je zato centru za socialno delo v BiH predlagal, da se zadeva, ki traja predolgo, reši na način, da BiH takoj izda odločbo, s katero za skrbnico vsaj začasno postavi pobudnico.

Varuh je na podlagi vseh pridobljenih informacij in predstavljenega poročila ocenil, da je CSD Moste k reševanju nastalih težav pristopil na način zavarovanja največje koristi otroka z nujnimi ukrepi za zaščito koristi otroka in da je naredil vse, kar je v okviru svojih pristojnosti v dani situaciji lahko. Odločbe o skrbništvu za otroka CSD Moste ni mogel izdati, saj zato ni imel pristojnosti. Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (ZMZPP) namreč v drugem odstavku 15. člena določa, da se tujemu državljanu ali osebi brez državljanstva, ki je v Republiki Sloveniji, začasni varstveni ukrepi odredijo po pravu Republike Slovenije in trajajo, dokler pristojna država o tem ne odloči in ne ukrene, kar je treba. Iz poročila CSD Moste je izhajalo, da je v BiH v teku postopek postavitve otroka pod skrbništvo, zato je CSD Moste

lahko uporabil nujne varstvene ukrepe za zaščito otrokovih koristi. Ker je bil otrok v bolnišnici in tako od staršev tudi ni bil ogrožen, je CSD Moste izdal le odločbo o postavitvi skrbnika za posebni primer, s katero bi pobudnica lahko uredila osebne dokumente za otroka, katerih veljavnost je potekla. Varuh je na podlagi navedenega ocenil, da je CSD Moste ravnal skladno s pristojnostmi in maksimalno zaščitil otroka, poleg tega pa je vse aktivnosti peljal tudi v smeri, da bi se mu po odpustu iz bolnišnice zagotovila ustrezna rehabilitacija, in to kljub dejstvu, da ni imel urejenega zdravstvenega zavarovanja. Varuh je ocenil, da je CSD Moste z vsemi aktivnostmi ravnal v smeri k zaščiti največje koristi otroka in je s tem pokazal neverjetno skrbnost za razrešitev težav, ki so se pojavile.

Ker je Varuh ugotovil, da do težav prihaja na strani organov BiH, je ob dejstvu, da je bil o primeru obveščen tudi Ombudsman BiH, najprej po telefonu in nato z uradnim dopisom obvestil Ombudsmana BiH o težavah in neodzivnosti njihovega centra za socialno delo ter jih prosil, naj v okviru svojih pristojnosti prednostno preučijo možnosti za pomoč v konkretnem primeru. Od Ombudsmana BiH je Varuh nato prejel kopijo poizvedbe, ki so jo posredovali na pristojni center za socialno delo v BiH.

Glede na dejstvo, da je CSD Moste v razgovorih pojasnil, da je otroku potekla veljavnost osebnega dokumenta in da je Veleposlaništvo BiH v Republiki Sloveniji kljub izdani odločbi o postavitvi skrbnika za posebni primer neodzivno, se je Varuh s prošnjo za nujno asistenco obrnil tudi na slovensko Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) in prosil, naj v okviru svojih pristojnosti prednostno preuči možnost nujne asistence v konkretnem primeru v delu, ki se nanaša na izdajo veljavnega potnega lista po Veleposlaništvu BiH.

Varuh je kmalu po poslani prošnji na MZZ od CSD Moste prejel informacijo, da je otrok že pri pobudnici v Avstriji, saj je center za socialno delo BiH izdal začasno odločbo o skrbništvu, na podlagi katere je pobudnica otroka po odpustu iz URI Soča lahko prevzela v oskrbo. Glede na to informacijo Varuh ni videl več razloga, da bi pobudo še nadalje obravnaval.

Varuh je ugotovil, da je bilo na strani slovenskih organov narejeno vse, da se zaščiti največja korist otroka, in ocenil, da predstavlja ravnanje CSD Moste v konkretnem primeru dobro prakso, saj je bil poleg zgoraj navedenih ukrepov v kontaktu z zdravnikom in pobudnico ter pokazal izjemno skrbnost za ureditev nastalih težav. V danem primeru je tudi Varuh storil vse, kar je bilo v njegovi moči, pri čemer verjame, da je z intervencijo pri Ombudsmanu BiH dosegel pospešitev postopka določitve skrbnika pri socialnem centru v BiH in s tem prispeval k zaščiti največjih koristi otroka. (21.0-8/2022)

Priporočilo št. 7: Varuh centrom za socialno delo priporoča, naj se zaradi lažjega urejanja formalnosti tujcev iz njihovega domačega okolja v Republiki Sloveniji, ko je treba, povežejo z Ministrstvom za zunanje zadeve.

Primer:

Izjemoma je stisko posameznikov mogoče razrešiti tudi brez podanih pristojnosti za obravnavo

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije lahko izjemoma učinkovito pomaga tudi posameznikom, pri katerih sicer ni prišlo do posegov organov Republike Slovenije v njihove pravice, obstaja pa verjetnost, da je do takšnega posega prišlo v tujini, in posameznik ne ve, kako naj si v zvezi s takšnim posegom v pravice pomaga.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil center za socialno delo (Center) in opozoril na položaj matere, slovenske državljanke, ki je bivala v Republiki Srbiji in je bila z odločitvijo sodišča od tam izgnana zaradi neurejenega statusa – v Republiki Srbiji je nezakonito bivala od leta 2003. Z materjo je v Slovenijo prišlo sedem mladoletnih otrok, sicer državljanov Republike Srbije, ki so se pred tem tam tudi šolali. Center je Varuha prosil za pomoč pri iskanju namestitve družine v Sloveniji, saj sam pri tem ni bil uspešen. Želeli so tudi najti način, kako družini zagotoviti ustrezna sredstva za preživljanje.

Varuh je Centru pojasnil, da sicer ne more pomagati pri iskanju namestitve niti ne more nuditi pravne pomoči, smo pa vseeno predlagali, naj mater seznanijo z možnostjo ureditve državljanstva za otroke, kar bi omogočalo prijavo stalnega bivališča in pridobitev materialnih sredstev za potrebe preživetja družine. Dodatno smo tudi ocenili, da odločitev sodišča v Republiki Srbiji glede na vse okoliščine morda ni bila povsem pravilna, zato smo predlagali, naj materi pomagajo pri vložitvi pritožbe, saj je bil pritožbeni rok takrat še odprt. Sicer smo sprejeli argument Centra, da ne morejo opravljati vloge zastopnika matere v sodnem postopku v Srbiji (takšne vloge ne morejo opravljati niti v Sloveniji), saj za to tudi nimajo ustreznih znanj, smo pa opozorili, da bo po zamudi pritožbenega roka uveljavljanje pravic v Srbiji izjemno oteženo, in predlagali, da v pritožbi navedejo zgolj, da pri odločitvi sodišča o izgonu ni bila upoštevana korist vseh mladoletnih otrok, ki so v Srbiji bivali in obiskovali šolo, kar ni skladno z določbo 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah. O zadevi smo nemudoma seznanili Veleposlaništvo Republike Srbije v Republiki Sloveniji in Varuha človekovih pravic (Zaštitnik građana) v Republiki Srbiji. Oba naslova smo zaprosili za pomoč pri razreševanju problematike.

Pritožba gospe je bila pred srbskim sodiščem uspešna in že mesec in pet dni po izgonu gospe iz Republike Srbije je bila družini omogočena vrnitev tja.

Varuh sicer nima pristojnosti ocenjevanja dela organov Republike Srbije, vseeno pa je intervencija Varuha bistveno pripomogla k izredno hitri razrešitvi velike težave družine, zato je Varuh pobudo štel za utemeljeno in uspešno razrešeno. (9.0-9/2022)

Priporočilo št. 3 (stalna naloga): Varuh centrom za socialno delo priporoča, naj ustrezno pomagajo tudi posameznikom, pri katerih sicer ni prišlo do posegov organov Republike Slovenije v njihove pravice, obstaja pa verjetnost, da je do takšnega posega prišlo v tujini.

Primer:

Vsaka zamuda pri izvajanju obveznosti države pomeni neposredno težavo za skupine prebivalcev

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je dolžnost države, da sprotno izvaja svoje obveznosti, med katere sodi tudi implementacija evropskih pravnih dokumentov, na katere pa se brez implementacije ni mogoče neposredno sklicevati. Pristojno ministrstvo je pojasnilo, da postopki implementacije potekajo.

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica v zvezi z Implementacijo Direktive (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU (Direktiva), ki bi morala biti v slovenski pravni red implementirana že do avgusta 2022.

Varuh je v zvezi z izpostavljenim vprašanjem s predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti opravil srečanje, na katerem je prejel zagotovilo, da postopki implementacije potekajo in da naj bi bila Direktiva v slovenski pravni red implementirana v kratkem.

Po mnenju Varuha je sicer nesprejemljivo, da je prišlo pri implementaciji Direktive do zamude, je pa ustrezna rešitev, da naj bi bila izpostavljena problematika razrešena v kratkem. Varuh bo spremljal izpolnitev dane zaveze. (9.6-39/2022)

Priporočilo št. 8: Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, naj v sodelovanju z Ministrstvom za zunanje zadeve poskrbi za ažurno implementacijo evropskih pravnih dokumentov, na katere pa se brez implementacije ni mogoče neposredno sklicevati.

2.5.4.2 Duševno zdravje otrok in mladostnikov

Duševno zdravje otrok in mladostnikov je tematika, ki ne zadeva le zdravstva, temveč so prepoznava, preprečevanje in reševanje motenj v duševnem zdravju naloga celotne družbe. V zvezi s tem Varuh še posebej pozdravlja Resolucijo o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028 in Akcijski načrt za leti 2022 in 2023, ki ga je MZ pripravilo v sodelovanju z več pristojnimi ministrstvi, ter pred kratkim ustanovljene Stalne medresorske delovne skupine za duševno zdravje. Kot pomemben korak k uresničevanju ukrepa iz 24. člena (ki poudarja zagotovitev potrebne zdravniške pomoči in zdravstvenega varstva vsem otrokom s poudarkom na razvoju osnovnega zdravstvenega varstva ter razvoj preventivnega zdravstvenega varstva, svetovanje za starše in izobraževanja in storitev v zvezi z načrtovanjem družine) Varuh izpostavlja ustanovitev CDZOM, financiranje programov za preprečevanje nasilja v družini in medvrstniškega nasilja, opolnomočenje staršev, učencev in učiteljev za prepoznavo in reševanje težav v duševnem zdravju, sprejetje Protokola sodelovanja med strokovnim centrom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami in CDZOM in druge podpirne programe MDDSZ, ki naslavljajo specifične družbene pojave kot so revščina ali specifične določenih ranljivih skupin (tujci, LGBT+ idr.).

Varuh meni, da bodo tovrstni programi bistveno pripomogli k destigmatizaciji motenj v duševnem zdravju med mladoletniki, kar bo imelo za posledico najverjetneje tudi to, da bodo ti hitreje poiskali ustrezno pomoč v okviru družine, zdravstva, socialnih stikov, pa tudi med sovrstniki.

V zvezi z zatrjevano kadrovsko podhranjenostjo šolskih in socialnih sistemov (vključujoč bege) Varuh ugotavlja, da tako MIZŠ kot MDDSZ navedene probleme zadovoljivo obravnavata z dodatnim zaposlovanjem in analizami dela socialnih oziroma svetovalnih delavcev. Pri tem se Varuh ni spuščal v razpravo o tem, ali na centrih za socialno delo ni zadostnega kadra za obravnavo težav otrok in mladostnikov zato, ker bi ga centri za socialno delo razporejali neustrezno, ali zato, ker MDDSZ ne zagotovi financiranja zadostnega števila zaposlenih, saj je navedeno vprašanje že pod drobnogledom slednjega. Tovrstno reševanje težav, na katere je opozoril tudi CSD Ljubljana Šiška, na področju zagotavljanja zadostnega kadra centrom za socialno delo z namenom izvrševanja njihovih zakonitih nalog štejem za ustrezno. Pričakujemo pa, da bo opravljeno v razumnem roku.

V zvezi z dostopnostjo (glej prvo alinejo 9. člena ZPacP) zdravstvene oskrbe otrok z motnjami v duševnem zdravju je Varuh ugotovil, da povprečna čakalna doba na prvi pregled pri psihiatru za otroke in mladostnike za stopnjo nujnosti »zelo hitro« znaša 150 dni, kar je desetkrat več od najdaljše predvidene čakalne dobe, za stopnjo nujnosti »hitro« je čakalna doba 230 dni, kar je 140 dni več od najdaljše čakalne dobe, in za stopnjo nujnosti »redno« 270 dni, kar je 90 dni več kot najdaljša čakalna doba. Navedene čakalne vrste sicer po Varuhovem mnenju same po sebi še ne predstavljajo kršitve pravice do pravočasne zdravstvene oskrbe, saj ZZVZZ predvideva, da lahko mladostniki oziroma nji-

hovi starši koristijo tudi zdravstvene storitve zdravnika oziroma zdravstvenega zavoda zunaj kraja stalnega prebivališča ali celo v tujini, če v svojem kraju prebivanja ne morejo prejeti zdravstvene oskrbe. Povrnjene prejmejo tudi s tem povezane potne stroške, zato bi bilo mogoče zavzeti stališče, da veljavna zakonodaja vsakomur omogoča dostop do pravočasne zdravstvene oskrbe.

Varuh je zavzel stališče, da kakovostna obravnava otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju trenutno ni zagotovljena. Po stališču Varuha omenjeno predstavlja kršitev 9. člena ZPacP, ki določa, da ima pacient pravico do kakovostne, varne in primerne zdravstvene oskrbe; dalje tudi kršitev 51. člena Ustave RS, ki določa, da zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev, saj pravice mladoletnikov iz 9. člena ZPacP niso zagotovljene; če se zdravstveno varstvo mladoletnikov razlikuje po regijah (predvsem tam, kjer socialne in zdravstvene službe še ne morejo sodelovati, ker npr. CDZOM še ni ustanovljen ali ni kadrovsko ustrezen), pa bi po mnenju Varuha lahko šlo tudi za nedopustno diskriminacijo mladoletnikov v povezavi s pravico iz 51. člena URS glede na kraj prebivališča (glej drugo alinejo 9. člena ZPacP).¹

Kot posebej problematično Varuh ocenjuje tudi kadrovsko podhranjenost CDZOM, ki naj bi bili popolnjeni šele v roku 4–6 let, če upoštevamo čas izobraževanja novih pedopsihiatrov in kliničnih psihologov ter predviden psihološki val epidemije. Varih problematičnost ocenjuje zlasti glede na določbo 24. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki poudarja pomen razvoja osnovnega zdravstvenega varstva ter razvoj preventivnega zdravstvenega varstva.

Priporočilo št. 9: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se zagotovi hitra in kakovostna zdravstvena oskrba otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju.

2.5.4.3 Dostopanje do portala zVem

Varuh človekovih pravic (Varuh) je s svojimi argumenti in posredovanji pri pristojnih dosegel, da lahko starši s podaljšano roditeljsko pravico in skrbniki oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo od konca februarja 2022 dostopajo do portala zVem. Varuh je namreč jeseni 2021 zaznal njihove težave pri dostopu do portala, kar jim je povzročalo še vrsto drugih težav in dodatnih stroškov. Varuh se je po zaznani težavi, da dostop do podatkov na portalu zVem za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo ni bil vzpostavljen, obrnil na Ministrstvo za zdravje; to ga je seznanilo, da je nadgradnja sistema uvrščena v načrt aktivnosti Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) in Ministrstva za notranje zadeve (MZ). Podobna težava

¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-253/13-8 s 13. 2. 2014. Glej tudi Priporočilo Zagovornika načela enakosti št. 070-88/2019/1 z 22. 8. 2019 idr.

naj bi nastajala tudi na portalu Zavoda za zdravstveno zavarovanje (ZZZS), na katerem naj prav tako ne bil omogočen vpogled v podatke o otrocih.

Varuh je pri raziskovanju problematike ugotovil, da sta MZ in NIJZ kršila načelo dobrega upravljanja, saj so bile ob načrtovanju in pripravi sistema zVem in z njim povezanih možnosti pri dostopu do digitalnih potrdil osebe s podaljšano roditeljsko pravico in osebe pod skrbništvom povsem pozabljene. V začetku tega leta se je na Varuha obrnil tudi starš, ki ima za svoja otroke podaljšano roditeljsko pravico, in Varuha seznanil, da s svojim digitalnim potrdilom še vedno ne more vpogledovati v zdravstveno dokumentacijo otrok ter da za njih še vedno ne more prevzeti t. i. evropskih digitalnih covidnih potrdil. Prav tako nas je seznanil, da nima dostopa do vpogleda v recepte in napotnice, ki jih je glede na zdravstveno stanje otrok precej.

Varuh je v bil v svojem posredovanju pri MZ, NIJZ in ZZZS uspešen, saj mu je s posredovanji uspelo doseči, da lahko starši in skrbniki dostopajo do podatkov svojih otrok, pri čemer uporabnikom ni treba izvesti nobenega dodatnega koraka, saj se je njihova pravica, če je zapisana v Centralnem registru prebivalstva, samodejno prenesla v sistem zVem.

Varuh pogosto opozarja, da je nujno, da se pristojne institucije v primerih nasilja nad otroki odzovejo pravočasno, strokovno in odločno. Nesprejemljivo je, da postopki trajajo nerazumno dolgo, saj to žrtvam nasilja še dodatno uničuje otroštvo.

Primer:

Nedostopnost do portala zVEM za otroke s posebnimi potrebami (stare 15–18 let)

Varuh je obravnaval pobudo očeta deklice s posebnimi potrebami, ki je dopolnila 15 let. Pobudnik po hčerkinem dopolnjenem 15. letu starosti ni imel več dostopa do njenih zdravstvenih podatkov na portalu zVEM. Varuh je Ministrstvo za zdravje (MZ) pozval, naj navedeno problematiko uredi. Varuh je ugotovil, da so v trenutnih razmerah otroci s posebnimi potrebami, stari 15–18 let, ki ne morejo dostopati do portala zVEM, prav tako pa to ni omogočeno njihovim staršem (ali skrbnikom), slabše obravnavani na podlagi osebne okoliščine – zdravstvenega stanja. MZ se je odločilo za možnost, da se staršem otrok s posebnimi potrebami (starih 15–18 let) omogoči dostop do portala zVEM ob uporabi osebne izkaznice otroka (za katero zaprosijo starši ali skrbniki). V kratkem naj bi bil namreč omogočen dostop do podatkov otroka do portala zVEM brez izvedbe postopka pridobitve elektronske identitete na Ministrstvu za javno upravo (MJU). Varuh se zaveda, da gre za parcialno rešitev, ki ni idealna. Obravnava zadeve je pokazala, da bodo na področju digitalizacije, dostopa in posredovanja zdravstvenih informacij potrebne korenite in celostne spremembe, ki bodo, glede na trenutno stanje, verjetno terjale več časa.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo očeta (pobudnik) dekllice s posebnimi potrebami, ki je dopolnila 15 let. Pobudnik piše, da je imel do hčerkinega 15. leta starosti vpogled v njene zdravstvene podatke na portalu zVEM, sedaj pa te možnosti nima več. Z vprašanjem, kaj lahko stori, da bi znova pridobil vpogled v hčerkinne podatke, se je obrnil na podpora@ezdrav.si, od koder so mu odgovorili:

»Starši in legalni skrbniki imajo vpogled v svoje otroke do njihovega petnajstega leta neglede na zavarovanje. Zaradi varovanja osebnih podatkov pa morajo imeti vse osebe stare 15 ali več svoj profil za uporabo portala zVEM. To, da bi imeli vpogled po 15 letu, tudi, če ima otrok posebne potrebe pa žal, še ni urejeno.«

Varuh je Ministrstvo za zdravje (MZ) pozval, naj navedeno problematiko uredi. Predlagali smo, **naj se uredi dostop do portala zVEM tudi za starše otrok s posebnimi potrebami, stare 15–18 let, ki sami ne morejo pridobiti digitalnega potrdila in zato nimajo vpogleda v zdravstvene podatke na portalu zVEM.**

MZ se je reševanja problematike lotilo temeljito. V iskanju rešitev se je obrnilo na Ministrstvo za javno upravo (MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MD-DSZ), Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), za mnenje pa je zaprosilo tudi Informacijskega pooblaščenca (IP). Izkazalo se je, da mora oseba, starejša od 15 let, sama pridobiti digitalno identiteto in da postopek, v katerem bi to lahko naredili starši, ni mogoč. MZ je predlagalo nekaj rešitev, izmed katerih so se nekatere izkazale za problematične z vidika izvedbe, druge pa z vidika varovanja osebnih podatkov.

Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP) na več mestih omenja starost 15 let, upravičenost do seznanitve in možnost prepovedi sporočanja, ki jo poda otrok, star več kot 15 let. ZPacP tako v drugem odstavku 35. člena določa: »Steje se, da je otrok, ki je dopolnil 15 let starosti, sposoben privolitve, razen če zdravnik glede na otrokovo zrelost oceni, da za to ni sposoben, pri čemer se glede okoliščin, ki govorijo o sposobnosti odločanja o sebi, praviloma posvetuje s starši oziroma skrbnikom«. Dalje ZPacP v šestem odstavku 41. člena določa, da imajo osebe, ki so po zakonu ali po pooblastilu pacienta upravičene do odločanja o pacientovi zdravstveni obravnavi, pravico do seznanitve s pacientovo zdravstveno dokumentacijo. Četrty odstavek 44. člena ZPacP določa, da je uporaba in druga obdelava pacientovih zdravstvenih in drugih osebnih podatkov zunaj postopkov zdravstvene obravnave dovoljena le z njegovo privolitvijo ali privolitvijo oseb, ki imajo pravico do privolitve v medicinski poseg ali zdravstveno obravnavo, če pacient ni sposoben odločanja o sebi. ZPacP v drugem odstavku 45. člena, ki sicer govori o razrešitvi dolžnosti varovanja informacij zdravstvenega delavca oziroma zdravstvenega sodelavca ali drugo osebo, ki so ji ti podatki dosegljivi zaradi narave njihovega dela, med drugim določa, da tako osebo lahko te dolžnosti razrešijo starši oziroma skrbnik za otroka po dopolnjenem 15. letu starosti, če so informa-

cije potrebne za izvrševanje roditeljske pravice oziroma skrbništva, otrok pa sporočanja ni prepovedal.

IP je podal mnenje, da morajo, če zdravnik za starejšega mladoletnega (starega 15–18 let) po posvetovanju s starši oziroma skrbnikom presodi, da otrok glede na svojo zrelost ni sposoben privoliti v obdelavo svojih osebnih podatkov oziroma ni sposoben izvrševati pravice do seznanitve z zdravstveno dokumentacijo, privolitev podati starši oziroma skrbniki in da ti lahko tudi izvršujejo pravico do seznanitve z zdravstveno dokumentacijo svojega otroka. Obseg uresničevanja pravice do seznanitve z zdravstveno dokumentacijo je omejen glede na konkretno zdravstveno obravnavo in mora izhajati iz sposobnosti razumevanja in zrelosti starejšega mladoletnika.

Varuh je podal mnenje, da gre v omenjeni zadevi predvsem za strokovno (in enotno) opredelitev vsebine termina »otrok s posebnimi potrebami«. Kot je razbrati iz odgovora MZ, na tem področju namreč ni enotnega dogovora, ampak vsako od ministrstev obravnava otroke glede na pravice, ki jih uveljavljajo njihovi starši. Na podlagi navedenega je Varuh ugotovil, **da so v trenutnih razmerah otroci s posebnimi potrebami, stari 15–18 let, ki ne morejo dostopati do portala zVEM, prav tako pa to ni omogočeno njihovim staršem (ali skrbnikom), slabše obravnavani na podlagi osebne okoliščine – zdravstvenega stanja.**

MZ se je odločilo za možnost, da se staršem otrok s posebnimi potrebami (starih 15–18 let) omogoči dostop do portala zVEM ob uporabi osebne izkaznice otroka (za katero zaprosijo starši ali skrbniki). V kratkem naj bi bil namreč omogočen dostop do podatkov otroka do portala zVEM brez potrebe po izvedbi postopka pridobitve elektronske identitete na MJU.

MZ se zaveda, da takšna rešitev ni idealna, a glede na specifiko starostne omejitve 15, in ne 18 let pri dostopu do zdravstvene dokumentacije predpostavlja, da za dostope do preostalih portalov, ki so omogočeni s prijavo SiPass, to sedaj ni težava (saj se tam dostop staršem omogoča do otrokovega 18. leta). Predlog načina reševanja izhaja iz predpostavke uresničevanja starševske obveze, po kateri so koristi otroka poglavitna skrb staršev, in predpostavke, da je ta v praksi uresničljiva v relativno kratkem času ter da ne vzpostavlja obsežne obdelave posebnih vrst osebnih podatkov. Pri dostopu do portala zVEM se bo tako beležil dostop otroka (mladostnika), bo pa iz sledi dostopov, ki jih v tem primeru hrani Ministrstvo za javno upravo, jasno, da gre za dostop na podlagi elektronske identitete na podlagi osebne izkaznice; na podlagi evidenc Ministrstva za notranje zadeve pa bo razvidno, kdo je osebno izkaznico prevzel.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. Zavedamo se, da gre za parcialno rešitev, ki ni idealna. Obravnava zadeve je pokazala, da bodo na področju digitalizacije, dostopa in posredovanja zdravstvenih informacij potrebne korenite in celostne spremembe, ki bodo, glede na trenutno stanje, verjetno terjale več časa. (9.4-14/2022)

2.5.4.4 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami na področju varstva otrokovih pravic

Varuh meni, da lahko s civilno družbo dosežemo napredek pri uresničevanju pravic otrok. S srečanji z nevladnimi organizacijami s področja varstva otrokovih pravic se dejansko poglablja sodelovanje s civilno družbo. Tako zavedanje krepi pomen orientacije demokratične kulture glede varstva otrokovih pravic.

Varuh poudarja sinergijo med seboj in civilno družbo ter izpostavlja pomen enake obravnave otrok, izpostavlja pa tudi razpršenost zakonodaje, ki hromi uresničevanje pravic otrok in onemogoča ustrezno interpretacijo največje koristi otrok na različnih področjih. V Sloveniji je zelo veliko zakonov, ki urejajo področje otrokovih pravic. Pogoste kadrovske menjave na vodilnih položajih na ministrstvih, še preden se določeni projekti končajo, in horizontalna nesklajenost sta velika ovira za napredovanje na področju uveljavljanja otrokovih pravic. Kot večji problem, s katerim se srečuje mnogo nevladnih organizacij, se kaže pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov, zaskrbljujoče pa je tudi neznanje o pravicah otrok pri mnogo ljudeh, ki pri svojem delu prihajajo v stik z otroki ter pri tem uporabljajo neustrezne komunikacijske pristope, vzdržujejo pa tudi stereotipe in predsodke. Predstavniki nevladnih organizacij opozarjajo, da je revščina med otroki prisotna, saj jih kar nekaj živi še pod pragom revščine. Uradne statistike mnogokrat zaobidejo otroke, ki so posebej ogroženi, nemalokrat do njih pride le civilna družba. Družbena karantena je pustila pečat tudi na duševnem zdravju otrok, ki priča o stiskah otrok; zato so nujni programi, ki bi omogočili lajšanje teh stisk. Pereče je spletno nasilje med otroki, ni napredka na področju prisilnih porok ali prostitucije mladoletnih oseb. Varuh dalje opozarja tudi na nesprejemljivo prakso glede namestitvev teh otrok v Centru za tujce ali Azilnem domu. Med izolacijo so bili prepuščeni zgolj pomoči nevladnih organizacij, nanje ni pripravljen niti rejniški sistem.

2.5.4.5 Otvoritev hiše za otroke »Barnahus«

Varuh pozdravlja odprtje hiše za otroke – slovenskega »Barnahus«. Gre za pomemben korak na področju implementacije otrokovih pravic. Predvsem zato, ker smo po več letih prizadevanj, v prvi vrsti številnih posameznic in posameznikov, dobili institucijo, ki izboljšuje položaj otrok, ki so bili žrtev različnih zlorab. Brez sodelovanja in povezovanja številnih deležnikov tega ne bi dosegli. Svoje znanje in izkušnje v tem procesu so prispevali tudi sodelavke in sodelavci Varuha. Varuh se zelo intenzivno zavzema za krepitev do otroka prijaznega pravosodja in za to, da so otrokove pravice upoštevane, da je otrok v različnih sistemih in institucijah obravnavan kot subjekt, in ne objekt pravic ter da se vsi skupaj zavedamo, da je naš skupni cilj zagotavljanje največjih koristi otroka.

Hišo za otroke je treba v prvi vrsti razumeti kot model celostne obravnave otrok, žrtev in prič kaznivih dejanj. V prvih letih bo najprej namenjena otrokom, žrtvam in pričam kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost, kasneje pa tudi

otrokom, žrtvam in pričam kaznivih dejanj, ki so določena v Zakonu o zaščiti otrok v kazenskem postopku, in njihovi celostni obravnavi v Hiši za otroke. Ta zakon institucionalizira spoznanje, da je treba otroku zagotoviti razumljivo in prijazno zaslišanje in hkrati zagotoviti učinkovit predkazenski in kazenski postopek. Govorimo o celostni obravnavi otrok, žrtev in prič kaznivih dejanj, po načelu vse na enem mestu, takem, ki je do otrok prijazno, kjer se lahko počutijo varne, razumljene in sprejete.

Celostna obravnava v Hiši za otroke pomeni v prvi vrsti forenzično zaslišanje otrok v kazenskem oziroma lahko tudi že v predkazenskem postopku, in sicer po strokovnjakih, usposobljenih za vodenje tovrstnih pogovorov. Cilj je zagotoviti le eno zaslišanje oziroma čim manj zaslišanj hudo travmatiziranih otrok. Celotna obravnava lahko pomeni tudi telesni pregled, če je ta potreben. Posebno pomembno pa je, da celotna obravnava v Hiši za otroke pomeni tudi krizno podporo in psihosocialno pomoč otrokom, ki jo ti prejmejo od usposobljenih svetovalcev.

Celostna obravnava otrok v Hiši za otroke zasleduje največje koristi otrok, kar je tudi mednarodni standard, opredeljen v mednarodnih konvencijah, kot sta Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah in tako imenovana Lanza-rotska konvencija, torej Konvencija Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo. Iskanje največjih koristi otrok v vseh postopkih, v katerih so udeleženi, je torej njihova pravica.

Zakon o Hiši za otroke dodatno prispeva k ščitenju integritete posameznega otroka, torej dostojanstva otrokove osebe. To je izhodišče vseh otrokovih pravic in opredeljuje otroka v njegovem bivanjsko-eksistencialnem bistvu. Preprečevanje sekundarne viktimizacije in nadaljnega travmatiziranja otrok žrtev in prič kaznivih dejanj je zato nujno. Prav ta vidik obravnava novoustanovljena Hiša za otroke, in zato smo prepričani, da bodo pristojna sodišča ter predvsem sodnice in sodniki z veseljem in pogumom čim prej začeli uporabo javne službe, ki jo zagotavlja novoustanovljeni Javni zavod Hiša za otroke. Zakon namreč določa, da konkretna sodnica ali sodnik v vsakem primeru posebej z odločbo odloči, ali bo zaslišanje otroka, žrtve ali priče kaznivega dejanja, izpeljal z uporabo instituta »Barnahusa« ali ne. Upamo, da bodo ti globoko ranjeni otroci v konkretnih zadevah čim prej deležni njim prilagojene obravnave v Hiši za otroke.

Primerjalna praksa iz drugih evropskih držav, kjer so vzpostavili podobne Hiše za otroke, kot jo sedaj dobivamo v Sloveniji, kaže, da se z vzpostavitvijo in začetkom delovanja Hiše za otroke število prijav močno poveča. Z zmanjšanjem strahu pred sekundarno viktimizacijo in nerazumevanjem ter ob zavedanju, da je v tovrstnih težkih zadevah pravosodni sistem prilagojen otroku, bo namreč marsikateri žrtvi ali priči olajšana odločitev, ali naj dvigne telefon oziroma odkoraka do policijske postaje in kaznivo dejanje prijavi.

Prav vzpostavitev zavesti o nujnosti upoštevanja otrokovih koristi in pravic vodi k preventivnemu delovanju na področju njihove ogroženosti.

2.5.4.6 Otroški parlament

Varuh se zavzema, naj odločevalci otroke in mladostnike vključijo v odločevalske procese o vsebinah, ki se nanašajo nanje. Pristojnim priporočamo, naj ugotovitve otrok in mladih preučijo, njihova mnenja in stališča slišijo in jih tudi ustrezno upoštevajo. Kot je Slovenijo opozoril Odbor za otrokove pravice Združenih narodov ob zadnjem pregledu izvajanja Konvencije, bi morala država pritožbe otrok obravnavati na za otroka občutljiv in hiter način.

Priporočilo št. 10: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnava ugotovitve in predloge 32. nacionalnega otroškega parlamenta in se do vsake ugotovitve in predloga opredelita ter jih ustrezno upoštevata pri odločitvah, ki zadevajo otroke.

2.5.4.7 Nasilje med mladimi in v družini kot družbeni problem

Gre za temo, ki jo Varuh v tem letnem poročilu posebej izpostavlja. Obravnavana je tudi na področju Zagovorništva otrok in v okviru delovanja Centra za človekove pravice.

Varuh ves čas opozarja na ničelno toleranco do nasilja nad otroki in mladostniki, kar je poudaril tudi ob mednarodnem dnevu otrok žrtev nasilja, ki ga obeležujemo 4. junija.

Primer:

Hitra in učinkovita obravnava suma nasilja nad otrokom ni mogoča, če se obračamo stran

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je v primeru zaznane potencialne ogroženosti mladoletnih in drugih posebej ranljivih, nezmožnih skrb zase, edini mogoči odziv oblastnih organov hitro in učinkovito reagiranje. Prvi predpogoj za to pa je, da je oblastni organ sploh seznanjen s potencialno ogrožajočimi okoliščinami. Pri tem imamo največkrat ključno vlogo sorodniki, sosedje, prijatelji, mimoidoči, ki lahko o stvareh, ki jih vidimo, molčimo ali pač ne.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pismo, ki je kazalo na možnost, da obstaja mladoletna oseba, glede katere obstaja možnost, da je bila žrtev nasilja, ki pa ni bilo ustrezno obravnavano. Varuh je pismo nemudoma odstopil v obravnavo Inšpektoratu Republike Slovenije za šolstvo in šport (IRSŠŠ) in krajevno pristojnemu centru za socialno delo

(CSD). Avtorja pisma je Varuh s tem seznanil, skupaj s poudarkom, kako pomembno je, da posameznik, ki je priča nasilju, še posebej nad šibkejšimi, slabotnimi, ranljivimi, o videnem ne molči.

CSD je Varuha takoj obvestil, da je začel postopek ugotavljanja morebitne ogroženosti mladoletne osebe. IRSŠŠ je Varuha seznanil, da je bil takoj po odstopu prijave izveden izredni inšpekcijski nadzor, v katerem je bila ugotovljena kršitev 6. člena Zakona o preprečevanju nasilja v družini, saj šola vse do prihoda inšpektorja ni obvestila CSD ali policije o okoliščinah, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da se nad učenko izvaja nasilje v družini, prav tako CSD ni poslala pisne prijave nasilja skupaj z zapisom dogodka, čeprav je bil ta izdelan že mesec in štiri dni tega, k prijavi nasilja pa so ravnatelja večkrat pozvali tudi strokovni delavci šole. Ravnateljeva opustitev takojšnje prijave opaženih okoliščin predstavlja tudi kršitev 23. alineje prvega odstavka 49. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. IRSŠŠ je sume storitve kaznivih dejanj, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, tudi že naznanil policiji. Zaradi teže ugotovljene kršitve bo IRSŠŠ Svetu šole na podlagi Zakona o šolski inšpekciji predlagal razrešitev ravnatelja.

Varuh primer izpostavlja po eni strani kot primer pomembnosti sodelovanja vseh pri zaščiti pred nasiljem, saj nasilje pogosto ostane neprepoznano in neobravnavano, ker se ljudje, ki so mu priča, obračajo stran – po drugi strani pa Varuh primer izpostavlja tudi kot primer odlične, ne zgolj dobre, prakse. V izrazitem nasprotju z mnogimi primeri, ko Varuh pri delu državnih organov, nosilcev javnih pooblastil ali organov lokalne oblasti prepoznava neutemeljeno dolgotrajnost postopkov, je pri konkretnem primeru navdušujoče, da je bil odziv IRSŠŠ tak, da bi se Varuh z njim ob podobnih primerih z veseljem srečeval vedno. Takoj so bile preučene in na mestu samem preverjene trditve iz prijave. Že dva dneva po tem, ko je bila zadeva odstopljena IRSŠŠ, je bil, na podlagi intervencije IRSŠŠ, na šoli izveden prvi sestanek internega tima za pomoč učenki, IRSŠŠ je brez odlašanja v obravnavo zadeve vključil druge pristojne in skladno s svojimi ugotovitvami tudi sam ukrepal na vse razpoložljive načine.

Za mladoletno osebo v konkretni obravnavani zadevi je bilo odločilno, da se je našel posameznik, ki je bil z nasiljem seznanjen in se ni obrnil stran, ter državni organ, ki je prejeto informacijo obravnaval hitro in učinkovito. Trenutek, ko se tak sum nasilja odkrije, bi namreč moral predstavljati tudi trenutek, ko je domnevna žrtev nasilja zagotovo zaščitena pred kakršnimkoli potencialnim nadaljevanjem nasilja. 21.6-5/2022

Priporočilo št. 11: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled nad tem, kaj učenci vnašajo v šolski prostor, predvsem pa pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti nevarnih predmetov, vseh vrst orožja, drog in alkohola.

2.5.4.8 Pravica oseb pod skrbništvom do pravnega varstva

Za vprašanja izvajanja skrbništva sta po veljavni zakonodaji neposredno pristojna center za socialno delo pri obravnavi ugovorov zoper delo skrbnika in sodišče pri odločanju o postavitvi in razrešitvi skrbnika. Pobudnik sicer ima zakonsko podlago za vložitev ugovora zoper delo skrbnika, vendar nima na voljo nobenih pravnih sredstev tedaj, kadar center za socialno delo pri obravnavi ugovora zoper delo skrbnika ne prepozna nesprejemljivosti onemogočanja stikov in kadar težava s tem ni odpravljena.

Varuh meni, da so vsebine ugovora zoper delo skrbnika širše kot vsebine predloga za razrešitev skrbnika. Kot izhaja iz določbe 251. člena DZ, se pri delu skrbnika namreč lahko pojavljajo manjše (2. odstavek) in večje nepravilnosti (3. odstavek), ki terjajo uvedbo postopka razrešitve skrbnika. Če torej za večje nepravilnosti zakonodaja osebi pod skrbništvom daje izrecno možnost pravnega varstva v postopku razrešitve skrbnika, pa za manjše nepravilnosti izrecno pravno sredstvo sploh ni predvideno. Ugovor zoper delo skrbnika je torej zgolj obvestilo centru za socialno delo, pri katerem posameznik ne more niti dobiti vpogleda v vse relevantne okoliščine odločitve o ugovoru niti nima možnosti, da bi uveljavljal svoje nestrinjanje s takšno odločitvijo.

Bistvo pravnega odločanja je namreč konkretizacija razlogov, ki so pripeljali do posamezne odločitve. Odločitev CSD sicer niti ne more zadostiti pravnemu standardu obrazložene odločitve, saj mora CSD z njo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta. Obrazložitev odločitve CSD je namreč samostojna in avtonomna prvina pravice posameznika do poštenega odločanja, ki ga – v okviru pravice do enakega varstva pravic – zagotavlja 22. člen Ustave. Ima izvorno vrednost, ki je v zagotavljanju uvida v razloge za odločitev samega po sebi, in to predvsem posamezniku, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti oziroma pravnem interesu ni bil uspešen. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega odločanja in za zagotovitev zaupanja v ravnanje državnih organov je velikega pomena, da posameznik, še posebej, če v postopku ni bil uspešen, lahko spozna, kakšni so bili razlogi za odločitev, nanašajočo se na njegovo pravico, obveznost oziroma pravni interes. Ustrezna obrazložitev je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. Vse to pa v konkretnem primeru izostane, saj je odločitev v celoti prepuščena arbitrarnosti CSD, ki mu svoje odločitve ni treba obrazložiti. Pravica do pravnega sredstva terja tudi, da je odločitev sprejeta v transparentnem predpisanem postopku, ki z izdajo odločbe, z njenimi sestavnimi deli, vključno z obrazložitvijo zagotovi, da je pravico do pravnega sredstva mogoče uresničevati, ne pa, da se odločanje izvede v neformalnem postopku in se o ugotovitvah zgolj obvešča z dopisom.

Stališče, da ugovor zoper delo skrbnika ne sodi med odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih osebe pod skrbništvom, po mnenju Varuha ni skladno z določbo 25. člena Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam (odločitvam) sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih

pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Vsebina načela instančnosti je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopnega organa z vidika vseh vprašanj, pomembnih za odločitev o pravici oziroma obveznosti. Pritožnik mora imeti možnost doseči višjestopenjski preizkus izpodbijane odločbe z vidika vseh vprašanj, pomembnih za odločitev o pravici oziroma obveznosti, kar pomeni, da mu je treba omogočiti uveljavljanje dejanskih, materialnopravnih in postopkovnih napak pri odločanju CSD. To pomeni, da 25. člen Ustave zagotavlja meritorno (vsebinsko) oceno pravilnosti prvostopenjske oblastne odločitve (Up-258/03, U-I-74/05). Določba 25. člena Ustave tudi na upravnem področju ne zagotavlja »le« pravice do pravnega sredstva, temveč mora biti ta za posameznika realno učinkovita (npr. U-I-98/91, U-I-176/05). Ta ustavna kavelja je izraz poštenega postopka, kar se izrecno izraža v 13. in 6. členu EKČP (učinkovito pravno sredstvo in pošteno odločanje), čeprav gre splošna strokovna ocena v smer, da Ustava RS v tem pogledu zagotavlja celo strožje varstvo. Ustava v 25. členu zagotavlja vsakomur pravico do pravnega sredstva zoper odločbe državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi je odločeno o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Smisel tega ustavnega zagotovila ni le v tem, da zagotavlja posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese. Taka razlaga izhaja tudi iz Splošne deklaracije človekovih pravic, ki v 8. členu govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu, prav tako pa tudi iz EKČP, ki v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene. OdlUS VI, 158, U-I-25/95, Ur. l. 5/98: Smisel določbe 25. člena Ustave ni le v tem, da prizadetemu da na razpolago možnost za vložitev pravnega sredstva; smisel določbe je predvsem v tem, da prizadeti z vložitvijo pravnega sredstva lahko brani svoje pravne koristi oziroma pravne interese. OdlUS VI, 198, Up-96/94, Ur. l. 1/98: Pravica do pritožbe ima svoj ustavni temelj v določbi 25. člena Ustave. Po tej določbi je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Ustavno sodišče je že v svoji odločbi št. U-I-98/91 z 10. 12. 1992 (OdlUS I, 101) poudarilo, da smisel tega ustavnega zagotovila ni le v tem, da bi zagotavljalo posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese. V odločanju CSD glede vložitve ugovora osebe pod skrbništvom zoper skrbnika tega ni zaznati, saj CSD odločitve ni treba obrazložiti.²

Varuh meni, da je obravnava ugovorov zoper delo skrbnika v formalnem, predpisanem, četudi zgolj ugotovitvenem postopku predpogoj, da se ustrezno razjasnijo dejanske okoliščine izpostavljenih očitkov o delu skrbnika (začasnega ali kolizijskega ali skrbnika za poseben primer), kar je dalje predpogoj za

² Prim. Galič, Vatovec, Bošnjak (ur.). (2019). Komentar Ustave Republike Slovenije k določbi 25. člena Ustave. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

sprejetje pravilne odločitve v zvezi z varstvom koristi osebe pod skrbništvom. Pri obveščanju z dopisom namreč niso podana nobena zagotovila niti v smer, da bi vlagatelj ugovora zoper delo skrbnika sploh vedel, katere trditve so bile preučene, katera dejstva so bila v tej zvezi ugotovljena in kako.

Arbitrarno odločanje CSD, brez ustrezne obrazložitve, je v nasprotju s temeljnimi postulati pravičnega in poštenega odločanja. Pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave (ki je v poseben izraz načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave) zagotavlja ustavna procesna jamstva. Po ustaljeni ustavnosodni presoji iz 22. člena Ustave med drugim izhaja tudi zahteva po prepovedi državniške samovolje in arbitrarnosti. To procesno jamstvo je kršeno v primeru, ko je odločitev že na prvi pogled očitno napačna, oziroma v primeru, ko je državni organ sploh ne utemelji s pravnimi argumenti, zaradi česar je utemeljen sklep posameznika, da je bilo odločeno na podlagi kriterijev, ki ne smeli priti v poštev – torej povsem samovoljno.

Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega odločanja kot tudi za zagotovitev zaupanja v odločitve CSD je velikega pomena, da posameznik lahko spozna, da se je CSD z njegovimi argumenti seznanil in jih obravnaval, in da ne ostane v dvomu, ali jih morda ni enostavno prezrl. Relevantne navedbe mora namreč CSD vzeti na znanje in jih preučiti. Iz odločitve CSD bi moralo biti razvidno ne le, da je takšne navedbe posameznika vzelo na znanje, ampak tudi, da se je do njih opredelilo. CSD mora namreč navesti argumente dokazne (ne)vrednosti, pri čemer morajo biti argumenti logično prepričljivi in življenjsko sprejemljivi. Pravici posameznika, da se v postopku izjavi, ustreza obveznost CSD, da vse navedbe vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost ter da se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi svoje odločitve tudi opredeli. V vsakem primeru mora biti iz odločitve CSD jasno razvidno, da je pri odločanju upošteval vse bistvene navedbe in se je do njih tudi opredelil. Opredeliti se mora do posameznikovih nosilnih pravnih naziranj, ki so dovolj argumentirana, ki niso očitno neutemeljena in ki za odločitev v zadevi po razumni presoji niso neupoštevna. Tudi opredelitev do teh argumentov prispeva k prepričljivosti odločitve CSD (in s tem k njeni sprejemljivosti za pritožnika) kot ene izmed zahtev, ki izhaja iz pravice do obrazloženosti odločitve. Nevezanost pravovarstvenih institucij glede implementacije zakonitosti in varstva človekovih pravic pred samovoljnim delovanjem in arbitrarnimi posegi na področju ustavnosti predstavlja *rušilni maneuver* demokratičnih in ustavnopravnih temeljev, ki jih zagovarjajo postulati pravičnega in poštenega odločanja skladno z določbami 2., 14., 22. in 25. člena Ustave.

Primer:

Skrbnik ne sme omejevati stikov osebe pod skrbništvom z drugimi

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije ne obstaja jasna in dovolj enostavna pot, kako učinkovito varovati pravice osebe pod skrbništvom do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kadar v takšno pravico posega skrbnik, in kadar organ, od katerega je de facto izključno odvisno varovanje pravice (center za socialno delo), kršitve ne prepozna oziroma se nanjo ne odzove. Zoper takšno odločitev ni izrecno predvidenega pravnega sredstva, kar ni skladno s pozitivno dolžnostjo države, da zagotovi razmere za učinkovito varovanje pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, ki jo varuje 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS potrebe po ureditvi vprašanja (še) ne prepoznava.

Pobudnik se je razvezal v času mladoletnosti skupnega otroka s posebnimi potrebami. Vsa vprašanja sta ustrezno uredila. Ko je otrok dopolnil 18 let, je bila izdana sodna odločitev o podaljšanju materine roditeljske pravice nad otrokom v postopku, s katerim oče naj ne bi bil niti seznanjen. Pobudniku so zdaj stiki z otrokom povsem onemogočeni.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je med obravnavo pobude pridobil stališče Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki meni, da skrbnik varovanca ne more zastopati v zadevah strogo osebne narave, med katere nedvomno sodi tudi druženje oziroma socialni stiki, saj bi to pomenilo nedopusten poseg v osebne pravice varovanca.

Če bi skrbnik presodil, da stiki med njegovim varovancem in določeno osebo varovancu niso v korist ali da je bila varovancu celo povzročena škoda, mora (skrbnik) zaradi zaščite pravic in koristi svojega varovanca sprožiti ustrezen policijski ali sodni postopek za prekinitev stikov s to osebo (npr. zahteva za prepoved približevanja, zahteva za prenehanje s kršitvami osebnostnih pravic ...).

Če skrbnik onemogoča stike med varovancem in njegovimi sorodniki oziroma osebami iz varovančeve socialne mreže, se lahko sorodniki ali druge osebe obrnejo na pristojni center za socialno delo in zaprosijo za pomoč pri dogovarjanju glede stikov z varovancem. Pripominjamo pa, da jim center za socialno delo lahko zgolj nudi pomoč pri dogovarjanju glede stikov, ne more pa o tem sprejemati odločitev.

Ob ugotovitvi, da med skrbnikom in varovancem ni več medsebojnega zaupanja ali da je med njima porušena komunikacija, je center za socialno delo dolžan uvesti postopek za razrešitev skrbnika oziroma tak predlog nasloviti na pristojno sodišče. Družinski zakonik (DZ) namreč centru za socialno delo nalaga ukrepanje tudi v primerih, ko napake skrbnika sicer niso bile ugotovljene, bilo je pa ugotovljeno, da bi bilo za varovanca koristnejše, če bi imel drugega skrbnika.

Po presoji MDDSZ stiki med odraslimi osebami ne morejo biti predmet sodnih postopkov, saj odraslih oseb (ne glede na postavitve pod skrbništvo) ne moremo enačiti z mladoletnimi. Ministrstvo meni, da bi takšni sodni postopki pomenili nesorazmeren poseg v osebnostne pravice odraslih oseb.

Stališča Varuha in MDDSZ so v velikem delu povsem primerljiva in skladna, vseeno pa po mnenju Varuha stališče MDDSZ, da bi sodni postopki odločanja o stikih med odraslimi pomenili nesorazmeren poseg v osebnostne pravice odraslih oseb, saj odraslih oseb (ne glede na postavitve pod skrbništvo) ne moremo enačiti z mladoletnimi, ne nudi zadostnega varstva pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, ki jo varuje 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Stališči Varuha in MDDSZ sta skladni v tem, da skrbnik ne sme odločati o stikih osebe pod skrbništvom z drugimi, razen v utemeljenih primerih, na zakonit način. Če to skrbnik vseeno stori, se to lahko ocenjuje v sklopu ocenjevanja njegovega dela tako v postopkih pred centrom za socialno delo kot pred sodiščem; vendar pa je po mnenju Varuha morebitna odločitev skrbnika, da osebi pod skrbništvom onemogoča stike z njenimi bližnjimi, lahko resen poseg v pravico do zasebnega in družinskega življenja. Če to skrbnik stori v svojstvu nosilca javnega pooblastila, gre za neposredno poseganje javne oblasti v izvrševanje pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Pred takšnim poseganjem mora imeti posameznik na voljo učinkovito pravno varstvo. V nasprotju z MDDSZ Varuh meni, da je osebe pod skrbništvom pri določenih vprašanjih treba enačiti z mladoletnimi, saj je status obeh skupin v veliki meri primerljiv, kljub temu da so primerljive pravice obeh skupin oseb varovane tudi iz delno različnih razlogov. Sodni ali drugi pravni postopki, ki samostojno varujejo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja pred morebitnimi posegi, še posebej, če posege povzroča nosilec javnega pooblastila, po mnenju Varuha predstavljajo zgolj kakovostnejše varovanje pravic posameznika, ne pa tudi nesorazmernega poseganja v pravice, kot to prepoznava MDDSZ.

Za vprašanja izvajanja skrbništva sta namreč po veljavni zakonodaji neposredno pristojna center za socialno delo pri obravnavi ugovorov zoper delo skrbnika in sodišče pri odločanju o razrešitvi skrbnika. Pobudnik zakonsko podlago za vložitev ugovora zoper delo skrbnika sicer ima, vendar pa nima na voljo nobenih pravnih sredstev tedaj, kadar center za socialno delo pri obravnavi ugovora zoper delo skrbnika ne prepozna nesprejemljivosti onemogočanja stikov in kadar težava ni odpravljena (podrobneje: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/oseba-pod-skrbnistvom-mora-imet-pravico-zahtevati-presajo-ravnanj-skrbnika/>).

Pri odločanju o razrešitvi oče ni upravičen predlagatelj postopka. Zakon sicer izrecno niti ne omenja, da bi postopke razrešitve skrbnika sodišče začelo po uradni dolžnosti, a po mnenju Varuha ni dvoma, da je sodišče dolžno voditi tak postopek, če izve za okoliščine, ki to utemeljujejo. Razrešitev skrbnika lahko namreč predlagajo center za socialno delo, skrbnik in oseba pod skrb-

ništvom sama. Lahko predpostavimo možnost, da oseba pod skrbništvom ni zmožna vlaganja vlog in da skrbnik očitno nima interesa, da bi na sodišču svojega varovanca varoval pred svojimi odločitvami. Torej je dejansko edini pristojni organ, ki na koncu de facto odloča o tem, ali bo oseba pod skrbništvom lahko ohranjala stike s svojimi bližnjimi ali ne, center za socialno delo. Zoper tovrstne de facto odločitve ni na voljo pravnih sredstev, razen morda določbe 4. člena Zakona o upravnem sporu. Pri tako pomembni vlogi centra za socialno delo verjetno ni nepomembno tudi, da je dejansko center za socialno delo tisti, ki nosi breme iskanja nove osebe skrbnika, ko pride do razrešitve obstoječega. Če primernega skrbnika ni mogoče najti, njegovo vlogo praviloma prevzame center za socialno delo sam, pri čemer to predstavlja dodatno delovno obremenitev že tako obremenjenega osebja.

Glede na vse navedeno Varuh meni, da ne obstaja jasna in dovolj enostavna pot, kako učinkovito varovati pravice osebe pod skrbništvom do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kadar v takšno pravico posega skrbnik, in kadar organ, od katerega je de facto izključno odvisno varovanje pravice (center za socialno delo), kršitve ne prepozna oziroma se nanjo ne odzove. Zoper takšno odločitev ni izrecno predvidenega pravnega sredstva, kar ni skladno s pozitivno dolžnostjo države, da zagotovi pogoje za učinkovito varovanje pravic. Po mnenju Varuha bi bila ena izmed možnih rešitev ta, da se predvidi izrecna možnost, da bližnja oseba uveljavlja pravico do spoštovanja zasebnosti in družinskega življenja v svojem imenu in s tem posredno seveda tudi v imenu osebe pod skrbništvom, lahko tudi primerljivo z ureditvijo, ki jo DZ pozna za razreševanja težav pri stikih z mladoletnimi. 21.1-4/2022.

Priporočilo št. 12: Varuh predlaga Ministrstvu za pravosodje, naj v okviru zakonodaje, ki ureja položaj skrbništva, predvidi, da mora center za socialno delo svojo odločitev v zvezi z ugovorom osebe pod skrbništvom (pritožnikom) zoper ravnanje skrbnika ustrezno obrazložiti in izdati ustrezno odločbo, na način, da bo omogočena pritožba skladno z določbami 2., 14., 22. in 25. člena Ustave.

2.5.4.9 Vprašanje samovoljnega ravnanja centra za socialno delo in kriznega centra za mlade

Pri svojem delu se je Varuh v letu 2022 ukvarjal tudi z vprašanjem samovoljnega ravnanja pristojnega centra za socialno delo in kriznega centra za mlade. V konkretni zadevi, ki jo predstavljamo, Varuh sicer ni odkril nepravilnosti, vendar opozarja, da je v vsakem primeru, ko je pristojni organ odločal o posegu v pravico do družinskega življenja, dati na prvo mesto največje koristi otroka.

Primer:

Varuh pri ukinitvi stikov med sorojenci ni ugotovil samovoljnega ravnanja pristojnega centra za socialno delo in kriznega centra za mlade

Center za socialno delo in krizni center za mlade z ukinitvijo stikov med sorojenci po mnenju Varuha nista ravnala samovoljno, saj so bile ugotovljene okoliščine, ki jih je pristojno sodišče v sklepu o namestitvi enega od sorojencev v krizni center za mlade izrecno prepovedalo. Varuh tako pri ravnanju obeh organov ni ugotovil neupravičenega posega v pravico do družinskega življenja pobudnika.

Na Varuha se je obrnil pobudnik (starejši mladoletnik), ki je zatrjeval, da krizni center za mlade (v nadaljevanju: KCM) in center za socialno delo (v nadaljevanju: CSD) njemu in njegovemu bratu neupravičeno onemogočata stike z najmlajšim bratom, ki je bil s sklepom sodišča odvzet staršem in nameščen v KCM. Pobudnik je pojasnil, da so bili sprva omogočeni telefonski stiki z bratom, ki je bil nameščen v KCM, ob tem pa naj bi opazal, da je brat v veliki stiski, saj je povedal, da želi domov. Pobudnik je navajal, da je KCM po navodilu CSD stike ukinit, to pa naj ne bi bilo skladno s sklepom sodišča o namestitvi brata v KCM. Na Varuha se je obrnila tudi pravna zastopnica pobudnika, ki je zatrjevala, da gre v konkretnem primeru za kršitev pravice do družinskega življenja.

Varuh je opravil poizvedbo pri KCM in pristojnem CSD, vpogledal v spis in opravil razgovor na pristojnem CSD ter pridobil poročilo Socialne inšpekcije o ugotovitvah izvedenega inšpekcijskega postopka. Varuh se je pri obravnavi pobude osredotočil na zatrjevano kršitev pravice do družinskega življenja zaradi KCM-jevega in CSD-jevega onemogočanja stikov med sorojenci s strani na podlagi sklepa sodišča o namestitvi pobudnikovega brata v KCM. KCM je v svojem odzivu potrdil navedbe pobudnika o tem, da so bili sprva omogočeni telefonski stiki med sorojenci, da pa so ob spremljanju teh stikov ugotovili, da pobudnik in njegov brat sorojencu, ki je nameščen v KCM, zastavljata neprimerna vprašanja in ga s tem spravljata v tako stisko, da se po končanem klicu težko pomiri. KCM je pojasnil, da opozorila o neprimernosti vprašanj s strani pobudnika in njegovega brata niso bila upoštevana. Kot dodatno težavo je KCM poudaril tudi pogostost klicev, v nekaterih primerih tudi večkrat dnevno, kar je njihovega varovanca vznemirjalo. KCM je še pojasnil, da so o vsem dogajanju v KCM sproti obveščali CSD, ki je na podlagi vseh predstavljenih dejstev sprejel odločitev, da se telefonski stiki med sorojenci ukinejo, saj varovancu niso v korist. KCM je zaključil, da je bilo v konkretnem primeru iz pogovorov jasno razvidno, da se preko pobudnika in njegovega brata izvaja očetova komunikacija preko tretjih oseb z varovancem, ki je bila s sklepom sodišča o namestitvi v KCM prepovedana. CSD je v svojem poročilu potrdil navedbe pobudnika in KCM glede dogajanja v KCM. CSD je navedel, da je iz poročil KCM izhajala stiska varovanca ob stikih s sorojenci ter, da je bilo ugotovljeno, da so takšni stiki v nasprotju z namenom namestitve pobudnikovega brata v KCM – tj. da se v varnem okolju umiri in čustveno sta-

bilizira. Iz poročila CSD je izhajalo, da je CSD redno s poročili obveščal tudi sodišče o dogajanju na KCM in o stiski pobudnikovega brata ob telefonskih stikih. CSD je navedel, da je bilo iz poročil razvidno, da gre v konkretnem primeru za vzpostavljanje stikov očeta s sinom, ki je nameščen v KCM, in sicer preko sorojencev. CSD je pojasnil, da je, ker opozorila o neprimernih vprašanjih niso bila upoštevana ter ker so se pritiski očeta in neupoštevanje sodnih odločb nadaljevali, CSD sprejel zaključek, da sklep določa in narekuje, da se tovrstni posredni stiki očeta (preko tretjih oseb, konkretno sinov) ne smejo izvajati. Le na tak način naj bi se zmanjšali čustveni pritiski in stiska pobudnikovega brata. CSD je še pojasnil, da so, ko so se po ukinitvi telefonskih stikov pritiski očeta preko sorojencev dnevno nadaljevali, na sodišče podali predlog, naj se poimensko navedejo tretje osebe, preko katerih oče vzpostavlja stik s sinom. Temu predlogu je sodišče nato tudi sledilo. CSD je še navedel, da se kljub poimensko določenim osebam v sklepu sodišča pritiski očeta niso končali, tako da so na sodišče dali predlog, naj se stiki med sorojenci začasno ne izvajajo. Tudi temu predlogu je sodišče kasneje sledilo. Iz odziva Socialne inšpekcije je med drugim izhajalo, da inšpektorica ni ugotovila nepravilnosti v delovanju CSD in posredno KCM glede onemogočanja stikov med sorojenci.

Varuh je ugotovil, da v predmetni zadevi ni bilo sporno dejansko stanje zadeve ter da je bilo bistveno vprašanje, ali je v konkretnem primeru prišlo do kršitve pravice do družinskega življenja oziroma ali je prišlo do neupravičenega posega v to pravico.³ Ugotovljeno je bilo, da je do posega v pravico družinskega življenja v konkretnem primeru prišlo že z izdajo sklepa, ko je sodišče pobudnikovega brata začasno odvzelo staršem in ga začasno namestilo v KCM. S tem je država že posegla v pravico do družinskega življenja, saj je ocenila, da je takšen ukrep nujno potreben, da bi se zavarovala največja korist pobudnikovega brata. Sodišče v navedenem sklepu sicer ni omejilo ali prepovedalo stikov med sorojenci oziroma se do stikov s sorojenci sploh ni opredeljevalo, vendar pa se je v sklepu izreklo, da se stiki pobudnikovega brata in očeta (osebni in s sredstvi za komunikacijo na daljavo ali preko tretjih

3 Varuh je ob obravnavi upošteval, da Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) pravico do skupnega življenja in bivanja opredeljuje kot bistveno sestavino družinskega življenja, saj skupno življenje in bivanje omogočata normalen razvoj družinskega življenja. ESČP te pravice ne omejuje na bivanje in življenje med starši in otroki, temveč jo širi tudi na sorojence. Pri tem ESČP sledi mednarodnopravni ureditvi na področju varstva otrokovih pravic, tj. zavezujoči in neposredno uporabljivi določbi 9. člena Konvencije o otrokovih pravicah (KOP), ki med drugim določa, da i) države pogodbenice jamčijo, da otrok ne bo proti volji staršev ločen od njih, razen če v skladu z veljavnim zakonom in postopki pristojne oblasti s pridržkom sodne presoje odločijo, da je takšna ločitev nujna za otrokovo korist, in da ii) države pogodbenice spoštujejo pravico otroka, ki je ločen od enega ali od obeh staršev, da redno vzdržuje osebne stike in neposredno zvezo z obema, razen če je to v nasprotju z njegovimi koristmi. Navedena določba smiselno velja tudi za sorojence. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi (drugi odstavek 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, EKČP). Pravico do družinskega življenja je mogoče ob odsotnosti drugih razlogov, ki jih navaja drugi odstavek 8. člena EKČP, omejiti le takrat, ko je to v nasprotju z otrokovimi koristmi.

oseb) začasno in prehodno ne izvajajo. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da se ti stiki začasno ne izvajajo, dokler se pobudnikov brat čustveno ne stabilizira. Varuh je ugotovil (ob upoštevanju, da pravnomočen postane zgolj izrek sodbe ali sklepa, ne pa tudi dejanske in pravne ugotovitve, na katerih temelji sodba ali sklep), da v konkretnem primeru KCM in CSD z ukinitvijo stikov med sorojenci nista neupravičeno posegla v pobudnikovo pravico do družinskega življenja, saj so bile s strani KCM in CSD ugotovljene okoliščine, ki jih je sodišče v sklepu o namestitvi pobudnikovega brata izrecno prepovedalo. Varuh je menil, da sta tako KCM kot CSD zgolj izvrševala odločitev sodišča, katere namen je bil zavarovati največje koristi pobudnikovega brata s tem, da se v nevtralnem okolju umiri in čustveno stabilizira. Varuh je tako menil, da sta imela KCM in CSD na podlagi sklepa sodišča dovolj podlage za to, da stike med sorojenci ukineta (saj je nastajal vtis, da pobudnikovemu bratu stiki niso bili v korist in so ga spravljali v veliko stisko) in tako njune odločitve ni štel za samovoljno. 21.0-1/2021.

2.5.4.10 Nedopustnost razlikovanja med otroki

V letu 2022 se je Varuh ukvarjal tudi z vprašanjem razumevanja diskriminacije oziroma neenakopravnosti v zvezi s pravicami otrok. Diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svobod, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. To načelo pomeni tudi, da je treba primerljive situacije obravnavati primerljivo.

Primer:

Otroke s primerljivimi potrebami je treba obravnavati primerljivo

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je ugotovil, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ustrezno prepoznalo neustavnost veljavne opredelitve dodatka za pomoč in postrežbo za mladoletno otroke s posebnimi potrebami, na katero je opozoril Zagovornik načela enakosti, in pristopilo k reševanju težave.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je februarja 2022 v vednost prejel Priporočilo Zagovornika načela enakosti (ZNE), in sicer glede petega odstavka 100. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) – Dodatek za pomoč in postrežbo za mladoletne slepe otroke, saj je ZNE v določbi prepoznal diskriminacijo otrok, ki niso slepi. Priporočilo je bilo posredovano Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) s prošnjo po odzivu v roku 30 dni.

Varuh je MDDSZ zaprosil za odziv. MDDSZ je v odzivu marca 2022 pojasnilo, da je bilo v Državnem zboru RS na 76. nujni seji Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide 16. 3. 2022 priporočilo Zagovornika načela enakosti že obravnavano in v skladu s tem je bil sprejet sklep, da MDDSZ v roku treh mesecev pripravi analizo s predlogom za celovito sistemsko spremembo dodatkov, namenjenih otrokom, ki za opravljanje osnovnih življenjskih potreb potrebujejo pomoč tretje osebe, in to zgolj z ozirom na potrebo po pomoči in postrežbi, ki bi bila nediskriminatorna.

Varuh je junija 2022 pri MDDSZ skušal preveriti izpolnitev navedene zaveze in je po več urgencah oktobra 2022 prejel pojasnilo, da je bila v začetku tega leta naročena raziskava z naslovom Analiza stanja in predlog celovite sistemske ureditve dodatkov za otroke s posebnimi potrebami, ki potrebujejo pomoč pri opravljanju osnovnih življenjskih potreb. Iz analize izhaja potrditev, da so določbe ZPIZ-2 diskriminatorne, zato je treba zagotoviti pravno ureditev, ki pravico do dodatka za pomoč in postrežbo omogoča vsem otrokom, ki jo v smislu določil oziroma pogojev za upravičenost do nje potrebujejo. Analiza predlaga dva scenarija sprememb sistema, in sicer bodisi spremembo petega odstavka 100. člena ZPIZ-2 ali pa sistemsko prenovo dodatkov za otroke s posebnimi potrebami, ki potrebujejo posebno nego in varstvo oziroma pomoč pri opravljanju osnovnih življenjskih potreb. Ker gre za obsežno sistemsko spremembo, se ob iskanju najboljših rešitev odpira več vprašanj, ki jih je treba ustrezno nasloviti. Najprej je treba dobro premisliti, ali bi bilo smiselno vpeljati dodatek za pomoč in postrežbo kot samostojen dodatek. Zelo natančno je treba določiti tako upravičenca do pravice in kot tudi to, kdo jo uveljavlja. Prav tako je treba opraviti razpravo o komisijah, ki bodo odločale o tem, kateri otrok je upravičen do dodatka in po katerih kriterijih, s tem pa odpreti tudi vprašanje o imenovanju in plačilu komisij. Prav tako je treba nasloviti vprašanje, ali pravica pripada tudi otrokom v zavodu.

Oktobra 2022 so na MDDSZ še intenzivno razpravljali in iskali najboljše rešitve za celovito posodobitev sistema glede ureditve dodatkov za pomoč otrokom s posebnimi potrebami, ki potrebujejo pomoč pri opravljanju osnovnih življenjskih potreb. Po mnenju Varuha je bilo tako mnenje ZNE ustrezno upoštevano, prepoznava mnenja pa še ni zagotovila odprave težave, a je pričakovati, da bo odpravljena v doglednem času. 0.1-5/2022.

2.5.4.11 Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku je temelj humanosti

Varuh je tudi v letu 2022 izpostavljal, da je prisotnost bližnjega ob bolnem otroku temelj humanosti. Varuh zato zelo pozdravlja realizacijo svojih priporočil in omogočanja stikov staršev in otrok med hospitalizacijo.⁴

4 Pristavec Đogić, Pravica do sobivanja staršev pri hospitaliziranih otrocih, DZ, 2019.

Opozarjali smo tudi, da morajo biti otroci in mladoletniki praviloma obravnavani na posebnih oddelkih, ki so predvideni zgolj zanje. Kadar to ni mogoče in so nameščeni na oddelke skupaj z odraslimi, pa so otroci in mladostniki upravičeni do vseh »ugodnosti«, do katerih so sicer upravičeni otroci, ki so na oddelku za otroke, kljub temu da so nameščeni na oddelek za odrasle. Povedano drugače: Varuh meni, da pravic otrok, ki jim pripadajo kot otrokom, ni mogoče odvzeti zato, ker so nameščeni na oddelek za odrasle.

Primer:

Hospitalizacija otroka s sobivanjem starša in nega drugega otroka – primer dvojčkov

Na Varuha se je obrnila pobudnica, mati 7-mesečnih dvojčkov. Eden izmed otrok je zbolel, imel operacijo bezgavk in je potreboval daljše okrevanje, ki je trajalo tri tedne. Skupaj z materjo, ki ga je spremljala, je bil hospitaliziran. Z drugim otrokom je doma ostal pobudničin partner (oče otrok). Pobudnica se je obrnila na Varuha, ker njen partner pri delodajalcu ni dobil dopusta za skrb za drugega, sicer zdravega otroka. Varuh je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije vprašal za mnenje, ali bi lahko oče spremljal otroka v bolnišnici (glede na to, da je bila mati na starševskem dopustu). ZZS je izpostavil, da situacijo pobudnice lahko razumemo kot sobivanje (ne spremljanje otroka), kar pomeni, da bi lahko z otrokom bival tudi njegov oče (oziroma partner pobudnice).

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, mati 7-mesečnih dvojčkov. Piše, da je eden izmed otrok bolj dovzeten za bolezni. V začetku decembra 2021 je ta otrok zbolel, imel operacijo bezgavk, zato je potreboval daljše okrevanje, ki je trajalo tri tedne. Skupaj z materjo, ki ga je spremljala, je bil hospitaliziran. Z drugim otrokom je doma ostal pobudničin partner (oče otrok). Na Varuha se je obrnila, ker njen partner pri delodajalcu ni dobil dopusta za skrb za drugega, sicer zdravega otroka. Tudi pediatrinja otrok mu nege za drugega otroka ni predpisala, ker je bil otrok zdrav, njegova izbrana zdravnica pa mu ni mogla predpisati bolniškega staža, ker ni bil bolan. Pobudnica nas je seznanila, da partnerju grozi izguba zaposlitve, njo pa skrbi, kako naj ravna v prihodnje, če bo eden izmed otrok spet bolan in zato potreboval hospitalizacijo.

Varuh je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZS) vprašal za mnenje, in sicer ali bi bilo v konkretnem primeru možno spremstvo očeta v bolnišnici, glede na to da je bila mati na starševskem dopustu.

ZZS je izpostavil, da gre pri pobudnici za sobivanje, ne za spremljanje otroka. V skladu z novelo Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 52/21; ZZVZZ-O), ki spreminja sedemnajsto alinejo 1. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ, se med drugim razširja krog oseb, ki imajo pravico do sobivanja. Novost je tudi, da ima upravičenec do

sobivanja pravico do nadomestila plače, ki se od prvega dne izplača v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja v višini 80 % od osnove. Sprememba je začela veljati 17. 4. 2021. Upravičenci do nadomestila za začasno zadržanost od dela in s tem tudi do ustreznega izplačila nadomestila to uveljavljajo na podlagi potrdila o sobivanju, ki ga izda bolnišnica ali zdravilišče. Potrdilo se izda ob zaključku sobivanja oziroma ob zaključku vsakega koledarskega meseca, ki ga delavec v delovnem razmerju predloži svojemu delodajalcu. Bolniški list se v primeru sobivanja ne izdaja.

ZZZS je odgovoril tudi neposredno na vprašanje Varuha, in sicer, da bi oče lahko sobival ob bolnem otroku v bolnišnici (ne spremljal), medtem pa bi bila mati doma z zdravim otrokom. Pomembno pri tem je izpostaviti, da pri pravici do sobivanja ni treba izpolnjevati pogoja, ki ga določa 5. odstavek 138. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, v katerem je navedeno, da ima zavarovanec pravico do nadomestila plače za nego ožjega družinskega člana, če nege ne more zagotoviti zakonec, ki je nezaposlen, upokojen ali ki lahko zagotavlja nego brez zadržanosti od dela.

Varuh je pobudnico seznanil z možnostjo, ki jo ima v prihodnje na razpolago. V njenem primeru sicer nismo ugotovili kršitve pravic, zaradi morebitne aktualnosti problematike tudi za druge starše dvojčkov pa smo se odločili za objavo njenega primera. 9.3-24/2021.

Primer:

Začasni (vikend) odpust iz rehabilitacije – mladoletni pacient

Na Varuha se je obrnila pobudnica, mati 16-letnika, ki je bil na rehabilitaciji v zdravstvenem zavodu. Mladoletnik je bil nameščen na oddelek za odrasle, zato ni imel pravice do odpusta čez vikend. Zdravstveni zavod je po poizvedbi Varuha izpolnil pričakovanja pobudnice in njenemu sinu omogočil začasni odpust. Varuh je pri tem zavzel stališče, s katerim je seznanil tudi zdravstveni zavod: »Mladoletnik bi moral biti upravičen tudi do ‚ugodnosti‘, do katerih so upravičeni otroci, ki so na rehabilitaciji v URI Soča na oddelku za otroke, kljub temu da je nameščen na oddelek za odrasle. Ali drugače, Varuh meni, da mu njegovih pravic, ki mu gredo kot otroku, ni mogoče odvzeti zato, ker je nameščen na oddelek za odrasle.« Primer pobudnice kaže, da pravic otrok, ki jim je v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah priznana najvišja dosegljiva raven zdravja in storitve ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo, ni mogoče odvzeti oziroma jih je po najboljših močeh treba uresničevati, četudi gre za zaostrene epidemiološke razmere.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, mati 16-letnika, ki je bil na rehabilitaciji v zdravstvenem zavodu. Pobudnica nas je seznanila, da je bil sin nameščen na oddelek za odrasle. Razlog, zaradi katerega je poiskala pomoč Varuha, je bil v tem, da njenemu sinu, ki je bil zaradi okužbe z bakterijo še dodatno izoliran v svoji sobi, niso

bili omogočeni izhodi domov čez vikend. Pobudnica je še navajala, da so bili otrokom, nameščenim na oddelek za otroke, izhodi domov čez vikend omogočeni.

Varuh je naslovil poizvedbo na zdravstveni zavod. Zdravstveni zavod je pojasnil, da je rehabilitacija nekoliko drugačen postopek kot zdravljenje samo. Pri mladostnikih je razvoj zaključen do 16. leta starosti; zato na otroški oddelek nameščajo otroke do 16. leta starosti, razen v primeru, da imajo takšen razvojni zaostanek, da morajo na otroški oddelek. Poleg tega je pri pacientih, kot je bil sin pobudnice, pričakovati potrebo po daljšem sledenju, zato je smiselno, da ga čim prej začne voditi tim, s katerim se bo srečeval tudi v prihodnje. Izhodi ob vikendih zaradi epidemiološke situacije niso bili omogočeni nikomur na oddelkih za rehabilitacijo odraslih. Dodatno je bil oddelek zaradi vdora covid-19 nekaj časa razglašen za sivo cono in je deloval v t. i. mehurčku. Zdravstveni zavod je na konziliju ugotovil, da je primer sina pobudnice dovolj izjemen, da se mu lahko dovolijo izhodi ob vikendih.

Varuh je sprejel pojasnila zdravstvenega zavoda, kar zadeva namestitev mladoletnika na oddelek za odrasle. Zavzeli pa smo stališče, s katerim smo seznanili tudi zdravstveni zavod, in sicer: *»Mladoletnik (sin pobudnice) bi moral biti upravičen tudi do ‹ugodnosti›, do katerih so upravičeni otroci, ki so na rehabilitaciji v URI Soča na oddelku za otroke, kljub temu da je nameščen na oddelek za odrasle. Ali drugače, Varuh meni, da mu njegovih pravic, ki mu gredo kot otroku, ni mogoče odvzeti zato, ker je nameščen na oddelek za odrasle.«*

Zdravstveni zavod je pojasnil, da je otrokom, nameščenim na oddelek za odrasle, omogočen stik s starši. Omejitve v primeru sina pobudnice so bile posledica zaostrenih epidemioloških razmer in posledično zaostrenih zahtev z vidika zagotavljanja zdravstvenih pogojev za vse paciente. Starši so bili o pogojih sprejema na odrasli oddelek obveščeni že v času dogovarjanja za sprejem in tudi na dan sprejema. Zdravstveni zavod se tudi zaveda pomena stika pacientov z domačim okoljem za postopek rehabilitacije in v normalnih razmerah stiki potekajo nemoteno.

Varuh je pobudo glede na obrazložitev zdravstvenega zavoda ocenil kot neutemeljeno, tudi zato, ker je nenazadnje sledil pričakovanjem pobudnice in njenemu sinu omogočil izhod domov čez vikend. S primerom pa želimo opozoriti, da pravic otrok, ki jim je v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah priznana najvišja dosegljiva raven zdravja in storitve ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo, ni mogoče odvzeti oziroma jih je po najboljših močeh treba uresničevati četudi gre za zaostrene epidemiološke razmere. 9.4-1/2022.

2.5.4.12 Zobozdravstvena oskrba oseb (predvsem otrok) s posebnimi potrebami

Primer:

Zobozdravstvena oskrba oseb (predvsem otrok) s posebnimi potrebami

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo, v kateri so pobudniki opozorili na težave pri dostopu do zobozdravstvenih storitev pod splošno anestezijo za osebe s posebnimi potrebami. Osebe s posebnimi potrebami, predvsem otroci, z zobozdravniki običajno ne sodelujejo, so prestrašeni, nemirni in vznemirjeni, zato je zobozdravstvena oskrba v tovrstnih primerih možna le z uporabo splošne anestezije. Dostop do tovrstne zobozdravstvene oskrbe pa naj bi bil otežen, in sicer zaradi nesprejemljivo dolgih čakalnih dob (šest mesecev in več). Zato morajo osebe s posebnimi potrebami uživati vrsto zdravil, ki jim lajšajo bolečine, kar je nesprejemljivo, predvsem kadar gre za otroke. Varuh se pridružuje stališču Zdravstvenega sveta, da se zadeva obravnava prednostno – na vseh področjih, še posebej, ko gre za primere otrok, ki naj bi zaradi dolgih čakalnih dob morali uživati protibolečinska zdravila. Varuh meni, da je to nesprejemljivo in v nasprotju s 24. členom Konvencije o otrokovih pravicah, v skladu s katerim države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja in do storitev ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo, v kateri so pobudniki opozorili na težave pri dostopu do zobozdravstvenih storitev pod splošno anestezijo za osebe s posebnimi potrebami. Pobudniki so nas seznanili, da imajo osebe s posebnimi potrebami lahko senzorične, vedenjske in druge težave, zaradi katerih je zobozdravniška oskrba otežena. Osebe s posebnimi potrebami, predvsem otroci, zato z zobozdravniki običajno ne sodelujejo, so prestrašeni, nemirni in vznemirjeni, tako pa je zobozdravstvena oskrba v tovrstnih primerih mogoča le z uporabo splošne anestezije. Dostop do tovrstne zobozdravstvene oskrbe pa naj bi bil otežen, in sicer zaradi nesprejemljivo dolgih čakalnih dob (šest mesecev in več). Te naj bi nastale kot posledica pomanjkanja ustrezno usposobljenih anesteziologov in omejenega financiranja zobozdravstvene oskrbe v splošni anesteziji. Težave so večje zunaj mestnih središč, kjer tovrstne oskrbe pravzaprav sploh ni. Zato morajo zaradi dolgih čakalnih dob osebe s posebnimi potrebami uživati vrsto zdravil, ki jim lajšajo bolečine. Posebej so izpostavili primere otrok, ki v času čakanja na poseg prejemajo močna protibolečinska zdravila (npr. svečke) vsakih nekaj ur.

Varuh se je po odgovore in stališče, kako rešiti izpostavljen problem, obrnil na Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), Ministrstvo za zdravje (MZ) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

ZZZS nas je seznanil, da se pomanjkanje kadra kaže na številnih področjih.

Zato je za rešitev nastale situacije treba realno oceniti stanje in pripraviti celovit, sistemski pristop, ki vključuje povečanje vpisa na medicinski fakulteti, usmerjanje specializacij ter ukrepe za zadržanje kadra v javni zdravstveni mreži. Navedli so, da je za mrežo na sekundarni zdravstveni ravni pristojno MZ, zato pričakujejo, da nam bo MZ predstavilo načrt nadaljnjih aktivnosti na tem področju. ZZZS pa bo s financiranjem sledil mreži, kot bo postavljena. Navedli so tudi, da lahko vsi izvajalci za oskrbo oseb s posebnimi potrebami zaračunajo 30 % višjo ceno, kar ocenjujejo, da je primerna cena in dovolj stimulatívno tudi s finančnega vidika.

NIJZ nas je seznanil, da spremlja kadrovske preskrbljenost in število opravljenih storitev pri splošnih zobozdravnikih in zobozdravnikih specialistih. Pri tem ugotavlja, da je predvsem v vzhodni kohezijski regiji število zobozdravnikov nižje v primerjavi z zahodno. Ta razlika se izrazi tudi pri rabi storitev, ki je nižja predvsem v Pomurski in Jugovzhodni regiji. NIJZ nima podatkov o dostopnosti in usposobljenosti zobozdravstvenih timov, ki bi izvajali zobozdravstvene storitve v splošni anesteziji, kot bi bilo primerno v primeru oseb s posebnimi potrebami. Problematike se zavedajo, njeno urejanje pa naj bi presegalo pristojnosti NIJZ. Med drugim NIJZ ugotavlja, da bi bilo treba za izvajanje zobozdravstvenih posegov v splošni anesteziji dopolniti tudi šifrant zobozdravstvenih storitev pri ZZZS.

MZ nam je sporočilo, da sprejemajo ukrepe, ki so usmerjeni v izboljšanje dostopnosti zdravstvenih storitev in da njihove aktivnosti potekajo v smeri k pripravi kadrovske strategije. Menijo, da je ključno, da se zagotovi zadostno število kadra za izvajanje zdravstvene dejavnosti tudi za zobozdravstveno obravnavo otrok s posebnimi potrebami v splošni anesteziji. Varuh z odzivom MZ ni bil zadovoljen, zato smo nanj naslovili dodatne poizvedbe. MZ se je na naše dopise odzvalo in nas seznanilo, da se zavedajo nujnosti, da se zagotovi zadostno število timov za izvajanje potrebnih zobozdravstvenih storitev v splošni anesteziji za osebe s posebnimi potrebami. Zato bodo to potrebo obravnavali že v okviru postopka priprave in sprejema Aneksa k Splošnemu dogovoru za leto 2022.

Pobudniki so s problematiko seznanili tudi Zdravstveni svet. Ta je sklenil, da se pripravi dopis za stomatološki kliniki v Ljubljani in Mariboru, vse pa z namenom, da bi ti pripravili organizacijske razmere (termin, lokacija, telefonska številka) v svojih kapacitetah, kamor se za nujne primere lahko obračajo pacienti oz. starši otrok s posebnimi potrebami. Zdravstveni svet je še predlagal, naj je vsaj enkrat na teden na voljo ambulanta za osebe s posebnimi potrebami, na Razširjeni strokovni kolegij za pediatrijo in zobozdravstvo pa naj se posreduje apel, naj pripravijo klinične poti in opredelijo populacijo, ki bi bila upravičena, da bi se poseg v splošni anesteziji opravil brez čakalne dobe. Zdravstveni svet meni, da je do sprejetja Strategije ustnega zdravja to treba obravnavati prednostno, prav tako pa naj se pripravi klinična pot in v njej posebej definira bolnike, pri katerih je potrebna splošna anestezija.

Varuh se pridružuje stališču Zdravstvenega sveta, da se zadeva obravnava prednostno – na vseh področjih, še posebej, ko gre za primere otrok, ki morajo zaradi dolgih čakalnih dob uživati protibolečinska zdravila. Za Varuha je to nesprejemljivo in v nasprotju s 24. členom Konvencije o otrokovih pravicah, v skladu s katero države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja in do storitev ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo. Države pogodbenice si bodo prizadevale zagotoviti, da noben otrok ne bo prikrajšan za pravico do takega zdravstvenega varstva.

Varuh se na podlagi problematike čakalnih dob, ki jo je že obravnaval, zaveda, da povečanje finančnih sredstev sicer lahko poveča število obravnav, ne rešuje pa problematike pomanjkanja kadra. Za to vprašanje je treba dolgoročnega načrtovanja, ki je povezano z izobraževalnim sistemom, motivacijo zdravnikov, da se odločajo za določene specializacije, ki jih primanjkuje, vse to pa je povezano tudi s financiranjem. Varuh bo zato z nadaljevanjem obravnave pobude počakal – in sicer do sprejema Aneksa k Splošnemu dogovoru za leto 2022, iz katerega bo razvidno, ali so bila in v kolikšni meri so bila zagotovila MZ uresničena. Na podlagi tega bomo lahko skupaj s pobudniki ocenili, ali je pričakovati, da se bodo razmere na tem področju tudi dejansko izboljšale. 9.4 - 22 / 2021.

Priporočilo št. 5 (stalna naloga): Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj zagotovi, da bodo otroci s posebnimi potrebami glede zobozdravstvene oskrbe obravnavani učinkovito in prednostno.

2.5.4.13 Namen načela dobrega upravljanja je tudi v tem, da organ, za katerega je ugotovljeno, da je naredil napako, to tudi ustrezno odpravi

Primer:

Človeško se je motiti, neumno pa je vztrajati v napaki

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je več organom v zadevi za zaupanje otrok v vzgojo in varstvo, določitev stikov in preživitve glede koristi otrok očitala kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ugotovili smo, da sta Center za socialno delo Koroška, enota Ravne na Koroškem (CSD Ravne na Koroškem) in Socialna inšpekcija krši-

li načelo dobrega upravljanja, Socialna inšpekcija pa še 24. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Oba organa sta svoji kršitvi ustrezno odpravila, kar Varuh pozdravlja in šteje za primer dobre prakse.

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je več organom v zadevi za zaupanje otrok v vzgojo in varstvo, določitev stikov in preživitve glede koristi otrok, očitala kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh je obravnavo pobude v delu, ki se je nanašal na postopek pred pristojnim sodiščem, na podlagi 24. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) zaradi nepri- stojnosti zavrnil. Obravnaval pa je očitke pobudnice, a) da Center za soci- alno delo Koroška, enota Ravne na Koroškem (CSD Ravne na Koroškem) ni izpolnil obljube, dane pobudnici, da v nadaljnjih postopkih v njenih zadevah ne bo več sodelovala določena strokovna sodelavka, ter b) da je socialna inšpekcija ni obvestila o ugotovitvah inšpekcijskega postopka.

CSD Ravne na Koroškem je potrdil navedbe pobudnice, da je bila določena strokovna sodelavka določena za pripravo mnenja v zadevi pobudnice za izdajo začasne odredbe zaradi dodelitve otroka v varstvo in vzgojo ter do- ločitev stikov zaradi kratkega roka pristojnega sodišča in zelo dobrega po- znovanja družine in družinskih razmer ter nezmožnosti, da druga strokovna delavka v tako kratkem času opravi ogleda in razgovore.

Varuh je zgoraj opisano ravnanje CSD Ravne na Koroškem presojal na pod- lagi načela dobrega upravljanja, ki od javne uprave zahteva, da je ta odprta, transparentna, odgovorna, odzivna, uspešna, učinkovita, etična in poštena. Vrednostni merili etičnosti in poštenosti pa po mnenju Varuha vključujeta tudi splošno moralno načelo, da je dane obljube treba izpolniti,⁵ zato smo zavzeli stališče, da neizpolnitev dane obljube pobudnici v konkretnem pri- meru predstavlja kršitev tega načela. Naknadno je CSD Ravne na Koro- škem vključil v obravnavo in izdelavo mnenja še dodatno strokovno delavko. Tovrstno ravnanje je Varuh štel za ustrezno.

Tudi Socialna inšpekcija je potrdila očitke pobudnice, da je o ugotovitvah oziroma ustavitvi postopka, ki je bil sprožen na podlagi njene prijave, niso obvestili. Pojasnili so, da je inšpektorica zahtevo pobudnice, da se jo ob- vesti o ukrepih oziroma ustavitvi inšpekcijskega postopka, podala nakna- dno, inšpektorica pa je to zahtevo spregledala, zato pobudnice ni obvesti- la o ustavitvi postopka, za kar se tudi iskreno opravičuje. 3. 1. 2022 pa so na inšpektoratu, prav z namenom, da bi se zmanjšalo tveganje za tovrstne spreglede, dopolnili informacijski sistem, ki inšpektorja opozarja na zahtevo po obvestilu prijavitelja.

Varuh je ravnanje Socialne inšpekcije presojal z uporabo načela dobrega upravljanja in 24. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki določa, da

⁵ Če te niso v nasprotju z zakonom; seveda pa bi bilo neetično uporabnikom storitev centra za socialno delo dajati tudi zagotovila, ki so v nasprotju z zakonom.

inšpektor prijavitelja ni dolžan obveščati o ugotovitvah inšpekcijskega postopka, razen če prijavitelj to izrecno zahteva, najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka. Upoštevajoč, da je Socialna inšpekcija potrdila navedbe pobudnice, da inšpekcija te ni obvestila o ustavitvi postopka, smo presodili, da je Socialna inšpekcija kršila 24. člen ZIN, ker pobudnice ni obvestila o ustavitvi inšpekcijskega postopka, čeprav je ta to izrecno zahtevala. Inšpektorica je s svojim delovanjem ravnala tudi v nasprotju z načelom dobrega upravljanja.

Ne glede na navedeno pa opravičilo inšpektorata ob opozorilu, da je prišlo do napake, ter preventivno ravnanje, da do podobnih napak v prihodnje ne bi več prihajalo, štejemo kot primer dobre prakse, ki zasleduje namen načela dobrega upravljanja. Ravnanje Socialne inšpekcije pa pozdravljamo in podpiramo. 21.0-29/2022.

2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode

2.14.4.1 Priporniki

Pobude pripornikov so se nanašale **na različne vidike prestajanja pripora**, kot je odločitev o odreditvi pripora (to je sicer mogoče praviloma izpodbijati le v sodnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi), poleg tega pa tudi na izvajanje pripora, kot so na primer slabe bivanjske razmere, zdravstvena oskrba, opravljanje dela, gibanje na prostem, posedovanje predmetov, počitek, obveščanje svojcev o odrejenem priporu in druge okoliščine prestajanja pripora (na primer sprejemanje obiskov).

Če je bilo treba, smo po prejeti pobudi glede izpostavljenih navedb opravili poizvedbe pri sodišču, kjer se je vodil kazenski postopek zoper pripornika oziroma URSIKS, in nato opravili presojo o zatrjevani kršitvi. Ob tem smo pripornike še naprej spodbujali, naj sami izkoristijo **notranjo pritožbeno pot, ki jo omogoča 70. člen Pravilnika o izvrševanju pripora**. Tako se lahko pripornik, če meni, da delavci zavoda z njim ravnajo neustrezno, pritoži predsedniku pristojnega okrožnega sodišča oziroma generalnemu direktorju URSIKS. Ob tem ne gre pozabiti, da ravnanje s priporniki nadzira tudi predsednik okrožnega sodišča. Predsednik sodišča ali sodnik, ki ga ta določi, mora vsaj enkrat na teden obiskati pripornike in jih po potrebi tudi brez navzočnosti pravosodnih policistov vprašati, kako se z njimi ravna. Predsednik sodišča ali sodnik mora ustrezno ukrepati, da se odpravijo nepravilnosti, ki jih je opazil ob obisku zavoda. Določeni sodnik ne sme biti preiskovalni sodnik. Predsednik sodišča in preiskovalni sodnik smeta ob vsakem času obiskati pripornika, z njim govoriti in sprejemati pritožbe (213.d člen ZKP).

Po 92. členu Zakona o tujcih zavod za izvrševanje kazenskih sankcij pred izpustitvijo na prostost v Republiki Sloveniji nezakonito prebivajočega tujca ali tujca, ki ga je treba odstraniti iz države, obvesti policijo in ji ga preda v postopek. Izvajanje navedenega člena v primerih, ko gre za obsojence, pri katerih je datum izteka kazni zapora vedno vnaprej znan, po sporočilu URSIKS ne predstavlja težav, medtem ko je v primeru odprave pripora, ki ni bila vnaprej pričakovana, pravočasno odzivanje policije v vseh primerih težko zagotoviti. V enem izmed takšnih obravnavanih primerov, ki se je nanašal na očitke nepotrebnega zadrževanja osebe po odpravi pripora s strani ZPKZ Ljubljana, je URSIKS napovedala, da bodo odgovorni v zavodu Ljubljana s policijo še enkrat obravnavali vse postopke medsebojnega obveščanja in sodelovanja. To napoved, ki je bila tudi že realizirana, smo pozdravili. Tako je bil opravljen pogovor s policisti Oddelka za tujce Policijske uprave Ljubljana, s katerimi ZPKZ Ljubljana redno sode-

luje. V sklopu teh pogovorov je bilo dogovorjeno, da bodo v primerih, ko ne bo mogoče zagotoviti hitrega prihoda policijskih enot, ki običajno obravnavajo tujce ob odpustih iz zavodov za prestajanje kazni zavora, poskušali zagotoviti prvo razpoložljivo policijsko patroljo, ki bo zagotovila hitrejši prihod v ZPKZ Ljubljana in bo ta po njihovih navodilih izpeljala postopek v primeru odpusta tujca, ki nima dovoljenja za bivanje v Republiki Sloveniji. V okviru URSIKS je bila oblikovana tudi **posebna skupina za obravnavo tujcev**, ki bo med drugim obravnavala tudi problematiko odpusta tujcev brez dovoljenja za bivanje in postopkov s policijo.

I. Možnost obveščanja svojcev o odrejenem priporu

Standardna minimalna pravila Združenih narodov o ravnanju z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele) v 68. členu določajo, da ima vsak zapornik pravico ter možnost in sredstva, da svojo družino ali katerokoli drugo osebo, ki jo določi kot osebo za stike, nemudoma obvesti o svojem zaporu, svoji preselitvi v drug zavod in o vseh resnih boleznih ali poškodbah. Tudi Priporočilo št. R (2006) 2 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o evropskih zaporskih pravilih v pravilu 24.8 določa, da naj bo zapornikom dovoljeno, da nemudoma obvestijo svoje družine o priprtju ali premestitvi v drugo ustanovo, resni bolezni ali poškodbi, zaradi katere bi lahko trpeli. Iz vsebine omenjenih dokumentov izhaja, da se ti določili uporabljata tako za obsojence kot tudi priprte osebe.

Na podlagi konkretne pobude svojca pripornika se je Varuh obrnil na URSIKS z vprašanjem, kako zavodi za prestajanje kazni zavora priprtih osebam omogočajo, da v čim krajšem času obvestijo svoje bližnje o priprtju in kako lahko morebitna odredba sodišča glede nadzora stikov pripornika z osebami zunaj zavoda vpliva na tovrstno obveščanje.

Poleg pojasnil, kako na splošno zavodi rešujejo tovrstne zadeve, je URSIKS opisala tudi postopanje zavoda v zadevi, s katero je Varuha seznanil svojec pripornika. **V konkretni zadevi Varuh nepravilnosti ni ugotovil.** Po mnenju Varuha je sicer postopanje zavodov na način, kot ga je v odgovoru opisala URSIKS in ki naj bi se po njenih zagotovilih izvajalo v vseh zavodih, kjer bivajo priporniki, ustrezno.

Po navedbah URSIKS se uvodni razgovor s pripornikom opravi čim prej, to je isti dan, ko je sprejet v pripor oziroma naslednji delovni dan. Vsakemu priporniku, ki izkaže interes, zavod omogoči, da opravi prvi telefonski klic na stroške zavoda. Priporniku se na stroške zavoda omogoči, da poleg svojcev pokliče tudi zagovornika. Priporniki večinoma opravijo klic sami, na željo pripornika pa svojce ali druge osebe obvesti tudi strokovni delavec. Strokovni delavci zavoda sami obveščajo svojce oziroma omogočajo telefonski stik s svojci samo v primeru, da pripornik to izrazi in poda soglasje.

V zvezi z ureditvijo iz četrtega odstavka 213.b člena ZKP, na podlagi katerega lahko preiskovalni sodnik priporniku prepove vzpostavljanje stikov z osebami

zunaj zavoda, je URSIKS sporočila, da se po izkušnjah zavodov sodišča zelo redko oziroma izjemoma odločajo za prepoved oziroma nadzor stikov. V primeru, da je s strani pristojnega sodišča izdan sklep o prepovedi stikov, se prvi telefonski stik na željo pripornika omogoči z odvetnikom ali drugo osebo, ki ni navedena v sklepu o prepovedi stikov. V vseh zavodih naj bi pripornikom, ki izrazijo to željo, omogočali prvi klic na stroške zavoda. V primeru sklepa sodišča o prepovedi ali nadzoru stikov pripornika z osebami zunaj zavoda, ki so sicer zelo redki, pa zavodi le-te dosledno spoštujejo. Ker ima pripornik tudi v primeru sodne prepovedi stikov z drugimi osebami vedno možnost telefonskega stika z zagovornikom, lahko vse potrebne informacije svojcem posreduje tudi preko slednjega. 8.1-6/2022.

II. Pravica do počitka

Po 213.a členu ZKP ima pripornik pravico do osemurnega nepretrganega počitka v štiriindvajsetih urah. Z uresničevanjem te pravice pripornika smo se ukvarjali v naslednjem primeru.

Primer:

Pripornik ima pravico do osemurnega nepretrganega počitka v dnevu (lektorirano)

Pregledovanje bivalnih prostorov ne sme po nepotrebnem motiti počitka pripornikov, do katerega so upravičeni na podlagi prvega odstavka 213.a člena ZKP.

Pripornik, nameščen v Zavodu za prestajanje kazni zapora in mladoletniškega zapora Celje (ZPMZ KZ Celje), je v pobudi opozarjal, da pripornikom ni zagotovljen osemurni nepretrgani počitek, saj v bivalne prostore že ob peti uri zjutraj vstopajo pravosodni policisti in s tem prebudijo pripornike. Priporniki tako niso deležni osemurnega počitka, saj se večerni počitek v ZPMZ KZ Celje začne ob 22. uri.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je z nezadovoljstvom zaprtih oseb glede zgodnjega vstopanja pravosodnih policistov v bivalne prostore ob pregledovanju sob v ZPMZ KZ Celje seznanil že ob obisku tega zavoda 23. 9. 2020 in je že tedaj vodstvu ZPMZ KZ Celje predlagal spremembo takšne prakse, zato je s poizvedbo pri URSIKS želel preveriti, ali je bilo njegovo priporočilo realizirano.

URSIKS je sporočila, da je bila skladno z zaprosilom Varuha temeljito preučena možnost spremembe načrta varovanja zavoda z vidika zagotavljanja nočnega počitka zaprtih oseb in je v tej smeri 3. 2. 2022 v veljavo stopil nov načrt varovanja zavoda, ki po zagotovitvi URSIKS v večji meri zagotavlja nočni počitek, pravosodni policisti pa so bili ob izvajanju kontrol usmerjeni h korektnemu, diskretnemu in čim manj motečemu vstopanju v sobe.

Priporočilo, ki ga je Varuh podal ob in po obisku državnega preventivnega mehanizma v ZPMZ KZ Celje 23. 9. 2020, je bilo tako naposled po letu in pol tudi realizirano. 8.1-1/2022.

III. Spremljanje pripornika s strani sodišča v času gladovne stavke

Med prestajanjem pripora je treba s pripornikom ravnati humano ter varovati njegovo telesno in duševno zdravje. Zoper pripornika se smejo uporabiti samo tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogovarjanje, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi postopka. Ob pravilnem tehtanju dopustnih prisilnih omejitev, ki so v razmerju do pripornika potrebne za potek kazenskega postopka ter njegovih ustavno zavarovanih pravic, ki mu gredo tudi v času odvzema prostosti, se namreč tudi zaradi morebitnih zdravstvenih težav utegne pokazati, da pripor ni v skladu z načelom sorazmernosti glede na namen, ki ga zasleduje.

Pripor odredi sodišče. Tudi način izvajanja pripora (npr. v zdravstveni organizaciji) oziroma njegova odprava ali nadomestitev z milejšimi ukrepi iz 192. člena ZKP je (ob ustrezno podanem predlogu ali po uradni dolžnosti) možen le na podlagi sodne odločitve. Odločitev o dopustnosti pripora, kot tudi morebitnem njegovem izvajanju v zdravstveni organizaciji, je zato ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera (tudi stališča zavodskega zdravnika) lahko zgolj v pristojnosti sodišča.

Zagovornik pobudnika je Varuha seznanil, da naj bi sodišče večkrat obvestil o slabem zdravstvenem stanju pobudnika zaradi njegove dalj časa trajajoče gladovne stavke. Zagovornik je ob tem menil, da se sodišče na njegove vloge ne odziva ustrezno. V prvem dopisu na prejeto pobudo, ki ga je Varuh poslal tako pobudniku kot tudi sodišču, **je Varuh sodišču predlagal, da v okviru svojih pristojnosti, ki se tičejo prestajanja pripora, skrbno obravnava prejete vloge zagovornika pobudnika kot tudi morebitne predloge zavodskega zdravnika v okviru 32. člena Pravilnika o izvrševanju pripora (PIP)**¹.

V nadaljevanju so predstavniki Varuha pobudnika obiskali v ZPMZ KZ Celje, kjer so se pogovorili tako s pobudnikom kot tudi z direktorjem zavoda in nekaterimi njegovimi sodelavci ter medicinsko sestro. Opravljen je bil tudi vpogled v dokumentacijo, ki jo je glede pobudnika vodil zavod in zdravstvena služba. Na podlagi razgovorov in pregledane dokumentacije so se Varuhu zastavila nekatera vprašanja glede načina spremljanja pripornikovega zdravstvenega

¹ 32. člen PIP v drugem odstavku ureja postopanje zavodskega zdravnika in sodišča, če se med prestajanjem pripora pojavijo okoliščine, zaradi katerih je potrebno zdravljenje pripornika v zdravstveni organizaciji. Ostala določila 32. člena PIP kot tudi določbe 31., 33. in 34. člena tega pravilnika pa sicer natančneje določajo zdravstveno oskrbo pripornikov. Ker je tudi pripornikom zagotovljeno zdravstveno varstvo, je Vrhovno sodišče že odločilo, da zdravstveno stanje obdolženca (samo po sebi) ni ovira za odreditev (oziroma smiselno tudi trajanje) pripora.

stanja s strani sodišča v času izvajanja gladovne stavke. Varuh je zato sodišče zaprosil za seznanitev z ukrepi, s katerimi sodišče sicer spremlja pobudnikovo zdravstveno stanje v času gladovne stavke z vidika zmožnosti prestajanja pripora in tehtanja dopustnosti prestajanja pripora, na kar je v obrazložitvi svoje odločbe št. Up 106/98 s 16. 7. 1998 opozorilo tudi že Ustavno sodišče².

Sodišče je Varuha seznanilo, da v zadevi pobudnika skrbno in sproti preverja tako ustreznost kot tudi njegove zmožnosti za izvajanje pripora z vseh vidikov, izrecno tudi z vidika njegove pravice do zdravja. V okviru tega naj bi sodišče sproti obravnavalo njegove vloge, vloge njegovega zagovornika in vsa poročila zavoda ter zavodskega zdravnika. Po navedbah sodišča naj bi bil pobudnik tudi pod stalnim zdravniškim nadzorom in pregledan vsak dan. V okviru rednih tedenskih nadzorov, ki jih sodišče izvaja v priporu, je predsednica sodišča s pobudnikom opravila več razgovorov, v katerih je pobudnik aktivno sodeloval. Sodišče je Varuha seznanilo tudi z zadnjim zdravniškim poročilom zavoda, iz katerega naj ne bi bilo razvidno, da bi pobudnik potreboval kakršnokoli dodatno ukrepanje sodišča, s strani zdravnika pa v tem poročilu tudi ni bilo nobenega razmišljanja o potrebi po pobudnikovi hospitalizaciji. Varuh je bil seznanjen tudi z odločitvijo sodišča, s katero je to ugodilo predlogu njegovega zagovornika po postavitvi izvedenca, ki naj bi ugotavljal njegovo zdravstveno stanje. Slednje je bilo sicer tudi iz pobude, ki jo je Varuhu poslal pobudnikov zagovornik, mogoče dojeti kot pomemben dejavnik, za katerega se je sicer v tej zadevi zavzemal.

Ker so bile iz prejetega odgovora sodišča razvidne njegove konkretne aktivnosti, s katerimi naj bi to spremljalo oziroma preverjalo tako zmožnost kot tudi dopustnost prestajanja pripora v pobudnikovem primeru, je Varuh v odgovoru pobudniku izrazil pričakovanje, da bo sodišče tudi v nadaljevanju postopalo na opisan način. Pobudniku je Varuh zato predlagal, da lahko v primeru, če bi menil, da sodišče ne bi postopalo na način, kot je zagotovilo, s tem ponovno seznaniti Varuha. Pobudnik se na Varuha v tej zadevi ni več obrnil. 8.1-9/2022.

² V tej odločbi je Ustavno sodišče med drugim navedlo, da je »v primeru, da gladovna stavka povzroči okvaro zdravja (psihičnega ali fizičnega) stavgajočega pripornika ali se pojavi celo nevarnost za njegovo preživetje, to novo okoliščino nedvomno treba pretehtati v kontekstu z vsemi ostalimi, za odreditev pripora iz razloga ponovitvene nevarnosti relevantnimi okoliščinami, in ugotoviti (ob uporabi načela sorazmernosti), ali nevarnost morebitnega posega v varnost ljudi še odtehta poseg v pravice obdolženca - ne več le v njegovo pravico do osebne svobode, ampak morda celo v pravico do življenja (2. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin - Uradni list RS, št. 33/94). V primeru gladovno stavgajočega pripornika morajo sodišča torej redno spremljati njegovo zdravstveno stanje in če bi se izkazalo, da je to zaradi gladovne stavke ogroženo do takšne mere, da lahko predstavlja že nevarnost za njegovo življenje, posebej skrbno pretehtati, ali je pripor še dopusten.«

IV. Do odpovedi spremstev pripornikov na razpisane naroke sodišča še vedno prihaja

Varuh je že v svojem rednem letnem poročilu za leto 2013 na str. 66 predstavil primer odpovedi spremstva pripornika na sodišče, za katerega se je izkazalo, da je bil edini takšen primer v letu 2012, saj je Ministrstvo za pravosodje sporočilo, da so pravosodni policisti v letu 2012 opravili skupaj 14.823 spremstev, od tega 6.751 na sodišče, in da so kljub kadrovski stiski zaradi zmanjšanja števila zaposlenih in povečanja števila zaprtih oseb z ustrezno organizacijo dela izvedli vsa spremstva na sodišče in odpovedi ni bilo. Od tedaj dalje pa opažamo, da je število odpovedi spremstev v porastu.

V rednem letnem poročilu za leto 2017 (str. 154–155) je Varuh opozoril na pomanjkanje kadra tako med pravosodnimi policisti kot strokovnimi delavci in s priporočilom št. 15 Ministrstvu za pravosodje in URSIKS predlagal, da se v okviru trenutnega kadrovskega stanja še naprej išče ustrezne rešitve, ki bodo zagotavljale možnost pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah in drugje. Tedanja napoved zaposlitve 30 novih pravosodnih policistov je veliko obetala. Vendar se je izkazalo, da so za zagotavljanje potrebnih spremstev nujni še dodatni ukrepi³. Zato je Varuh s priporočilom št. 72/2019⁴ Ministrstvu za pravosodje priporočal, da v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme potrebne ukrepe, vključno z zmanjšanjem kadrovskega primanjkljaja, da se zmanjša število odpovedi spremstev zaprtih oseb v zunanje ustanove.

Primer pobudnika, ki je Varuha seznanil, da so bili maja in junija 2022 v kazenskem postopku, v katerem mu je bil odrejen pripor, zaradi odpovedi spremstev na sodišče preklicani kar štirje naroki, potrjuje, da težave z zagotavljanjem spremstev še zdaleč niso odpravljene. Po opravljeni poizvedbi pri URSIKS je bilo sicer ugotovljeno, da je bil narok v enem od teh primerov preklican zaradi bolezni sodnika, a kar v treh primerih zaradi nerealiziranega privoda na narok pobudnika ali/in drugih udeležencev istega postopka, ki bi morali biti privedeni v spremstvu pravosodnih policistov. Kot je sporočila URSIKS, zavodi za prestajanje kazni zapora v primeru nepričakovanega (izrednega) dogodka v zavodu, ki terja odsotnost določenega pravosodnega policista, v večini primerov nimajo na voljo pravosodnih policistov, ki bi lahko nemudoma nadomestili pravosodnega policista, predvidenega za načrtovano spremstvo. Zaskrbljujoč je podatek URSIKS, da so v Zavodu za prestajanje kazni zapora Ljubljana od 1. 1. 2022 do 23. 6. 2022 odpovedali skupaj 121 spremstev, od tega 116 na sodišče in pet v zdravstvene ustanove. Spodbuden podatek pa je, da je bilo realiziranih 70 videokonferenc z različnimi sodišči, kar kaže na to, da se torej obstoječim razmeram prilagajajo tudi sodišča.

Varuh doslej sicer ni ugotovil, da bi bila spremstva pripornikom ali obsojencem preklicana namerno oziroma neupravičeno, vendar ne more kot razumljivo sprejeti dejstva, da do odpovedi spremstev še vedno prihaja v (pre)velikem številu primerov. **Varuh poudarja, da je (poleg nujnih primerov spremstva v**

3 Več o tem v rednem letnem poročilu Varuha za leto 2018, str. 173.

4 Redno letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 171.

zdravstvene ustanove) treba zagotavljati spremstva na naroke, razpisane v kazenskem postopku, v katerem je odrejen pripor, saj mora ta (kot vsak odvzem prostosti) že na podlagi Ustave Republike Slovenije trajati najkrajši možni čas. Zato bomo tej problematiki⁵ tudi v prihodnje namenili vso potrebno pozornost in prizadevanje za izboljšanje stanja na tem področju.

V. Ostala obravnavana problematika

Naslednja obravnavana zadeva pripornika se nanaša na opravljanje del, ki so potrebna za vzdrževanje reda in čistoče v prostoru pripornika.

Primer:

Pripornik je dolžan skrbeti za red in čistočo (le) v njegovem prostoru

Varstvo človekove osebnosti in dostojanstva je ustavna pravica, ki mora biti zagotovljena tudi med odvzemanjem prostosti. Pripornikom je mogoče omejiti pravice ali naložiti določene obveznosti le skladno z ustavo in zakonom, predvsem ZKP.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je bil nameščen v priporu Zavoda za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje (ZPMZ KZ Celje). Med drugim je navajal, da mu pravosodni policisti odredijo čiščenje stopnišča, hodnika in fitnesa kljub temu, da v Zavodu ni razporejen na hišniška dela, zato za takšno čiščenje ne dobi plačila. Ob tem je sporočil, da v Zavodu za prestajanje kazni zapora Ljubljana (ZPKZ Ljubljana) skupne prostore, kot so stopnišče, hodniki in fitnes, čistijo priporniki, ki so za takšna dela zaposleni in prejemajo plačilo.

Varuh je s poizvedbo pri URSIKS želel preveriti, ali velja za čiščenje skupnih prostorov v priporu v ZPMZ KZ Celje res drugačen režim kot v ZPKZ Ljubljana oziroma v drugih zavodih in razloge za morebiti drugačno ureditev.

URSIKS je svoja prva pojasnila oprla na 30. člen Pravilnika o izvrševanju pripora, ki določa, da morajo priporniki redno skrbeti za čistočo prostorov, v katerih bivajo, in podobno določa tudi 8. člen Hišnega reda. Ker uporabljajo fitnes priporniki sami in ker mora biti le-ta čist in razkužen zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, so za vzdrževanje tega dolžni skrbeti priporniki (uporabniki) fitnesa. Tudi v ZPKZ Ljubljana so po pojasnilu URSISK poleg pripornikov, ki so razporejeni na hišna dela in so za to plačani, za čiščenje skupnih prostorov zadolženi tudi ostali priporniki, ki jih določi pravosodni policist in za to ne prejmejo plačila, saj gre za eno izmed njihovih zadolžitev, ki spada v okvir vzdrževanja reda in čistoče v prostorih, kjer bivajo. Po oceni URSIKS so stopnišče, hodnik in fitnes skupni prostori, ki jih

⁵ Na to problematiko opozarjamo tudi v nadaljevanju, v delu, v katerem predstavljamo obravnavane pobude s strani obsojencev.

priporniki uporabljajo pri svojem bivanju, zato spada čiščenje teh prostorov med naloge, ki jih opravljajo priporniki sami brez plačila. Čiščenje bivalnih in skupnih prostorov je tako tudi opredeljeno v hišnem redu zavoda.

S temi pojasnili URSIKS se Varuh ni povsem strinjal. Drugi odstavek 213.a člena ZKP je namreč jasen in določa: »Pripornik se sme uporabiti za dela, ki so potrebna za vzdrževanje reda in čistoče v njegovem prostoru. Priporniku je treba v skladu z možnostmi zavoda in pod pogojem, da to ni škodljivo za kazenski postopek, omogočiti delo, ki ustreza njegovim duševnim in telesnim sposobnostim. O tem odloči preiskovalni sodnik oziroma predsednik senata v sporazumu z upravo zavoda.« V dodatnem posredovanju pri URSIKS smo opozorili, da tudi komentar k tej določbi⁶ pravi, da se pripornika ne sme uporabiti za dela, ki so potrebna za vzdrževanje reda in čistoče v skupnih prostorih zavoda, temveč samo za takšna dela v prostoru, v katerem biva pripornik. Pravilnik sicer v 30. členu določa enako, vendar je pri zapisu določbe uporabljen množinski samostalnik in bi se zato morda lahko razumel napačno: »Priporniki morajo redno skrbeti za čistočo prostorov, v katerih bivajo. Posteljnino je treba zamenjati vsakih štirinajst dni.« Tudi to določbo je sicer treba po razumevanju Varuha razlagati v luči že citirane določbe ZKP – upoštevajoč hierarhijo pravnih aktov namreč pravilnik ne sme biti v nasprotju z zakonom, na podlagi katerega je sprejet.

Opozorili smo tudi, da se določba 213.a člena ZKP, ki velja za pripornike, razlikuje od določbe 51. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1), ki velja za obsojence: »Izven rednega delovnega časa je dovoljeno obsojenca zaposliti največ dve uri na dan z deli, ki so potrebna, da se ohrani čistoča in red za normalno življenje v zavodu.« Obsojencem se tako lahko naloži, da (brez plačila) do dve uri dnevno skrbijo za ohranjanje čistoče in reda za normalno življenje v zavodu (npr. čiščenje in pospravljanje skupnih prostorov, kot so hodniki, stopnišča, učilnice ter drugih prostorov, v katerih se čez dan zadržujejo obsojenci – ne pa npr. tudi pisarn zaposlenih v zavodu).

Drugačna zakonska ureditev obveznosti vzdrževanja reda in čistoče za pripornike (bolj zožujoča) kot ureditev, ki velja za obsojence, temelji verjetno tudi na dejstvu, da velja za pripornike domneva nedolžnosti, vse dokler jim krivda ni dokazana s pravnomočno sodbo (27. člen Ustave Republike Slovenije). Pripornikom je prostost odvzeta iz pripornih razlogov, nad izvrševanjem pripora pa bdi sodišče. Med prestajanjem pripora se, kot določa 209. člen ZKP, ne smeta žaliti osebnost in dostojanstvo pripornika, s pripornikom je treba ravnati humano ter varovati njegovo telesno in duševno zdravje. Zoper pripornika se smejo uporabiti le tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogovarjanje, ki bi lahko škodovalo izvedbi postopka. **Zato je Varuh URSIKS seznanil s svojim pomislekom, da bi lahko bilo vprašljivo odrejanje dela, za katerega pripornik ne prejme plačila (razen, če gre**

⁶ Horvat Štefan, Zakon o kazenskem postopku s komentarjem, GV Založba, d.o.o., 2004: druga točka h komentarju 213.a člena ZKP (»Pripornika se ne sme uporabiti za dela, ki so potrebna za vzdrževanje reda in čistoče v skupnih prostorih zavoda, temveč samo za takšna dela v prostoru, v katerem biva pripornik.«).

za vzdrževanje reda in čistoče v njegovem prostoru), še posebej, če mora čistiti neopredeljen obseg drugih prostorov zavoda (kot so stopnišča, hodniki in drugi skupni prostori), in to po nalogu pravosodnih policistov.

Prvenstvena naloga pravosodnih policistov je sicer skrb za varovanje zavoda in obsojencev oziroma vseh zaprtih oseb (8. člen Pravilnika o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov), med naloge in pooblastila pravosodnih policistov pa ne sodi odredjanje takšnega ali drugačnega dela zaprtim osebam ali pripornikom. Ob vesplošnem pomanjkanju možnosti za delo pripornikov se postavlja tudi vprašanje, zakaj skladno z določbo drugega odstavka 213.a člena ZKP skupnih prostorov, kot so hodniki, stopnišče ali fitness (razen razkuževanja in čiščenja po vsaki uporabi fitnesa), ne čistijo priporniki, ki so razporejeni na hišna dela, za katera prejmejo plačilo, in ne priporniki po vsakokratni odredbi oziroma navodilu pravosodnega policista.

URSIKS se je z gornjimi pomisleki in stališči Varuha v celoti strinjala. Zato je z njimi seznanila direktorje vseh zavodov za prestajanje kazni zapora in vodje dislociranih oddelkov, v katerih se izvršuje pripor. Direktorji zavodov in vodje oddelkov so URSIKS zagotovili, da pripornikom ne odredjajo čiščenja skupnih prostorov, temveč le njihovih bivalnih prostorov. Na večini lokacij sicer pripornike razporejajo na delo čistilcev in so za opravljeno delo plačani, dogaja pa se tudi, da priporniki sami izražajo interes po prostovoljnem čiščenju skupnih prostorov. URSIKS je ponovno preverila tudi navedbe pobudnika in sporočila, da je v prvem odgovoru podala pomanjkljive informacije. V ZPMZ KZ Celje je bil namreč pobudnik nameščen v delu pripora, kjer sta na manjšem hodniku dve sobi, v sobah so sanitarije in tuš, na hodniku pa skupni prostor, kjer se lahko priporniki del dneva družijo. Vsak pripornik, torej tudi pobudnik, je tako zadolžen za čiščenje svojega bivalnega prostora (sobe) in manjšega dela hodnika, ki je neposredno pred vhodom v sobo, vse druge prostore, torej stopnišče, skupni hodnik in skupni dnevni prostor, čisti zaprta oseba, ki je razporejena na delo čistilca in ki za to prejme plačilo. Tako pobudniku ni bilo odredjeno čiščenje tistih prostorov, ki so skupni, tudi ne stopnišča, temveč zgolj njegovega bivalnega prostora in dela hodnika pred njim, ter seveda naprav fitnesa, ki jih je po njihovi uporabi zaradi higienskih razlogov dolžan za sabo počistiti vsak uporabnik. Za generalno čiščenje fitnesa pa poskrbi na to delo razporejena zaposlena zaprta oseba.

Na podlagi dopolnjenih pojasnil URSIKS Varuh ni ugotovil, da bi bilo pobudniku naloženo čiščenje izven prostorov, kot jih določa drugi odstavek 213.a člena ZKP. Kljub temu pa želi s tem primerom opozoriti na problematiko čiščenja skupnih prostorov v priporu, saj je meja med pripornikovim bivalnim prostorom v smislu drugega odstavka 213.a člena ZKP in drugimi (skupnimi) prostori, v katerih pripornik ni dolžan vzdrževati reda in čistoče, razen, če je na to delo razporejen proti plačilu, lahko zelo tanka, a vendar se je ne sme prestopiti. 8.1-1/2022.

Na **potrebo, da se vsem zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi**, posebej opozarjamo v razdelku, ki se nanaša na obsojence. S primeri ne povsem prilagojenih bivalnih razmer za zaprte osebe, ki takšne bivalne razmere potrebujejo, se Varuh sicer srečuje tudi v primeru pripornikov. O tem več v naslednjem primeru.

Primer:

Otežen dostop do bivanja na prostem gibalno ovirani pripornici

Z Ustavo Republike Slovenije (URS) je vsakomur zagotovljeno spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni (23. člen URS). To vključuje tudi njegovim morebitnim omejitvam prilagojeno nastanitev in potrebno pomoč pri dnevnik opraviilih kot tudi pomoč pri uresničevanju pravic, ki mu gredo po zakonu in podzakonskih aktih.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter druge pristojne organe naslovil že več priporočil⁷, s katerimi je predlagal, da se sprejmejo potrebni ukrepi, da bosta vsem zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovljeni primerna nastanitev v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi. Kljub temu se Varuh s primeri ne povsem prilagojenih bivalnih razmer za zaprte osebe, ki takšne bivalne razmere potrebujejo, še vedno srečuje.

Tako se je na Varuha obrnila pripornica, ki zaradi bolezenskih težav ni zmoгла hoje po stopnicah in se zato ni mogla vsak dan pridružiti bivanju na prostem. Nameščena je bila namreč v sobo pripora v drugem nadstropju Zavoda za prestajanje kazni zapora Ig (Zavod Ig) in je bila odvisna od pomoči usposobljenih delavcev Zavoda Ig, ki so ji po stopnicah pomagali s t. i. prenosnim stopnišnim vzpenjalnikom – goseničarjem, ki je namenjen prevozu oseb skupaj z invalidskim vozičkom.

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) je na poizvedbo Varuha odgovorila, da je uporaba stopnišnega vzpenjalnika načeloma preprosta, če so stopnice ravne in če je oseba, ki nadzira prevoz, fizično sposobna nadzirati njegovo celotno težo ter težo osebe, ki se prevaža. Ker pa so stopnice v Zavodu Ig v določenem delu lesene in obrabljene, to terja še večjo pazljivost pri prevozu in povzroča stisko pri zaposlenih, ki

⁷ Priporočilo št. 25 (2021), št. 19 (2015), št. 14 in 15 (2016), št. 13 (2017), št. 21 (2018) in št. 73 (2019).

nadzirajo prevoz. Zato se je za rokovanje z vzpenjalnikom usposobilo deset zaposlenih. URSIKS je potrdila, da nekajkrat v času pobudničinega bivanja na prostem ni bilo na voljo nobenega od usposobljenih zaposlenih in pobudnica ni mogla oditi na sprehod, ali pa je stopnice premagala sama s pomočjo bergel, a je pozneje tožila nad bolečinami. Z namenom, da do podobnih težav ne bi več prišlo, je Zavod Ig aktivno pristopil k reševanju pereče problematike ter sprejel odločitev, da v pritličju uredi prostor, ki bo namenjen nastanitvi žensk, ki zaradi invalidnosti oziroma gibalne oviranosti na zmorejo hoje po stopnicah. V sobi s kapaciteto za dve osebi bodo tudi sanitarije in prha, oprema pa bo prilagojena bivanju gibalno oviranih oseb, tudi če bi te uporabljale invalidski voziček.

Varuh po preučitvi pobudničnih navedb in povzetih pojasnil URSIKS sicer ni ugotovil, da bi Zavod Ig pobudnici namerno kršil pravico do bivanja na prostem ali da bi ta bila izpostavljena nehumanemu ravnanju, saj si je Zavod Ig očitno prizadeval, da bi pobudnici dostop do sprehajališča oziroma dvorišča upoštevali obstoječe razmere čim bolj olajšal. Kljub temu je **pobudo presodil za utemeljeno**, saj pobudnica pravice do dnevnega dvournega bivanja na prostem zaradi umestitve njenega bivalnega prostora v drugo nadstropje Zavoda Ig, njene gibalne oviranosti in zgoraj pojasnenih razlogov na strani Zavoda Ig dejansko ni mogla koristiti v obsegu, kot pripada pripornikom po prvem odstavku 213.a člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP). 8.1-15/2022.

Skladno s hišnim redom o izvrševanju pripora v ZPKZ Ljubljana lahko direktor zavoda na prošnjo pripornika dovoli, da pripornik na lastno odgovornost in izključno za lastno uporabo poseduje tehnične predmete in elektronske naprave brez komponent, ki bi omogočale komunikacijo v spletnem omrežju ali brezžični telefoniji ter avdio in video snemanja. Pred vnosom v bivalni prostor pripornika mora biti takšen predmet na stroške pripornika tehnično pregledan s strani po zavodu izbranega serviserja ter opremljen z varnostnimi nalepkami.

Primer:

Težave pri vnosu ventilatorja v ZPKZ Ljubljana

Pobudnik je na tehnični pregled in posledični vnos ventilatorja v njegov bivalni prostor v času visokih poletnih temperatur čakal skoraj mesec dni, kar je nedopustno.

Varuh je na podlagi navedb pobudnika, ki je sporočal, da v času visokih poletnih temperatur in zato nevarnih bivalnih razmer v priporu ZPKZ Ljubljana čaka na vnos ventilatorja v bivalni prostor več kot mesec dni, pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) opravil poizvedbo.

URSIKS je sporočila, da je bil pobudniku na njegovo prošnjo dovoljen vnos ventilatorja ustreznih dimenzij. Zaradi odsotnosti zunanega pogodbenega partnerja, ki v ZPKZ Ljubljana opravlja preglede tehničnih predmetov, pa je bil ta ventilator ustrezno pregledan in pečaten šele 28. dan po njegovem skladiščenju v ZPKZ Ljubljana. Še isti dan mu je bilo omogočeno, da ga je odnesel v sobo. Ob tem je URSIKS sporočila, da je po vpogledu v pogodbo o pregledu in pečatenju električnih aparatov v lasti zaprtih oseb, ki jo ima ZPKZ Ljubljana sklenjeno z zunanjim izvajalcem, ugotovila, da je v slednji določeno, da bo število pregledov in pečatenje odvisno od potreb posameznih zaprtih oseb in odobritve vnosa teh aparatov s strani vodstva zavoda, kot tudi, da je odzivni čas za prihod na lokacijo naročnika do 24 ur od poziva naročnika. Pri tem odzivni čas pomeni, da mora v tem času izvajalec opraviti pregled in pečatenje aparata. URSIKS je ugotovila, da ZPKZ Ljubljana v primeru pobudnika izvajalca ni posebej pozval k doslednemu spoštovanju pogodbenih obveznosti, ki se nanašajo na odzivni čas, kar bi po pogodbi lahko oziroma moral storiti. Toliko bolj ob dejstvu, da je šlo za vnos ventilatorja v času visokih poletnih temperatur.

URSIKS v odgovoru sicer ni posebej pojasnila, kaj naj bi pomenila »odsotnost zunanega pogodbenega izvajalca« in če je to lahko dejansko pomenilo, da se vsaj v mesecu juliju pregledi tehničnih predmetov v zavodu sploh niso izvajali. Po mnenju Varuha pa bi se, upoštevajoč 15. točko dnevnega reda pripora ZPKZ Ljubljana⁸, v kateri je navedeno, da se pregled tehničnih predmetov izvaja predvidoma enkrat tedensko, ZPKZ Ljubljana moral zavzemati, da se tovrstni pregledi opravijo (vsaj) enkrat tedensko. **Varuh se je zato strinjal s stališčem URSIKS, da bi zavod moral poskrbeti, da bi zunanji izvajalec pregledov tehničnih predmetov preglede vselej opravi v pogodbeno dogovorjenem času**, še toliko bolj ob dejstvu, da je v primeru pobudnika šlo za vnos ventilatorja v času visokih poletnih temperatur. Zato je pobudo presodil kot utemeljeno.

Morda je tudi posredovanje Varuha vzpodbudilo k takojšnjemu ukrepanju generalnega direktorja URSIKS, ki je po seznanitvi z okoliščinami primera pobudnika, na sestanku z direktorji vseh zavodov za prestajanje kazni zapora in prevzgojnega doma, slednje pozval k doslednemu zagotavljanju pregledov tehničnih predmetov zaprtih oseb v skladu s sklenjenimi pogodbami z zunanjimi izvajalci, kar velja pohvaliti. 8.2-28/2022.

8 Dnevni red s 1. 7. 2020, ki je bil na oglasni deski objavljen 10. 7. 2020.

2.14.4.2 Obsojenci

Pobude obsojencev so se nanašale na (slabe) bivalne razmere v posameznih ZPKZ, številne tudi na zagotavljanje zdravstvenega varstva, prekinitve prestajanja kazni zapora, na prošnje za premestitev v drugo sobo ali zavod, odpuste, izročitve na prestajanje kazni zapora v tujino, postopanje pravosodnih policistov, zagotavljanje varnosti, strokovno in disciplinsko obravnavo in drugo problematiko, tudi na sprejete ukrepe za preprečevanje širjenja koronavirusa v zavodih za prestajanje kazni.

I. Znova številne odpovedi spremstev zaprtih oseb

Ob obravnavanju posameznih pobud, ob rednih obiskih v zavodih za prestajanje kazni zapora v vlogi državnega preventivnega mehanizma in iz medijskih objav se je Varuh **tudi v letu 2022 seznanjal s problematiko odpovedi spremstev zaprtih oseb**. S poizvedbo pri URSIKS je zato želel natančneje preveriti koliko spremstev na sodišča, zdravstvene ustanove in drugam je bilo izvedenih in koliko nerealiziranih v letu 2021 in do jeseni 2022, kaj so bili razlogi neizvedenih spremstev ter s kakšnimi ukrepi si URSIKS sicer prizadeva za realizacijo vseh potrebnih spremstev zaprtih oseb. Hkrati je opozoril, da lahko javnost in predvsem zaprte osebe tudi na podlagi nekaterih medijskih objav⁹ zaznavajo, da jih varuje občutno premalo število »izgorelih« pravosodnih policistov, kar lahko privede do večjih težav pri zagotavljanju varnosti v zavodih (npr. do večjega števila izrednih dogodkov v zavodih) in posledično do potrebe po še večjem številu pravosodnih policistov. Zato bi bilo po mnenju Varuha treba pri javnosti in predvsem pri zaprtih osebah vzbujati zaupanje in vero v suvereno zagotavljanje varnosti v zavodih, predvsem pa zagotoviti boljše pogoje (kot je izboljšanje razmer na področju zaposlovanja, izobraževanja in nagrajevanja pravosodnih policistov), v katerih bodo pravosodni policisti to dejansko sposobni zagotavljati, in pogoje, ki bodo privlačni tudi za zaposlovanje novega kadra na tem področju. Hkrati je Varuh URSIKS tudi sporočil, da je v mejah svoje pristojnosti tudi v prihodnje pripravljen nuditi vso podporo v naporih za zagotavljanje spremstev, predvsem nujnih spremstev ter spremstev pripornikov na razpisane naroke v sodnem postopku, saj je zagotavljanje teh predpogoj za odločanje sodišča brez nepotrebnega odlašanja in s tem za uresničevanje ustavne pravice iz 23. člena URS.

URSIKS je zagotovila, da se zavodi zavedajo dejstva, da neizvršitev sodne odredbe za privedbo zaprte osebe na sodišče predstavlja oviro pri izvrševanju sodne oblasti, predvsem pa kršitev pravic obdolžencev. URSIKS se je zato v preteklih letih trudila za realizacijo vseh predvidenih spremstev zaprtih oseb, kar pa je vse pogosteje povzročalo kršenje delovnopravne zakonodaje, saj pravosodnim policistom ni bil zagotovljen potreben počitek, na kar je inšpektorica za delo posebej opozarjala. Na račun izvedbe spremstev in zagotavljanja predpisanega počitka so tako pravosodni policisti večkrat prikrajšani za določene termine izobraževanja ali za koriščenje letnega dopusta. Šele potem, ko spremstva niti na takšen način ni mogoče zagotoviti, se to odpove.

9 Npr. <https://www.dnevnik.si/1042998261>.

Po oceni URSIKS vpliva na povečanje odpovedi spremstev več dejavnikov. Tako od leta 2017 dalje strmo narašča število pripornikov v vseh zavodih, pravosodni policisti pa imajo tudi večje število nalog oziroma varovanja dodatnih varovanih objektov, kjer so zaprte varovane osebe. Od leta 2012, ko je bilo odpovedano le eno spremstvo, se je število pravosodnih policistov sicer povečalo iz 542 na 558 (31. 12. 2021), vendar so v tem času prevzeli varovanje Enote za forenzično psihiatrijo, kamor je razporejenih 13 pravosodnih policistov, občasno pa je tam potrebna dodatna pomoč pravosodnih policistov iz matičnih zavodov, da se lahko opravijo vsa potrebna spremstva. Dvanajst pravosodnih policistov je bilo razporejenih na delo v dva nova oddelka Zavoda Dob, 17 pravosodnih policistov pa je od leta 2017 razporejenih na varovanje sodišč na Tavčarjevi 9 v Ljubljani in na dodatni lokaciji na Gospodarskem razstavišču. Dodatno obremenitev pravosodnih policistov in drugih zaposlenih predstavlja tudi spremenjena struktura zaprtih oseb – od leta 2012 se je število tujcev med zaprtimi osebami iz dobrih 10 % povišalo na več kot 30 % vseh zaprtih oseb. Vse več je tudi zaprtih oseb z visoko tvegano varnostno oceno, ki za spremstvo potrebujejo večje število pravosodnih policistov, večkrat tudi pomoč v obliki spremstva policije. Povprečna starost pravosodnih policistov se viša, kar pomeni več dni bolniške odsotnosti in več dni dopusta, vse več pravosodnih policistov se odloča tudi za koriščenje očetovskega dopusta.

URSIKS je nadalje sporočila, da je od leta 2017 sprejela več ukrepov za razrešitev problematike spremstev, ki se še danes izvajajo, hkrati išče nove rešitve, ki bi ublažile problematiko odpovedovanja spremstev. Tako se v spremstva vključujejo tudi vodstveni delavci pravosodne policije in oddelčni pravosodni policisti, za izvedbo manj zahtevnih spremstev se uporabijo pravosodni policisti kandidati, ki se še usposablajo, pred odpovedjo spremstva pa se vselej preveri možnost pomoči drugih zavodov. Poleg tega se časovni termini specialističnih pregledov zaprtih oseb in drugih zdravstvenih storitev, kadar je to le mogoče, usklajujejo in prilagodijo v sodelovanju z zdravstvenimi zavodi, tako da je v času sodnih narokov v zavodih čim več pravosodnih policistov za izvedbo spremstev. Kadar dopušča sodni postopek, se naroki Okrajnega sodišča v Trebnjem opravijo v Zavodu Dob. Zavodi tudi redno preverjajo varnostno oceno zaprtih oseb, ki potrebujejo spremstvo, da v spremstvo zaprte osebe ni dodeljenih več pravosodnih policistov, kot jih zanjo terja varnostna ocena. Od leta 2017 dalje URSIKS spodbuja čim večjo uporabo videokonferenčnega sistema v Zavodu Dob, ki je bil za to primerno opremljen, od konca leta 2020 pa so z videokonferenčnim sistemom in s tablicami opremljeni tudi Zavod Ljubljana in njegov Oddelek Novo mesto, Zavod Ig, Zavod Koper in njegov Oddelek Nova Gorica, Zavod Celje, Zavod Maribor in njegov Oddelek Murska Sobota, z eno tablico pa razpolaga tudi Prezgojni dom Radeče. V letu 2022 je tako bilo do 31. oktobra izvedenih 348 videokonferenčnih obravnav oziroma narokov.

Kljub izvajanju teh in drugih ukrepov za zagotavljanje spremstev, je bilo v letu 2022 do 31. oktobra odpovedanih skupno 723 spremstev, od tega v Zavodu Dob 308, Zavodu Ljubljana 231, Zavodu Koper 51, Zavodu Maribor 49, v Oddelku Novo mesto 33, Zavodu Celje 32, Oddelku Murska Sobota 13, Zavodu Ig štiri in v Enoti za forenzično psihiatrijo dve spremstvi.

URSIKS meni, da bi k zmanjšanju števila odpovedi spremstev lahko **v večji meri prispevala tudi sodišča**, tako da bi več procesnih dejanj, ko je to mogoče, izvedla v zavodih; da bi v še večji meri uporabljala možnost videokonferenčnih narokov, saj imajo vsi zavodi za to potrebno opremo; da bi sodišča zavode ob odredbi za spremstvo seznanila s pričakovanim trajanjem naroka, kar bi omogočalo bolj racionalno načrtovanje spremstev; da bi zavode seznanjala z odrejenimi privedbami vsaj osem dni prej in da bi se v nujnem primeru za uro privedbe sodišča dogovorila skupaj z zavodom in tudi s tem, da bi sodišča o preklicanem razpisanem naroku obveščala zavode, saj je večkrat zaradi neobveščanja o preklicanem naroku izvedeno nepotrebno spremstvo na sodišče.

Za izboljšanje položaja pravosodnih policistov si skupaj z URSIKS prizadeva tudi Ministrstvo za pravosodje. Tako je 22. 11. 2022 v veljavo stopila sprememba ZIKS-1H¹⁰, katere ključni doprinos je po pojasnilu URSIKS sprememba pri načinu zaposlovanja pravosodnih policistov. Do uveljavitve te novele so bili kandidati za pravosodne policiste zaposleni za določen čas in so bili do zaključka usposabljanja uvrščeni v 18. plačni razred. Novela zakona pa ponovno omogoča, da bodo tudi na novo zaposleni pravosodni policisti uvrščeni v izhodiščni 24. plačni razred. URSIKS pričakuje, do bo boljši izhodiščni plačilni razred pripomogel k nagovoru novih kandidatov za ta poklic. V pripravi je tudi predlog možnih rešitev za odpravo anomalij v plačnem sistemu Ministrstva za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje pa je v vladno proceduro že vložilo predlog za črpanje sredstev za povečan obseg dela, saj bi dodatno nagrajevanje pravosodnih policistov in strokovnih delavcev, ki so zaradi pomanjkanja zaposlenih dodatno obremenjeni, lahko ustavilo odhode zaposlenih iz sistema. URSIKS sicer skuša zanimanje za ta poklic povečati tudi z raznimi promocijskimi dejavnostmi in z udeležbo na kariernih dogodkih, izvaja pa se tudi projekt »Reforma na področju izobraževanja in usposabljanja za zaposlene v zaporskem sistemu«¹¹.

Varuh na podlagi povzetih informacij ugotavlja, da se tako vlada kot URSIKS zavedata resnosti problematike odpovedi spremstev zaprtih oseb na sodne naroke, v zdravstvene ustanove in druge zunanje organe, kot posledice več prej omenjenih spremenjenih dejanskih okoliščin, in si tudi prizadevata za njeno rešitev, tako s prilagojeno organizacijo dela kot tudi s pritegnitvijo nujno potrebnih novih delovnih kadrov predvsem skozi sistem ustreznega nagrajevanja ter izobraževanja pravosodnih policistov in strokovnih delavcev ter s promocijo teh deficitarnih poklicev. Morda lahko vendarle že pričakujemo, da bo tudi zaradi spremenjenega nagrajevanja pravosodnih policistov po ZIKS-1H, ki velja od 22. 11. 2022 dalje, odpovedi spremstev vse manj.

10 Uradni list RS, št. 141/2022 s 7. 11. 2022.

11 Več o njem na spletni strani <https://www.gov.si/novice/2021-09-30-izvedba-projekta-reforma-na-podrocju-izobrazevanja-in-usposabljanja-za-zaposlene-v-zaporskem-sistemu/>.

Priporočilo št. 24: Varuh spodbuja sodišča, da v primerih, ko je to mogoče, opravijo čim več videokonferenčnih procesnih dejanj ter da o razpisanih narokih oziroma z odredbo za privod zaprte osebe, kot tudi o preklicanih narokih, dovolj zgodaj obveščajo zavode, da bodo ti pravosodne policiste v spremstva racionalneje razporedili, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pa priporoča, da v okviru razpoložljivega kadrovskega stanja še naprej išče ustrezne rešitve, ki bodo zagotavljale možnost pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah in drugje.

II. Položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo primerno nastanitev in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi

S **priporočilom št. 25 (2021)** je Varuh MP ponovno priporočil, da v sodelovanju z MDDSZ in drugimi pristojnimi organi sprejme vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. S **priporočilom št. 73 (2019)** – enako oziroma podobno s **priporočili št. 21 (2018), 13 (2017), 14 (2016), 15 (2016) in 19 (2015)** – je Varuh MP priporočal, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bosta vsem zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovljeni primerna nastanitev v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi. S **priporočilom št. 74 (2019)** pa je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi socialnovarstvene storitve pri odpravljanju socialnih stisk in težav obsojencev, vključno z institucionalnim varstvom, če je to potrebno, da se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba.

ZPKZ Dob je znova opozoril, da se kljub več aktivnostim na področju reševanja problematike nameščanja pomoči potrebnih obsojencev, ki potrebujejo institucionalno varstvo, v praksi še vedno sooča z nezmožnostjo namestitve obsojencev v domove starejših občanov kot v preteklosti. Tako je izpostavil primer obsojenca, ki je bil slabega zdravstvenega stanja in nepokreten, zaradi česar je pri odvajanju blata in urina potreboval plenice. Težave so zaznavali tudi pri prehranjevanju, saj je bilo njegovo samostojno prehranjevanje oteženo. Nego in pomoč pri osebni higieni so obsojencu nudili zdravstveni delavci, zaposleni v zavodu, in sicer od ponedeljka do petka. Med nedelavniki (vikendi in prazniki) ter dodatno še dvakrat tedensko (ob ponedeljkih in petkih) pa je nego izvajal negovalec, s katerim ima zavod sklenjeno pogodbo. Od avgusta 2022 dalje so v okviru storitve »pomoči na domu« obsojenca oskrbovale tudi socialne oskrbovalke iz DSO Trebnje, in sicer enkrat dnevno med vikendi in prazniki. Kljub temu nudenje nege ni zadoščalo za celotno oskrbo, ki jo je

obsojenec potreboval, saj zavod žal ni zmožen omogočati celodnevne oskrbe. ZPKZ je ocenil, da bi bila za obsojenca primerna namestitve v dom starejših, zato so razposlali več vlog za namestitve v različne domove v Sloveniji, a so prejeli zavrnilne odgovore, večinoma pa sporočilo, da je obsojenec uvrščen v čakalno vrsto za namestitve.

V času kontrolnega obiska DPM v ZPKZ Dob pri Mirni smo tudi sami preverili stanje obsojenca, ki je bil nepokreten in nameščen v drugem nadstropju I. oddelka, ter se z njim pogovorili. V pogovoru je obsojenec potrdil, da mu pomoč in nego med tednom zagotavljajo zaposlene medicinske sestre iz zavoda, s katero je zelo zadovoljen. Hkrati je obsojenec potrdil, da ga enkrat ob vikendih dejansko obišče delavka DSO Trebnje, ki mu pomaga oziroma nudi nego, kar pa po njegovem mnenju ni bilo dovolj oziroma je menil, da bi nego potreboval večkrat. **DPM je zato priporočil, da Generalni urad URSIKS, glede na zdravstveno stanje obsojenca, poskuša z DSO Trebnje doseči dogovor, da bi zanj zagotovilo več obiskov oziroma pomoči pri negi. Že pred tem pa smo MDDSZ pozvali, da se aktivno vključi v iskanje ustrezne rešitve namestitve izpostavljenega obsojenca.**

Ministrstvo je pojasnilo, da so v zvezi s tem obsojencem, ki je kmalu po našem posredovanju umrl, v ZPKZ Dob imeli več razgovorov z MP in DSO Trebnje. S skupnim sodelovanjem so uredili, da je lahko ta zapornik prejemal pomoč na domu tudi v zaporu, zaradi kadrovske omejenosti izvajalca v začetku v manjšem obsegu, s poznejšo možnostjo povečanja obsega izvajanja storitve. Gre za prvi tak primer v Sloveniji, ko se je pomoč na domu začela izvajati tudi v zaporu. Po mnenju MDDSZ se je tako vzpostavila pozitivna praksa, kar odpira možnosti za oskrbo v podobnih primerih tudi v prihodnje.

Nadalje je MDDSZ spomnilo, da je bilo v preteklosti v zvezi s potrebo po institucionalni oskrbi za obsojence in tiste, ki se jim je kazen zapora iztekla, že več sestankov med MDDSZ, MP in Varuhom. Ministrstvo se sicer zavzema za enakopraven položaj vseh prosilcev za bivanje v domovih za starejše, ob upoštevanju nujnosti namestitve. Ob tem izpostavlja, da gre za dve skupini zaprtih oseb, ki lahko potrebujeta socialno oskrbo:

- skupina, ki ji je možno prekiniti zaporno kazen zaradi starostne oslabelosti oziroma podobnih vzrokov, kar se že izvaja;
- skupina, ki ji kazni zaradi storjenega delikta kazni ni možno prekiniti oziroma je odpisati.

V primeru druge skupine zapornikov MDDSZ pojasnjuje, da se je v Dobrunjah pri Ljubljani pričela nadomestna gradnja ZPKZ Ljubljana, ki bo opremljen po sodobnih standardih, kjer bodo posebni prostori tudi za oskrbo oseb, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali gibalne oviranosti potrebujejo dodatno pomoč ali oskrbo. Prav tako je ministrstvo znova opozorilo, da je v sprejetem Zakonu o dolgotrajni oskrbi v četrtem odstavku 15. člena določba, da upravičencem do

dolgotrajne oskrbe, ki so na prestajanju kazni zapora ali v priporu, dolgotrajno oskrbo zagotavljajo izvajalci iz prvega odstavka 57. člena omenjenega zakona, in sicer enako kot dolgotrajno oskrbo na domu. To nedvomno kaže na namen zakonodajalca, da najde trajnejše rešitve glede oskrbe pretežno starejših zapornikov, ki potrebujejo pomoč drugih.

Varuh bo vsekakor še naprej spremljal izpostavljeno problematiko in opozarjal na nujnost, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovijo primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, in se s tem zagotovi njihovo dostojno bivanje in oskrba.

Priporočilo št. 25: Varuh ponavlja dana priporočila Ministrstvu za pravosodje in Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, da v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter drugimi pristojnimi organi sprejmeta vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba.

III. Prepoved gibanja na svežem zraku za zaprte osebe ob odrejeni karanteni – izolaciji zaradi okužbe s SARS-CoV-2

ZPKZ mora v skladu s 43. členom ZIKS-1 obsojencu omogočiti, da vsak dan najmanj dve uri prebiva na prostem. Prav tako mora ZPKZ v skladu z 213.a členom Zakona o kazenskem postopku (ZKP) in 26. členom Pravilnika o izvrševanju pripora priporniku tudi omogočiti, da se najmanj dve uri dnevno giblje na prostem.

Varuh je obravnaval pobudo zaprte osebe iz ZPKZ Maribor, da se zaprtim osebam ob odrejeni karanteni oziroma izolaciji zaradi okužbe s koronavirusno boleznijo ne dovoli oditi iz sobe na prosto (sprehajališče), medtem ko naj bi bil v drugih zavodih v takšnih primerih omogočen dvourni izhod na prosto. Pri tem naj bi odločitev, da se zaprtim osebam, ki jim je bila odrejena karantena oziroma izolacija, ne dovoli izhoda na prosto, sprejel ZPKZ Maribor in ne zavodski zdravnik.

Generalni urad URSIKS je pojasnil, da je ZPKZ Maribor glede ravnanja v primerih, ko je bila zaprtim osebam odrejena karantena ali izolacija, ravnal v skladu s priporočili zdravstvene stroke oziroma zdravnika, ki v ZPKZ Maribor izvaja zdravstveno oskrbo iz Zdravstvenega doma dr. Adolfa Drolca Maribor. Zavodski zdravnik je namreč po priporočilih Nacionalnega inštituta za javno

zdravje (NIJZ) dal priporočila, da se v primerih potrjene okužbe s SARS-CoV-2 za okuženo zaprto osebo uvede izolacija in se jo namesti v rdečo cono, osebe s tveganimi stiki pa se namesti v sivo cono. Od izbruha okužb v ZPKZ Maribor so po priporočilih NIJZ uvedli tudi redno testiranje zaprtih oseb na okužbo, ki so se izvajala vsakih 48 ur. Namen namestitve v cone (rdeča – okuženi, siva – visoko rizični stiki, bela – ne tvegani stiki) je bil zaščititi zaprte osebe in ostale osebe, ki prihajajo v stik z njimi, pred okužbo s SARS-CoV-2. Zaprte osebe, ki so bile nameščene v rdeči in sivi coni, niso imele sprehodov, hrana se jim je prinašala v sobo, omogočeno pa so imeli prhanje. V primeru potrebe po pregledu zdravnika, je le-ta obiskal zaprte osebe v sobah v polni zaščitni osebni varovalni opremi. Možnost pregleda so zaprte osebe imele vsak delovni dan ambulate. V primeru potrebe po stiku z zaprtimi osebami v rdeči ali sivi coni so tudi zaposleni imeli osebno varovalno opremo. Zavodski zdravnik je pripomnil tudi, da so bili vsi ti ukrepi sprejeti v skladu s smernicami in priporočili NIJZ.

Glede prebivanja na prostem v ostalih zavodih je Generalni urad URSIKS pojasnil, da to ni omogočeno zaprtim osebami samo v času njihove izolacije. Odločitev o tem je temeljila na presoji zdravnikov, ki v posameznih zavodih izvajajo zdravstveno oskrbo zaprtih oseb, ter ob upoštevanju priporočil NIJZ. Iz teh med drugim tudi izhaja, da v času izolacije oseba ne sme zapuščati doma in mora omejiti stike z ostalimi osebami. Ker zaradi arhitekturnih značilnosti zavodov ni mogoče zagotoviti, da bi zaprte osebe, nameščene v izolaciji, za prihod na sprehajališča ali dvorišča, kjer se izvaja bivanje na prostem, uporabljale poti, ki so izključno namenjene njim, ter da bi uporabljale sprehajališča, ki so namenjena izključno njim, je bila zaradi preprečevanja morebitnega prenašanja virusa na ostale zaprte osebe s strani zdravstvene stroke sprejeta usmeritev, da bivanje na prostem v času karantene oziroma izolacije ni omogočeno.

Zaprtim osebami, ki so bile nameščene v t. i. preventivnih karantenah, pa je bilo omogočeno bivanje na prostem v posebnih terminih, ko jih niso koristile ostale zaprte osebe. Zavodi so v zvezi z izvedbo bivanja na prostem za zaprte osebe, ki so bile v karanteni oziroma izolaciji, sodelovali z regionalnimi zdravstvenimi zavodi ter območnimi enotami NIJZ in vse aktivnosti izvajali na podlagi njihovih usmeritev. Bivanje na prostem so tako v posameznih zavodih omogočali oziroma prilagajali glede na število obsojencev, ki so bili v karanteni oziroma izolaciji, ter glede na trajanje karantene.

Na podlagi prejetega odgovora Generalnega urada URSIKS smo lahko v tej zadevi zaključili, da so bili vsi ukrepi glede odrejanja karantene oziroma izolacije (kot je nameščanje v rdečo in sivo cono) in s tem povezanega omogočanja gibanja na prostem (sprehajališču) v ZPKZ Maribor in ostalih zavodih sprejeti s strani zavodskih zdravnikov, in sicer v skladu z usmeritvami in priporočili NIJZ. 12.1-3/2022.

V. Odločanje o prošnjah za pogojni odpust

Varuh vsako leto prejme tudi nekaj pobud obsojencev, ki se nanašajo na vloženne prošnje za pogojni odpust. Prošnja za pogojni odpust se vloži pri zavodu za prestajanje kazni zapora, ta jo skupaj s predlogom rešitve pogojnega odpusta odpošlje v pristojno reševanje Komisiji za pogojni odpust (Komisija). Pogojni odpust ni pravica obsojenca, ampak je ugodnost, ki je lahko deležen le tisti obsojenec, za katerega je mogoče utemeljeno pričakovati, da ne bo ponovil kaznivega dejanja in da druge okoliščine dokazujejo, da je osebno urejen¹².

Komisija skladno s četrtem odstavkom 106. člena ZIKS-1 zaseda na rednih sejah najmanj trikrat letno. V z zakonom določenih primerih odloča tudi na dopisnih sejah. Med temi primeri je odločanje na podlagi druge alineje petega odstavka 106. člena ZIKS-1, ki določa, da Komisija na dopisni seji odloča o prošnji ali predlogu zavoda glede rešitve pogojnega odpusta, kadar bi datum pogojnega odpusta nastopil med dvema rednima zasedanjema.

Varuh je obravnaval pobudo obsojenca, ki je prošnjo za pogojni odpust pri zavodu vložil v času med obema rednima zasedanjema Komisije in je zato zaprosil tudi za obravnavanje njegove prošnje na dopisni seji Komisije. Zavod pa njegove prošnje za pogojni odpust in za odločanje o njej na dopisni seji Komisiji ni poslal. URSIKS je na poizvedbo Varuha pojasnila, da je zavod ravnal v skladu z navodilom Ministrstva za pravosodje Komisije za pogojni odpust z 2. 3. 2021. V njem je Komisija za pogojni odpust zaradi njenega lažjega delovanja in poenotenja prakse med zavodi zapisala usmeritve zavodom, kako naj ravnajo s prošnjami, ki jih prejmejo med dvema rednima sejama Komisije, v primerih, ko je predlog zavoda glede rešitve prošnje negativen, saj ni razloga za dopisno sejo Komisije, ker sploh ne obstaja predlog zavoda glede rešitve pogojnega odpusta, s katerim bi bil obsojenec pogojno odpuščen, temveč le negativen predlog zavoda.

Ministrstvo za pravosodje je na nekatere pomisleke Varuha o ustreznosti takšnega postopanja dodatno pojasnilo, da upošteva 2. alinejo petega odstavka 106. člena ZIKS-1 Komisija odloča na dopisnih sejah, kadar se prošnja ali predlog zavoda glede rešitve pogojnega odpusta, s katerim bi bil obsojenec pogojno odpuščen, nanaša na datum, ki bi nastopil med dvema rednima zasedanjema. Če je predlog zavoda glede rešitve vloge za pogojni odpust negativen, po naravi stvari datuma (pogojnega odpusta) torej ne vsebuje in določba 2. alineje petega odstavka ni uporabljiva, posledično ni izpolnjen razlog za sklic dopisne seje. To pa nikakor ne pomeni, da o prošnji obsojenca ne bo odločala Komisija, pomeni zgolj, da bo prošnja obravnavana na njeni naslednji redni seji. Po mnenju Ministrstva za pravosodje veljavna ureditev in njeno izvajanje v praksi zagotavlja ustavne pravice zaprtih oseb, katerih prošnje za pogojni odpust skladno z ZIKS-1 praviloma obravnava Komisija na rednih sejah (kjer ima obsojenec celo možnost fizične udeležbe na seji) najmanj trikrat na leto. Možnost dopisne seje je namreč predvidena v korist obsojenca, za katerega bi zavod podal pozitiven predlog z navedbo datuma pogojnega odpusta,

¹² Tako v sodbi Upravnega sodišča I U 359/2016-37.

ki bi nastopil med eno in drugo redno sejo, saj mu na ta način ni treba čakati na naslednje redno zasedanje Komisije. 8.2-49/2021.

VI. Izvajanje vzgojnega ukrepa oddaje mladoletnika v prevzgojni dom

Vzgojni ukrep oddaje mladoletnika v prevzgojni dom, ki ga izreče sodišče mladoletnikom in mladoletnicam zaradi storjenih kaznivih dejanj, izvaja Prevzgojni dom Radeče za območja vseh sodnih okrožij Republike Slovenije in je edini tak zavod (pod okriljem URSIKS) v Sloveniji. Ukrep se izvaja najmanj eno leto do (praviloma) največ treh let za mladoletnike in mladoletnice v starosti od 14 do 23 let. Pobude mladoletnikov oziroma mladoletnic iz tega zavoda so redke. V nadaljevanju pa predstavljamo eno izmed njih, ki smo jo obravnavali v letu 2022.

Primer:

Pravica do bivanja na prostem v prevzgojnem domu

Mladoletniku je med izvrševanjem vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom treba vsakodnevno omogočiti najmanj triurno bivanje na prostem. Uresničevanje te pravice mu mora biti zagotovljeno tudi po dopoljnjeni polnoletnosti.

Pobudnik, zoper katerega se je v Prevzgojnem domu Radeče izvrševal vzgojni ukrep oddaje v prevzgojni dom, je grajal predvsem namestitev v posebno vzgojno skupino, Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) pa je iz njegovih navedb razbral tudi, da mu je v Prevzgojnem domu Radeče zagotovljeno dnevno bivanje na prostem le v trajanju dveh ur, česar pobudnik sicer ni posebej problematiziral.

S poizvedbo pri URSIKS je Varuh želel preveriti, ali je namestitev pobudnika skladna z ZIKS-1 in Pravilnikom o izvrševanju vzgojnega ukrepa oddaje mladoletnika v prevzgojni dom (Pravilnik), predvsem ali se potrebnost njegove namestitve v posebno vzgojno skupino redno tedensko preverja. Hkrati je URSIKS opozoril, da mora biti mladoletniku med izvrševanjem vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom zagotovljeno dnevno bivanje na prostem v trajanju najmanj treh ur, kot to določa 117. člen ZIKS-1, in zaprosil za pojasnilo razlogov, če v primeru pobudnika ni tako.

URSIKS je sporočila razloge, ki so upravičevali namestitev pobudnika v posebno vzgojno skupino. Pojasnila je, da se skladno s Pravilnikom zanj redno pripravlja tedenski individualni program z zastavljenimi cilji in aktivnostmi za posamezna področja, redno tedensko strokovna skupina tudi ugotavlja realizacijo zastavljenih ciljev in po potrebi program dopolni ali spremeni. Posebna priloga vzgojnega programa je tudi sedemtedenski program za-

dolžitev, pravic in možnosti mladoletnikov v posebni vzgojni skupini. Samo uspešno izpolnjen program v posameznem tednu omogoča napredovanje mladoletnika in pridobitev vedno več dodatnih aktivnosti (npr. delo, šolanje, kreativna delavnica, fitnes, telovadnica ...), uspešno izpolnjene zadolžitve vseh sedmih tednov pa omogočajo premestitev mladoletnika nazaj v matično skupino. Strokovna skupina je redno tedensko preverjala tudi nujnost in potrebnost pobudnikove namestitve v sicer strožji režim, vendar pobudnik v programu ni sodeloval in ni izpolnjeval zastavljenih nalog in ciljev, zato je URSIKS presodila, da so odločitve strokovne skupine, da pobudnik ne napreduje v programu posebne vzgojne skupine, upravičene in utemeljene.

Na podlagi poizvedbe Varuha je URSIKS v Prevzgojnim domu Radeče preverila tudi režim bivanja na prostem in ugotovila, da se je ob menjavi vodstva v Prevzgojnim domu Radeče brez vednosti URSIKS spremenila dotedanja praksa bivanja na prostem. Tako je bilo bivanje na prostem po menjavi vodstva mladoletnikom, ki so že dopolnili starost 18 let, zagotovljeno le v trajanju dveh ur (kot mora biti na podlagi 43. člena ZIKS-1 sicer zagotovljeno obsojencem). Hkrati je URSIKS sporočila, da je v zvezi s tem že ukrepala, saj mora biti med izvrševanjem vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom mladoletnikom zagotovljeno bivanje na prostem v trajanju, kot ga določa 117. člen ZIKS-1 za obsojene mladoletne, kajti ta določba se na podlagi 197. člena ZIKS-1 smiselno uporablja tudi za mladoletnike, ki jim je izrečen vzgojni ukrep oddaje v prevzgojni dom.

Na podlagi prejetih pojasnil URSIKS Varuh ni ugotovil nezakonnosti v zvezi z namestitvijo pobudnika v posebno vzgojno skupino. Strinjal pa se je s stališčem URSIKS, da mora biti mladoletnikom tudi po dopolnjeni polnoletnosti skladno s 117. in 197. členom ZIKS-1 dnevno zagotovljeno najmanj triurno bivanje na prostem. Določbe ZIKS-1 in Pravilnika namreč (glede zagotavljanja in uresničevanja te pravice) enako obravnavajo vse mladoletnike, ne glede na njihovo starost. Ker je ugotovljeno nepravilnost URSIKS že odpravila, nadaljnje posredovanje Varuha ni bilo potrebno. 8.2-20/2022.

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

I. Nerešene sistemske težave pri namestitvah oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi določb ZDZdr

Varuh že več kot deset let opozarja na težave pri nameščanju oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi sodnih odločb, izdanih skladno z ZDZdr. Razmere v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov so zaradi prezasedenosti teh oddelkov in posledic, ki jih prezasedenost povzroča za stanovalce in zaposlene, nevdržne in pomenijo kršitev njihovih pravic.

Državni zbor je ob obravnavi *Posebnega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov* (avgust 2017) 24. 10. 2017 Vladi priporočal, da »čim prej pripravi spremembe ZSV in ZDZdr in sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili ustrežnejšo neprostovoljno nastanitev in obravnavo oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih po določbah ZDZdr«. Hkrati je Vladi priporočal, da »do sprejetja oziroma uveljavitve nove ureditve tega področja zagotovi ustrezne prostorske zmogljivosti v socialnovarstvenih zavodih in dovolj osebja, ki bo lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve«. ¹³

Nadalje je tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-477/18, Up-93/18 z dne 23. 5. 2019, ¹⁴ v kateri je sicer odločilo, da je ZDZdr v neskladju z Ustavo, odločilo, da mora Vlada brez nepotrebnega odlašanja sprejeti nujne ukrepe v skladu s 35. točko obrazložitve navedene odločbe (3. točka izreka odločbe). ¹⁵ Ustavno sodišče se je za takšen način izvršitve odločbe odločilo, ker je presodilo, da ob ugotovitvi obstoja protiustavne pravne praznine in ob upoštevanju systemskega problema na področju izvrševanja ukrepa neprostovoljne namestitve oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov, pravice oseb očitno niso v zadostni meri varovane. Pri tem se je Ustavno sodišče sklicevalo na navedeno Priporočilo Državnega zbora in Vladi naložilo takojšnje ukrepanje.

Kljub vsemu so na nerešene systemske težave pri namestitvah oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi določb ZDZdr v letu 2022 znova opozarjale nekatere pobude in tudi sodišča. Tako je **Okrajno sodišče v Celju** opozorilo, da oseba, za katero je odločilo, da se jo sprejme v varovani oddelek Doma upokojencev in oskrbovancev (DUO) Impoljca za dobro enega leta, hkrati pa je v skladu s sklepom Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 71/2019 odločilo, da se jo do sprostitve kapacitet v varovanem oddelku DUO Impoljca zadrži v oddelku pod posebnim nadzorom Psihiatrične bolnišnice Vojnik, po skoraj letu dni še vedno ni bila sprejeta v varovani oddelek DUO Impoljca in zato ves čas izrečenega ukrepa zadržanja v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda biva na zaprtem bolnišničnem oddelku. To pa je nesorazmeren poseg v njegove temeljne ustavne pravice in kršitev načela ultima ratio, na podlagi katerega je mogoče v svobodo posameznika zaradi zaščite drugih ustavno varovanih dobrin poseči le z ukrepom, ki je najmilejši.

13 Uradni list RS, št. 60/17.

14 Uradni list RS, št. 44/19.

15 Ustavno sodišče je v zvezi z načinom izvršitve svoje odločbe v 35. točki obrazložitve navedlo, da je bilo Vladi že v Priporočilu Državnega zbora naloženo, naj poleg priprave predloga zakonskih sprememb zagotovi ustrezne prostorske zmogljivosti v socialnovarstvenih zavodih in dovolj osebja, ki bo lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve in da Ustavno sodišče zgolj ponavlja te zahteve, izhajajoč pri tem iz ustavnih jamstev 19. in 21. člena Ustave. Ustavno sodišče je Vladi naložilo takojšnje ukrepanje. Odločilo je, da bo morala Vlada brez nepotrebnega odlašanja sprejeti nujne organizacijske ukrepe, s katerimi bo zagotovila ustrezne prostorske zmogljivosti, ki bodo v okviru stvarnih možnosti omogočale tako varstvenemu kot terapevtskemu cilju ustrezne pogoje izvrševanja ukrepa, ob tem pa Vlada ne bo mogla mimo priporočil stroke. Po odločitvi Ustavnega sodišča bi morala Vlada sprejeti tudi ukrepe za nujne kadrovske prilagoditve.

Sodišče je DUO Impoljca pozvalo k pojasnilu, zakaj ni izvršil pravnomočne odločbe sodišča. Ta je pojasnil, da je bila vzpostavitev varovanega oddelka zaradi sprejetih ukrepov za zajezitev širjenja bolezni covid-19 časovno odložena. Prav tako je sodišče pozvalo MDDSZ k pojasnilu, zakaj še vedno ni uresničilo odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-477/18, Up-93/18 z dne 23. 5. 2019, s katero je bilo Vladi že leta 2019 naloženo, da brez nepotrebne odlašanja sprejme nujne ukrepe v skladu s 35. točko obrazložitve te odločbe, in sicer, da sprejme nujne organizacijske ukrepe, s katerimi bo zagotovila ustrezne prostorske zmogljivosti, ki bodo v okviru stvarnih možnosti omogočale tako varstvenemu kot terapevtskemu cilju ustrezne pogoje izvrševanja ukrepa. Sodišče je ob tem pripomnilo, da odgovora MDDSZ (še) ni prejelo.

Sodišče je tudi ugotavljalo, da iz spletne strani MDDSZ (www.gov.si/teme/posebni-socialno-varstveni-zavodi/) ni bilo razvidno, da bi bil DUO Impoljca uvrščen med posebne socialnovarstvene zavode. Tudi iz pregleda zasedenosti varovanih oddelkov za mesec januar 2022 ni izhajalo, da bi bil DUO Impoljca uvrščen med zavode, v katere lahko sodišče osebe namešča na podlagi sklepa sodišča. Prav tako je iz navedenega pregleda (ki je bil dostopen na tej spletni strani) izhajalo, da so vsi varovani oddelki posebnih socialnovarstvenih zavodov še vedno prezasedeni (zasedenih je bilo 8 mest več, kot je razpoložljivih) in da je na namestitev v posebne socialnovarstvene zavode z varovanimi oddelki (SVZ Hrastovec, Dom Nine Pokorn Grmovje, Dom Lukavci in Dom na Krasu Dutovlje) čakalo približno 23 oseb. Ob tem ni bilo nobenih podatkov o tem, v kakšnih ustanovah se čakajoče osebe nahajajo, kako dolgo že čakajo na sprejem in ali pri takem zadržanju ne gre za nesorazmeren poseg v njihovo svobodo, kot je bilo to v konkretnem primeru.

Na težave, s katerimi se sooča pri obravnavanju zadev zaradi prezasedenosti varovanih oddelkov, je **opozorilo tudi Okrajno sodišče v Slovenski Bistrici**. Poleg tega je tudi **Oddelek za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor** (Oddelek za psihiatrijo UKC Maribor) izpostavil nevzdržno situacijo, da so osebe po odpravi varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja v Enoti za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo UKC Maribor, zaradi pomanjkanja prostih mest v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, kljub odločitvi, da se jih sprejme v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, še naprej nameščene v oddelku pod posebnim nadzorom Oddelka za psihiatrijo UKC Maribor. To je namreč v nasprotju z vsebino in obravnavo pacientov oddelkov pod posebnim nadzorom (kjer gre za obravnavo nujnih in akutnih življenjsko ogrožajočih stanj nasproti namestitvi v socialnovarstveni zavod, ko je akutno zdravljenje končano in zdravljenje v bolnišnici ni več potrebno) in povečuje (pre)zasedenost teh oddelkov, kjer kapacitet za dodatne sprejeme nimajo več. Gre za stanje, ki ga ne bodo mogli več obvladovati.

Z opozorili sodišč in Oddelka za psihiatrijo UKC Maribor o nesprejemljivosti situacije na tem področju soglašamo. S priporočilom št. 81 (2019), enako oziroma podobno tudi s priporočiloma št. 21 (2016), 31 (2014) in drugimi, je Varuh že priporočal MDDSZ, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere

sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. **MDDSZ je Varuh zato znova opozoril, da bistvenega napredka ne tem področju še ni ugotovil**, na to pa so kazala tudi predmetna opozorila Okrajnega sodišča v Slovenski Bistrici in Celju ter Oddelka za psihiatrijo UKC Maribor. Pripomnili smo, da je to zaskrbljujoče in vsekakor terja takojšnje ukrepe, da se čakajočim osebam omogoči dostojno bivanje in obravnava v zanje primerih ustanovah. Še zlasti nesprejemljivo pa je, da oseba, za katero je sodišče odločilo, da se jo sprejme v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, s sklicevanjem na to, da ni prostih mest, ostaja tudi leto dni ali celo več nameščena v zanj neprimerni ustanovi in/ali celo brez ustrezne obravnave. Ob tem je bil še dodatno zaskrbljujoč podatek, da je bilo v času obravnavanja teh zadev takšnih oseb preko 20. Opozorili smo, da to vsekakor terja takojšnje ukrepanje MDDSZ na področju varstva oseb, ki potrebujejo namestitev v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda in dostopnost do te oblike varstva. **Zato smo predlagali, da MDDSZ sprejme dodatne ukrepe v smeri zagotovitve ustreznih kapacitet v okviru varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov za nameščanje oseb po ZDZdr.** Hkrati smo tudi predlagali pospešitev postopka vzpostavitve dodatnih kapacitet varovanega oddelka v DUO Impoljca in tudi za podatek o tem, kdaj predvidoma bodo te na voljo.

MDDSZ je pojasnilo, da redno, mesečno, spremlja zasedenost varovanih oddelkov in je s prezasedenostjo varovanih oddelkov seznanjeno, zato si prizadeva zagotoviti nove, dodatne kapacitete v varovanih oddelkih za osebe s težavami v duševnem zdravju in v varovanih oddelkih za osebe z več motnjami (težavami v duševnem razvoju in dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju). Pristopilo je tudi k aktivnostim za reševanje problematike in z iskanjem rešitev za širitev varovanih oddelkov, na katero opozarja tudi odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-477/18, Up-93/18 s 23. 5. 2019. Potrdilo je, da bo treba načrtovati nove, dislocirane enote in ob tem upoštevati tako načrtovano deinstitucionalizacijo za osebe s težavami v duševnem zdravju kot širitev skupnostnih storitev, kar pomeni, da bo potrebna daljša časovnica, kot so prvotno načrtovali.

Ob tem se na ministrstvu zavedajo, da je treba odgovoriti tudi na trenutne potrebe in kratkoročno zagotoviti dodatne kapacitete. Marca 2020 je Dom Lukavci že zagotovil 12 novih mest v varovanem oddelku. K pripravam za novo enoto varovanega oddelka s 5 mesti je pristopil tudi DUO Impoljca, ki je 6. 7. 2022 ministrstvo obvestil o dokončanju enote varovanega oddelka. Dne 7. 7. 2022 je ministrstvo DUO Impoljca izdalo soglasje o ustreznosti prostorov za namestitev 5 varovanih oseb in za predajo prostorov v uporabo. Ostali posebni in kombinirani socialnovarstveni zavodi niso pristopili k razširitvi mreže varovanih oddelkov, z obrazložitvijo, da v okviru obstoječih stavb, v katerih izvajajo institucionalno varstvo, in znotraj lokalnega okolja, v katerem so, ni možnosti za vzpostavitev dodatnih varovanih oddelkov.

Za namen verifikacije varovanih oddelkov pa je več socialnovarstvenih zavodov ministrstvu posredovalo dokumentacijo, ki je v postopku pregleda. Epidemija covid-19 je sicer otežila aktivnosti za razširitev mreže varovanih oddelkov. Ministrstvo je pri tem zagotovilo, da načrtuje okrepitev dejavnosti za namen

verifikacije, kar bo zagotovilo nadaljnje korake v smeri uresničitve odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-477/1/-19, Up-93/18 s 23. 5. 2019.

Ministrstvo je izpostavilo prioriteto za širitev mreže varovanih oddelkov tudi v okviru dveh javnih razpisov za podelitev koncesij za opravljanje institucionalnega varstva v domovih za starejše, objavljenih v Uradnem listu RS št. 89 z 19. 6. 2020 in št. 100 s 24. 6. 2021. Izbrani ponudniki storitve institucionalnega varstva za starejše v domovih za starejše naj bi do konca leta 2023 zagotovili okvirno 340 mest v novih varovanih oddelkih.

Na naše dodatno zaprosilo, da nas ministrstvo seznanijo, če razpolaga (tudi) s podatkom, kje točno so osebe, ki čakajo na sprejem v varovani oddelki posameznega (posebnega) socialnovarstvenega zavoda (npr. v domači oskrbi, psihiatrični bolnišnici, drugem socialnovarstvenem zavodu), je MDDSZ sporočilo, da s tem podatkom ne razpolaga.

Ker gre po naši presoji za zaskrbljujoče stanje, smo izpostavljeno situacijo dodatno preverili z obiski DPM v psihiatričnih bolnišnicah in nekaterih drugih zavodih (o tem več v poročilu DPM). Tudi na tej podlagi smo lahko ugotovili, da stanje glede prezasedenosti v obiskanih ustanovah v letu 2022 ostaja skorajda nespremenjeno. Odgovorni državni organi torej očitno še niso naredili dovolj, da bi se naša priporočila uresničila. Še več. Na podlagi obiskov dveh psihiatričnih bolnišnic smo ugotovili, da se stiska, tudi prostorska, prenaša na okolje, kjer posamezniki tudi več mesecev čakajo na sprejem oziroma zadržanje v varovanih oddelkih posebnih socialnovarstvenih zavodov. V posebne socialnovarstvene zavode pa se tudi (znova) skuša namestiti mladoletnike, čeprav ti zavodi za to starostno skupino niso primerni, kar vse kaže na potrebo po (dodatnih) varovanih oddelkih v zavodih, namenjenih prvenstveno tej populaciji.

Na podlagi navedenega smo **MDDSZ (ponovno) priporočili, da začne (bistveno hitreje) iskati ustrezne rešitve za namestitev posameznikov, ki potrebujejo zadržanje v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda** in torej poleg ustrezne oskrbe potrebujejo tudi ustrezno varovanje tako, da bi v obstoječih varovanih oddelkih posebnih socialnovarstvenih zavodov ne prihajalo več do prezasedenosti. Hkrati smo priporočili, da v socialnovarstvenih zavodih, namenjenih (tudi) mladoletnikom, zagotovi zadosti mest na varovanih oddelkih, da bi lahko sodišča mladoletnike, ki varovanje potrebujejo, namestila v zavode, ki so tej populaciji namenjeni in zanjo primerni in jim ob ustrezni usposobljenosti zaposlenih lahko nudijo najboljšo možno oskrbo in varovanje.

V odzivu na ta naša priporočila je MDDSZ pojasnilo, da se zaveda težke situacije na področju prezasedenosti varovanih oddelkov. V sklopu reševanja omenjene problematike na medresorski ravni potekajo aktivnosti za pripravo in čimprejšnje sprejetje Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDZdr. V postopku medresorskega usklajevanja je ministrstvo predlagalo tudi več rešitev za hitrejšo sproščanje mest v varovanih oddelkih posebnih socialnovarstvenih zavodov. Z delovanjem je začela tudi Stalna medresorska delovna skupina za

duševno zdravje, ki bo med drugim tudi na tematiko prezasedenih varovanih oddelkov pripravila in Vladi predlagala sprejem ustreznih rešitev. Poleg navedenega pa je potrebno medresorsko sodelovanje tudi z drugimi odgovornimi ter skupno oblikovati ustrezne sistemske rešitve, primerne za posamezne skupine oseb s težavami v duševnem zdravju, namestitve katerih se v obstoječem sistemu rešuje enoznačno, kar posledično ne zagotavlja ustrezne obravnave glede na njihove potrebe.

Z izpostavljeno problematiko smo se srečali tudi v naslednjem primeru:

Primer:

Namestitev na hodnik varovanega oddelka

Varuha je Dom upokojencev Ptuj obvestil, da je bila oseba, za katero je Okrajno sodišče v Piranu, po določbah Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr), s sklepom opr. št. Pr 1/2022 z 21. 3. 2022, odločilo, da se sprejme v varovani oddelk socialnovarstvenega zavoda (SVZ) brez privolitve, zaradi prezasedenosti 29. 6. 2022 nameščena na hodnik varovanega oddelka enote v Kopru.

V našem posredovanju pri MDDSZ smo poudarili, da je država, ki je zakonsko predpisala nastanitev oseb z duševno motnjo brez njihove privolitve v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov, dolžna zanje zagotoviti dovolj ustreznih zmogljivosti in ustrezno obravnavo. Sedanje stanje, ko se nastanitev oseb z duševno motnjo zavrača oziroma se jih nastanjuje v prepolne sobe, jedilnice, dnevne prostore in na hodnike, ni sprejemljivo ter pomeni kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (predvsem) teh oseb. To velja tudi za izpostavljeni primer, saj nastanitev na hodnik varovanega oddelka po naši presoji pomeni tudi jasno kršitev 12. člena ZDZdr, ki zagotavlja, da se osebi v času obravnave v varovanem oddelku zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti njene zasebnosti, dostojanstva ter duševne in telesne celovitosti. **Predlagali smo, da MDDSZ v sodelovanju z Domom upokojencev Ptuj in po potrebi drugimi SVZ čimprej poišče ustrezno rešitev za namestitev izpostavljene osebe.**

V odzivu na ta naš predlog je MDDSZ sporočilo, da je bilo s strani Doma upokojencev Ptuj 22. 7. 2022 obveščeno, da je dom sprejel začasen ukrep prekatégorizacije enoposteljne sobe v dvoposteljno ter tako stanovalcu zagotovil bolj ustrezen stanovanjski standard. Ministrstvo je ob tem tudi pojasnilo ter podrobneje predstavilo dosedanje ukrepe za namen reševanja problematike prezasedenosti varovanih oddelkov (posebnih) socialnovarstvenih zavodov. **Sporočilo ministrstva smo pozdravili, hkrati pa izrazili pričakovanje, da bo ministrstvo potrebne aktivnosti za razširitev mreže varovanih oddelkov še dodatno okrepilo.** 8.4-12/2022.

Priporočilo št. 26: Varuh ponavlja priporočila Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme vse nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda.

II. Nameščanje v prezasedene varovane oddelke SVZ po sklepih sodišč mimo vrstnega reda

SVZ Hrastovec (Zavod) je Varuha seznanil s sklepom Okrajnega sodišča na Ptuju št. Pr 18/2022 s 3. 8. 2022, ki ga je potrdilo tudi Višje sodišče v Mariboru, po katerem je bilo Zavodu naloženo, da v roku treh dni pozove udeleženko na sprejem v varovani oddelek. Zavod je menil, da gre v tem primeru za prekoračitev vrstnega reda prejetih sklepov, saj sicer sprejema osebe v varovani oddelek po vrstnem redu prejetih sklepov, ko se sprostijo prosto mesta na oddelku, in da tudi vsa sodišča oblikujejo odločitve na način, da se osebo do sprostitve prostega mesta v Zavodu zadrži v psihiatrični bolnišnici. Poudaril je, da je sprejemanje preko vrste nedopustno in da bodo ob izvršitvi zgoraj navedenega sklepa Okrajnega sodišča na Ptuju kršene osnovne človekove pravice že nameščenih oseb, saj je varovani oddelek Zavoda prezaseden, vprašljivo pa bi lahko bilo tudi zagotavljanje varnosti stanovalcev in zaposlenih v Zavodu.

Ugotavljamo, da se je v zadnjem času res izoblikovala sodna praksa, na podlagi katere so sodišča zaradi težav s prezasedenostjo v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov začela izdajati sklepe o sprejemih, v katerih je v izreku določeno, da mora zavod osebo sprejeti v varovani oddelek nemudoma, ko se bo sprostilo prvo prosto mesto v oddelku. Takšna praksa pomeni, da osebe, za katero je sicer ugotovljeno, da izpolnjuje pogoje po 74. členu ZDZdr, ni treba takoj sprejeti v primerno institucijo.

Pomisleki Zavoda ob odločitvi sodišča, da mora kljub očitni prostorski stiski novo stanovalko sprejeti takoj in ki kot takšna torej predstavlja odstop od dosedanje (ustaljene) sodne prakse, so bili razumljivi. Vendar pa je po našem razumevanju **odstop od ustaljene sodne prakse lahko utemeljen oziroma dopusten, če to zahtevajo okoliščine posameznega primera in je hkrati ustrezno obrazložen in ni arbitraren.**¹⁶ Zgoraj opisana sodna praksa se je namreč uveljavila prav zaradi reševanja težav ob prezasedenosti varovanih oddelkov posebnih socialnovarstvenih zavodov. Vendar gre (le) za izhod v sili, saj bi sicer praviloma moral biti vsak posameznik sprejet v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda takoj, ko sodišče ugotovi potrebo po takšnem sprejemu.

¹⁶ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča, št. Up-1038/07-5, U-I-80/07 s 14. 6. 2007.

Ob zapisanem je treba upoštevati, da s tem, ko je posamezna odločba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (Vrhovno sodišče) »postala (odločilni) del sodne prakse, to še ne pomeni, da so nižja sodišča absolutno vezana na tako ustaljeno sodno prakso. Čeprav ustaljena sodna praksa predstavlja pomemben neformalni pravni vir, na katerega je vezano sodišče pri sprejemu svojih odločitev, je na nivo ustavno zagotovljenega jamstva dvignjena le prepoved samovoljnega odstopa od sodne prakse. Sodišče ne sme samovoljno, oziroma arbitrarno, torej brez razumne pravne obrazložitve, odstopiti od enotne in ustaljene sodne prakse. Zato imajo tudi v primeru, ko je bila sodna praksa oblikovana s strani Vrhovnega sodišča, nižja sodišča pravico odstopiti od tako oblikovane sodne prakse, ob predpostavki, da za svojo odločitev ponudijo zadostno argumentacijo, ki nima značaja samovolje sodnika oziroma sodišča.«¹⁷

III. Opredelitev stalnega in diskretnega nadzora v ZDZdr

V posebnih socialnovarstvenih zavodih bivajo osebe, ki imajo težave v duševnem zdravju in motnje v duševnem razvoju. Tovrstni zavodi skrbijo za institucionalno varstvo odraslih, ki so vsak individuum zase in potrebni posebnih pristopov. Gre namreč za najbolj ranljivo populacijo oseb. Pri stanovalcih v (posebnih) socialnovarstvenih zavodih je varnost posebnega pomena, pomembno vlogo pri odločanju, kateri ukrepi so za njeno zagotavljanje najprimernejši, pa ima zavodski psihiater oziroma psihiatrinja. Ker se ta lahko odloča tudi za uvedbo stalnega in diskretnega nadzora nad posameznimi stanovalci, se je enemu izmed posebnih socialnovarstvenih zavodov **zastavilo vprašanje pravne podlage za takšne ukrepe, pa tudi primernosti zavoda, da jih izvaja.**

V izpostavljenem primeru se psihiatrinja glede na pojasnilo zavoda za tovrstni nadzor odloča na podlagi Priporočil in smernic za uporabo posebnih varovalnih ukrepov v psihiatriji, ki jih je sprejelo Združenje psihiatrov pri Slovenskem zdravniškem društvu, zadnja dopolnjena izdaja omenjenega dokumenta pa je iz leta 2018. Zavod je menil, da to ni zadostna pravna podlaga in bi ukrepa stalnega in diskretnega nadzora morala biti vsebovana v okviru določil, ki opredeljujejo pogoje za uvedbo posebnih varovalnih ukrepov, sedaj urejenih v 29. členu ZDZdr. Ob tem se je zavodu postavilo tudi vprašanje primernosti socialnovarstvenih zavodov v vlogi izvajalca omenjenih ukrepov. Menil je, da nalaganje takšne vloge zavodu ni skladno z veljavno zakonodajo kot tudi ne z etičnimi in moralnimi načeli, zato bi se v ZDZdr morali jasno določiti izvajalci stalnega in diskretnega nadzora, s tem pa bi se zapolnila tudi vrzel na sistemski ravni.

Menimo, da bi bilo vsekakor pravilno, da bi se stalni in diskretni nadzor, če ju je stroka sprejela kot način varovanja stanovalcev socialnovarstvenih zavodov, uredila v ZDZdr oziroma drugem zakonu. Zavod se je s predlogom za ureditev problematike obrnil (tudi) na MDDSZ. To je napovedalo, da bo proučilo izpostavljene sistemske vrzeli. Če se bo izkazalo, da gre za ukrepa, ki

17 Tako sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. V Cpg 939/2017 s 16. 11. 2017.

so ju strokovnjaki na področju socialnega varstva v okviru socialnovarstvenih zavodov prepoznali kot potrebna za odpravo oziroma obvladovanje nevarnega vedenja pri stanovalcih socialnovarstvenih zavodov, bo ministrstvo skušalo izpostavljeno vrzel ustrezno sistemsko urediti. MDDSZ nas o ugotovitvah glede obstoja pravne (ne)urejenosti ukrepov stalnega in diskretnega nadzora, pa tudi z morebitnimi koraki za sistemsko ureditev izpostavljene vrzeli še ni seznanilo. 12.1-5/2022.

IV. Premestitve psihiatričnih bolnikov iz oddelkov pod posebnim nadzorom v covid oddelke in varstvo pravic bolnikov v osamitvi

Varuh je obravnaval vprašanje spoštovanja določb ZDZdr pri premeščanju bolnikov iz oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic na t. i. covid oddelku Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana (UPK Ljubljana). Ta je bila namreč s sklepom MZ imenovana za psihiatrično bolnišnico za vse psihiatrične bolnike, okužene s SARS-CoV-2, ki so potrebovali bolnišnično zdravljenje in hkrati tudi obravnavo zaradi okužbe s SARS-CoV-2. V ta namen je bil v UPK Ljubljana ustanovljen covid oddelke, ki je lahko sprejel 45 bolnikov. Ker je zaradi tega prihajalo (tudi) do premestitev bolnikov iz oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic, ki so bili v te oddelke nastanjeni na podlagi odločitve sodišča po ZDZdr, je Varuh preveril, kako so bile ob teh premestitvah spoštovane določbe ZDZdr oziroma na kakšni podlagi so bili bolniki (sploh) zadržani v covid oddelku v UPK Ljubljana.

Varuh je sklepal, da so psihiatrični bolniki v covid oddelku UPK Ljubljana oziroma v kateremkoli drugem covid oddelku (somatskih) bolnišnic zadržani oziroma omejeni v gibanju skladno z 18. členom ZNB, ki ureja osamitev oziroma izolacijo. MZ smo zato zaprosili za pojasnila v zvezi s pravno ureditvijo osamitve in pravic oseb, ki jim je odrejena osamitev, saj smo menili, da je obstoječa pravna ureditev pomanjkljiva. Iz takrat veljavnega ZNB namreč ni jasno izhajalo, s kakšno odločbo oziroma ukrepom in po kakšnem postopku se osebam odreja ukrep osamitve, na kakšen način lahko osebe sodelujejo in učinkovito varujejo svoje pravice v postopku, v katerem jim je odrejen ukrep osamitve, zakon pa tudi ni urejal pravic osebe v času trajanja osamitve. Glede na to, da gre pri osamitvi za omejevanje človekovih pravic, bi navedena vprašanja po mnenju Varuha vsekakor morala biti predmet zakonske ureditve. Ministrstvo je v zvezi s takrat veljavnim 18. členom ZNB pojasnilo, da se ukrep osamitve pri okužbi s SARS-CoV-2 ni izrekal z upravnim aktom popolne osamitve, ker naj bi to ne bilo potrebno, na konkretna vprašanja Varuha glede ureditve osamitve in pravic oseb med osamitvijo pa odgovorov ni podalo.

Na pomanjkljivosti v pravni ureditvi osamitve smo MZ opozorili, ob tem pa smo bili tudi mnenja, da pomanjkljiva in nejasna zakonska ureditev glede osamitve ne bi smela vplivati na spoštovanje oziroma izvrševanje določb ZDZdr v primeru premestitve bolnikov iz oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic v covid oddelke, če so bili ti bolniki v oddelku pod posebnim nadzorom na podlagi odločitve sodišča.

UPK Ljubljana je Varuha sicer seznanila, da covid oddelka ni štela za oddelek pod posebnim nadzorom, da pa je vseeno v določenih primerih sodišče obveščala o zadržanju bolnikov v tem oddelku. **Varuh je UPK Ljubljana zato posredoval mnenje, da je pri opredelitvi oddelka v psihiatrični bolnišnici za oddelek pod posebnim nadzorom treba presojeti njegovo dejansko naravo oziroma presoditi, ali je bolnikom v oddelku, kjer se zdravijo, omejena svoboda gibanja oziroma pravica do osebne svobode.**¹⁸ V covid oddelku v UPK Ljubljana so se zdravili (tudi) bolniki, ki so imeli veljavne sklepe o sprejemu v oddelek pod posebnim nadzorom po ZDZdr, UPK Ljubljana pa je sama pojasnila, da so sodišče še vedno po potrebi obveščali o zadržanju bolnikov v navedenem oddelku. Poleg tega so psihiatrične bolnišnice bolnike premeščale v covid oddelke UPK Ljubljana in ne v covid oddelke splošnih bolnišnic, kar pomeni, da so ti bolniki poleg zdravljenja zaradi okužbe s SARS-CoV-2 potrebovali tudi specialistično bolnišnično zdravljenje zaradi težav v duševnem zdravju. **Varuh je tako menil, da je imel covid oddelke v UPK Ljubljana glede na njegovo dejansko naravo v primerih tistih bolnikov, ki so imeli veljavne sklepe o sprejemu v oddelek pod posebnim nadzorom oziroma omejeno gibanje zaradi potreb psihiatrične hospitalizacije, položaj oddelka pod posebnim nadzorom.**

Pri zadržanju bolnikov, ki so izpolnjevali pogoje iz ZDZdr za obravnavo v oddelku pod posebnim nadzorom, je (bilo) treba po mnenju Varuha poleg določb o osamitvi zaradi okužbe s SARS-CoV-2 spoštovati tudi določbe ZDZdr. **UPK Ljubljana smo zato tudi predlagali, da mnenje Varuha pri obravnavi bolnikov v covid oddelku dosledno upošteva, MZ pa, da presodi, ali je za primere, ko so psihiatrični bolniki premeščeni iz oddelkov pod posebnim nadzorom v covid oddelke UPK Ljubljana, psihiatričnim bolnišnicam pri izvrševanju oziroma razlagi določb ZDZdr potrebna dodatna pomoč ministrstva.** 8.3 – 10/2021.

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

I. Dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih

Varuh je v vlogi DPM 2020 začel obiskovati krizne centre za otroke in mladostnike. Po uveljavitvi Družinskega zakonika (DZ) smo namreč ugotovili, da lahko določene namestitve otrok in mladostnikov v krizne centre po DZ sodijo v okvir drugega odstavka 4. člena Opcijskega protokola.¹⁹

Že ob prvem obisku kriznega centra, tj. obisku Kriznega centra za mlade Ljubljana, avgusta 2020 smo zaznali, da je nameščanje otrok in mladostnikov v

¹⁸ Tako tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi L. M. proti Sloveniji v sodbi z dne 12. 6. 2014.

¹⁹ Na podlagi 162. člena DZ lahko sodišče za varstvo koristi otroka izda začasno odredbo, s katero odvzame otroka staršem in ga namesti k drugi osebi, v krizni center, rejništvo ali zavod. Če pa je z verjetnostjo izkazana tako huda ogroženost otroka, da je njegove koristi mogoče zavarovati le s takojšnjim odvzemom otroka staršem, lahko to stori tudi center za socialno delo še preden sodišče odloči o predlogu za začasno odredbo (167. člen DZ).

krizne centre na podlagi določb DZ precej poseglo v koncept delovanja teh institucij. Krizni centri za otroke in mladostnike naj bi bili namenjeni kratkotrajnim namestitvam, v času katerih naj bi v sodelovanju s pristojnim centrom za socialno delo urejali trajno rešitev za otroka oziroma mladostnika.²⁰ Po vzoru podobnih programov iz tujine je bila povzeta bivalna doba 21 dni. Ta doba se je v 25 letih delovanja kriznih centrov izkazala za ustrezno. Po uveljavitvi DZ se je čas namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih začel daljšati.

MDDSZ in MP smo zato že leta 2020 **priporočali, da preučita ureditev po DZ in najdeta ustrezno rešitev, ki bi preprečila, da bi dolgotrajne namestitve otrok oziroma mladostnikov v kriznih centrih, ki so posledica poteka sodnih postopkov, posegale v njihov koncept delovanja.**²¹ MDDSZ je takrat pojasnilo, da naj bi se ugotovitev Varuha nanašala predvsem na sodne postopke in ne na morebitno neustreznost pravno sistemske ureditve ukrepov za varstvo koristi otroka v DZ. Na MP so rešitev navedene problematike videli predvsem v tem, da bi centri za socialno delo lahko v takšnih primerih podali predlog sodišču za izdajo nove začasne odredbe, v kateri bi sodišču predlagali, da se otroka, ki je bil prvotno nameščen v krizni center, namesti oziroma premesti npr. v zavod ali rejništvo. MP je takrat pojasnilo tudi, da bodo z objavo v Sodnikovem informatorju družinske sodnike opozorili na to, da so namestitve v krizne centre namenjene res samo kratkotrajnim namestitvam, praviloma do 21 dni.

V letu 2022 je Varuh v vlogi DPM obiskal pet kriznih centrov za otroke in mladostnike in en krizni center za otroke. **Ob vseh obiskih smo ugotovili, da so namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih vedno daljše.** Zaposleni so nas opozorili na stiske, ki jih dolgotrajne namestitve povzročajo nameščenim otrokom in mladostnikom, pa tudi zaposlenim. Otroci in mladostniki se ob dolgotrajnih namestitvah navežejo na zaposlene in druge, ki delajo v kriznem centru, institucijo začnejo dojemati kot domače okolje, od koder se ne želijo umakniti oziroma jim je krizni center težje zapustiti in se ponovno privajati na novo okolje. Še posebej težka in stresna je menjava okolja za mlajše otroke, v njihovo največjo korist bi bilo, da se čim prej odloči o trajni namestitvi in se jim zagotovi primerno strukturirano okolje. Glede na to, da v kriznih centrih praviloma sočasno biva več otrok in mladostnikov z različnimi težavami, potrebami oziroma stiskami, v izmeni pa je večinoma v vseh kriznih centrih samo en od zaposlenih, so otroci in mladostniki ob dolgotrajnih namestitvah (kljub vsemu trudu zaposlenih) dejansko oškodovani zaradi neustrezne skrbi, vzgoje, pa tudi izobraževanja in priprave za življenje.

20 Namestitev otroka v krizni center za otroke in mladostnike na podlagi DZ v okviru ukrepov za varstvo koristi otrok se izvede kot krizna namestitev, ki jo izvaja center za socialno delo v skladu z 49. členom ZSV. Ta v tretjem odstavku določa, da krizno namestitev izvaja center za socialno delo. Krizna namestitev je namestitev posameznika, ki nujno potrebuje takojšnjo pomoč zaradi nasilja v družini ali zaradi drugih okoliščin, ki povzročajo neposredno ogroženost in stisko osebe. Krizna namestitev je kratkotrajna in se izvaja v kriznem centru, ki izvaja storitev prve socialne pomoči, osebne pomoči, nudi sprejem in oskrbo uporabnikov, nudi zatočišče, pripravi ukrepe za vrnitev v domače okolje ali drugo obliko, ki nadomešča domače okolje in sodeluje s centri za socialno delo, vzgojno-izobraževalnimi zavodi in javnimi zavodi s področja zdravstva, policijo ter drugimi državnimi organi in organizacijami, ki so pristojne za obravnavo otrok in mladostnikov.

21 Na problematiko dolgotrajnih namestitev v kriznih centrih za otroke in mladostnike smo opozorili tudi v Poročilu o izvajanju nalog DPM v letu 2020.

V poročilih o obiskih smo opozorili na navedeno problematiko, ponovili pa smo tudi priporočilo in sicer smo **MDDSZ priporočali, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi ugotovi razloge za dolgotrajne namestitve v krizne centre, preuči, ali se takšne namestitve skladajo z namenom delovanja kriznih centrov oziroma ali so takšne namestitve v korist otrok oziroma mladostnikov in po potrebi sprejme ustrezne ukrepe za delovanje kriznih centrov, ki bo skladno z njihovim namenom in bo v korist otrok oziroma mladostnikov.**^{22,23}

MDDSZ se je na opozorila in priporočilo Varuha odzvalo in navedlo, da so z namenom opredelitve vzrokov dolgotrajnih namestitev ter priprave ustreznih sistemskih rešitev v okviru pristojnosti ministrstva imeli sestanek z MP, na katerem so bili sprejeti predlogi, da vsak resor pripravi ukrepe iz svoje pristojnosti. Januarja 2023 je MDDSZ s svojimi ugotovitvami in predvidenimi ukrepi glede problematike dolgotrajnih namestitev otrok in mladostnikov v kriznih centrih seznanilo Varuha, Vrhovno sodišče,²⁴ MP, Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, vse centre za socialno delo in Socialno inšpekcijo. **MDDSZ je pojasnilo, da je problematika v zvezi z dolgotrajnimi namestitvami v kriznih centrih izjemno kompleksna.**

MDDSZ je navedlo, da ZSV določa, da je krizna namestitev kratkotrajna, v skladu s tem pa je določen tudi nabor storitev, ki jih je otrok oziroma mladostnik deležen v času namestitve, to je prva socialna pomoč in osebna pomoč. V času namestitve krizni center ne nudi vsebin, ki jih sicer določa institucionalno varstvo otrok in mladoletnikov, prikrajšanih za normalno družinsko življenje. **Ministrstvo se je strinjalo, da je glede na sistemsko določen obseg storitev, ki se v času namestitve izvajajo v kriznem centru, tovrstna namestitev lahko izključno kratkotrajna.** Namestitev namreč ne omogoča vzgoje, izobraževanja, priprave za življenje, nadomeščanja funkcije doma, kar je sicer vsebina drugih oblik namestitve v institucionalno varstvo (namestitev v rejništvo, zavod in tudi namestitev k drugi osebi glede na drugi odstavek 162. člena DZ). Daljše namestitve v krizne centre za otroke in mladostnike zato ne morejo biti v otrokovo korist.

22 Poročilo o obisku Kriznega centra za otroke in mladostnike Marelična hiša v Kopru (št. 12.2 – 45/2022 z 8. 9. 2022).

23 Varuh je MDDSZ že večkrat priporočal tudi, da preuči, ali je treba položaj in delovanje kriznih centrov za otroke in mladostnike nasploh v predpisih urediti bolj celovito oziroma ali je treba glede na vse pristojnosti, ki jih imajo krizni centri in na problematiko, s katero se soočajo pri obravnavi otrok in mladostnikov, spremeniti Pojasnila in strokovne usmeritve za delovanje kriznih centrov in interventne službe v okviru regijske službe za koordinacijo in pomoč žrtvam, ki so (podrobnejša) podlaga za delovanje kriznih centrov za otroke in mladostnike, in od 2010 še niso bila spremenjena.

24 MDDSZ je Varuha seznanilo, da Vrhovno sodišče soglaša z ugotovitvami Varuha, da so dolgotrajne namestitve otrok v kriznih centrih za otroke in mladostnike škodljive. V zvezi s tem so vsa okrožna sodišča opozorili na problem ter zaprosili za poročila. Iz odziva Vrhovnega sodišča RS med drugim izhaja, da so okrožna sodišča pojasnila, da predlog centra za socialno delo za premestitev otroka iz kriznih centrov za otroke in mladostnike v boljše namestitev obravnavajo prednostno, da centri za socialno delo v 21 dneh ne uspejo najti ustrezne rejniške družine ali zavodske namestitve, in opozorilo na potrebnost zagotovitve zadostnih zavodskih kapacitet ter dovolj intenzivnih skupin, ki bi bile prilagojene različnim vrstam težav otrok. Vrhovno sodišče je MDDSZ predlagalo, da s pomočjo centrov za socialno delo dopolni analizo vzrokov za predolge namestitve ter skupaj z MIZŠ nemudoma pripravi kratkoročni in dolgoročni načrt zagotavljanja potrebnih kapacitet v strokovnih centrih za otroke in mladostnike.

MDDSZ je v okviru iskanja rešitev navedene problematike od centrov za socialno delo, katerih enote predstavljajo krizni centri za otroke in mladostnike, pridobilo številčne podatke glede trajanja namestitvev oziroma trajanja postopka. V oktobru 2022 je bilo s strani MDDSZ vsem centrom za socialno delo poslano obvestilo, v katerem je bilo opozorjeno, da je pomembno, da centri za socialno delo v okviru svojih pristojnosti izvedejo tiste aktivnosti, ki lahko pripomorejo h krajši namestitvi otroka oziroma mladostnika v krizni center, to je s takojšnjim iskanjem nadaljnje primerne namestitve otroka ter vložitev predloga za izdajo nove začasne odredbe glede namestitve oziroma premestitve otroka v rejništvo ali zavod ali k drugi osebi, ob upoštevanju otrokove koristi.²⁵

Ob tem je ministrstvo izpostavilo tudi sistemske pomanjkljivosti na področju izvajanja rejniške dejavnosti (da je rejniških družin premalo oziroma da prosta mesta, ki so razvidna iz zbirk podatkov o rejnicah oziroma rejnikih in o namestitvah, ne odražajo realnega stanja v smislu, da so ta mesta dejansko tudi na voljo za namestitev otroka) in predvidelo prenovo izvajanja te dejavnosti s ciljem nadgradnje in izboljšave obstoječe ureditve. Ob tem naj bi bila posebna pozornost namenjena ureditvi posebnih spodbud za rejnico oziroma rejnika v primeru pripravljenosti nudenja namestitve po izrečenem nujnem odvzemu otroka ali izrečeni začasni odredbi o odvzemu otroka staršem, s čimer bi se zagotovile dodatne možnosti za namestitev otroka v primerih, ko je to nemudoma potrebno ob izrečenem ukrepu.

V iskanju rešitev kompleksne problematike dolgotrajnih namestitev otrok in mladostnikov v kriznih centrih pa se je MDDSZ v zvezi s težavami glede nameščanja otrok in mladostnikov v strokovne centre v skladu z določbami ZOOMTVI obrnilo tudi na MIZŠ s pobudo za izvedbo skupnega sestanka. 12.2 – 45/2022.

Priporočilo št. 27: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo preprečili dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih in omogočili delovanje kriznih centrov, ki bo skladno z njihovim namenom in bo v korist otrok oziroma mladostnikov.

²⁵ Varuh je v vlogi DPM ob obiskih kriznih centrov za otroke in mladostnike v letih 2020 in 2021 ugotovil tudi težave zaradi neustreznega kadrovskega normativa za krizne centre, zato je MDDSZ večkrat priporočal, da preveri ustreznost kadrovskega normativa in ga po potrebi spremeni. MDDSZ je septembra 2021 podprlo predlog povečanja kadrovskega normativa, kot ga je, skladno z javnim pooblastilom iz 68.c člena ZSV predlagala Skupnost centrov za socialno delo Slovenije v Katalogu javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo, tako da se je število zaposlenih v kriznih centrih za otroke in mladostnike povečalo iz pet na šest zaposlenih, v kriznem centru za otroke pa iz sedem na devet zaposlenih.

2.15.4 Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja

2.15.4.1 Pravica do odločanja v razumnem roku

Pomen države se odraža tudi v kakovosti njene pravne in dejanske organiziranosti, kar zagotavlja predvidljivost in zanesljivost njenega delovanja. Primarna naloga države je zato njeno učinkovito delovanje in enaka obravnava vseh državljanov.

Nespoštovanje pravice do odločanja brez nepotrebnega odlašanja povzroča zaostanke in zmanjšuje stopnjo zaupanja v pravo ter, še pomembneje, stopnjo zaupanja v državne institucije. Bistveni sestavni del pravice do varstva državljanov je pravica do odločitve o pravici do odločanja brez nepotrebnega odlašanja, ki zagotavlja vsakomur, ki kot stranka nastopa v postopku pred državnim organom, da bo lahko v razumnem času uveljavil svoje pravice. V tem smislu gre za pravico, ki je eden od bistvenih pogojev za učinkovito uresničevanje vseh drugih človekovih pravic. Njen namen je zagotoviti učinkovitost varstva posameznika pred državnimi organi: prepozno odločanje lahko izniči njegove učinke. Če namreč odločitev organa pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko odločitve sploh nima (angl. *justice delayed is justice denied*). Pravica do odločanja v razumnem roku je zagotovljena tudi v 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah, ki določa (pravica do dobrega upravljanja), da ima vsakdo pravico, da se o njegovi pravici odloči v razumnem roku. Prvenstveni namen se nanaša na opustitve pozitivne dolžnosti države, da zagotovi tak sistem oziroma organizacijo postopkov, ki bodo omogočali, da posameznik pride do odločitve državnega organa v razumnem času. Zato odločanje v razumnih rokih ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, temveč hkrati spoštovanje pravice do enakega varstva pravic (22. člen). Slednja ustavna pravica pa je, ko gre za postopke, v katerih se pred državnimi organi odloča o pravicah ali obveznostih, poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena). Zahteva po enakopravni obravnavi posameznikov ali pravnih oseb v postopkih pred upravnimi organi zagotavlja tudi, da bo o istovrstnih vlogah, ki jih ob istem času vlagajo različni posamezniki, odločeno v enakem času in praviloma ob uporabi istih materialnih predpisov. To je pomembno tudi zato, ker uprava odloča po stanju in na podlagi predpisov, ki veljajo v času izdaje odločbe. (Pre)dolgo odločanje lahko glede na okoliščine posameznega primera pripelje do kršitve pravice do enakega varstva pravic in pravice do poštenega odločanja, kot jih zagovarjajo določbe iz 22.–25. člena Ustave.¹

¹ Primerjaj Jerovšek, Komentar k določbam 22.-25. členov Ustave, 2019.

Primer:

Zamude pri izdaji odločb o pravici do izplačila neizplačanega nadomestila za invalidnost

Varuh človekovih pravic je obravnaval pobudo v zvezi z dolgotrajnim odločanjem centra za socialno delo o vlogi za uveljavitev pravice do izplačila neizplačanega nadomestila za invalidnost po Zakonu o izplačilu neizplačanega nadomestila za invalidnost, ki je začel veljati 8. 1. 2022. Center za socialno delo je Varuhu pojasnil, da odločba ni bila pravočasno izdana zaradi nejasnosti predpisa. Ker to ne more biti utemeljen razlog za zamudo pri izdaji odločbe, je Varuh pobudo štel za utemeljeno.

Na Varuha človekovih pravic (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je že štiri mesece čakala na odločitev centra za socialno delo o njeni vlogi za uveljavitev pravice do izplačila neizplačanega nadomestila za invalidnost po Zakonu o izplačilu neizplačanega nadomestila za invalidnost (ZINNI). Varuh je za pojasnila zaprosil center za socialno delo, ki je odgovoril, da so obstajale nejasnosti glede vsebine ZINNI: porajale so se dileme glede preverjanja in izpolnjevanja pogojev za pridobitev pravice, glede ustreznosti dokazil in izdajanja odločb. Z namenom, da bi se oblikovala čim bolj enotna praksa na področju celotne Slovenije, so se tako od sredine februarja 2022 do konca maja 2022 reševala odprta vprašanja in so potekale aktivnosti aktiva koordinatorjev invalidskega varstva pri Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije, za pojasnila glede odprtih dilem so zaprosili tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Oblikovala so se skupna stališča in izhodišča glede vodenja postopka in izdajanja odločb, ki naj bi prispevala tudi k čim bolj enotni praksi na področju celotne Slovenije in šele takrat je začel center za socialno delo izdajati odločbe. Po skoraj petih mesecih je tako odločil tudi o vlogi pobudnice.

Varuh je sicer pozdravil pojasnjena prizadevanja centrov za socialno delo, vendar je večmesečna zamuda pri izdaji odločbe zaradi nejasnosti, kaj določa predpis, nesprejemljiva. Varuh je pobudo štel za utemeljeno. 9.2-8/2022.

Priporočilo (stalna naloga) št. 11: Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izvede potrebne ukrepe, da bo odločanje centrov za socialno delo ažurno in učinkovito, skladno z načelom dobrega upravljanja.

Primer:

Ministrstvo za kulturo pobudniku več let ni niti odgovorilo

Pobudnik se je v zvezi s pridobitvijo izjemne pokojnine na področju kulture v letu 2015 obrnil na Ministrstvo za kulturo (MK). To mu vse do posredovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije niti odgovorilo ni. Še več: MK je tudi Varuhu odgovorilo šele na urgenco, naslovljeno na ministrico, in pod grožnjo možnosti kaznovanja. Takšno ravnanje MK je nesprejemljivo, saj ogroža pravno varnost pobudnika in je tudi nasprotno načelom dobrega upravljanja.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je leta 2015 na Ministrstvo za kulturo (MK) oddal vlogo za dodelitev starostne pokojnine za posebne zasluge na področju kulture, pozneje je to vlogo še dopolnil. Od takrat dalje od MK ni prejel nikakršnega odgovora v zvezi s to vlogo. Minister za kulturo Vasko Simoniti naj bi pobudniku enkrat v bežnem srečanju zagotovil, da je zadeva rešena, ena izmed uslužbenk tega ministrstva pa mu je enako povedala v telefonskem razgovoru, v katerem naj bi se tudi opravičila, ker naj bi bila zadeva do zdaj »založena«. Pobudnik se je konec avgusta letos obrnil tudi na aktualno ministrico za kulturo dr. Asto Vrečko, pa odgovora ni prejel.

Varuh je poizvedbo poslal na MK s pozivom, da pobudniku odgovori na njegovo vlogo, Varuhu pa odgovor pošlje v vednost. Varuh je želel vedeti tudi vzroke za tako dolgotrajno odločanje o vlogi pobudnika za pridobitev pokojnine za posebne zasluge, prav tako pa tudi za molk MK v tej zadevi.

Ker MK tudi Varuhu v postavljenem roku ni odgovorilo, je Varuh urgenco za odgovor naslovil na aktualno ministrico, ob tem pa zagrozil z možnostjo iz 56. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/2017 uradno prečiščeno besedilo, ZVarCP,-UPB2), ki pravi, da se z globo 500 evrov kaznuje za prekršek odgovorna oseba organa, ki Varuhu na zahtevo ne posreduje zahtevanih gradiv (6. člen ZVarCP).

MK se je Varuhu opravičilo za pozen odgovor in ga obvestilo, da je postopek priprave vladnega gradiva v sklepnih fazah in da bo MK Vladi Republike Slovenije (Vlada) predlagalo, da pobudnik za svoje dosežke prejme izjemno priznanje in odmero starostne pokojnine na področju kulture.

Kljub mnenju Računskega sodišča in Službe vlade Republike Slovenije za zakonodajo, da obstoječa zakonodaja ni več primerna, nova pa še ni bila sprejeta, bo MK zaradi enakopravne obravnave vztrajalo pri sprejemu izjemne pokojnine za vse prejemnike Prešernovih nagrad, je še navedlo MK.

Varuh je s prejetim pojasnilom seznanil pobudnika, MK pa je odgovoril, da pričakuje poročanje o končni rešitvi zadeve.

Za pasivnost MK ni opravičila. Takšno ravnanje po mnenju Varuha ogroža pravno varnost pobudnika, kot jo zagotavlja Ustava Republike Slovenije, hkrati pa to tudi nasprotuje načelom dobrega upravljanja. Pobudo je Varuh kot utemeljeno zaključil. 9.1-8/2022.

Primer:

Nepravočasno odgovarjanje Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Ministrstva za zdravje

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je pisal pobudnik, ki se je s svojimi težavami obrnil na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ter Ministrstvo za zdravje (MZ). Odgovora ZPIZ-a ni prejel v roku šestih mesecev, odgovora MZ pa ne v treh mesecih. Varuh se je s tem v povezavi obrnil na oba omenjena organa. ZPIZ je nato pobudniku izdal odločbo o odmeri pokojnine, MZ pa je Varuhu poslalo odgovor, ki je bil nepodpisan in šele po urgenci. Tudi pobudniku je MZ po tem odgovorilo, vendar ne eksaktno na njegovo vprašanje, pač pa le s pojasnili zakonodaje in splošnimi pojasnili. Oba organa sta kršila zakonski rok; ZPIZ za odločanje, MZ pa za odgovor pobudniku in s tem načelo dobrega upravljanja, kar pa bi lahko privedlo tudi do kršitve enakega varstva pravic po Ustavi, pa tudi določila o poštemem postopku iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Zato je Varuh pobudo zaključil kot utemeljeno.

Pobudnik je junija Varuhu poslal pobudo in v njej navajal težave s ZPIZ, kamor je januarja istega leta na podlagi časopisnega članka v Delu naslovil vlogo za uveljavitev pravice do odmere nove pokojnine za dobo dokupa vojaškega roka, pa njihovega odgovora do pisanja Varuhu še ni prejel.

Ker mu ZPIZ ni odgovoril, je aprila 2021 pismo naslovili na MZ, v katerem pa je izpostavil še težave v zvezi s povračilom stroškov zdravljenja v tujini. Zlomil si je dva prednja zoba in zaradi visokega predračuna za popravilo zob v Sloveniji obiskal Dentalno kliniko Vinica. Tam so storitev izvedli za 27.230 hrvaških kun, zavarovalnica pa mu stroškov ni želela povrniti. Tudi od MZ odgovorov na nobeno vprašanje oziroma dilemo ni prejel.

Varuh se je s poizvedbo takoj obrnil na oba organa, tako ZPIZ kot MZ.

Ugotovitve Varuha o ravnanju ZPIZ-a

Od ZPIZ-a je Varuh konec junija 2021 prejel pojasnilo, da je pobudnik januarja tega leta in ponovno februarja na ZPIZ, OE Ljubljana, poslal vlogo za ponovno odmero starostne pokojnine po 3. členu Zakona o dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 139/20 z 9. 10. 2020, ZPIZ-2H). Omenjeni zakon v prvem odstavku 3. člena določa, da zavarovancu, ki je z dokupom pokojninske dobe po 31. 12. 2012 uveljavil pravico do pokojnine ali izplačilo dela pokojnine, zavod v šestih mesecih od uveljavitve po uradni dolžnosti na novo odmeri starostno pokojnino oziroma starostno pokojnino namesto predčasne, z upoštevanjem te dobe kot pokojninske brez dokupa z učinkom od 1. 1. 2021 dalje. Navodila za pristop k reševanju tovrstnih zadev so strokovni delavci prejeli junija istega leta in so tako od tega dne dalje dejansko izvajali preračune pokojnin po ZPIZ-2H, zato je bila pobudniku odločba izdana šele istega meseca tega leta.

O zahtevku pobudnika je ZPIZ odločil, vendar je pri tem prekoračil zakonski rok za odločanje, in sicer določilo 222. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list, št. 80/99, in nadaljnji, ZUP), ki določa, da mora biti odločba izdana v primeru posebnega ugotovitvenega postopka najkasneje v roku dveh mesecev od dneva prejema popolne vloge. V konkretnem primeru je bila zahteva za ponovno odmero starostne pokojnine zavrnjena, saj je bil pobudnik upokojen po 87. členu Zakona o policiji in dokupljena delovna doba ni vplivala na obseg njegovih pravic, saj je bila upoštevana enakovredno ostali pokojninski dobi. ZPIZ-2H in tam navedeni rok za izdajo odločb po uradni dolžnosti se ni nanašal na pobudnikov primer, zato je za odločanje o pobudnikovi zahtevi veljal že citirani člen ZUP-a, ki pa ga je ZPIZ prekoračil in s tem kršil načelo dobrega upravljanja, v posledici pa bi tako ravnanje lahko privedlo tudi do kršitve določila glede enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, pa tudi določila glede poštenega postopka iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP).

Ugotovitve Varuha o ravnanju MZ

Varuh je prvo poizvedbo v zvezi s pobudnikovim vprašanjem glede povračila stroškov za popravilo zob v tujini na MZ naslovil junija 2021. Ker odgovora ni prejel v postavljenem roku, se je Varuh z urgenco julija ponovno obrnil osebno na ministra za zdravje. Odgovor, ki je bil nepodpisan, je Varuh prejel konec septembra istega leta, podpisan dokument pa sredi oktobra. MZ je pojasnilo zakonodajo in splošna pravila, ki veljajo glede uveljavljanja zdravstvenih storitev v drugi državi članici Evropske unije, omenili so tudi, da lahko zavarovane osebe v drugi državi članici EU uveljavljajo zobozdravstvene storitve, ki so pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v Republiki Sloveniji, če gre za specialistične storitve, ki se uveljavljajo z napotnico, ali zaradi predolge čakalne dobe. MZ pa ni eksaktno odgovorilo na pobudnikovo vprašanje, ali ima v konkretnem primeru pravico do povrnitve stroškov zdravljenja v tujini, ampak je pobudnika v iskanju odgovorov na njegove težave napotilo celo na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Na tak način, ko je MZ pobudniku »odgovorilo« šele po posredovanju Varuha in je za to potrebovalo več kot šest mesecev, je MZ prekršilo drugi odstavek 17. člena Uredbe o pravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/2018, in nadaljnji, UUP), ki pravi, da mora organ odgovoriti najpozneje v 15 dneh po prejemu dokumenta. S tem je bilo prekršeno načelo dobrega upravljanja, s čimer pa je bilo ogroženo tudi načelo enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, pa tudi določilo o poštem postopku iz 6. člena EKČP.

Z navedenim stališčem in mnenjem je Varuh seznanil pobudnika, pa tudi ZPIZ in MZ zato, da v prihodnosti do tovrstnih kršitev in nepravilnosti ne bi prihajalo več. Pobudo je Varuh zaključil kot utemeljeno, saj smo v njej prepoznali kršitve ZPIZ in MZ. 9.1-9/2021.

Primer:

Velika zamuda glede izdaje vdovske pokojnine zaradi poznega odgovora ZPIZ na vlogo

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) je s postopanjem, ko več kot eno leto po prejemu vloge vlagateljici (pobudnici) sploh ni odgovoril, kršil načelo zakonitosti in dobrega upravljanja, ogrozil pa je tudi njeno pravno varnost. Šele po posredovanju Varuha je ZPIZ pobudnici odgovoril in izdal odločbo o vdovski pokojnini, kar Varuh ocenjuje za nedopustno.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Pisala nam je v zvezi z zahtevo za družinsko pokojnino, ki naj bi jo na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) 25. 11. 2020 podala pobudnica, državljanka BIH.

Imenovana kljub urgiranju več kot eno leto ni prejela odgovora ZPIZ-a.

Po posredovanju Varuha je ZPIZ pobudnico z dopisom z 2. 11. 2021 obvestil, da izpolnjuje pogoje za pridobitev vdovske pokojnine, se ji opravičil za tako dolgo odločanje ter jo pozval na predložitev potrdila o živetju, številke bančnega računa in naslova banke za nakazilo pokojnine. ZPIZ je 22. 11. 2021 izdal odločbo in odločil o višini pobudničine vdovske pokojnine.

Varuh pozitivno ocenjuje ravnanje ZPIZ, ki je takoj po posredovanju Varuha izvedel aktivnosti in tudi izdal odločbo o vdovski pokojnini, enako tudi opravičilo pobudnici za takšno postopanje.

Pobudo je Varuh evidentiral kot utemeljeno; ZPIZ je namreč v konkretnem primeru z odločanjem v tako nerazumno dolgem roku prekršil določila Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, in nadaljnji, ZPIZ-2) ter tudi načelo dobrega upravljanja, s tem pa je ogrozil ustavno načelo pravne varnosti. Upamo, da bo ZPIZ v prihodnje odločal nepretrgoma in brez zavlačevanj ter skladno z zakonskimi roki. 9.2-26/2021.

Priporočilo (stalna naloga) št. 12: Varuh priporoča Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za zdravje in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj izvedejo potrebne ukrepe, da bo njihovo odločanje ažurno in učinkovito, skladno z načelom dobrega upravljanja.

2.15.4.2 Pravica do pravičnega in poštenega odločanja

Varuh pri svojem delu opaža, da so odločitve ZPIZ slabo obrazložene in slabo argumentirane. Varuh ob tem opozarja, da je namreč prav obrazložitev odločbe samostojna in avtonomna prvina pravice do poštenega in pravičnega odločanja, ki ga – v okviru pravice do enakega varstva pravic – zagotavlja 22. člen Ustave. Je v zagotavljanju uvida v razloge za odločitev samega po sebi, in to predvsem stranki, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti oziroma pravnem interesu ni bila uspešna. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega odločanja in za zagotovitev zaupanja v pravno državo je velikega pomena, da stranka, še posebej, če v postopku ni bila uspešna, lahko spozna, kakšni so bili razlogi za odločitev, nanašajočo se na njeno pravico, obveznost oziroma pravni interes. Ustrezna obrazložitev je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. Arbitrarno odločanje je v nasprotju s temeljnimi postulati pravičnega in poštenega odločanja ter krši človekove pravice.

Pravica glede ustrezne obrazložitve sprejete odločitve ZPIZ pomeni, da posameznik v postopku ne sme biti povožen, zapostavljen in nasproti ZPIZ, ki odloča o njegovih pravicah, nedopustno obremenjen. Kadarkoli se odloča o pravicah posameznika, se mora vedno imeti pred očmi, ali je obravnavana zadeva sporna z vidika varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin. To je tudi smisel poštenega in pravičnega postopka, ki daje vsem udeležencem enake možnosti glede vpliva na posamezno odločitev ZPIZ.

Pravica do vpliva na postopek in ustrezno obrazložitev ZPIZ namreč vzpostavlja ustrezno ravnovesje glede pravnega in dejanskega položaja posameznika v zvezi s postopki, ki lahko vplivajo na njegov pravni in dejanski položaj. Zagotovitev pravice do poštenega in pravičnega odločanja, ki izhaja neposredno iz Ustave, je tista temeljna človekova pravica, na kateri sloni pravna država in zagotavlja, da bo človek v razmerju do države v položaju subjekta, in s tem preprečuje, da bi se pretvoril le v objekt državnega odločanja. S tem je ta pravica tudi neposreden izraz spoštovanja in dostojanstva človekove osebnosti.

Primer:

Očitna zloraba oblasti Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Vztrajanje Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije pri odločitvah, katerih obrazložitev je v nasprotju z 214. členom ZUP ter 22. in 25. členom Ustave RS, po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije predstavlja zlorabo oblasti zaradi grobega kršenja postopka.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica v imenu moževe tete, ki ji je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) zavrnil priznanje pravice do dodatka za pomoč in postrežbo. Zoper izdano odločbo prve stopnje se je zavarovanka pritožila. Varuh je preučil odločbo ZPIZ-a prve stopnje, pobudo pa je štél za utemeljeno.

Skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic Varuh vsebinsko praviloma lahko ukrepa le v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka ali v primeru očitne zlorabe oblasti. Presoja obstoja očitne zlorabe oblasti je zaradi omejitev, ki veljajo pri obravnavi odprtih zadev in jih določa 24. člen ZVarCP, pri Varuhu zadržana. Izhodišče za takšno presojo, ki je odvisna od vsakega posamičnega primera posebej, so primeri očitne napačnosti, samovoljnosti in arbitrarnosti, opredeljeni po doktrini Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Ustavno sodišče) in ki kot taki pomenijo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Gre za t. i. kvalificirano stopnjo napačnosti.²

V konkretnem primeru bi moral strokovni sodelavec ZPIZ-a dejansko stanje, ki ga je ugotovil izvedenec, ovrednotiti v luči pravnih standardov iz 101. člena Zakona za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ-2) in nato sprejeti odločitev, ali omejitve pobudnice predstavljajo večino življenjskih potreb ali ne. Namesto navedenega pa se je strokovni sodelavec ZPIZ-a le skliceval na zaključek izvedenskega organa, da zavarovanka večino osnovnih življenjskih potreb še opravlja sama.

Varuh je ZPIZ že večkrat opozoril, da so tovrstne obrazložitve odločb v nasprotju z 214. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) ter 22. in 25. členom Ustave RS. V zvezi z navedenim se sklicujemo na že sprejeta stališča Varuha v zvezi s kakovostjo odločb ZPIZ-a v Letnem poročilu Varuha za leto 2018³, Letnem poročilu Varuha za leto 2019⁴, delom Inšpektorata za javno upravo⁵ in relevantno sodno prakso glede pravnih vprašanj s področja Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)⁶. Vztrajanje ZPIZ-a pri odločitvah, katerih obrazložitve je v nasprotju z omenjenimi predpisi, pa po mnenju Varuha predstavlja zlorabo oblasti zaradi grobega kršenja postopka.

Vsaka odločba mora namreč zadostiti pravnemu standardu obrazložene odločbe, saj mora uradni organ z njo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega odločanja in za zagotovitev zupanja v odločitve uradnih organov je velikega pomena, da stranka, še posebej, če v postopku ni bila uspešna, lahko spozna, kakšni so bili razlogi za odločitev, nanašajočo se na njeno pravico, obveznost oziroma pravni interes. Ustrezna obrazložitve je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. 9.2-23/2022.

2 Odločba Ustavnega sodišča RS št. Uš-1369/06-20 s 13. 11. 2008, sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 36/2018 z 11. 10. 2017.

3 Varuh človekovih pravic RS, Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 213–215. Dostopno na: <https://bit.ly/3s4A8EZ>.

4 Varuh človekovih pravic RS, Letno poročilo Varuha za leto 2019 (razširjena spletna verzija). Dostopno na: <https://bit.ly/3bYzfln>.

5 Inšpektorat za javni sektor, Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru, št. dokumenta: 0610-94/2017-15 z 2. 10. 2017. Dostopno na: <https://bit.ly/2Ynh5JO>.

6 Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 406/2011 s 15. 12. 2011; sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 276/2016 s 27. 10. 2016, sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 142/2016 z 19. 5. 2016.

Priporočilo (stalna naloga) št. 13: Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovi, da bodo njegove odločbe ustrezno obrazložene, kot to velevajo določbe 22.–25. člena Ustave, skladno s postulati pravičnega in poštenega odločanja.

2.15.4.3 Pomanjkljiva sledljivost upravnih postopkov pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Primer:

Zamuda pri obravnavi zahtevka za priznanje pravice do starostne pokojnine

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je v odgovoru Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuhu) priznal, da je dejansko prišlo do zamude pri obravnavi pobudnikove zadeve, za kar so se opravičili, razlogov za zamudo pa niso znali pojasniti. Takšno ravnanje pomeni kršenje Zakona o splošnem upravnem postopku in načela dobrega upravljanja, Varuh pa je ugotovil tudi pomanjkljivo sledljivost zadev v upravnem postopku.

Na Varuha se je julija 2022 obrnil pobudnik, ker še ni prejel odločbe o svojem zahtevku za priznanje pravice do starostne pokojnine, ki jo je vložil maja istega leta pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ). V zvezi z navedbami pobudnika smo se obrnili na ZPIZ in prejeli odgovor, da je dejansko prišlo do zamude pri obravnavi pobudnikove zadeve (čeprav se je ta nanje obrnil v obdobju do izdaje odločbe 31. 8. 2022 vsaj dvakrat), za kar so se opravičili. Razlogov za zamudo niso znali pojasniti.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno. Zavod je namreč v konkretnem primeru z dolgotrajnim odločanjem o vlogi pobudnika prekršil določila Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) in načelo dobrega upravljanja, s tem pa je ogrozil ustavno načelo pravne varnosti.

V končnem mnenju, ki smo ga naslovili na ZPIZ, smo izrazili pričakovanje, da bo ta v prihodnje odločal brez zavlačevanja in skladno z zakonskimi roki. Hkrati smo jih opozorili, da gre že za tretji tak primer letos, ki ga je obravnaval Varuh,⁷ čeprav smo jih na pomen sledljivosti upravnega postopka opomnili že lani.⁸ Sprejeli smo tudi odločitev, da bomo pomanjkljivo sledljivost zadev na ZPIZ v okviru svojih pooblastil podrobneje proučili, če bo do njih v prihodnje spet prihajalo. 9.1-7/2022.

⁷ Zadevi Varuha št. 9.1-6/2022 in 9.2-26/2021 (za prvo navedeno zadevo glej: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/na-vloge-posameznikov-se-je-treba-odzivati/>).

⁸ Zadeva Varuha št. 9.1-2/2021 (glej: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pomanjkljiva-sledljivost-upravnega-postopka-predstavlja-krsitev-nacela-dobrega-upravljanja/>).

Priporočilo (stalna naloga) št. 14: Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovi ustrezno sledljivost upravnih postopkov, skladno z načelom dobrega upravljanja.

2.15.4.4 Prave staršev glede izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine je treba izenačiti s pravicami posvojiteljev in bioloških staršev, ki so otroka dali v posvojitev

Primer:

Predpise je treba tolmačiti ustavno skladno

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije meni, da bi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) pri obravnavi vprašanja izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določbo 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), moral razumeti tako, da bi bili glede predmetne pravice starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, izenačeni s posvojitelji in biološkimi starši, katerih otrok je bil pred prvim letom starosti posvojen, sicer bi bilo poseženo v pravico do enakosti pred zakonom. ZPIZ stališč Varuha ne sprejema, je pa enako stališče zavzelo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je pritožbeni organ pri odločanju ZPIZ.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval vprašanje izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, skladno z določbo 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Pobudnica je rodila tri otroke, dva sta umrla pred izpolnitvijo prvega leta starosti. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) zakon tolmači tako, da »mora otrok biti star eno leto, saj ga sicer ne štejejo v olajšavo«.

Po mnenju Varuha se glavni argument za to, da je stališče ZPIZ pretrdo, skriva v isti zakonski določbi, ko se po vsebini enaka pravica priznava tudi posvojiteljem. Po naravi stvari je namreč izredno malo verjetno, da posvojitelji za otroka skrbijo od rojstva dalje.

Razumljivo je položaj posvojiteljev nekoliko drugačen od položaja »običajnih« staršev, ki jih je imel zakon prvenstveno v mislih, kar po mnenju Varuha opravičuje tudi nekoliko drugačen položaj posvojiteljev. Vendar pa je po mnenju Varuha glede predmetne pravice treba kot nekoliko drugačen razumeti tudi položaj oseb, katerih otrok ne dočaka prvega rojstnega dneva. Po mnenju Varuha bi torej moral položaj staršev, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, ZPIZ obravnavati primerljivo s tem, kako obravnava posvojitelje.

Glede na pojasnila ZPIZ se v primeru posvojitve otroka v prvem letu otrokove starosti upošteva pretežnost koriščenja pravice do starševskega dopusta in nadomestila iz tega naslova, kar pomeni, da je do znižanja starostne meje po prvi alineji prvega odstavka v zvezi z drugim odstavkom 28. člena ali do dodatnega odmernega odstotka po desetem odstavku 37. člena upravičen tisti, ki je bil pretežni del na starševskem dopustu (npr. če gre za posvojitev otroka, starega štiri mesece, potem je do tega upravičen posvojitelj, če gre za posvojitev 10 mesecev starega otroka, je do tega upravičen biološki starš). V primeru posvojitve otroka po prvem letu starosti pa se posvojitelju ne upošteva znižanje starostne meje po 28. členu ZPIZ-2 niti dodatni odmerni odstotek po desetem odstavku 37. člena ZPIZ-2, ampak se upošteva biološkemu staršu.

Varuh zato vztraja pri stališču, da bi morali biti glede predmetne pravice starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, izenačeni s posvojitelji in biološkimi starši, katerih otrok je bil pred prvim letom starosti posvojen. Menimo, da bi bilo skladno tudi s stališči ZPIZ, ko pojasnjuje ureditev, ki velja za posvojitelje in biološke starše otrok, ki so pozneje posvojeni, da bi tudi pri starših, katerih otrok umre pred prvim letom starosti, upoštevali isto načelo pretežnosti, sicer bi bilo poseženo v pravico do enakosti pred zakonom.

Stališče ZPIZ, da posvojiteljev ni mogoče obravnavati primerljivo s starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, oziroma na način, kot to izhaja iz stališča Varuha, saj so posvojeni otroci dopolnili prvo leto starosti, je po mnenju Varuha neutemeljeno. Namreč predmetna pravica ni pravica otroka, da bi o njej razmišljali iz okoliščin na strani otroka. Pri primerljivosti položaja je seveda treba upoštevati okoliščine na strani upravičencev. Torej je pri priznanju pravice iz 28. člena ZPIZ-2 po mnenju Varuha treba zgolj primerjati položaje staršev, ki so za otroka skrbeli npr. sedem mesecev, ker so ga posvojili pri petem mesecu starosti, starše, ki so za otroka skrbeli sedem mesecev, ker je šel otrok pri sedmih mesecih v posvojitev, in starše, ki so za otroka skrbeli sedem mesecev, ker je pri sedmih mesecih otrok umrl. Položaji vseh treh staršev so v najboljšem primeru primerljivi, lahko se pa tudi tu pojavi vprašanje, ali so res primerljivi položaji staršev, pri katerih je bil morda otrok ob rojstvu oddan v rejništvo, ampak je bil recimo posvojen šele po enem letu starosti, in po drugi strani staršev, ki jim otrok umre pri sedmih mesecih starosti, kar z veliko verjetnostjo kaže na možne težave že pred tem, zaradi katerih je bila skrb takšnih staršev za otroka toliko intenzivnejša.

Varuh je svoje stališče predstavil tudi Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je stališču pritrdilo. Tako smo pobudnico seznanili tudi z mnenjem MDDSZ, ki smo ga posredovali tudi ZPIZ. MDDSZ je namreč v primeru odločanja ZPIZ pritožbeni organ. Pričakujemo, da bo vsaj z uporabo pravnih sredstev pobudnica prišla do ustrezne razlage zakonskega besedila. 9.1-15/2021.

Priporočilo št. 28: Varuh Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporoča, naj obravnavo vprašanja izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določbo 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), uresniči tako, da bi bili glede predmetne pravice starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, izenačeni s posvojitelji in biološkimi starši, katerih otrok je bil pred prvim letom starosti posvojen, sicer gre za poseg v ustavno zagotovljeno pravico do enakosti pred zakonom.

2.16.4

Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj primerov s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v letu 2022, ki nakazujejo širšo problematiko, zato na podlagi obravnavanih primerov Varuh daje tudi priporočila pristojnim organom in nosilcem javnih pooblastil.

2.16.4.1 Nujnost ureditve problematike ustrezne namestitve in obravnave oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo

Primer:

Težave z namestitvijo in obravnavo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo

Varuh opozarja, da sistemsko ni urejeno in poskrbljeno za ustrezno in kontinuirano oskrbo in obravnavo oseb, mlajših od 65 let, ki ob zaključku bolnišničnega zdravljenja potrebujejo institucionalno varstvo. Še vedno tudi ni vidnega napredka pri vzpostavljanju specializiranih regijskih centrov za rehabilitacijo oseb s pridobljeno poškodbo glave.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel dopis pobudnic, predstavnic socialnega dela v zdravstveni dejavnosti, ki sta Varuha seznanili z velikimi težavami pacientov, mlajših od 65 let, po končanem zdravljenju v bolnišnici. Pobudnici pišeta, da se je tej skupini ljudi v zadnjem obdobju pridružila še stiska vseh starejših od 65 let, ki jih zaradi pomanjkanja kadra v domovih starejših občanov, kakor tudi v posebnih socialnovarstvenih zavodih, ne morejo sprejeti. Gre za paciente, (1) ki so v takšnem zdravstvenem stanju, da njihova vrnitev v domače okolje ni mogoča, za institucionalno varstvo pa ne dosegajo starostne omejitve 65 let, ali pa za paciente, (2) katerih zdravstveno stanje takšno, da potrebujejo nego, ki je v institucionalnem varstvu ni mogoče zagotoviti. To so pogosto pacienti, ki imajo vstavljeno traheostomo, kanilo, nazogastrične sonde, so okuženi z bakterijami KARBAPENEMAZE ali MRSA, VRE in podobno. Po večini so v stanju minimalne zavesti.

Pobudnici omenjata nekaj možnosti namestitve oseb po poškodbi glave v določene zavode, vendar se tudi vanje zaradi prostorske stiske in dolgotrajnosti programa letno namestita približno dva pacienta. Dodatna težava je v tem, da na državni ravni nimamo urejenega institucionalnega varstva oziroma namestitve za omenjeno skupino mlajših pacientov (mlajših od 65 let). Obstajajo sicer domovi starejših občanov z možnostjo njihovega nameščanja (program mlajši), vendar je čakalna doba tudi dve leti in več. Če k naštetemu dodamo še okužbe z bolnišničnimi bakterijami, izmed katerih nekatere zahtevajo namestitev v enoposteljno izolacijsko sobo, se zdi odpustitev pacienta iz bolnišnice nerešljivo vprašanje. Pobudnici predlagata, naj se na državni ravni ustanovijo negovalne bolnišnice, kamor bi lahko nameščali paciente, ki so v zahtevnem zdravstvenem stanju, in tiste, za katere vrnitev v domače okolje ali pa v institucije, ki so trenutno na voljo v Republiki Sloveniji, ni možna.

Na podobno težavo, kot smo jo opisali zgoraj, je Varuh opozoril že v letnem poročilu za leto 2019. Z njo se srečujejo tudi osebe s pridobljeno možgansko poškodbo. V Letnem poročilu Varuha za leto 2019 je Varuh opozoril na potrebo po vzpostavitvi mreže specializiranih regijskih centrov za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo. Varuh meni, da bi bilo treba obravnavo oseb po pridobljeni možganski poškodbi opredeliti kot samostojno socialnovarstveno storitev, in poudarja, da je treba zagotoviti regijsko pokritost storitev za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ter zmogljivosti, ki bodo ustrezale potrebam.

Varuh je na problematiko zato znova opozoril Ministrstvo za zdravje (MZ) in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

MZ je predstavilo systemske rešitve problematike v okviru urejanja področja dolgotrajne oskrbe. Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 196/21 in 163/22; v nadaljnjem besedilu: ZDOsk) v 58. členu uvaja novo organizacijsko obliko izvajanja dolgotrajne oskrbe v instituciji »negovalni dom«. ZDOsk je bil sicer sprejet, vendar je njegovo izvajanje časovno zamaknjeno. MZ bo iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost navkljub zamiku uveljavitve ukrepov ZDOsk zagotovilo zmogljivosti za negovalne domove. MZ piše, da so, kar zadeva negovalne bolnišnice, v teku tudi štiri investicije, in sicer v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Univerzitetnem kliničnem centru Maribor, Splošni bolnišnici Novo mesto in Splošni bolnišnici Murska Sobota. Skupna ciljna vrednost vseh navedenih investicij je zagotovitev dodatnih 280 postelj. Vsi štirje projekti so financirani iz sklada REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), njihov zaključek je predviden konec leta 2023. MZ nas je seznanilo še s projektom Stara Gora, novogradnja Oddelka za invalidno mladino in rehabilitacijo – ZIM Stara Gora v okviru Splošne bolnišnice Dr. Franca Derganca Nova Gorica, ki se je izvajal v dveh fazah in se zaključil septembra 2022. MZ je novembra 2022 objavilo tudi javni razpis »Razvoj novih organizacijskih oblik obravnave za osebe, ki zaradi posledic poškodb ali bolezni potrebujejo začasno obravnavo v instituciji«, ki

je trenutno v fazi izbora upravičencev. Predmet javnega razpisa je zagotavljanje storitev v institucijah osebam, ki sicer živijo doma in pri katerih je zaradi posledic poškodb ali bolezni prišlo do upada sposobnosti samooskrbe ter bi po mnenju izbranega osebnega ali lečečega zdravnika z začasnim zagotavljanjem take obravnave lahko izboljšale sposobnost samooskrbe in podaljšale bivanje v domačem okolju. Gre za projekt, ki zajema tudi del populacije, ki jo je Varuh izpostavil v okviru pobude in s katerim bi v vmesnem obdobju poskušali vsaj delno zapolniti vrzel do vzpostavitve negovalnega doma in negovalnih bolnišnic.

Na podlagi pojasnil, ki mu jih je do sedaj posredovalo MDDSZ, Varuh ugotavlja, da se rehabilitacija oseb s pridobljeno možgansko poškodbo še vedno zagotavlja predvsem pri izvajalcih storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji, ki poleg prilagojenega programa v okviru navedene storitve na področju socialnega varstva osebam s pridobljeno možgansko poškodbo nudijo tudi priznan program dolgotrajne rehabilitacije na področju zdravstva. S spremenjenim 10. členom Pravilnika o standardih in normativih socialno-varstvenih storitev so se sicer podrobneje opredelile (prilagodile) oblike storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ali okvaro ter zdravstveno varstvo in rehabilitacijo v okviru priznanega programa, to pa po predpisih s področja zdravstvenega varstva. Omogočena je tudi večja prilagodljivost kadrovskih normativov.

Po oceni Varuha kakšnega drugega napredka na tem področju še ni, celostne rešitve pa se odlagajo v prihodnost. Vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, v katerih se bodo izvajale oblike storitev, prilagojene osebam po pridobljeni možganski poškodbi, naj bi namreč bila, kot je junija 2022 sporočilo MDDSZ, praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2022–2030 (ReNPSV22–30). Vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, na katerih se bodo izvajale oblike storitev, prilagojene osebam s pridobljenimi možganskimi poškodbami ali okvarami, bo praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta, ki ima časovnico izvedbe zastavljeno do leta 2025.

Odgovora ministrstev Varuha nista zadovoljila. Za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ni dostopna dolgotrajna celostna rehabilitacija, ki bi morala biti zagotovljena vzdolž kontinuuma oskrbe v razponu od bolnišnične do rehabilitacije v skupnosti. Namen rehabilitacije (ki je integriran, individualiziran, večplasten, kontinuiran in celosten pristop socialno-zdravstvene oskrbe oziroma storitev) je zmanjšanje posledic poškodbe in osmišljanje življenja po poškodbi, ponovno učenje na vseh življenjsko pomembnih področjih, ponovno vzpostavljanje (nove) socialne mreže, oblikovanje novih funkcionalnih vzorcev, sprejemanje nove realnosti uporabnika s postavljanjem novih življenjskih ciljev, vzdrževanje in ohranjanje sposobnosti, normalizacija

življenja, večanje osebne odgovornosti ter doseganje najvišje stopnje samostojnosti, razbremenitev svojcev in prilagajanje svojcev na novo življenje ter nenazadnje večanje kakovosti življenja.

Takšna rehabilitacija mora biti omogočena in dostopna uporabnikom po celotni Sloveniji, zato je treba dopolniti mrežo izvajalcev, ki bi izvajali dolgotrajno rehabilitacijo oseb s pridobljeno možgansko poškodbo, in sicer:

- poboljnišnično intenzivno negovalno obravnavo v osrednjeslovenski regiji,
- regijske centre, ki bi zagotavljali dolgotrajno (psihosocialno in zdravstveno) rehabilitacijo ter institucionalno varstvo (24-urno institucionalno varstvo in bivalne enote) v obalno-kraški, primorsko-notranjski, jugovzhodni, posavski, zasavski, savinjski in koroški regiji.

Varuh se zaveda, da je »infrastrukturni« vidik skrbi za osebe po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in osebe s pridobljeno možgansko poškodbo pomemben, vendar ne odtehta, če ni kadrovske pokritosti. V dopisu nobeno od ministrstev ni posredovalo konkretnih informacij, kako nameravata zagotoviti kader v institucijah, ki se vzpostavljajo, ob splošno znanem dejstvu pomanjkanja kadra na skorajda vseh področjih socialnovarstvene in zdravstvene oskrbe. To niso le zdravniki, ampak predvsem negovalno osebje, medicinski tehniki, diplomirani zdravstveniki, bolničarji itd. Postavlja se tudi vprašanje zagotavljanja kadra (fizioterapevti, delovni terapevti itd.) za ustrezno in čimprejšnjo rehabilitacijo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju oziroma pridobljeni možganski poškodbi.

Varuha skrbi tudi, da bodo zgoraj navedena vprašanja, ki zadevajo kadre, ostala neodgovorjena. Težave s kadrom Varuh izpostavlja tudi zato, ker je seznanjen s stisko zdravstvenih (in socialnovarstvenih) izvajalcev, ki pogosto in večkrat razpisujejo prosta delovna mesta za različne poklice, ki so navedeni zgoraj, vendar so pri tem neuspešni.

Rešitve, ki sta jih ministrstvu izpostavili, resda zadevajo vzpostavitev ukrepov, nadgradnjo storitev itd., vendar se Varuh boji, da so ti načrti uresničljivi le »na papirju«. Poleg tega bo vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, v katerih se bodo izvajale oblike storitev, prilagojene osebam s pridobljenimi možganskimi poškodbami ali okvarami, praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta; prvi ima časovnico izvedbe zastavljeno do leta 2025. Varuhu se tako dolgo obdobje – ob védenju, da so že danes razmere za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo (pa tudi za tiste, ki so zaključili bolnišnično zdravljenje in niso sposobni samostojnega življenja), nesprejemljive in nedostojne, tako za njih, kot njihove svojce – zdi nesprejemljivo.

Varuh ugotavlja, da je to področje še vedno sistemsko neurejeno in da ta neurejenost posega v pravico do socialne in zdravstvene varnosti. Ugotavljamo kršitev določbe 50. in 51. člena Ustave Republike Slovenije ter 11. člena Zakona o pacientovih pravicah. (9.4-49/2022)

Priporočilo št. 32: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj uredi problematiko namestitve in obravnave oseb, ki jim po zaključenem bolnišničnem zdravljenju zdravstveno stanje ne omogoča samostojnega življenja, in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo, saj ta neurejenost posega v pravico do socialne in zdravstvene varnosti.

2.16.4.2 O težavah sporazumevanja s tujejezičnimi pacienti

Primer

Težave s sporazumevanjem pri tujejezičnem pacientu

Na Varuha se je obrnila pobudnica, partnerica poljskega državljana, ki je na prestajanju kazni zapora v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni. Pobudnica je v imenu svojega partnerja izpostavila težave, povezane z zdravstveno oskrbo. Izkazalo se je, da je bila težava v razumevanju navodil zdravstvenega osebja, ki jih partner pobudnice, ki ni več slovenskega jezika, ni povsem razumel. Izvajalec zdravstvene oskrbe oseb, ki so na prestajanju kazni zapora, je predlagal, da bi bilo nujno, da je v primerih, ko obsojenec ne govori slovensko, pri zdravstveni obravnavi prisoten tolmač; **in dalje, da bi bilo treba na nacionalni ravni vzpostaviti mrežo profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, ki bi jo lahko uporabljali zdravstveni zavodi.** Varuh je podprl predlog izvajalca zdravstvene storitve in s predlogom seznanil Ministrstvo za zdravje. Ministrstvo je na načelni ravni podprlo predlog o vzpostavitvi nacionalne mreže profesionalnih tolmačev, vendar zaradi prihajajočih volitev tovrstnega predloga v tako kratkem času ne more uresničiti. Varuh sprejema pojasnila, obenem pa predlaga, naj se v prihodnje pripravijo podlage za **vzpostavitev nacionalne mreže profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije.**

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo poljske državljanke, ki je pisala v imenu svojega partnerja (prizadeti), prav tako poljskega državljana, ki je na prestajanju kazni zapora v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni (ZPKZ Dob). Prizadeti je bolnik z virusom HIV in ima še druge zdravstvene težave. Razlog, zaradi katerega se je pobudnica obrnila na Varuha, je v tem, da prizadeti naj že dva tedna ne bi prejemal zdravil, kljub temu, da je v zvezi s tem poslal že tri zahteve. Na zdravstveni zavod, ki pokriva zdravstveno oskrbo oseb, ki so na prestajanju kazni zapora, in Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) smo naslovili vprašanja, kako poteka oskrba z zdravili pri prizadetem. Izkazalo se je, da prizadetemu ni bila ukinjena terapija, ampak so mu bila zdravila zamenjana, saj teh, ki jih je prejemal do sedaj, ni bilo več mogoče dobiti. Prizadeti ni sprejel razlage o zamenjavi zdravila, zato je z jemanjem zdravil prenehal. Varuh je pobudnico s tem tudi seznanil.

Pobudnica se je odzvala in dodatno pojasnila, da prizadeti en mesec ni dobil nobenih zdravil, potem so mu jih zamenjali, vendar mu nihče ni razložil, zakaj je prišlo do menjave zdravil. To je izvedel šele, ko je začel pisati različnim institucijam in ko so ga šele po več prošnjah odpeljali k zdravniku. Prav tako naj prizadetega nihče ne bi seznanil s pravili v zaporu, ker naj bi bila edina oseba, ki govori poljsko, psiholog, preostali pa naj se ne bi niti trudili dobiti prevajalca. V zaporu naj ne bi bilo pravil v poljskem jeziku, prav tako tudi v zaporu ni osebe, ki bi razumela prijave prizadetega ob nenadnem pojavu bolezni.

Varuh je z očitki pobudnice seznanil izvajalca zdravstvene oskrbe in URSI-KS. Njuna pojasnila so bila argumentirana, izvajalec zdravstvene storitve pa je posebej izpostavil, da bi bilo nujno, da je v primerih, ko obsojenec ne govori slovensko, pri zdravstveni obravnavi prisoten tolmač; **in dalje, da bi bilo treba na nacionalni ravni vzpostaviti mrežo profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, katerih storitve bi lahko uporabljali zdravstveni zavodi.** Varuh je podprl predlog izvajalca zdravstvene storitve. S predlogom je Varuh seznanil Ministrstvo za zdravje (MZ). MZ je na načelni ravni podprlo predlog o vzpostavitvi nacionalne mreže profesionalnih tolmačev, vendar je hkrati poudarilo, da bi bilo treba k pripravi projekta pristopiti celostno in ga pretehtati z tudi organizacijskega vidika, oceniti finančne učinke in zagotoviti ustrezno informacijsko podporo. Ker se približujejo državnozborske volitve, celovitih rešitev na tem področju ministrstvo ne more pripraviti.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. Varuh sprejema pojasnila MZ. Obenem predlagamo, naj se ne glede na kadrovske zasedbe MZ po volitvah v prihodnje pripravijo podlage za **vzpostavitev mreže profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, katerih storitve bi lahko uporabljali zdravstveni zavodi.** 9.4-5/2022

Priporočilo št. 33: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj vzpostavi mrežo profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, katerih storitve bi lahko uporabljali zdravstveni zavodi.

2.16.4.3 O problematiki elektronskega naročanja

Primer:

Težave z dostopom do zdravnika zaradi elektronskega naročanja

Pobudnica se je pritoževala, da njena mati, stara 77 let, ne zmore uporabljati informacijskega sistema IRIS, ki naj bi se uvajal v Zdravstvenem domu Ljubljana (ZD LJ). Pobudnica je menila, da je krivično in nepošteno do starejših, da se jim na tak način zmanjša dostopnost do zdravnika. ZD LJ je pojasnil, da je IRIS zdravstveni računalniški sistem, ki ga uporabljajo zdravniki in drugi zdravstveni delavci in ki omogoča medicinsko in administrativno obravnavo pacientov. Portal za paciente pa predstavlja varnejši način elektronske komunikacije, ki nadomešča le dosedanjo komunikacijo po elektronski pošti. Razlog za uvedbo portala za paciente je, da se ZD LJ v zadnjih treh letih v ambulantah osnovnega zdravstva sooča z izjemno povečanim številom telefonskih klicev in elektronskih sporočil. To prinaša dodatno obremenitev zdravstvenega osebja, kar pomeni manj časa za osebne obravnave pacientov. Varuh ugotavlja, da informacije pobudnice niso bile povsem natančne. Površna ocena brez natančnih informacij je lahko včasih tudi napačna in ne pove vsega. Poudariti je treba, da portal za paciente nadomešča le elektronsko pošto, vse druge komunikacijske poti pacientov z ambulanto (osebno, po telefonu, navadni pošti) pa ostajajo nespremenjene.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel informacijo pobudnice, ki se je pritoževala zoper informacijski sistem IRIS, ki naj bi se uvajal v Zdravstvenem domu Ljubljana (ZD LJ). Pobudnica je pojasnila, da njena mati, stara 77 let, ne zna oziroma ne zmore uporabljati elektronskega naročanja in kontaktiranja zdravnika, saj tega ni vešča. Pobudnica je menila, da je krivično in nepošteno do starejših, da se jim na tak način zmanjša dostopnost do zdravnika. Sama pravi, da bo za mamo poskrbela, meni pa, da te možnosti, da bi nekdo poskrbel zanje, vsi starejši nimajo. Pobudnica je prepričana, da sistem ni funkcionalen za starejše, da jim daje občutek nemoči in jim ni v podporo, da bi zmogli sami funkcionirati v svojem okolju.

Varuh se je po informacije za razjasnitev problema obrnil na ZD LJ.

ZD LJ je pojasnil, da je IRIS zdravstveni računalniški sistem, ki ga uporabljajo zdravniki in drugi zdravstveni delavci in ki omogoča medicinsko in administrativno obravnavo pacientov. Portal za paciente pa predstavlja varnejši način elektronske komunikacije, ki nadomešča le dosedanjo komunikacijo po elektronski pošti. Razlog za uvedbo portala za paciente je, da se ZD LJ v zadnjih treh letih v ambulantah osnovnega zdravstva sooča z izjemno povečanim številom telefonskih klicev in elektronskih sporočil. To prinaša dodatno obremenitev zdravstvenega osebja, kar pomeni manj časa za osebne obravnave pacientov. Z uvedbo sistema so zdravstveno osebje razbremenili administrativnih opravil. S tem so največ pridobili pacienti, saj ima osebje v ambulantah več časa za osebni obisk in pogovor po telefonu. Komunikacija

po elektronski pošti je bila pogosto nepregledna, nestrukturirana, tudi neustrezna z vidika varstva osebnih podatkov, obenem pa dalje tudi ne dovoljuje izmenjave zdravstvenih podatkov, če ti niso ustrezno kodirani, kar je pacientom povzročalo še več težav.

Portal pacientom prinaša: pregled seznama predpisanih zdravil in napotnic, naročanje zdravil in napotnic, vpogled v bolniške staleže ter izdajo bolniških listov, naročanje na pregled ter na odvzem krvi v laboratoriju, kmalu pa bo mogoč tudi vpogled v medicinske pripomočke in njihovo naročanje. Ob odsotnosti izbranega zdravnika sporočilo avtomatično prejme nadomestni zdravnik. ZD LJ je tudi pojasnil, da se za paciente, ki niso zmožni spletne komunikacije, ne spreminja nič. Vsi, ki elektronskih sporočil do sedaj niso pošiljali, bodo še vedno lahko prišli osebno v ambulanto, poklicali po telefonu ali poslali navadno pošto. Osebe, ki so do sedaj uporabljale elektronsko pošto, lahko pooblastijo drugo osebo (svojce, skrbnike, prijatelje), ki bo lahko z ambulanto komunicirala v njihovem imenu, kar se pri uporabi elektronske pošte pogosto dogaja že zdaj. Osebam, ki so manj večje komuniciranja preko spleta, nudijo podporo osebno ob obisku v ambulanti in po telefonu. Poleg tega je portal za paciente prilagojen tudi slabovidnim.

Varuh ugotavlja, da informacije pobudnice niso bile povsem natančne. Domnevamo tudi, da so zadevale portal za paciente, in ne sistema IRIS. Ob tem se nam zdi pomembno izpostaviti, da je površna ocena, brez natančnih informacij, lahko včasih tudi napačna in ne pove vsega. Varuh iz dopisa ZD LJ lahko razbere, da se ta trudi in pomaga uporabnikom, da se naučijo samostojno dostopati do portala. To zadeva predvsem tiste, ki niso večji komunikacije po elektronski pošti. Poudariti je treba, da portal za paciente nadomešča le elektronsko pošto, vse druge komunikacijske poti pacientov z ambulanto (osebno, po telefonu, navadni pošti) pa ostajajo nespremenjene. 9.4-46/2022.

Priporočilo št. 34: Varuh priporoča Ministrstvu za zdrave, naj se sistemsko uredi dostop do informacij in pomoč glede zdravstvenega varstva tudi uporabnikom, ki niso večji komunikacije po digitalni poti.

2.16.4.4 Zakon o izenačevanju možnosti invalidov velja tudi v zdravstvu

Primer:

Izvid zdravniškega pregleda za slabovidno osebo

Pobudnica je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanila, da še ni prejela izvida zdravniškega pregleda, ki ga je opravila leta 2020. Pobudnica je izvajalcu zdravstvene dejavnosti (Izvajalec) večkrat napisala, v kakšni obliki in pisavi mora biti izvid, da ga bo lahko prebrala.

Izvajalec je pobudnici poslal izvid, vendar pri tem ni sledil vsem njenim navodilom, zato pobudnica izvida ni mogla prebrati. Varuh ugotavlja, da je Izvajalec kršil prvi odstavek 7. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov, v skladu s katerim ima slepa oziroma slabovidna oseba pravico, da se ji v vseh postopkih pred državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe zagotovi dostop do vsega zapisanega gradiva v njemu razumljivi obliki. Pobudo smo ocenili kot utemeljeno, ravnanje izvajalca, ki je svojo napako popravil, pa kot ustrezno.

Pobudnica je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanila, da še ni prejela izvida zdravniškega pregleda, ki ga je opravila leta 2020. Pobudnica je slabovidna oseba. Izvajalcu zdravstvene dejavnosti (Izvajalec) je večkrat pojasnila in mu napisala, v kakšni obliki in pisavi mora biti izvid, da ga bo lahko prebrala: format A4, na belem papirju, pisava Calibri, poudarjena, velikost pisave 16, razmik med vrsticami 1,5. Izvajalec je pobudnici poslal izvid, vendar pri tem ni sledil vsem njenim navodilom, zato pobudnica izvida kljub vsemu ni mogla prebrati.

Varuh je na Izvajalca naslovil poizvedbo. Izvajalec je pojasnil, da je bil pobudnici poslan izvid z želeno večjo velikostjo črk. Izvajalec je imel tudi zabeleženo, da je pobudnica želela izvid na belem papirju, in ne na recikliranem, kot ga sicer uporabljajo za vso dokumentacijo. Izvajalec se je odzval na prošnjo pobudnice in ji izvid poslal na belem papirju (z večjo velikostjo črk).

Pobudnica je Varuha obvestila, da je res prejela izvid z večjo velikostjo črk, vendar brez potrebnega razmika, zato izvida še vedno ne more prebrati. Izvajalca smo opozorili na njene navedbe. Izvajalec je sledil predlogu Varuha in pobudnici poslal popravljen izvid v obliki in formatu, ki ga je lahko prebrala.

Varuh ugotavlja, da je Izvajalec kršil prvi odstavek 7. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov, v skladu s katerim ima slepa oziroma slabovidna oseba pravico, da se ji v vseh postopkih pred državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe zagotovi dostop do vsega zapisanega gradiva v postopku v njemu razumljivi obliki. Pobudo smo ocenili kot utemeljeno, ravnanje Izvajalca, ki je popravil svojo napako, pa kot ustrezno. 9.4 - 45 / 2022.

Priporočilo št. 35: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj skladno s 7. členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov vsem slepim in slabovidnim osebam v vseh postopkih pred državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe sistemsko zagotovi dostop do vsega zapisanega gradiva v njim razumljivi obliki.

2.16.4.5 O dostopnosti zdravljenja oseb z redkimi boleznimi ne glede na starost

Primer:

Težave oseb s Prader-Willijevim sindromom pri vključevanju v programe izgubljanja teže pod zdravniškim nadzorom

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) so pobudniki, predstavniki oseb s Prader-Willijevim sindromom (PWS), seznanili s težavami teh oseb pri vključevanju v programe, v katerih bi po 19. letu starosti lahko izgubljali težo pod zdravniškim nadzorom. Osebe s PWS so izgubljale težo pod zdravniškim nadzorom v Centru za zdravljenje bolezni otrok Šentvid pri Stični (Center). Center je začel zavračati starejše otroke (ki so že dopolnili 18 let) s PWS, kljub dejstvu, da imajo edini v Sloveniji program, ki omogoča osebam s PWS izgubljanje teže pod zdravniškim nadzorom tudi po 19. letu starosti. Varuh je Ministrstvo za zdravje (MZ) in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) pozval k urejanju teh težav. MDDSZ je Varuha seznanilo, da je več varstveno-delovnih centrov in centrov za usposabljanje, delo in varstvo, tudi tisti, ki nimajo uporabnikov s PWS, zapisalo, da so njihovi zavodi primerni za osebe s PWS. MZ je naslovilo prošnjo za obravnavo in predlog rešitve težav oseb s PWS po dopolnjenem 19. oziroma 26. letu starosti na Razširjeni strokovni kolegij za pediatrijo in na Razširjeni strokovni kolegij internističnih strok. Povezalo se je tudi z MDDSZ. MDDSZ in MZ se dogovarjata za skupni sestanek, na katerem bodo prisostvovali predstavniki uporabniških skupin, predstavniki izvajalcev na področju socialnega in zdravstvenega varstva ter predstavniki obeh ministrstev. Varuh je ugotovil, da se je reševanje težav s sodelovanjem obeh ministrstev začelo, in pričakuje, da bo seznanjen s sprejetimi rešitvami. Problematiko bo Varuh spremljal in se po potrebi intenzivneje vključil v njeno reševanje.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) so pobudniki, predstavniki oseb s Prader-Willijevim sindromom (PWS), seznanili s težavami teh oseb pri vključevanju v programe, v katerih bi po 19. letu starosti lahko izgubljali težo pod zdravniškim nadzorom. Pobudniki so navajali, da so osebe s PWS pogosto duševno ali telesno prizadete in zavarovane po starših tudi po dopolnjenem 18. oziroma 26. letu starosti. Večina teh oseb ni samostojnih in večini njihovih staršev se po dopolnjenem 18. letu starosti otrok podaljša roditeljska pravica.

Osebe s PWS so izgubljale težo pod zdravniškim nadzorom v Centru za zdravljenje bolezni otrok Šentvid pri Stični (Center). Težave so nastale, ker naj bi Center zavračal starejše otroke (ki so že dopolnili 18 let) s PWS, kljub dejstvu, da imajo edini v Sloveniji program, ki omogoča osebam s PWS izgubljanje teže pod zdravniškim nadzorom tudi po 19. letu starosti. Njihovi argumenti so bili, da nimajo zdravnikov, ki bi lahko obravnavali starejše otroke, in da nimajo dovolj strokovnih sodelavcev, kot so psihiatri. To, da Center ne želi več sprejemati starejših otrok, naj bi se čutilo tudi v odnosu do njih. Po navedbah pobudnikov te osebe posledično zavračajo obravnavo v Centru, saj se tam ne počutijo dobro. Pobudniki so se obrnili na Varuha, ker niso vedeli, na koga drugega naj se obrnejo in kje bi bila obravnava njihovih starejših »otrok« mogoča.

Varuh se je obrnil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in Ministrstvo za zdravje (MZ).

MDDSZ je sporočilo, da je z opisano problematiko seznanilo izvajalce storitev za osebe z motnjami v duševnem razvoju. Zaprošilo jih je za podrobnejša strokovna pojasnila o izvedbi specifične obravnave oseb s sindromom PWS v okviru obstoječih programov dela in individualnih načrtov. MDDSZ je zaprosilo tudi za informacijo o številu uporabnikov s sindromom PWS, vključenih v mrežo storitev varstveno-delovnih centrov. Skupnosti varstveno-delovnih centrov Slovenije je predlagalo, naj v sodelovanju s strokovnimi delavci na tem področju in Društvom za pomoč osebam s Prader-Willijevim sindromom organizira sestanek, na katerem bi se pogovorili o problematiki ter izdelali mogoče predloge rešitev oziroma izboljšav. MDDSZ je Varuha seznanilo, da je več varstveno-delovnih centrov in centrov za usposabljanje, delo in varstvo, tudi tisti, ki nimajo uporabnikov s PWS, zapisalo, da so njihovi zavodi primereni za osebe s PWS.

MZ je Varuha seznanilo, da pred Varuhovim prvim dopisom ni bilo seznanjeno s problematiko oseb s PWS po dopolnjenem 19. oziroma 26. letu starosti. Junija letos so glede te problematike pridobili informacije od Centra in Mladinskega klimatskega zdravišča Rakitna. Ob tem so pojasnili, da MZ še nima oblikovanega predloga, kako v prihodnje organizirati rehabilitacijo oseb s PWS, starejših od 19 let; zato je prošnjo za obravnavo in predlog rešitve težav oseb s PWS po dopolnjenem 19. oziroma 26. letu starosti naslovilo na Razširjen strokovni kolegij za pediatrijo in na Razširjen strokovni kolegij internističnih strok. Prav tako se bo MZ povezalo z MDDSZ. Ko bodo prejeli odgovore in predloge omenjenih inštitucij, bodo pripravili predloge rešitev. MDDSZ in MZ se dogovarjata za skupni sestanek, na katerem bodo prisostvovali predstavniki uporabniških skupin, predstavniki izvajalcev na področju socialnega in zdravstvenega varstva ter predstavniki obeh ministrstev.

Varuh je ugotovil, da se je reševanje težav s sodelovanjem obeh ministrstev začelo, in pričakuje, da bo seznanjen s sprejetimi rešitvami. Problematiko bo spremljal in se po potrebi intenzivneje vključil v njeno reševanje. 9.4-24/2022

Priporočilo št. 36: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, naj se tudi osebam s Prader-Willijevim sindromom (PWS) po 19. letu starosti zagotovi vključevanje v programe, v katerih bi lahko izgubljali težo pod zdravniškim nadzorom in v za to primernih ustanovah.

2.16.4.6 Obveznost nošenja maske (še vedno) zahteva ustrezno pravno podlago

Primer:

Dopustnost zavrnitve zdravstvene oskrbe zaradi neupoštevanja internih pravil izvajalcev zdravstvene dejavnosti

Pogojevanje pravice do zdravstvene oskrbe z upoštevanjem hišnega reda na zakonski ravni ni predvideno, zato Varuh meni, da trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom zdravstvenih izvajalcev (ne glede na to, ali je sama obveznost nošenja maske ustrezno urejena ali ne).

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na podlagi več primerov, s katerimi smo se srečali pri svojem delu, kot širše vprašanje obravnaval vprašanje zavrnitve zdravstvene oskrbe zaradi neupoštevanja internih pravil zdravstvenih domov o obvezni uporabi zaščitne maske, ki so bila sprejeta na podlagi priporočila Nacionalnega inštituta za javno zdravje o nujni uporabi maske v okoljih z večjim tveganjem za okužbo s SARS-CoV-2, v katerih se zadržujejo osebe iz ranljivih skupin.¹

Na Ministrstvo za zdravje, Nacionalni inštitut za javno zdravje in Zdravniško zbornico je Varuh naslovil poizvedbo o predpisih, ki po njihovem mnenju predstavljajo pravno podlago za zavrnitev zdravstvene oskrbe pacientom, ki ne upoštevajo določil internih aktov zdravstvenih domov o obveznem nošenju zaščitne maske.

Ministrstvo za zdravje je menilo, da pravno podlago za tehtanje pravice zdravstvenega delavca, da opravlja naloge v varnem okolju, ter pacienta do splošne svobode ravnanja zagotavljajo Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Odredba o začasnih ukrepih na področju organizacije in opravljanja zdravstvene dejavnosti zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19 (Uradni list št. 99/22) in Pravilnik o pogojih za pripravo in izvajanje programa preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb. Zdravniška zbornica je kot pravno podlago za tehtanje med pravicami navedenih oseb in tudi pravico drugih pacientov do zdravstvenega varstva navedla 15. člen Ustave RS. Nacionalni inštitut za javno zdravje se do pravnih vprašanj ni opredelil, a je pojasnil, da izdajajo

¹ Glej: <https://nijz.si/sl/priporocila-za-zascito-zdravja-v-trenutni-epidemioloski-situaciji-covida-19>.

strokovna priporočila, medtem ko normativni okvir določi država. Zapisali so, da zaradi neupoštevanja priporočila glede uporabe maske ne bi smelo priti do zavrnitve zdravstvene oskrbe, saj je zaradi neizvedene obravnave mogoče poslabšanje zdravstvenega stanja posameznika.

Varuh meni, da je pravna narava predpisov, na podlagi katerih naj bi bila po navedbah Ministrstva za zdravje in Zdravniške zbornice uporaba zaščitnih mask obvezna v zdravstvenih ustanovah, v nasprotju z načelom legalitete, na katero je Varuh v preteklih letih že večkrat opozoril. Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD) skladno s prvim odstavkom 1. člena ureja razmerja med delavci in delodajalci, zato ne more predstavljati pravne podlage za obvezno uporabo mask tretjih oseb, tj. pacientov. Odlok, ki je bil sprejet na podlagi starega besedila Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), za katerega je Ustavno sodišče RS že presodilo, da v njem ni najti pooblastila vladi, da uvede splošno obveznost nošenja zaščitne maske in razkuževanja rok,² in Pravilnik ne moreta predstavljati pravne podlage za obvezno uporabo zaščitne maske, saj urejata zakonsko materijo (obveznost nošenja maske) s pravnim predpisom, nižjim od zakona. Poleg že omenjenega oba podzakonska akta obravnavata ravnanje zdravstvenih delavcev oziroma izvajalca zdravstvene dejavnosti, in ne pacientov. Pravne podlage za obvezno uporabo mask v zdravstvenih domovih prav tako ne more predstavljati 15. člen Ustave RS, kot navaja Zdravniška zbornica, saj je na podlagi omenjenega člena poseganje v človekove pravice pridržano zakonu, ne pa zdravniku ali sodniku v konkretnem primeru, ki odloča s posamičnim pravnim aktom.

Varuh je preučili tudi, ali bi 6. alineja prvega odstavka 54. člena Zakona o pacientovih pravicah (dolžnosti pacienta) lahko predstavljala pravno podlago za obvezno nošenje maske, vendar je prišel do zaključka, da hišni red ne more omejevati pravice do splošne svobode ravnanja, če dopustnosti takšne omejitve ne predvideva že zakon,³ saj mora biti vsak zakonsko določen poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino ustavno dopusten, torej mora prestatiti tako ustavni test legitimnosti (iz tretjega odstavka 15. člena ustave) kot tudi test sorazmernosti (kot enega izmed načel pravne države, 2. člen ustave).

Varuh prav tako meni, da tudi ob predpostavki, da je prej omenjena ureditev skladna z načelom legalitete, dolžnosti pacienta, da nosi masko,⁴ ni mogoče avtomatično enačiti s pravico do zavrnitve zdravstvene oskrbe pacientu oziroma, gledano s plati pacienta, omejitvijo pravice do zdravstvene oskrbe, ki bi morala biti zakonsko izrecno določena skladno s 15. členom Ustave RS. Gre namreč za omejevanje dveh različnih pravic: pravice do splošne svobode ravnanja in pravice do zdravstvene oskrbe. Če zahteva po obveznem nošenju maske predstavlja pogoj za uživanje pravice do zdravstvene oskrbe, bi moral

2 Odločba Ustavnega sodišča U-I-132-21/25 z 2. 6. 2022.

3 Tako npr. tudi ni mogoče nekomu vzeti prostosti na podlagi hišnega reda.

4 Varuh je obravnaval tudi Hišni red URI Soča, po katerem ima neupoštevanje hišnega reda, ki vključuje omejitve izhodov iz območja inštituta (tj. omejitve gibanja), za posledico predčasno prekinitev rehabilitacijskega programa.

biti ta pogoj še posebej določen z zakonom, vse to pa skladno z že omejenim načelom legitimitete. Tovrstnega pogojevanja pravice do zdravstvene oskrbe na zakonski ravni Varuh ni zasledil, zato menimo, da trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske (ne glede na to, ali je sama obveznost nošenja maske ustrezno urejena ali ne).

Varuh poudarja, da zaradi večje pravne varnosti tako pacientov kot zdravstvenega osebja podpira, da se v 54. členu Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP) izrecno uredi odklonitev zdravstvene obravnave pacienta, če ta krši svoje dolžnosti (z nasiljem, ravnanjem v nasprotju s hišnim redom, ki ogroža zdravje preostalih pacientov in zdravstvenega osebja), kadar pri tem ne gre za nujno medicinsko pomoč, nujno zobozdravstveno pomoč ali nujno zdravljenje in neodložljive zdravstvene in zobozdravstvene storitve.⁵ Pri tem opozarjamo, da takšna odločba ne bi smela biti popolnoma arbitrarna, temveč bi morala puščati prostor za upoštevanje različnih okoliščin konkretnih primerov. Tako se nam npr. kot relevantne zdijo naslednje okoliščine: razširjenost okužb s covidom-19 ali gripo, tip bolezni ali poškodbe, zaradi katere se je pacient obrnil na zdravstveno osebje oziroma ustanovo, možnost prilagoditve izvedbe zdravstvenega pregleda ipd. 9.4-39/2022

Priporočilo št. 37: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj glede obveznosti nošenja maske zagotovi ustrezno pravno podlago, saj trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom zdravstvenih izvajalcev.

2.16.4.7 ZZZS naj pri odločanju upošteva tudi ustavne pravice zavarovancev

Primer:

Pregledi zavarovancev pri imenovanem zdravniku in zdravstveni komisiji ZZZS v času covid-19

Pobudnik je Varuha seznanil, da zaradi veljavnosti Odloka o začasnem ukrepu pri izvajanju obveznega zdravstvenega zavarovanja zaradi preprečitve širjenja nalezljive bolezni covid-19 ne more opraviti pregleda pri imenovanem zdravniku. Varuh je na MZ naslovil vprašanje, ali je že bila, in če, potem kdaj je bila preverjena utemeljenost ukrepa iz Odloka. Če po spremenjeni epidemiološki situaciji v državi in sprostitvi večine začasnih ukrepov za prepreče-

⁵ Glej: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10234>, k 16. členu.

vanje širjenja pandemije covid-19 še ni bila preverjena, je Varuh predlagal, da se k temu pristopi. MZ je Varuha seznanilo, da Strokovna svetovalna skupina meni, da glede na trenutno veljavne ukrepe ni strokovnih zadržkov, da bi imenovani zdravnik in zdravstvene komisije sprejemale odločitve samo na osnovi medicinske dokumentacije; če je treba, se lahko obravnave udeleži tudi zavarovanec. Glede na navedeno bo MZ predlagalo Vladi RS, naj Odlok preneha veljati. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je marca 2022 obrnil pobudnik, ki je želel opraviti pregled pri imenovanem zdravniku Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, vendar to, glede na veljavni Odlok o začasnem ukrepu pri izvajanju obveznega zdravstvenega zavarovanja zaradi preprečitve širjenja nalezljive bolezni covid-19 (Uradni list RS, št. 193/21, v nadaljevanju: Odlok), ni bilo mogoče. Odlok, ki je začel veljati 10. 12. 2021, je namreč določil, da imenovani zdravnik in zdravstvena komisija odločata o zadevah iz svoje pristojnosti na podlagi 81. in 82. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju le na podlagi razpoložljive dokumentacije. Z Odlokom je bilo določeno tudi, da utemeljenost ukrepa iz tega odloka na podlagi strokovnih mnenj preverja Vlada Republike Slovenije.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. Ob spremenjeni epidemiološki situaciji v državi in prenehanju veljavnosti večine ukrepov, ki so bili uveljavljeni z vladnimi odloki za zajezitev širjenja okužb, ni bilo več videti utemeljenega razloga, da v veljavi ostaja začasni ukrep, ki onemogoča zavarovancem, da opravijo pregled pri imenovanem zdravniku oziroma zdravstveni komisiji. Varuh je na Ministrstvo za zdravje (MZ) zato naslovil vprašanje, ali je že bila, in če, potem kdaj je bila preverjena utemeljenost ukrepa iz Odloka ter kakšno je bilo strokovno mnenje. Če po spremenjeni epidemiološki situaciji v državi in sprostitvi večine začasnih ukrepov za preprečevanje širjenja pandemije covid-19 še ni bila preverjena, je Varuh predlagal, naj se k temu pristopi.

MZ je predlogu Varuha sledilo. Strokovna svetovalna skupina ministra za zdravje za zajezitev in obvladovanje epidemije covid-19 je podala stališče glede utemeljenosti ukrepa, in sicer, da »glede na trenutno veljavne ukrepe ni strokovnih zadržkov, da bi imenovani zdravnik in zdravstvene komisije sprejemale odločitve samo na osnovi medicinske dokumentacije, če je potrebno se lahko obravnave udeleži tudi zavarovanec«. MZ je še sporočilo, da bo glede na navedeno predlagalo Vladi RS, da Odlok preneha veljati. 9.3-5/2022

Primer:

Zamude ZZS pri odločanju o pritožbah zoper odločbe o začasni nezmožnosti za delo

Tudi v letu 2022 je Varuh obravnaval posamezne primere zamud pri izdaji odločb o pritožbah o začasni nezmožnosti za delo.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZS) je Varuhu aprila 2022 v

okviru obravnavanja ene izmed takih pobud sporočil, da zdravstvena komisija trenutno nima zaostankov v zadevah odločanja o začasni nezmožnosti za delo in da odloča v predpisanem instruktorskem roku, tj. 8 dni. Vendar pa je iz prejetih pojasnil izhajalo, da ni bil spoštovan rok, v katerem mora imenovani zdravnik zdravstveni komisiji po prejemu pritožbe posredovati vso dokumentacijo o zavarovancu, vključno z izpodbijano odločbo (239. člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja), ter da je minilo več dni, preden je bila izdana drugostopenjska odločba odpremljena zavarovancu.

V nekaterih primerih prihaja tudi do protislovja, da za zavarovanca, ki ravna v skladu z odločitvijo imenovanega zdravnika in nastopi delo, zdravstvena komisija nato ugotovi, da je bil v obdobju, ko je delal, nezmožen za delo zaradi bolezni, zato je Varuh na to problematiko že opozarjal (Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 229). Nekateri razlogi (npr. odsotnost kadra, povečan pripad zadev in njihova kompleksnost) za prekoračitev instruktorskih rokov pri odločanju, ki jih navaja ZZZS, Varuh sicer lahko razume, vendar hkrati še vedno meni, da se breme zamud pri izdaji odločb ne sme prenesti na zavarovance, ki ostajajo v času, ko čakajo na odločitev o pritožbi, v negotovosti. 9.3-4/2022, 9.3-10/2022

Priporočilo št. 38: Varuh priporoča Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), naj sprejme ustrezne ukrepe glede odločanja o pritožbah zoper odločbe o začasni nezmožnosti za delo, na način, da pri odločanju ne bo več prihajalo do nepotrebnih zamud.

Primer:

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ni namesto delodajalca izplačal nadomestila delavcu

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije je pisal pobudnik, ki mu delodajalec v času odsotnosti zaradi bolezni ni izplačal nadomestil plače. Obrnil se je na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ta pa njegovi vlogi ni ugodil, saj naj bi predpisi omejevali možnosti neposrednega izplačila denarnega nadomestila za čas odsotnosti z dela na tiste primere, ko delodajalec vsem delavcem ni izplačal plač ali nadomestil. Varuh je v konkretnem primeru med drugim ugotovil kršitev ustavnih pravic do enakosti ter socialne varnosti, prav tako pa tudi kršitev pravic iz Evropske socialne listine.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je avgusta 2022 na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Območna enota Celje (prvostopenjski organ oziroma Enota Celje), vložil zahtevo za neposredno izplačilo nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela v obdobju odsotnosti. Njegov zahtevek je omenjena enota zavrnila z odločbo, saj da za to ni izpolnjen zakonski pogoj, in sicer delodajalec vsem

zaposlenim ni izplačal plač in nadomestil plač v zakonsko določenem oziroma pogodbeno dogovorjenem roku, kot naj bi to določal deseti odstavek 137. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).

Zoper omenjeno odločbo je pobudnik v zakonskem roku pri Enoti Celje vložil pritožbo.

Varuh je na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) ZZSZ posredoval svoje mnenje v omenjeni zadevi.

Prvostopenjski organ je kot ključni razlog za zavrnitev vloge pobudnika za neposredno izplačilo nadomestila plače zaradi bolezni navedel neizpolnjevanje pogoja iz desetega odstavka 137. člena ZDR-1. Pogoj, »da delodajalec vsem delavcem ne izplača plač in nadomestil plač v zakonskem oziroma dogovorjenem roku«, ne drži, saj naj bi bilo v izvedenem ugotovitvenem postopku ugotovljeno, da je delodajalec pobudnika nekaterim delavcem izplačal plače. Navedeno je prvostopenjski organ preverjal tako, da je pridobil podatke od Ministrstva za finance o oddaji IREK-obrazcev; ti so bili oddani, obveznosti pa niso bile poravnane, kar je pobudnik prijavil pristojnemu Inšpektoratu za delo (IRSD). Enota Celje je poskušala preveriti tudi pri posameznih zaposlenih, ali jim je delodajalec za meseca junij in julij 2022 izplačal plače, vendar na njen dopis nihče ni odgovoril. Dalje je delodajalca pozvala k predložitvi izjave o tem; ta se je odzval in predložil seznam oseb, ki so plačo za navedena meseca prejele. S tem naj ne bi bil izpolnjen pogoj za neposredno izplačilo nadomestila plače iz desetega odstavka 137. člena ZDR-1 in je bila zato pobudniku izdana zavrnilna odločba.

Odločanje v primeru pobudnika po mnenju Varuha pomeni kršitev materialnih zakonov, že omenjenega 137. člena ZDR-1, 28. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), vse to pa bi lahko vodilo do kršitve pobudnikovih pravic, zlasti enakosti, dostojanstva in socialne varnosti iz ustave ter tudi Evropske socialne listine, ki poleg pravice do socialne varnosti in zdravstvenega varstva zagotavlja tudi pravico do socialne in zdravstvene pomoči, do socialnih storitev ter varstva pred socialno izključenostjo in revščino.

Ob tem je Varuh ponovil že večkrat ugotovljeno. Deseti odstavek 137. člena ZDR-1 določa možnosti delavcev, ki jim delodajalci ne izplačajo nadomestila za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe. V takšnih situacijah se tisti delavci, ki jim delodajalci niso izplačali nadomestil, lahko obrnejo na ZZSZ, da jim neposredno izplača nadomestilo plače. Pri tem je ključno, da citirani člen ZDR-1 nikakor ne določa, da bi bilo za neposredno plačilo nadomestila treba, da delodajalec plač in nadomestil ne plača vsem delavcem. Navedena razlaga omenjenega člena ZDR-1 vodi v njegovo nepravilno uporabo in h kršitvam pravic delavcev. Varuh je še poudaril, da je delavec zdravstveno zavarovan za primer bolezni ali poškodbe. Obvezno zdravstveno zavarovanje in plačilo zavarovalne premije po ZZVZZ mu omogoča, da v času bolezni ali poškodbe prejme ustrezno nadomestilo, ki njemu in nje-

govi družini zagotavlja socialno varnost. Namen 137. člena ZDR-1 je ravno v tem, da delavec iz naslova zavarovalne premije prejme plačilo takrat, kadar mu delodajalec tega ne plača. Teleološke razlage ZDR-1 v povezavi z ZZVZZ ni mogoče zaobiti; 137. člen ZDR-1 zagotavlja socialno varnost delavcem v primerih odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe tako, kot jo določa ZZVZZ (predvsem 28. in 29. člen ter nadaljnji). Omenjeni zakon (ZZVZZ) določa pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Pri določanju pravic gre za zakonsko materijo; način uresničevanja posameznih pravic se skladno s tem istim zakonom lahko določi s splošnim aktom nosilca zdravstvenega zavarovanja in Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja (Pravila), s katerimi pa ni mogoče poseči na področje določanja posameznih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, pač pa se lahko določi le način uresničevanja posameznih pravic. Z omejitvijo možnosti neposrednega izplačila denarnega nadomestila za čas odsotnosti z dela na tiste primere, ko delodajalec vsem delavcem ni izplačal plač ali nadomestil, je po mnenju Varuha pravica do storitev iz obveznega zavarovanja nedopustno omejena in skrčena. Pri tem Pravila očitno posegajo v področje pristojnosti zakona, tako ZDR-1 kot ZZVZZ.

Tako bi v konkretnem postopku pobudnika in tudi v drugih sorodnih primerih bilo treba preveriti zakonsko izpolnjevanje pogojev 137. člena ZDR-1 in glede na ugotovitve skladnosti s tem členom priznati ali ne priznati pravice do neposrednega plačila nadomestila plače.

Bistveno za priznanje neposrednega plačila nadomestila pobudniku je, da je bil obvezno zdravstveno zavarovan (po ZZVZZ) in da mu nadomestila ni izplačal delodajalec. 137. člen ZDR-1 določa, da se izplačilo v tem primeru izvede na podlagi zahteve delavca, ki jo ta lahko vloži, če v osemdnevnem roku ne prejme pisnega obvestila delodajalca o njeni vložitvi, k temu pa mora predložiti pisni obračun delodajalca, iz katerega so razvidni podatki o zapadlem neplačanem nadomestilu plače.

Varuh je to svoje mnenje poslal pritožbenemu organu, vendar ga ta ni upošteval in je pritožbo pobudnika zavrnil kot neutemeljeno.

Pobudnik zdaj nima druge možnosti, kot da z vložitvijo tožbe na Delovno in socialno sodišče poskuša izpodbijati odločitev ZZS.

Odzivi pristojnih

ZZS je izrazil nestrinjanje s stališči Varuha. Menil je, da bi predlagana ureditev, ko bi lahko zavarovanec v vsakem primeru terjal neizplačilo neposredno od ZZS, utegnila povečati plačilno nedisciplino delodajalcev, jih vodila v zmanjšanje stroškov za računovodske službe ter zato v prenehanje izplačila nadomestila plače v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj bi to v vsakem primeru naredil ZZS. To bi bilo po mnenju ZZS tudi z organizacijskega stališča te institucije nemogoče.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) se je strinjalo s stališči ZZS.

Ministrstvo za zdravje (MZ) je odgovorilo, da bodo Varuhov predlog preučili in ga upoštevali v sklopu priprave sistemskih sprememb.

Varuh izraža ogorčenje, saj je o bistveno podobni problematiki v postopku odločanja o ustavni pritožbi že leta 2013 z odločbo št. Up-794/11-15 z 21. 2. 2013 odločilo Ustavno sodišče, ki je jasno zapisalo, da obvezno zdravstveno zavarovanje temelji na zavarovalniškem principu. Na tej osnovi si posameznik s plačilom prispevkov zagotavlja socialno varnost za primere bolezni, poškodbe, nosečnosti in poroda. Pri tem delodajalec le tehnično izvede izplačilo nadomestila, pozneje pa mu ZZZS ta sredstva povrne.

Morebitno neizplačilo plač preostalim delavcem, zavarovancem nima z odsotnim delavcem in njegovo pravico do nadomestila plače za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe nobene povezave, da ta delavec zaradi varstva svojih pravic dajatve ne bi smel uveljavljati od ZZZS, če te pač ne prejme od delodajalca.

Obravnavano pobudo je Varuh zaključil kot utemeljeno. Ugotovil je, da je ZZZS pobudniku kršil pravico do enakosti iz 14. člena Ustave RS, pravico do socialne varnosti iz njenega 50. člena in načelo, da je Slovenija socialna država iz 2. člena Ustave RS, prav tako pa tudi pravice iz Evropske socialne listine – spremenjene – MESL (do varstva zdravja iz 11. člena, do socialne varnosti iz 12. člena ter do socialne in zdravstvene pomoči iz 13. člena). Da se bodo kršitve v prihodnosti preprečile, Varuh od pristojnih terja spremembe. 9.3-14/2022

Priporočilo št. 39: Varuh priporoča ZZZS, naj se upravičencem, ki jim delodajalec v času odsotnosti zaradi bolezni ni izplačal nadomestil plače, zagotovi neposredno izplačilo denarnega nadomestila za čas odsotnosti z dela.

2.16.4.8 O pristojnosti Varuha do Zdravniške zbornice Slovenije, ko ta izvaja javna pooblastila, in o izvajanju strokovnih nadzorov od zbornice

V preteklem letu je Zdravniška zbornica Slovenije izpostavila, da Varuh glede nje nima pristojnosti, ki mu jih nalaga ustava in preostala zakonodaja. Varuh se z mnenjem Zdravniške zbornice Slovenije ne strinja.

Iz določbe 159. člena Ustave RS izhaja vloga Varuha, ki je v učinkovitem varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, kot najpomembnejše uresničevanje njegovega poslanstva. Člen je povezan s celotnim besedilom II. poglavja Ustave o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter tudi s III. poglavjem o gospodarskih in socialnih razmerjih. Varuh varuje človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov in skupin v navpičnem razmer-

ju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

Pravna podlaga za posredovanje Varuha glede ugotovljenih nepravilnosti nadzora izhaja iz prvega in drugega odstavka 71. člena ZZdrS, ki med drugim določa, da Zdravniška zbornica Slovenije v okviru svojih javnih pooblastil izvaja strokovni nadzor s svetovanjem. Pravna vprašanja, s katerimi smo se obrnili na Zdravniško zbornico Slovenije, predstavljajo tipične pravne dileme, ki bi se lahko (in ki se bodo po mnenju Varuha s precejšno verjetnostjo) tudi pojavile v konkretnih postopkih strokovnega nadzora s svetovanjem v prihajajočih mesecih. Ker v teh postopkih Zdravniška zbornica Slovenije izvaja javna pooblastila pa vprašanja, ki zadevajo izvrševanje te naloge (in med katere sodi tudi uporaba materialnega prava), spadajo pod 1. člen ZVarCP, ki določa, da Varuh človekovih pravic RS varuje človekove pravice v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Skladno s prej navedeno vlogo Varuha, da nosilce oblasti pravočasno spodbudimo k razmisleku o ustrezni zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, torej še preden do kršitev sploh pride, smo se obrnili tudi na Zdravniško zbornico Slovenije v okviru njihovega vsebinskega delovanja pri izvrševanju javnega pooblastila.

Varuh se ne more strinjati, da mu 6. in 9. člen ZVarCP ne dajeta pravne podlage, da zahteva pravno mnenje zavezanca v zvezi z določeno problematiko, potem ko je pristojnost Varuha že vzpostavljena. Menimo namreč, da se besedilo ZVarCP, ki govori o podatkih in informacijah, nanaša na vse vrste informacij in podatkov, med katere seveda sodi tudi informacija o pravnem mnenju zavezanca glede določene problematike. Tudi iz samega besedila zakona po mnenju Varuha ne izhaja, da bi zakonodajalec želel pravico Varuha, da zahteva podatke in informacije, ki so potrebni za učinkovito izvajanje naše naloge pri zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin in med katere nedvoumno sodi tudi pravna opredelitev do določene problematike, omejiti. Varuh lahko učinkovito, skrbno in meritorno varuje človekovo dostojanstvo, raziskuje domnevne kršitve in podaja mnenja, poročila in priporočila drugim državnim organom, kako izboljšati uresničevanje človekovih pravic namreč le, če lahko zagotovi sodelovanje in odzivnost vseh relevantnih deležnikov.

Primer:

Zdravniška zbornica je nepravilno postopala pri izvedbi izrednega strokovnega nadzora s svetovanjem

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije se je preko odvetnice obrnila hči in skrbnica bolnice. Na Zdravniško zbornico je bil vložen predlog za nadzor strokovnosti zdravljenja njene mame. Odbor za strokovno-medicinska vprašanja zbornice je pridobil pojasnila zdravnika mame in zaključil, da ne ugotavlja strokovne napake pri zdravljenju mame in da zato potrebe po izrednem strokovnem nadzoru ni, o čemer je z dopisom obvestil odvetnico predlagateljice (hči) nadzora. Odločitve ni želel obrazložiti niti ni dovolil vpogle-

da v dokumente, ki jih je pridobil v okviru odločanja o strokovnem nadzoru. Varuh je v postopku ugotovil več kršitev in nepravilnosti zbornice, predvsem Zakona o zdravstveni dejavnosti in Zakona o splošnem upravnem postopku.

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v imenu in po pooblastilu stranke, ki je hči in skrbnica mame, pisala odvetnica. Hči je za svojo mamo pri Zdravniški zbornici (ZZ) preko odvetnice predlagala uvedbo izrednega strokovnega nadzora s svetovanjem. Iz odgovora ZZ naj bi izhajalo, da ZZ na predloge pacientov po izvedbi strokovnega nadzora ni vezana. Redni strokovni nadzor se namreč izvaja skladno z letnim programom dela ZZ, izredni pa zgolj na zahtevo ministra za zdravje. Strokovni nadzor se vedno izvede v javnem interesu, zato naj predlagateljica ne bi imela pravice do vpogleda v dokumente v zvezi s strokovnim nadzorom, ki jih je odbor pridobil v okviru odločanja o predlogu za izvedbo nadzora zdravljenja mame predlagateljice. Navedeno naj bi po mnenju odvetnice pomenilo kršitev načela kontradiktornosti in zgolj enostransko, pavšalno in neobrazloženo postopanje ZZ. K pismu Varuhu je odvetnica priložila odgovor ZZ. Prosila je za posredovanje Varuha.

Varuh se je za seznanitev z **vsemi okoliščinami** odločanja v konkretnem primeru večkrat obrnil na ZZ.

ZZ je odgovorila, da je primer obravnaval Odbor za strokovno-medicinska vprašanja pri Zdravniški zbornici (Odbor), ki naj bi bil v skladu s Pravilnikom o strokovnem nadzoru s svetovanjem (Pravilnik) pristojen za sprejem odločitve, ali bo izveden strokovni nadzor s svetovanjem. Po pridobitvi mnenja zdravnika je ta Odbor odločil, da ne ugotavlja elementov strokovne napake pri zdravljenju in da zato ni potrebe po izvedbi izrednega strokovnega nadzora. O tem je Odbor z dopisom seznanil predlagateljico nadzora, ki je nato zahtevala obrazložitev take odločitve s pravnim poukom in tudi pojasnila zdravnika v postopku odločanja o strokovnem nadzoru. ZZ je še pojasnila, da je predlagateljico seznanila, da izvedba strokovnega nadzora ni pravica pacientov ali svojcev, pač pa njihove vloge štejejo le kot predlogi za uvedbo postopka, o čemer Odbor odloča po uradni dolžnosti. Predpisi naj ne bi nikjer določali, da se odločitev o uvedbi ali neuvredbi nadzora predlagatelju obrazloži. Dalje je ZZ zapisala, da predlagatelj nima pravice do vpogleda v dokumente, ki jih Odbor pridobi v okviru odločanja o predlogu za izvedbo nadzora in da bo predlagateljici dovolila seznanitev z varovanimi podatki takoj, ko bo prejela navedbo pravne podlage. Odbor opravi preliminarno presojo dejstev, o samem nadzoru oziroma njegovi izvedbi pa odloča izvršni odbor ZZ, kot je zapisano v šestem odstavku 78. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej).

V nadaljevanju je ZZ še zapisala, da je že leta 2018 Ministrstvu za zdravje (MZ) poslala predlog novega Pravilnika o strokovnem nadzoru s svetovanjem na področju opravljanja zdravniške službe, vendar MZ po usklajevanju kljub številnim pozivom ZZ ni podalo soglasja za omenjeni pravilnik.

Varuh se s pojasnili ZZ ne strinja in jo je seznanil s svojim stališčem v tej zadevi.

O sprejemu pravne podlage za izvajanje izrednih strokovnih nadzorov s svetovanjem

ZZDej v delu, ki ureja strokovni nadzor s svetovanjem, ni dovolj jasen, nena zadnje bi po tretjem odstavku njegovega 78. člena v povezavi s 45. členom ZZDej-K moral to s predpisom urediti minister za zdravje, kar pa pet let po sprejemu ZZDej-K ni bilo storjeno. Varuh izpostavlja, da to ni v skladu z vsebino določbe 2. člena Ustave RS, ki je neposredno povezana z načelom pravne varnosti.

O pristojnosti Varuha

ZZ je v svojem odgovoru Varuhu vztrajala, da je Odbor za strokovno-medicinska vprašanja po 78. členu ZZDej oziroma po Pravilniku pristojen organ za odločitev o začetku strokovnega nadzora. ZZ je še zapisala, da očitno obstaja nerazumevanje glede pravne ureditve strokovnih nadzorov in da meni, da morda ni ustrezno, da Varuh zavzema stališče glede (ne)pristojnosti posameznih organov zbornice, kadar te pristojnosti izhajajo že iz predpisov. Varuh pojasnjuje, da so pristojnosti Varuha določene z Ustavo in z Zakonom o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Pri tem je povsem jasno, da ZZ kot nosilka javnega pooblastila spada v okvir pristojnosti in nadzora Varuha in s tem v povezavi Varuh lahko podaja svoje ugotovitve, stališča in mnenja.

Glede pristojnega organa za uvedbo in izvajanje izrednega strokovnega nadzora s svetovanjem

78. člen ZZDej v šestem odstavku določa, da se postopek strokovnega nadzora s svetovanjem začne s sklepom o začetku nadzora, ki ga izda pristojni organ zbornice ali strokovnega združenja. Kateri so organi ZZ, določa 7. člen Statuta ZZ (Statut). **Organi zbornice so s tem izrecno določeni.** Odbor za strokovno-medicinska vprašanja, ki naj bi bil po mnenju ZZ pristojen za izredni strokovni nadzor s svetovanjem, deluje le v okviru izvršnega odbora ZZ in je torej le njegov organ. Delegacija na podorgan ni zakonita, pristojen za odločanje je pač organ ZZ, ki je v pravilih (Statut, ZZdej) določen, in le njegov predstojnik je podpisnik – sicer, lahko na pododboru (Odbor za strokovno medicinska vprašanja) pripravljenih aktov. Pristojnost je nenazadnje osnovni element formalne zakonitosti in zato njeno neupoštevanje pomeni tudi absolutno bistveno kršitev pravil postopka po 237. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) ter pomeni tudi razlog za odpravo odločitve.

Da je nujno pri strokovnem nadzoru s svetovanjem uporabiti določila ZUP, izhaja iz 87.c člena ZZdej, ki v drugem odstavku določa, da pri izvajanju nalog iz tega člena (med naštetimi je tudi strokovni nadzor s svetovanjem) zbornica ali strokovno združenje upošteva zakon, ki ureja splošni upravni postopek, in zakon, ki ureja upravni spor. Zoper odločitev zbornice oziroma stanovskega združenja je dovoljena pritožba na ministrstvo, pristojno za zdravje, je še zapisano v tem členu.

O izvajanju strokovnega nadzora

V konkretnem primeru postopek nadzora ni bil izveden na s predpisi predviden način. Odbor za strokovno-medicinska vprašanja je pridobil pojasnila zdravnika in se po tem odločil, da ne ugotavlja elementov strokovne napake in da potrebe po izvedbi strokovnega nadzora s svetovanjem ni, o čemer je z dopisom seznanil predlagateljico nadzora, po odvetnici. Neizpodbitno dejstvo je, da je Odbor uvedel in začel postopek nadzora (pridobil je pojasnila zdravnika in presojal navedbe v prijavi), vendar ni ugotovil elementov strokovne napake, zato je zaključil, da potreb po izvedbi strokovnega nadzora ni. **Postopek strokovnega nadzora je bil dejansko izveden, vendar ne skladno z ZUP in ZZDej.** Postopek je vodil nepristojen organ, ni bil izdan sklep o začetku postopka nadzora, ni bilo podanega poročila komisije o ugotovitvah strokovnega nadzora s svetovanjem predsedniku ZZ ali strokovnega združenja, kot je zapisano v prvi alineji šestega odstavka 79. člena ZZDej. Postopek tudi ni bil zaključen z morebitno odreditvijo ukrepov predsednika ZZ ali strokovnega združenja. Zaradi uporabe ZUP in tudi sicer dalje ni mogoče postopka končati kar »po domače« z dopisom; začet postopek je treba bodisi ustaviti (če je uveden po uradni dolžnosti in ni pogojev za ukrepe) ali pa izdati odločbo po potrebnih ureditvi stanja oziroma kot odgovor na zahtevo po nadzoru. Vse te upravne akte mora izdati pristojni organ ZZ z vsemi sestavnimi deli po ZUP in ob upoštevanju njegovih načel.

O seznanitvi s podatki, pridobljenimi v okviru odločanja o izvedbi izrednega strokovnega nadzora s svetovanjem

Varuh se strinja s stališči ZZ, da gre za varovane podatke, ki jih lahko pridobi posameznik, na katerega se podatki nanašajo, ali pa njegov pooblaščenec z ustreznim pooblastilom za to. Vendar bi od ZZ pričakovali, da navedeno jasno in nedvoumno sporoči, ne pa da je predlagateljici nadzora odgovorila, da predlagatelj strokovnega nadzora s svetovanjem nimajo pravice do vpogleda v dokumente, ki jih odbor pridobi v okviru odločanja o predlogu za izvedbo nadzora in da naj sporoči pravno podlago, na kateri zahteva vpogled v dokumentacijo. Smiselno enako je ZZ odgovorila tudi Varuhu aprila letos. Nato pa je ZZ v odgovoru Varuhu junija letos, ko smo jo o tem izrecno povprašali, dodala, da ima posameznik vedno pravico do vpogleda v lastne osebne podatke, in zapisala, da bi pojasnila zdravnika lahko razkrila osebi, katere osebni podatki so zajeti v pojasnilih zdravnika, tj. mami. Slednja pa da ni ne sama ne morebiti preko pooblaščenca podala zahteve za seznanitev z lastnimi osebnimi podatki, in torej bistvo problema tiči v tem, česar pa na takšen način ZZ ni sporočila predlagateljici izrednega strokovnega nadzora, kar Varuh prav tako ocenjuje kot neustrezno ravnanje ZZ. Po mnenju Varuha bi morala ZZ najmanj z upoštevanjem dobrega upravljanja predlagateljici pojasniti, kako lahko pride do zelenih podatkov, ne pa obratno, ko se že z odgovorom ZZ vzbuja dvom o ustreznosti izvedbe nadzora in namen prikrivanja podatkov.

O vnaprej določenem številu strokovnih nadzorov

Število vnaprej določenih strokovnih nadzorov, ki jih ZZ glede na razpoložljive finančne vire ob sklenjeni pogodbi o izvajanju in financiranju nalog iz javnega pooblastila, sklenjeni z MZ, lahko izvede, kar je ZZ navedla v enem izmed odgovorov Varuhu, ne more in ne sme biti opravičilo za morebitno ne izvedbo strokovnega nadzora.

Mnenje Varuha

Varuh je zaključil, da je bilo v konkretnem obravnavanem primeru strokovnega nadzora povzročenih več kršitev in nepravilnosti, ki so navedene že zgoraj.

O tem je Varuh obvestil ZZ, Ministrstvo za zdravje in Upravno inšpekcijo pri Inšpektoratu za javni sektor, od katerih pričakuje, da bodo storili vse potrebno, da bo ZZ v konkretnem primeru in tudi v prihodnje postopala skladno s predpisi in da do kršitev ne bo prihajalo več.

Varuh poudarja, da mora država z ustreznimi ukrepi zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva. Pri tem kakovostno zdravljenje in ustrezen nadzor ključna elementa javnega zdravstva v njegovi skrbi za posameznika. Še tako strokovno, kakovostno in varno delo izvajalcev zdravstvene dejavnosti pa lahko javnost utrjuje v sumu, da zdravljenje ni bilo ustrezno, če nadzora ni, je nepregleden ali celo neskladen s predpisi, kar se je izkazalo v konkretnem primeru. 9.4-15/2022

Priporočilo št. 40: Varuh priporoča Zdravniški zbornici Slovenije, naj pri primerih, v katerih je bil vložen predlog za nadzor strokovnosti zdravljenja, svoje odločitve sprejema transparentno in jih ustrezno obrazloži.

2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev

Glede na svoje dejavnosti na področju socialnih zadev v nadaljevanju Varuh izpostavlja posamezne primere, ki kažejo tudi na širšo problematiko na področju socialnega varstva, in zato v zvezi z njimi daje tudi priporočila.

2.17.4.1 **Prepoved posegov v pridobljene pravice – nedopustni posegi v že pridobljeno pravico do osebne asistencije**

Varuh je večkrat opozoril, da morajo biti vse določbe zakonov v Republiki Sloveniji in njihova razlaga skladni z ustavo. V pravni državi je torej predvidljivost vedenja in ravnanja vrednota, ki naj bo kar najbolj uresničevana. Če se torej posamezniki pravilno zanesejo na njihov, od države določen pravni in dejanski status in so na to uravnali svoja ravnanja, državni organ pa je to enostavno prezrl v njihovo škodo, je bilo s tem nadvse očitno prekršeno varstva zaupanja v pravo. Pravna predvidljivost je tudi v neposredni zvezi s pravičnostjo. Takšen primer je denimo tudi nedopustnost poseganja v pravico posameznika do osebne asistencije, če takšna možnost ni vnaprej predvidena v zakonu.

Primer:

V že pridobljene pravice se lahko posega le izjemoma, in to na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) ni skladno z določbo 158. člena Ustave RS, če se posega v že pridobljene pravice posameznikov do osebne asistencije, če takšna možnost ni v zakonu naprej predvidena. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je takšno stališče sprejelo oziroma je prekinilo izvedbo postopkov ponovne ocene po 22.a členu Zakona o osebni asistenci. Iz enakih razlogov po mnenju Varuha tudi ni sprejemljivo zniževanje obsega pravice do osebne asistencije v primerih, ko ob enaki zakonski ureditvi vsebine pravice posameznik, ki se mu je zdravstveno stanje izboljšalo, zaprosi za večji obseg pravice. V tem delu MDDSZ predloga Varuha ni upoštevalo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v obravnavo prejel več pobud, ki so se nanašale na ponovno oceno upravičenosti do osebne asistencije (OA), skladno z določbo 22.a člena Zakona o osebni asistenci (ZOA).

Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) že leta 2021 predstavil svoje stališče do določbe 22.a člena ZOA in ponovne ocene upravičenosti osebe do OA, ki jo je uveljavil. Takrat je Varuh

opozoril na nevarnost, da bi prišlo do posega v pravice nekaterih uporabnikov.

Z zadnjo novelo ZOA se namreč niso spreminjale določbe 2., 6. in 7. člena, ki opredeljujejo definicijo OA, upravičence do OA in storitve OA. Po mnenju Varuha ni podana zakonska podlaga za poseganje v s pravnomočnimi odločbami že priznane in pridobljene pravice do OA. Po mnenju Varuha pravnomočnost razmerja posameznika štiti glede že pridobljenih pravic, razen v primerih, ko zakon določa drugače.

Ustavno sodišče RS v Odločbi št. U-I 86/96 z 12. 12. 1996, ki se sicer nanaša na drug predpis, navaja, da »/n/i v skladu z Ustavo ureditev, ki ne zagotavlja, da bi bile odločbe o /zmanjšanju obsega pravice/ izdane vsem upravičencem pred dnem, ki je določen oziroma v okviru zakonskega roka izbran za dan uveljavitve tega zmanjšanja in s tem ne preprečuje izdaje teh odločb naknadno, s povratnim učinkom«. V isti odločbi Ustavno sodišče RS tudi navaja, da »/s/preminjanje ureditve samo po sebi ne nasprotuje ustavnim načelom pravne države in drugim ustavnim določbam. Zoženje oziroma zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, kadar se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi take zakonske spremembe.« V 47. točki obrazložitve iste odločbe Ustavno sodišče RS ob presoji ustavnosti posega v drugo pravico navaja, »da je /.../ mogoče v upravnem postopku dokončno odločbo o pravicah /.../ razveljaviti /.../, če je bil z njo prekršen materialni zakon v korist posameznika«, in dalje, da »/t/akšna ureditev ni v nasprotju z načeli pravne države, saj omenjena določba že vnaprej sporoča, da bo po nadzorstveni pravici razveljavljena dokončna odločba, če se bo po njeni dokončnosti ugotovilo, da je bila posamezniku priznana pravica, ki mu po zakonu ne pripada«.

Tako po mnenju Varuha sicer ni sporna zakonska ureditev, ki opredeljuje možnost ponovne presoje pravnomočnih odločb tudi za primere različnih zlorab pri pridobivanju pravice, vendar pa mora biti takšna ponovna presoja v zakonu predvidena vnaprej. Takšne ponovne presoje ZOA do uveljavitve novele ne ureja, zato po mnenju Varuha poseganje v pravnomočne odločbe, izdane pred uveljavitvijo novele, ne more biti skladno z določbo 158. člena Ustave RS.

Po mnenju Varuha se tudi določba 22. člena ZOA, ki je veljala že pred uveljavitvijo novele, lahko razume zgolj na način, da je ponovno odločanje o pravici možno le ob spremembi okoliščin, ki pravico utemeljujejo, torej praviloma v primerih izboljšanja ali poslabšanja zdravstvenega stanja uporabnika oziroma okoliščin, ki so priznanje pravice narekovale, nikakor pa to ne more biti podlaga za zmanjševanje obsega pravice pri posamezniku z nespremenjenimi ali celo poslabšanimi relevantnimi okoliščinami.

MDDSZ stališča Varuha ni sprejelo (brez obrazložitve) in je že začelo postopke priprave in izvedbe ponovne ocene po 22.a členu ZOA. Po nastopu nove Vlade RS v letu 2022 je MDDSZ po opozorilih Varuha sicer zaustavilo postopke ponovne ocene upravičenosti do OA po 22.a členu ZOA, se je pa tovrstno po-

novno ocenjevanje še vedno izvajalo v primerih, ko so posamezni upravičenci zaprosili za večji obseg priznanih pravic zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja.

Po mnenju Varuha je enako sporna kot ponovna ocena upravičenosti do OA po uradni dolžnosti tudi ponovna ocena upravičenosti do OA v primerih, ko upravičenec zaprosi za povečanje že priznanega obsega OA, pa mu je dejanski obseg zmanjšan, čeprav ni prišlo do spremembe (izboljšanja) stanja upravičenca do osebne asistencije. Po mnenju Varuha namreč zmanjšanje že priznane pravice do OA utemeljuje edino izboljšanje zdravstvenega stanja.

Zato je Varuh MDDSZ predlagal, naj navedeno stališče upošteva pri vseh istovrstnih zadevah, pri katerih bo MDDSZ prejelo pritožbo posameznikov zaradi zmanjšanja obsega OA, ter naj MDDSZ vsem centrom za socialno delo posreduje navodilo, da gre v primerih vložene vloge za povečanje obsega OA za vloge, pri katerih se odloča zgolj o tem, ali se vlogi ugotovi in se obseg OA poveča ali jo zavrne, torej se obseg že priznane OA ne poveča, hkrati pa pri tem odločanju ne sme priti do kakršnegakoli zmanjšanja obsega že priznanega števila ur OA (razen seveda v primeru izboljšanja zdravstvenega stanja). MDDSZ predloga Varuha za zdaj še ni sprejelo, ga pa tudi ni argumentirano zavrnilo. (9.6-31/2022)

Priporočilo št. 41: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj upošteva stališče Varuha, da pri ponovni oceni upravičenosti do osebne asistencije, ko upravičenec zaprosi za povečanje že priznanega obsega osebne asistencije in ko pride do ponovne ocene do upravičenosti do osebne asistencije, ne pride do zmanjšanja obsega osebne asistencije, čeprav ni prišlo do spremembe (izboljšanja) stanja upravičenca. Po mnenju Varuha namreč zmanjšanje že priznane pravice do utemeljuje edino izboljšanje zdravstvenega stanja. To velja pri vseh istovrstnih zadevah, pri katerih bo MDDSZ prejelo pritožbo posameznikov zaradi zmanjšanja obsega osebne asistencije. MDDSZ naj vsem centrom za socialno delo posreduje navodilo, da gre v primerih vložene vloge za povečanje obsega osebne asistencije za vloge, pri katerih se odloča zgolj o tem, ali se vlogi ugotovi in se obseg osebne asistencije poveča ali pa se vloga zavrne, torej se obseg že priznane osebne asistencije ne poveča, hkrati pa pri tem odločanju ne sme priti do kakršnegakoli zmanjšanja obsega že priznanega števila ur osebne asistencije (razen seveda v primeru izboljšanja zdravstvenega stanja).

Primer:

Daj – dam ni enako kot daj – daj

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je sicer mogoče znižati obseg že priznane pravice do osebne asistence, če se posamezniku omogoči druga, po obsegu potrebne pomoči primerljiva storitev, kot poseg v določbe 14. in 50. člena Ustave RS pa bi lahko bila pripoznana ureditev, v kateri se poseg v že priznano pravico omogoča brez vsaj približno sorazmerne nadomestitve potrebne pomoči v sklopu druge storitve. Hkrati bi lahko bila v nasprotju z določbo 22. člena Ustave RS ureditev, ki posamezniku ne bi omogočala, da s pravnim sredstvom uveljavlja svoj pogled, da mu priznanega obsega osebne asistence ne bi smeli zmanjševati (v takšnem obsegu) zaradi uporabe storitve, ki posamezniku sicer prinaša dobrobit, a v ničemer (ali v pretežnem) ne nadomesti potreb, zaradi katerih mu je bila pravica do osebne asistence v prvi vrsti priznana.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) so pobudniki seznanili s položajem osebe, ki ji je odobrena pravica do osebne asistenta po Zakonu o osebni asistenci (ZOA), a se ji ta zmanjšuje za obseg ur vključenosti v vzgojno-izobraževalni program (9. člen ZOA). Varuh je sicer nekatere pomisleke v zvezi z navedenim členom imel že v preteklosti, tokrat pa so bile okoliščine drugačne: upravičenec do osebne asistence je bil vključen v izobraževalni program na daljavo in nima z vključitvijo v izobraževalni proces zagotovljene nobene fizične pomoči.

Varuh je na težavo opozoril Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je ni prepoznalo, kljub temu, da ni pojasnilo, kakšna je vsebinska razlika, ki utemeljuje razlikovanje med položajem upravičenca do osebne asistence, ki ni vključen v izvajanje vzgojno-izobraževalnega programa iz 9. člena ZOA, in položajem upravičenca, ki sicer je vključen v izvajanje takšnega vzgojno-izobraževalnega programa, vendar na daljavo, kar pomeni, da od izvajalca programa posameznik ni deležen nikakršne fizične pomoči, ki jo sicer zagotavljajo osebni asistenti. Določba 50. člena Ustave RS v povezavi s 14. členom Ustave RS namreč terja, da se podobni položaji posameznikov obravnavajo podobno in različni različno. Pri tehtanju podobnosti in razlik med položaji različnih oseb je po mnenju Varuha vedno treba upoštevati predvsem dejansko vsebino – v konkretnih primerih, koliko pomoči mora posameznik dejansko prejeti z »nadomestno« storitvijo iz 9. člena ZOA, da se še lahko šteje, da je podana sorazmernost med prejetim in posegom v že priznan obseg pravice do fizične pomoči osebne asistenta.

Varuh je MDDSZ izrecno zaprosil tudi za pojasnilo, kako lahko posameznik uveljavlja svoje pravice v primeru, kot je konkretni, ko se sicer strinja z odločbo o priznanju pravice do osebne asistence, zoper katero ima na voljo pravno sredstvo, ne strinja se pa z izvedbenim načrtom, v katerem je opredeljeno znižano število ur.

MDDSZ, povzeto v bistvenem, pojasnjuje, da je posameznik na podlagi veljavnih predpisov, ki opredeljujejo izvajanje osebne asistencije, seznanjen, da bo moral vključenost v druge storitve, ki so financirane iz javnih sredstev, odšteti od priznanih ur osebne asistencije na podlagi odločbe. Zaradi navedenega pravno varstvo zoper izvedbeni načrt ni možno, saj gre dejansko za izvajanje pravice, ki mu je priznana z odločbo. MDDSZ sporoča še, da je tudi za posameznika, ki se šola na domu, šoli plačano financiranje programa, v katerega je posameznik vključen. Zato je ustrezen način izvajanja programa dolžna zagotoviti šola oziroma izvajalec vzgojno-izobraževalnega programa.

Pomnenju Varuha bi posameznik, ki meni, da mu je zaradi vključenosti v vzgojno-izobraževalni program, ki se izvaja na daljavo ali na domu, ali v drugih primerih, ko meni, da mu je zaradi uporabe določbe 9. člena ZOA neutemeljeno znižan že priznani obseg zagotovljene pomoči osebne asistencije, moral imeti možnost, da svoje stališče uveljavlja s pravnimi sredstvi. Samo dejstvo, ki po mnenju Varuha sicer ne bi smelo prevladati pri utemeljevanju poseganja v pravice upravičenca do osebne asistencije, da izvajalec vzgojno-izobraževalnega programa prejme sredstva tudi za izvajanje šolanja na domu, pa se potem lahko skupaj z vsemi preostalimi dejstvi, skladno s presojo odločajočega organa, obravnava v postopku glede vloženega pravnega sredstva.

Varuh je s svojim stališčem seznanil pobudnike in jim predstavil možnosti uveljavljanja pogleda s pravnimi sredstvi, pri čemer bi se lahko ugotovilo, ali morda v upravnem postopku prihaja do nepravilne razlage določbe 9. člena ZOA ali pa bi lahko bila ta določba v nasprotju z Ustavo RS. Pobudniki so nas seznanili, da so se že obrnili na Ustavno sodišče RS. (9.6-44/2022)

Priporočilo št. 42: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se omogoči, da bi posameznik, ki meni, da mu je zaradi vključenosti v vzgojno-izobraževalni program, ki se izvaja na daljavo ali na domu, ali v drugih primerih, ko meni, da mu je zaradi uporabe določbe 9. člena ZOA neutemeljeno znižan že priznani obseg zagotovljene pomoči osebne asistencije, moral imeti možnost, da svoje stališče uveljavlja s pravnimi sredstvi. Po mnenju Varuha je sicer mogoče znižati obseg že priznane pravice do osebne asistencije, če se posamezniku omogoči druga, po obsegu potrebne pomoči primerljiva storitev. Kot poseg v določbe 14. in 50. člena Ustave RS bi lahko bila pripoznana ureditev, v kateri se poseg v že priznano pravico omogoča brez vsaj približno sorazmerne nadomestitve potrebne pomoči v sklopu druge storitve.

2.17.4.2 Prepoved ponovne presoje v pravnomočnih zadevah – ponovna ocena upravičenosti do osebne asistence

Uvodoma izpostavljam, da gre za logično nadaljevanje prejšnjega razdelka, ki je vezano na prepoved posegov v pridobljene pravice. Zahteva po spoštovanju pravnomočnosti, ki je sama po sebi v obliki ustavnega načela določena v 158. členu, je tudi sestavni del pravice do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odst. 23. člena ustave. Del te pravice je tudi pravilo o prepovedi ponovnega odločanja o isti stvari, saj je šele s tem omogočeno, da se stranke lahko zanesejo na odločitev sodišča. Ob poseganju v pridobljene pravice je treba izpostaviti tudi prepoved *reformatio in peuis*, ki v našem pravnem prostoru velja za nepogrešljivo sestavino vladavine prava. Bistvo prepovedi *reformatio in peuis* je, da posameznik ne sme priti v slabši položaj samo zato, ker je uporabil določeno pravico oziroma ker je bilo pravno sredstvo vloženo samo v njegovo korist. Njen namen je preprečiti, da bi posameznik opustil uveljavljanje kakšne pravice oziroma vložitev pravnega sredstva zgolj zaradi bojazni, da bo izid postopka zaradi vložitve zanj manj ugoden. Namen pravnomočnosti je zagotoviti pravno varnost in zaupanje v pravo. Namen pravnomočnosti je tudi nespremenljivost pravnih razmerij, opredeljenih s pravnomočno odločbo, sodbo ali sklepom državnega organa.

Primer:

Ponovna ocena upravičenosti do osebne asistence

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije so kršene pravice iz 158. člena Ustave RS upravičencu do osebne asistence, če se mu obseg pravnomočno priznane osebne asistence zmanjša, ne da bi pri tem prišlo do izboljšanja zdravstvenega stanja ali spremembe drugih okoliščin na strani upravičenca, ki bi utemeljevale določitev novega, nižjega obsega. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je stališče sprejelo vsaj toliko, da je zaustavilo postopke ponovne ocene, ki so se začeli izvajati.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se od leta 2021 ukvarja tudi z vprašanjem ponovne ocene upravičenosti do osebne asistence (OA), skladno z določbo 22.a člena Zakona o osebni asistenci (ZOA), uveljavljeno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 172/2021 z 29. 10. 2021; ZOA-B), veljavne od 13. 11. 2021.

Eno izmed temeljnih ustavnopravnih načel glede spoštovanja temeljnih človekovih pravic je, da se ne sme posegati v pridobljene pravice. V primeru protiustavnih posegov v pridobljene pravice gre namreč tudi za kršitev določb 2., 14. in 22. člena Ustave RS. Vsako poseganje v pridobljene pravice posameznikov, vezane na pravni status za nazaj (*ex tunc*), je namreč lahko protiustavno in krši temeljne človekove pravice. Smisel te ustavne prepovedi je zagotavljanje bistvene prvine pravne države, tj. pravne varnosti, ter s tem ohranjanje in utrjevanje zaupanja v pravo (2. člen Ustave RS) U-I-6/15-23, Up-33/15-32 in Up-1003/15-27.

Dopustnost poseganja v pridobljene pravice je treba presoditi z vidika splošnih pogojev, ki jih ustava določa za omejevanje človekovih pravic. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena Ustave Republike Slovenije človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi. Omejitev pridobljenih človekovih pravic mora slediti ustavno dopustnemu cilju, da bi bila omejitev skladna s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave RS). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega: primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu besede (U-I-18/02).

Po mnenju Varuha ni sporna zakonska ureditev, ki opredeljuje možnost ponovne presoje pravnomočnih odločb, vendar mora biti takšna ponovna presoja v zakonu predvidena vnaprej. Takšne ponovne presoje ZOA do uveljavitve ZOA-B ne ureja, zato **po mnenju Varuha poseganje v pravnomočne odločbe, izdane pred uveljavitvijo ZOA-B, ne more biti skladno z določbo 158. člena Ustave RS.**

Navedeno pa je po mnenju Varuha treba upoštevati tudi v postopkih odločanja o pravici do OA po drugem odstavku 22. člena ali po tretjem odstavku 22.a člena ZOA, ki določata postopanje v primeru spremembe, ki lahko vpliva na upravičenost do OA ali njen obseg, in paziti, da se pri posameznikih, ki se jim je zdravstveno stanje poslabšalo, ne izvede »prikriti« poseg v pravice s tem, da se opravi nova ocena, po novih kriterijih, ki pripeljejo do zmanjšanja obsega pravice. Zato je Varuh **predlagal, naj se v primerih vložene vloge za povečanje obsega OA za vloge odloča zgolj o tem, ali se vlogi ugotovi in se obseg OA poveča ali pa se vloga zavrne, torej se obseg že priznane OA ne poveča** (oziroma obratno, ko bi bilo v postopku zatrevano, da se je posamezniku zdravstveno stanje izboljšalo), hkrati pa naj pri takšnem odločanju ne prihaja do kakršnegakoli zmanjšanja obsega že priznanega števila ur osebne asistencije. Po mnenju Varuha spremenjene okoliščine iz drugega odstavka 22. in tretjega odstavka 22.a člena ne morejo predstavljati spremembe v stališčih izvedencev, ki ob povsem enakih zakonskih določbah vsebino pravice razumejo drugače.

Varuh je v sklopu obravnave pobud vse centre za socialno delo (CSD) pozval k pojasnilu nekaterih vprašanj v zvezi s postopki ponovne ocene. Iz odgovorov se je Varuh med drugim seznanil z dejstvom, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) maja 2022 pripravilo seznam oseb po posameznih CSD-jih, ki naj bodo ponovno ocenjeni najprej (seznam), zato so vsi CSD-ji sledili seznamu. CSD-ji tudi niso znali pojasniti, kako je seznam sploh nastal in kakšni kriteriji so bili uporabljeni. Eden od CSD-jev je menil, da je bil seznam pripravljen na podlagi časa začetka uveljavljanja pravice in na podlagi spremenjenih okoliščin, predvsem zdravstvenega stanja, eden od CSD-jev pa je pojasnil, da so bile na seznamu zgolj osebe s težavami v duševnem zdravju.

Varuh v več krogih pisne komunikacije in v daljšem osebnem razgovoru z osebami na MDDSZ, ki so seznam pripravile, lahko zaključil le, da pri izbiri oseb, umeščenih na seznam, ni bilo predhodnih jasnih kriterijev. Varuh lahko na podlagi vseh ugotovitev zaključi še, da je bila očitno večja verjetnost, da se na seznamu za prvi krog ponovne ocene pojavijo osebe, ki niso bile (zgolj) gibalno ovirane, v veliki meri osebe z motnjami v duševnem zdravju ali razvoju. Jasno je tudi, da izbira ni bila naključna in je bilo v postopek izbire dejansko vloženo kar nekaj dela, kar pa se nikakor ne odraža pri rezultatih. **Poleg zaznane možnosti, da so bile »na udaru« v večji meri osebe z motnjami v duševnem zdravju ali razvoju**, izstopajo tudi izjemne razlike pri razmerju oseb, izbranih za prvi krog ponovne ocene, in vsemi upravičenci glede na območje njihovega bivanja. Varuh v tem delu sicer ni opravil podrobnejše analize, a že površen pregled je pokazal, da je bilo npr. na območju CSD Ljubljana v prvi krog uvrščenih manj kot 0,5 odstotka (2/526) vseh upravičencev, na drugi strani pa npr. na območju CSD Posavje malenkost več kot 12 odstotkov (12/98) vseh upravičencev. Torej je bila »obremenjenost« nekaterih območij s ponovno oceno najmanj 30-krat tolikšna kot na drugih območjih. Po mnenju Varuha je bila opravljena izbira upravičencev, pri katerih naj bi bila ponovna ocena izvedena v prvem krogu, v najboljšem primeru povsem samovoljna, v najslabšem pa morda celo diskriminatorna.

Varuh meni, da je sporno, da je MDDSZ sploh pristopilo k izdelavi takšnega seznama, in bi bilo sporno tudi, če bi MDDSZ za takšno pripravo seznama oblikovalo razumne in smiselne kriterije. V zvezi s tem je Varuh obravnavo vprašanja predlagal Informacijskemu pooblaščenču RS.

MDDSZ je z navodilom CSD-jem ustavilo vse postopke ponovne ocene upravičenosti do osebne asistencije. Zaustavili so se vsi postopki za osebe po seznamu.

Varuh ugotavlja, da naj bi celotno idejo ponovne ocene sprožili nepričakovano visoki stroški izvajanja osebne asistencije in sumi, da so posamezniki s primerljivimi potrebami deležni bistveno različnih obsegov priznane pravice. Šele naknadno naj bi se pojavili sumi, da je v nekaterih primerih prišlo tudi do hudih zlorab pravice. Varuh tudi ugotavlja, da v nobenem primeru domnevne zlorabe (še) ni prišlo do ukrepanja, ki ga predpisi predvidevajo za takšne primere – odvzem pravice ali celo kazenski pregon. Varuh še ugotavlja, da so posamezni CSD-ji zaznali tudi primere izboljšanja zdravstvenega stanja upravičencev; na to je Varuh opozoril tudi MDDSZ, a se tudi glede tega vprašanja ne izvajajo dosledno zakonske možnosti za ponovno oceno upravičenosti do pravice, ki ne bi predstavljala posega v že pridobljeno pravico.

Po mnenju Varuha je z ZOA-B **očitno prišlo do korenite spremembe v pogledu na to, kaj je osebna asistencija ter komu in v kakšnem obsegu je namenjena, in to kljub temu, da se v ničemer niso spremenile določbe ZOA, ki to opredeljujejo**. Zdi se tudi, da imajo različni deležniki na tovrstna vprašanja različne odgovore. Varuh zato meni, da je treba sistematično pristopiti k razrešitvi vprašanja, kaj sta vsebina in namen osebne asistencije po ZOA, in

v primeru potrebe po spremembi tega to jasno urediti s spremembo zakona, pri čemer je treba posebno pozornost posvetiti vprašanju poseganja v že pridobljene pravice. Pravica mora biti opredeljena tako, da bo to (primerljivo) razumljivo tako prosilcem/upravičencem in odločevalcem v upravnem postopku kot tudi izvedencem.

Varuh tudi pri obravnavi pobud v zvezi z vprašanji tega stališča ugotavlja **neustrezno obrazloženost odločb upravnih organov**. Določba 22. člena Ustave RS terja, da so odločitve obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, hkrati pa omogoča tudi učinkovito vlaganje pravnih sredstev. Uradni organ mora z odločbo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega odločanja in za zagotovitev zaupanja v pravno državo je velikega pomena, da stranka, še posebej, če v postopku ni bila uspešna, lahko spozna, kakšni so bili razlogi za odločitev, nanašajočo se na njeno pravico, obveznost oziroma pravni interes. Ustrezna obrazložitev je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. (9.6-25/2022)

Primer:

V obstoječe pravice je dovoljeno posegati le izjemoma

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije sicer ni sporna zakonska ureditev, ki opredeljuje možnost ponovne presoje pravnomočnih odločb, tudi za primere različnih zlorab pri pridobivanju pravice, vendar mora biti takšna ponovna presoja v zakonu predvidena vnaprej. Takšne ponovne presoje Zakon o osebni asistenci do uveljavitve zadnje novele ne ureja, zato po mnenju Varuha poseganje v pravnomočne odločbe, izdane pred uveljavitvijo novele, ne more biti skladno z določbo 158. člena Ustave RS. MDDSZ stališč Varuha ni sprejelo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je med obravnavo pobude srečal z vprašanjem določbe 22.a člena Zakona o osebni asistenci (ZOA), ki je začela veljati novembra 2021 in uveljavlja ponovno ugotavljanje upravičenosti za vse obstoječe uporabnike osebne asistencije. Od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je Varuh prejel pojasnilo, da se institut ponovne ocene uvaja z namenom preizkusa števila ur storitev osebne asistencije pri posameznem uporabniku glede na njegovo zdravstveno stanje in dejanske potrebe, to pa z namenom preprečevanja zlorabe pravice do osebne asistencije in zagotavljanja osebne asistencije osebam, ki jo resnično potrebujejo. Pri tem je Varuh opozoril na nevarnost posega v pravice nekaterih uporabnikov. Kot navaja MDDSZ, se bo lahko z odločbo o ponovni oceni pravice do osebne asistencije uporabniku priznalo drugačen (večji ali manjši) obseg ur in drugačno opredelitev vrst storitev osebne asistencije oziroma tudi, da do storitev osebne asistencije ni upravičen. Predvideva se tudi sprememba ocenjevalnega orodja za ugotavljanje upravičenosti do osebne asistencije (ZOA).

Z novelo ZOA se ne spreminjajo določbe 2., 6. in 7. člena, ki opredeljujejo definicijo osebne asistencije, upravičence do osebne asistencije in storitve osebne asistencije. Po mnenju Varuha se vsebina in opredelitev pravice do osebne asistencije z zakonom ne spreminjata, kar pomeni, da ni podana zakonska podlaga za poseganje v s pravnomočnimi odločbami že priznane in pridobljene pravice do osebne asistencije. Menimo, da pravnomočnost razmerja posameznika štiti glede že pridobljenih pravic, razen v primerih, ko drugače določa zakon. Ponovna ocena upravičenosti naj bi se uvedla z namenom preprečevanja zlorabe pravice do osebne asistencije in zagotavljanja osebne asistencije osebam, ki jo resnično potrebujejo, kar je po mnenju Varuha sicer legitimen razlog, vendar pa to ne upravičuje posegov v pravice, ki so bile posameznikom priznane pred uveljavitvijo novele. Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I 86/96 z 12. 12. 1996 navaja, da »/n/i v skladu z Ustavo ureditev, ki ne zagotavlja, da bi bile odločbe /o zmanjšanju obsega pravice/ izdane vsem upravičencem pred dnem, ki je določen oziroma v okviru zakonskega roka izbran za dan uveljavitve tega zmanjšanja in s tem ne preprečuje izdaje teh odločb naknadno, s povratnim učinkom.« V isti odločbi Ustavno sodišče tudi navaja, da »/s/preminjanje ureditve samo po sebi ne nasprotuje ustavnim načelom pravne države in drugim

ustavnim določbam. Zoženje oziroma zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, kadar se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi take zakonske spremembe.« V 47. točki obrazložitve iste odločbe Ustavno sodišče, ob presoji ustavnosti posega v drugo pravico, navaja, »da je /.../ mogoče v upravnem postopku dokončno odločbo o pravicah /.../ razveljaviti /.../, če je bil z njo prekršen materialni zakon v korist posameznika«. In dalje, da »/t/akšna ureditev ni v nasprotju z načeli pravne države, saj omenjena določba že vnaprej sporoča, da bo po nadzorstveni pravici razveljavljena dokončna odločba, če se bo po njeni dokončnosti ugotovilo, da je bila posamezniku priznana pravica, ki mu po zakonu ne pripada«. Tako po mnenju Varuha sicer ni sporna zakonska ureditev, ki opredeljuje možnost ponovne presoje pravnomočnih odločb tudi za primere različnih zlorab pri pridobivanju pravice, vendar pa mora biti takšna ponovna presoja v zakonu predvidena vnaprej. Takšne ponovne presoje ZOA do uveljavitve novele ne ureja, zato po našem mnenju poseganje v pravnomočne odločbe, izdane pred uveljavitvijo novele, ne more biti skladno z določbo 158. člena Ustave RS. MDDSZ stališč Varuha ni sprejelo. (9.7-24/2021)

Priporočilo št. 43: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se v pravnomočne odločbe, izdane pred uveljavitvijo novele ZOA, ne sme posegati, saj to ni skladno z določbo 158. člena Ustave RS.

2.17.4.3 Ustavne pravice invalidov

Določba o pravicah invalidov iz 52. člena Ustave ustvarja pozitivno obveznost države, da prednostno obravnava osebe z motnjami v telesnem in duševnem razvoju tako, da sprejema aktivne ukrepe za izboljšanje njihovega zgodovinsko zapostavljenega položaja, vse pa s ciljem zagotavljanja njihovega enakega obravnavanja in enakih začetnih možnosti v primerjavi z zdravim prebivalstvom. Slednje je še posebej potrebno pri otrocih, ki se soočajo z motnjami v telesnem in duševnem razvoju. Ustavna določba iz 52. člena Ustave se nanaša na vse prebivalce, ki so v ranljivem položaju zaradi svoje telesne oziroma duševne prizadetosti, zaradi česar jim pripada prednostno varstvo vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Država je primarno zavezana spoštovati, varovati in uresničevati pravice invalidov. Varuh izpostavlja, da je ustavna določba o pravicah invalidov široka in posega na vsa področja pravnega urejanja, bistveni kriterij za njeno uporabo pa je, da gre za vprašanja, ki se nanašajo na položaj invalidov.

Poudariti je treba, da iz mednarodnih dokumentov, še posebej novejših, izhaja zahteva po »vključevalnih« ukrepih, po zagotavljanju enakih dejanskih možnosti in enakega obravnavanja invalidov ter zahteva po zagotovitvi učinkovitega uresničevanja vseh človekovih pravic tudi za invalide. V Sloveniji urejajo pravice invalidov številni predpisi. Poleg splošnih zakonov s področja socialne varnosti – Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre), Zakon o socialnem varstvu (ZSV) – in njihovih podzakonskih predpisov, ki vsebujejo tudi določbe, ki urejajo položaj invalidov, so pomembni še zakoni, izključno posvečeni varstvu invalidov, npr. Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP), Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb (ZUZIO), Zakon o zaposlovanju slepih invalidnih oseb (ZZSIO), Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP), opozoriti pa je treba še na posamezne določbe v predpisih z različnih področij pravnega urejanja (npr. Zakon o graditvi objektov – ZGO glede arhitektonskih ovir, davčna in carinska zakonodaja glede davčnih in carinskih oprostitev za invalide itd.).

Z navedenimi predpisi država uresničuje svojo obveznost, da z aktivnimi ukrepi izboljšuje položaj invalidov, kot to zahteva ustavna določba o varstvu invalidov, ki je človekova pravica pozitivnega statusa.

Primer:

Dolžnost sofinanciranja mora biti sorazmerna z možnostjo uveljavljanja pravice

Dolžnost sofinanciranja osebne asistencije iz drugega odstavka 26. člena Zakona o osebni asistenci se po mnenju Varuha nanaša na primere, ko je posameznik upravičen do osebne asistencije vse dni v mesecu in je dejansko tudi deležen pomoči osebnega asistenta v obsegu, ki je priznan z ustrezno odločbo. Kadar je posameznik osebne asistencije dejansko deležen v bistveno manjšem obsegu (torej npr. le en dan v mesecu ali v obsegu dnevni ur, ki je bistveno manjši od priznanega), pa bi to moralo biti upoštevano tudi pri dolžnosti sofinanciranja storitve, saj v nasprotnem to pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS. Pristojno ministrstvo stališču Varuha ni sledilo.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki navaja, da je bila pogodba o izvajanju osebne asistencije podpisana sredi meseca, izvajalec osebne asistencije pa vseeno pričakuje, da bo skladno z določbo drugega odstavka 26. člena Zakona o osebni asistenci (ZOA) uporabnik osebno asistenco za ta mesec sofinanciral v celotnem znesku iz drugega odstavka 26. člena ZOA. Pobudnik še dodatno navaja, da je pravica do osebne asistencije priznana v obsegu 24 ur dnevno, a jo izvajalec zagotavlja zgolj v obsegu 8 ur dnevno, s sklicevanjem na to, da za preostanek časa ne dobi zaposlenih.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) je Varuh podal mnenje, da je sofinanciranje po drugem odstavku 26. člena ZOA nesporno v primerih, ko je uporabnik osebne asistencije deležen cel mesec, in to v obsegu, ki mu je priznan z odločbo. Po drugi strani je po mnenju Varuha takšno sofinanciranje v polnem znesku iz drugega odstavka 26. člena ZOA lahko sporno v primerih, ko je npr. uporabnik v tekočem mesecu deležen osebne asistencije zgolj v enem dnevu. Enako je lahko sporno, če se sofinanciranje v polnem znesku zahteva v primeru, ko posameznik nima zagotovljenega osebnega asistenta v obsegu, v kakršnem mu je pravica priznana. Po mnenju Varuha bi morala biti vsaj iz razloga pravičnosti, na kar se sklicuje skladno z določbo 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), pri uveljavljanju sofinanciranja po drugem odstavku 26. člena ZOA upoštevana sorazmernost glede na dejanski čas in obseg uveljavljanja pravice.

MDDSZ stališč Varuha ne sprejema in navaja, da predmetna zakonska določba ne določa sofinanciranja storitev osebne asistencije v sorazmernem delu glede na število dni v mesecu, ko so se pri uporabniku izvajale storitve osebne asistencije, ali sorazmernosti glede na obseg storitev osebne asistencije, ki jih izvajalec osebne asistencije dejansko izvaja. MDDSZ lahko podaja mnenja le v okviru zapisane zakonske podlage in meni, da je zahtevnik izvajalca osebne asistencije po plačilu celotnega zneska iz drugega odstavka 26. člena ZOA skladen z zakonom. (9.6-13/2022)

Priporočilo št. 44: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj je, kadar pride posameznik osebne asistencije v položaj, ko je dejansko deležen storitev osebne asistencije v bistveno manjšem obsegu (torej npr. le en dan v mesecu ali v obsegu dnevnih ur, ki je bistveno manjši od priznanega), to upoštevano tudi pri dolžnosti sofinanciranja storitve, saj v nasprotnem to pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS.

Primer:

Dopust izvajalca storitve ne sme posegati v pravico uporabnika

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije so posamezniku kršene pravice iz 52. člena Ustave RS, če iz razlogov, na katere sam nima niti najmanjšega vpliva, a bi jih bilo mogoče preprečiti, ni deležen storitve, ki mu je sicer z ustrezno odločbo priznana. Skladno z željo pobudnice niso bile uporabljene vse poti za naknadno presojo zadeve.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo pobudnice, ki navaja, da skuša od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) pridobiti pojasnilo, zakaj je bila njenemu sinu brez poslovne sposobnosti odvzeta pravica do osebne asistencije, ki mu je sicer priznana z ustrezno odločbo, za čas, ko je bil izvajalec storitve Zaposlitve, varstva in vodenja pod posebnimi pogoji (VDC) zaradi letnega dopusta zaposlenih zaprt in ni izvajal storitve.

Iz pobude izhaja, da je pobudnica na MDDSZ prejela pojasnila, da »bi VDC praviloma moral zagotoviti storitve v drugi enoti«. Pobuda izpostavi še vprašanje, ali bi osebnega asistenta v času, ko je VDC zaprl svoja vrata, lahko zaposlili po podjemni pogodbi ali pa bi bilo treba za tak teden skleniti pogodbo o zaposlitvi, kar naj bi bilo stališče MDDSZ, in sicer tudi za poletni čas, ko naj bi bil VDC zaprt tudi do tri tedne. Odgovorov na vprašanja ni dobila.

Varuh je MDDSZ zaprosil za pojasnilo, ali drži, da MDDSZ preprečuje reševanje tovrstnih situacij (VDC zapre svoje vrata za en teden in ne zagotovi možnosti storitve pri drugem izvajalcu) s sklepanjem podjemnih pogodb in zahteva sklepanje pogodb o zaposlitvi, kar je verjetno celo praktično nemogoče, in tudi, če MDDSZ dejansko vztraja, da se ure priznane osebne asistencije skladno z določbo četrtega odstavka 9. člena ZOA posamezniku zmanjšujejo, jemljejo, tudi za čas, ko mu izvajalec ni nudil storitve.

Relativno obsežen odgovor MDDSZ v zvezi z vprašanji Varuha vsebuje zgolj pojasnilo, da je treba v času počitnic ali drugih okoliščin oz. razlogov, ki ne izvirajo iz uporabnika, za čas, ki bi ga sicer uporabnik prebil v šoli ali VDC-ju, ustrezno spremeniti izvedbeni načrt ter delo opraviti z osebnimi asistenti, ki svoje delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali kot samostojni podjetniki posamezniki.

Varuh je MDDSZ z dodatnim dopisom opozoril, da je v konkretnem primeru upravičenec do osebne asistencije brez nje ostal v času, ko je izvajalec socialnovarstvene storitve zaradi kolektivnega dopusta zaprl svoja vrata. Upravičencu do osebne asistencije za ta čas ni bilo mogoče zagotoviti osebne asistencije na podlagi pogodbe o zaposlitvi niti samostojnega podjetnika. Mogoča bi bila rešitev s sklenitvijo podjemne pogodbe, a skladno z navodili MDDSZ izvajalec osebne asistencije takšnih stroškov naj ne bi dobil povrnjenih.

Nesporno je v konkretnem primeru upravičenec do osebne asistencije brez svoje krivde za določeno obdobje ostal brez nje. Zato je Varuh prosil MDDSZ za pojasnilo, kdo je odgovoren za to, da je upravičencu do osebne asistencije, ki ima pravico priznane z ustrezno odločbo, tudi dejansko zagotovljena pomoč osebne asistencije. Res je sicer, da ZOA v drugi alineji drugega odstavka opredeljuje možnost sklepanja podjemnih pogodb zgolj v primerih nadomeščanja redno zaposlenih osebnih asistentov, ne pa tudi v primerih nadomeščanja redno zaposlenih izvajalcev storitve iz tretjega odstavka 9. člena ZOA, toda po mnenju Varuha bi bilo mogoče zakon tolmačiti tudi tako, da z določbama tretjega in četrtega odstavka 9. člena ZOA v bistvenem izenačuje osebne asistencije in izvajalce storitve iz 3. odstavka 9. člena ZOA in bi tako dejansko lahko tudi v primerih, kakršen je bil izpostavljeni, uporabljali določbo druge alineje drugega odstavka 11. člena ZOA. Po mnenju Varuha mora biti zagotavljanje osebnih asistentov dolžnost izvajalca osebne asistencije in se odgovornost za to ne sme prevaliti na upravičenca do osebne asistencije. Zdi se, da je podobno tudi stališče MDDSZ, ko opozori, da »bi VDC praviloma moral zagotoviti storitve v drugi enoti«. Varuh je MDDSZ prosil za pojasnilo, kdo in kako naj bi se odzval na primer, ko se ne zgodi, kar naj bi se praviloma zgodilo, in tudi ali se tovrstne težave pojavljajo praviloma v času, ko imajo izvajalci storitev iz tretjega odstavka 9. člena Zakona o osebni asistenci (ZOA) počitnice. Če po mnenju MDDSZ takšna razlaga ni mogoča, je seveda mogoča tudi sprememba predpisa oziroma drugačna rešitev, ki bo zagotavljala, da upravičenec do osebne asistencije ne bo ostal brez nujno potrebne in pravnomočno priznane pomoči iz razlogov, na katere sam nima niti najmanjšega vpliva, hkrati pa bi bilo to mogoče preprečiti.

Varuh na vprašanja ni prejel zadovoljivih odgovorov, zato je pobudnico seznanil, da je po mnenju Varuha edina možnost, da se skladno z določbo 31. člena ZOA izvede nadzor pri izvajalcu osebne asistencije, ki njenemu sinu ni zagotovil osebne asistencije, čeprav je bil to dolžan. Varuh je pobudnici izrazil pripravljenost, da z njenim soglasjem poda prijavo na Socialno inšpekcijo⁵, a pobudnica soglasja ni podala. (9.6-8/2022)

Priporočilo št. 45: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se ustrezno uredi in izvajalcem osebne asistencije izda navodilo, da morajo v primeru odsotnosti osebne asistencije upravičencu do osebne asistencije zagotoviti drugo ustrezno zamenjavo.

Primer:

Pravica ne sme terjati, da zanjo, mimo zakona, dodatno plačuješ

Če posameznik z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi na vseh področjih življenja, imel enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov, kljub priznani pravici do osebne asistencije, katere stroške bi morala kriti država, ne more izvajati določene aktivnosti ali se udeležiti določenega dogodka zgolj zato, ker nima materialnih virov za plačilo prevoza za osebnega asistenta, ki ga spremlja, oziroma za plačilo drugih stroškov, ki so nujno povezani z izvajanjem osebne asistencije, to pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS. Pristojno ministrstvo stališču Varuha ni sledilo.

Pri obravnavi ene od pobud se je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) srečal s stališčem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije (MDDSZ), da se obisk javnih mest v spremstvu osebnega asistenta izvede na željo uporabnika osebne asistencije (OA) in vse tovrstne izdatke na željo uporabnika krije uporabnik sam (npr. stroški prevoza, vstopnine na prireditve ipd.). MDDSZ je Varuh opozoril na svoje mnenje, da takšno stališče posega v pravice uporabnikov OA, saj Zakon o osebni asistenci (ZOA) v 1. členu opredeljuje, da se pravica do OA ureja z namenom omogočiti posamezniku z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi na vseh področjih življenja, da ima enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov. V 2. členu istega zakona je opredeljeno, da je OA pomoč uporabniku pri vseh tistih opravilih in dejavnostih, ki jih uporabnik zaradi vrste in stopnje invalidnosti ne more izvajati sam, a jih vsakodnevno potrebuje doma in zunaj doma, da lahko živi neodvisno, aktivno in je enakopravno vključen v družbo. Pri izvajanju OA mora imeti uporabnik nadzor nad organizacijo in oblikovanjem storitev osebne asistencije glede na lastne potrebe, zmožnosti, življenjske okoliščine, razmere in želje. Kot OA se šteje pomoč pri temeljnih dnevni opravilih in pomoč pri komunikaciji ter obvezna prisotnost pri uporabniku v primeru najtežjih invalidnosti, pomoč pri podpornih dnevni opravilih, spremstvo, pomoč na delovnem mestu in v izobraževalnem procesu ter pomoč pri drugih dejavnostih in aktivnostih, v katere je uporabnik vključen.

ZOA v 3. členu kot načela OA opredeljuje spoštovanje dostojanstva in neodvisnosti uporabnika; pravico do svobode izbire in odločanja med postopkom uveljavljanja pravice do OA in njenim izvajanjem; omogočanje vključenosti v družbo; individualno obravnavo in zagotavljanje enakih možnosti ter dostopnosti.

Skladno z določbo 7. člena istega zakona med storitve OA poleg storitev, namenjenih osebni pomoči uporabnika, ter storitev, namenjenih pomoči v gospodinjstvu in pri drugih dnevnih opravilih, izrecno sodijo tudi storitve spremstva (npr. tudi pri vključevanju v športne, rekreacijsko-športne in kulturne dejavnosti) ter pomoč na delovnem mestu in v izobraževalnem procesu.

Glede na določbo 4. člena ZOA, po kateri mora sredstva za izvajanje OA zagotavljati država, po mnenju Varuha ni utemeljeno stališče, da mora del sredstev, potrebnih za izvajanje OA, kriti uporabnik sam. Spremstvo uporabnika pri vključevanju v kulturne dejavnosti in tudi za dostop do delovnega mesta in kraja izvajanja izobraževalnega procesa lahko nujno vključuje tudi potrebo po prevozu do lokacije izvajanja dejavnosti oziroma dela. S tem gre za nujen strošek, neposredno povezan z izvajanjem OA, ki je brez kritja takšnega stroška ni mogoče zagotavljati. Posebej je mogoče izpostaviti položaj uporabnikov OA na delovnem mestu, saj so skladno z veljavnimi predpisi vsi zaposleni v državi upravičeni do kritja stroškov, ki nastanejo s prihodom na delovno mesto in vrnitvijo domov. Ni sprejemljivo, da bi bili edina izjema od tega pravila uporabniki OA, ki morajo sami kriti stroške prevoza za osebne asistenta, brez katerega svojega dela sploh ne bi mogli opravljati. Takšna rešitev bi bila sporna že v primeru, da bi za to obstajala izrecna pravna podlaga, ki pa je po mnenju Varuha ni oziroma je po mnenju Varuha takšno stališče celo v izrecnem nasprotju z določbo 4. člena ZOA.

Glede dostopa do različnih kulturnih in drugih prireditev za osebo z osebnim asistentom to pomeni, da ji je določena prireditev dostopna le, če plača vstopnico tudi osebnemu asistentu, če seveda organizator prireditve sam ne omogoča brezplačnega vstopa osebnim asistentom.

Varuh je izpostavil, da so pred zakonom vsi subjekti enaki takrat in toliko, kadar in kolikor jih zakon zaradi enakih (to je bistveno podobnih) značilnosti uvršča v isto kategorijo. Enakopravnost predstavlja tisto potrebno sinergijsko platformo glede participacije in vključenosti posameznikov v okviru družbenih procesov, ki preprečuje njihovo marginalizacijo znotraj sodobne družbe (Schmid, Tom, Enakost in pravičnost med seboj povezana pojma, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana, 2008, letnik 47, številka 1/2, str. 65–85). Potreba po participaciji je ena izmed najglobljih človeških potreb in v družbenem smislu bi morala biti to pravica. Participacija posameznikov v smislu temeljnih človekovih pravic pomeni, da mora biti vsakomur omogočeno, da enakopravno sodeluje pri družbenih procesih in aktivnostih (Jambreč, Peter, Theory of rights, The right to participate, Participation as a human right, 61-62 Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2014, str. 56–57). Hkrati morajo nato državni organi zagotoviti, da bo enakopravnost na podlagi ustave in zakona v čim večji meri zagotovljena tudi v izvedbeni pravni praksi. Načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS zavezuje normodajalca, da zagotovi enakost subjektov pri abstraktnem urejanju pravnih razmerij s predpisom ali splošnim aktom (torej ne le pri urejanju z

zakonom), od izvajalca norme pa zahteva njeno dosledno in nearbitrarno uporabo. Načela enakosti ni mogoče pojmovati kot enostavno splošno enakost vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. V konkretnem primeru to pomeni, da je treba zagotoviti enakovredno obravnavo uporabnikov OA glede na ostale državljane.

Varuh je MDDSZ predlagal, naj (1) zagotovijo, da uporabniki OA ne bodo prikrajšani za svoje pravice zgolj zato, ker nimajo sredstev za plačilo nujnih stroškov, brez katerih ni mogoče izvajati OA (npr. prevoz osebnega asistenta), ter (2) poiščejo in uveljavijo systemske rešitve glede dostopnosti uporabnikov OA do različnih prireditev, kar je po našem mnenju mogoče urejati bodisi s kritjem vsaj nekaterih takšnih stroškov za osebnega asistenta ali pa z iskanjem rešitev, kako zagotoviti brezplačen dostop osebnih asistentov, ki spremljajo uporabnika OA, do takšnih prireditev. Takšno rešitev (z brezplačnim dostopom osebnega asistenta) namreč že sedaj prostovoljno omogočajo mnogi organizatorji prireditev.

Po mnenju MDDSZ so za dostopnost do posameznih prireditev, kot na primer kulturnih ali športnih, pristojna resorna ministrstva, ki opredeljujejo tudi dostop spremljevalcev invalidov, ki niso nujno uporabniki osebne asistencе, do teh prireditev. Storitve osebne asistencе so opredeljene zelo široko in zagotavljajo posamezniku neodvisno in aktivno življenje. Prav zaradi njihove širine se v določenih delih prepletajo s pristojnostmi drugih resornih ministrstev in jih ministrstvo, pristojno za invalidsko varstvo, ne sme urejati arbitrarno. Navedeno sicer Varuh lahko sprejema, vseeno pa bi moralo MDDSZ zavzeti jasno stališče do vprašanja in odigrati vlogo nosilnega ministrstva pri razreševanju problematike. V preostalem se MDDSZ do mnenja Varuha ni opredelilo. (9.6-30/2021)

Priporočilo št. 46: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se posamezniku z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi na vseh področjih življenja, imel enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, in ki skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov kljub priznani pravici do osebne asistencе, katere stroške bi morala kriti država, ne more izvajati določene aktivnosti ali se udeležiti določenega dogodka zgolj zato, ker nima materialnih virov za plačilo prevoza za osebnega asistenta, ki ga spremlja, oziroma za plačilo drugih stroškov, ki so nujno povezani z izvajanjem osebne asistencе, te potrebne stroške zagotovi, saj to drugače pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS.

Primer:

MDDSZ pritrnilo stališču Varuhu o omejitvi kot bistvenem merilu za določitev minimalne dohodkovne varnosti invalidov

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je v maju 2022 na podlagi že zavzete stališča, da je bila ureditev, po kateri med prejemnike solidarnostnega dodatka v času epidemije covid-19 kot invalidne osebe niso bile vključene osebe s statusom invalida po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) v nasprotju s 14. členom Ustave RS v povezavi z 52. členom Ustave RS,¹ na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) naslovil poizvedbo, zakaj osebe s statusom invalida po ZZRZI niso bile vključene med prejemnike solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine.²

MDDSZ je odgovorilo, da imajo osebe s statusom invalida po ZZRZI v nasprotju z osebami, ki imajo status invalida po ZSVI in si praviloma ne morejo zagotavljati sredstev za preživljanje, zelo različne oviranosti, posledično pa je tudi njihov materialni položaj zelo različen, zato so bile kot prejemniki solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine upravičene (le), če so izpolnjevale pogoje iz 2. člena Zakona o nujni ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE); torej kot socialno ogrožene osebe. Varuh je glede na navedeno štel, da je ministrstvo kot merilo za določitev upravičencev do solidarnostnega dodatka vzelo materialne okoliščine invalidov. Merilo, ki socialni prejemek veže na materialni položaj potencialnih upravičencev, je po presoji Varuha skladno s testom razumnosti,³ zato mu nismo ugovarjali.

Varuh je presodil, da MDDSZ izbranega merila pri pripravi ZUOPVCE ni uporabilo za vse osebe s statusom invalida v primerljivih življenjskih okoliščinah. Tako je za delo nezmožen posameznik s statusom invalida po ZSVI pridobil omenjeni dodatek ne glede na materialne potrebe, torej izključno na podlagi statusa invalida. Za delo nezmožni posamezniki s statusom invalida po ZPIZ-2 so bili do dodatka upravičeni le, če njihova invalidska pokojnina ni bila višja od 732 evrov. Osebe, zaposlene z omejitvami ali brez preostale zmožnosti za delo po ZZRZI, pa do dodatka kot invalidi sploh niso bili upravičene, temveč le kot prejemniki denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka (torej se je zanje upošteval le splošni kriterij socialne ogroženosti, ki pa ni primerljiv s kriterijem višine pokojnine, saj ima takšna oseba ali njen družinski član lahko tudi večje premoženje ali dohodke). Osebe s statusom

1 Osebe s statusom invalida po ZZRZI so bile do solidarnostnega dodatka vključene le kot (druga) socialno ogrožena skupina ter le v prvem valu epidemije (gl. <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pri-dolocitvi-upravicencev-do-solidarnostnega-dodatka-spregledane-osebe-s-statusom-invalida-po-zzrzi/>).

2 Gl. Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE), 2. člen.

3 Skladno s t. i. testom razumnosti je ureditev določene pravice ustavno skladna, če zakonodajalec različne položaje uredi različno oziroma enake enako na podlagi razloga, ki izhaja iz narave stvari oziroma urejanj.

invalida z omejitvami po ZPIZ-2 so bile do dodatka upravičene le, če so poleg kriterija invalidnosti in socialnega kriterija izpolnjevale še delovnopравни kriterij (nezaposlenost ali čakanje na delo).

Varuh za opisano razlikovanje med invalidi v bistveno enakih položajih ni videl razumne podlage niti je ni podalo ministrstvo, zato je zaključil, da je bilo razlikovanje med osebami s statusom invalida po ZUOPVCE v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS v povezavi s pravico do varstva invalidnih oseb iz 52. člena Ustave RS.

Ministrstvo je pripombe Varuha upoštevalo pri pripravi predloga Zakona o začasnih ukrepih za odpravo posledic druginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva (ZZUOPD) in predlagalo, da so do energetskega dodatka za invalide poleg upravičencev do nadomestila za invalidnost po ZSVI upravičene tudi osebe, ki imajo odločbo o nezaposljivosti zaradi invalidnosti ali so vključene v proces zaposlitvene rehabilitacije in prejemajo prejemke iz naslova zaposlitvene rehabilitacije po veljavnem ZZRZI, upravičenci po Zakonu o vojnih invalidih (ZVojl), ki prejemajo družinski ali invalidski dodatek kot edini prejemek, in invalidi I. kategorije po ZPIZ-2, ki niso upravičeni do invalidske pokojnine. Predlog zakona je bil v državnem zboru sprejet.

Varuha veseli, da ga je minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v odgovoru, da bo ministrstvo sledilo stališčem Varuha glede določitve enotnih meril pri dodelitvi pravic invalidom z enakimi omejitvami,⁴ obvestil še o tem, da tudi po mnenju MDDSZ *»merilo za razlikovanje med invalidi ne more biti njihova bolezen, temveč omejitev, ki jo ta bolezen povzroča ob dodatnem pogoju, da gre za dolgotrajno bolezen oziroma stanje«*. To spremembo v razmišljanju o invalidnosti (tudi)⁵ na področju socialnih prejemkov Varuh pozdravlja ter pričakuje, da bo MDDSZ, ki je zapisalo, da je *»razmišljanje Varuha o tem vprašanju vredno temeljitega razmisleka in ga bo ministrstvo ob spremembi navedenih predpisov tudi opravilo«*, v prihodnje pripravilo ustrezne zakonodajne predloge, ki bodo naslovili različno minimalno dohodkovno socialno varstvo oseb s statusom invalida z enakimi omejitvami. (9.5-11/2022)

⁴ Gl. <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolj/>.

⁵ Spremembe v tej smeri so sicer že vključene v Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) in Zakonu o osebni asistenci (ZOA).

2.17.4.4 **Obrazložitev odločb državnih organov je pogoj za pravično in pošteno odločanje**

Bistvo pravnega odločanja je konkretizacija razlogov, ki so pripeljali do posamezne odločitve. Odločitev državnega organa drugače niti ne more zadostiti pravnemu standardu obrazložene odločitve, saj mora z njo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta. Obrazložitev odločitve državnega organa je namreč samostojna in avtonomna prvina pravice posameznika do poštenega odločanja, ki ga – v okviru pravice do enakega varstva pravic – zagotavlja 22. člen Ustave RS. Ustrezna obrazložitev je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. Pravica do pravnega sredstva pa terja tudi, da je odločitev sprejeta v transparentnem predpisanem postopku, ki z izdajo odločbe, z njenimi sestavnimi deli, vključno z obrazložitvijo zagotovi, da je pravico do pravnega sredstva mogoče uresničevati.

Določba 25. člena Ustave RS vsakomur zagotavlja pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam (odločitvam) sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Vsebina načela instančnosti je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopnega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma obveznosti.

Arbitrarno odločanje državnih organov, brez ustrezne obrazložitve, je v nasprotju s temeljnimi postulati pravičnega in poštenega odločanja, kot jih zagovarja Ustava (določbe 22.–25. člena). Pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave (ki je poseben izraz načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave) zagotavlja ustavna procesna jamstva. Po ustaljeni ustavnosodni presoji iz 22. člena Ustave med drugim izhaja tudi zahteva po prepovedi državniške samovolje in arbitrarnosti. To procesno jamstvo je kršeno v primeru, ko je odločitev že na prvi pogled očitno napačna, oziroma v primeru, ko je državni organ sploh ne utemelji s pravnimi argumenti, zaradi česar je utemeljen sklep posameznika, da je bilo odločeno na podlagi kriterijev, ki ne smeli priti v poštev – torej povsem samovoljno.

Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega odločanja, tako kot tudi za zagotovitev zaupanja v odločitve državnih organov, je velikega pomena, da posameznik lahko spozna, da se je državni organ z njegovimi argumenti seznanil in jih obravnaval, in da ne ostane v dvomu, ali jih morda ni enostavno prezrlo. Relevantne navedbe mora namreč vzeti na znanje in jih preučiti. Iz odločitve državnega organa bi moralo biti razvidno ne le, da je takšne navedbe posameznika vzel na znanje, ampak tudi, da se je do njih opredelilo. Državni organ mora namreč navesti argumente dokazne (ne)vrednosti, pri čemer morajo biti argumenti logično prepričljivi in življenjsko sprejemljivi. Pravici posameznika, da se v postopku izjavi, ustreza obveznost državnega organa, da vse navedbe vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost ter da se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi svoje odločitve tudi

opredeli. V vsakem primeru mora biti iz odločitve jasno razvidno, da je organ pri odločanju upošteval vse bistvene navedbe in se je do njih tudi opredelil. Opredeliti se mora do posameznikovih nosilnih pravnih naziranj, ki so dovolj argumentirana, ki niso očitno neutemeljena in ki za odločitev v zadevi po razumni presoji niso neupoštevna. Tudi opredelitev do teh argumentov prispeva k prepričljivosti odločitve (in s tem k njeni sprejemljivosti za posameznika) kot eni izmed zahtev, ki izhaja iz pravice do obrazloženosti odločitve. Nevezanost pravovarstvenih institucij glede implementacije zakonitosti in varstva človekovih pravic pred samovoljnim delovanjem in arbitrarnimi posegi na področju ustavnosti predstavlja *rušilni maneuver* demokratičnih in ustavnopravnih temeljev, ki jih zagovarjajo postulati pravičnega in poštenega odločanja skladno z določbami 2., 14., 22. in 25. členov Ustave.

Primer:

Odločitve o pravicah posameznika morajo biti take, da jih posameznik lahko razume

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije ni skladno z določbo 22. člena Ustave RS, če odločitve o pravicah posameznikov niso obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, s čimer se lahko onemogoči učinkovito vlaganje pravnih sredstev. Pristojno ministrstvo se bo do mnenja opredelilo v postopku odločanja o pritožbi v konkretnem postopku.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki se ni strinjal z odločbo centra za socialno delo (center) v zvezi s pravico do osebne asistencije. Pobudnik je v zvezi z odločbo že vložil pritožbo. Varuh je pobudniku pojasnil, da bo o njegovi pritožbi morale odločiti Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Je pa Varuh glede na vsebino izpodbijane odločbe skladno z določbo 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic na MDDSZ podal mnenje s stališča varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v katerem je opozoril, da iz izpodbijane odločbe izhaja, da temelji na izvedenskem mnenju o številu ur in vsebini osebne asistencije (mnenje), iz tega pa dalje izhaja, da pobudnik do osebne asistencije ni upravičen. Izpodbijana odločba sicer ne vsebuje podrobnejše obrazložitve, zato Varuh šteje, da je del obrazložitve odločbe tudi mnenje.

Kot izhaja iz mnenja, je bilo glede pobudnika ugotovljeno, da potrebuje pomoč pri različnih opravilih v obliki spremstva in pri premagovanju daljših razdalj na invalidskem vozičku ter pri oblikah fizične pomoči. V nadaljevanju je navedeno, da sta člana komisije ocenila, da pri vlagatelju ni podana potreba po zagotavljanju osebne asistencije v obsegu najmanj 30 ur tedensko.

Po mnenju Varuha iz mnenja in s tem tudi odločbe centra sploh ni razvidno, kako je prišlo do končne ocene o potrebnem obsegu ur pomoči. Ugotovljene so bile konkretne aktivnosti, pri katerih bi pobudnik potreboval pomoč, ne pa tudi, kakšen časovni obseg te aktivnosti predstavljajo.

V konkretnem primeru je po mnenju Varuha prišlo do odločitve centra, ki je v nasprotju z določbo 22. člena Ustave RS, ki terja, da so odločitve obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, hkrati pa omogoča tudi učinkovito vlaganje pravnih sredstev. Odločba centra drugače niti ne more zadostiti pravnemu standardu obrazložene odločbe, saj mora uradni organ z njo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev. Obrazložitev odločbe je samostojna in avtonomna prvina pravice do poštenega odločanja, ki ga – v okviru pravice do enakega varstva pravic – zagotavlja 22. člen Ustave. Ima izvirno vrednost, ki je v zagotavljanju uvida v razloge za odločitev samega po sebi, in to predvsem stranki, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti oziroma pravnem interesu ni bila uspešna. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega odločanja in za zagotovitev zaupanja v pravno državo je velikega pomena, da stranka, še posebej, če v postopku ni bila uspešna, lahko spozna, kakšni so bili razlogi za odločitev, nanašajočo se na njeno pravico, obveznost oziroma pravni interes. Ustrezna obrazložitev je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve.

Varuh je MDDSZ, skladno z določbo 7. člena ZVarCP MDDSZ, predlagal, naj se do mnenja Varuha opredeli v konkretnem postopku odločanja o pritožbi pobudnika. MDDSZ je predlog Varuha najprej zavrnilo brez obrazložitve, po naknadnem osebnem srečanju pa ga je sprejelo. Varuh je svoje stališče glede potrebe po ustrezni jasnosti obrazložitve predstavil tudi Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo, ki je izvedenski organ po Zakonu o osebni asistenci in izdeluje izvedenska mnenja za potrebe odločanja centrov za socialno delo, pri čemer takšna mnenja predstavljajo tudi *de facto* odločitve o zadevi. Varuh bo problematiko spremljal tudi v prihodnje. 9.6-29/2022

Priporočilo št. 47: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi, da bodo vse odločitve na področju socialnega varstva, pri katerih se odloča o pravicah posameznikov, obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, skladno z določbo 22. člena Ustave RS.

Primer:

Neobrazložena odločitev onemogoča uporabo pravnih sredstev

Vsaka odločitev državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil mora biti obrazložena glede vseh bistvenih dejstev, sicer je zoper njo nemogoče učinkovito uveljavljati pravno varstvo in je v neposrednem nasprotju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave Republike Slovenije. Center za socialno delo je stališče Varuha sprejel in izvedel ukrepe.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, in sicer glede izredne denarne pomoči. Pobudi je priložila odločbo centra za socialno delo (center), iz katere je razvidno, da zahtevk ni bil v celoti odobren, ker »kurjava ni izreden strošek, ki bi nastal nenadoma, saj imamo čez leto dovolj časa, kako načrtovati nakup kurjave. Prejela je tudi regres, s katerim bi lahko zagotovila kurjavo. Prav tako pa plačala položnice, ki so zapadle nekaj dni pred vložitvijo vloge. Glede na redni mesečni dohodek vlagateljice in regres je center dodelil denarno pomoč le za plačilo položnic za dodatno zdravstveno zavarovanje«.

Varuh je skrbno proučil odločbo in posredoval mnenje Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Čeprav je v konkretni zadevi pritožbeni postopek še potekal, je intervencija, utemeljena na 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), ki določa, da Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

Varuh meni, da iz odločbe centra ni mogoče ugotoviti, na podlagi katerih konkretnih dejstev je bila sprejeta odločitev, da pobudnica skladno s 33. členom Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVP-1) ni upravičena do izredne denarne socialne pomoči, saj je mogla ali bi lahko mogla vplivati na razloge, zaradi katerih se je znašla v položaju materialne ogroženosti. Iz odločbe centra izhaja po mnenju Varuha le (moralistično) pojasnilo pobudnici, da je med letom prejela dohodke, ki bi jih morala bolj smotrno uporabiti, medtem ko bi morala iz pravilno obrazložene odločbe izhajati konkretna dejstva, iz katerih bi izhajalo, da pobudnica svojih dohodkov ni porabljala smotrno. Varuh zato meni, da odločba v delu, v katerem je center zavrnil zahtevk pobudnice, ni obrazložena skladno s prvim odstavkom 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).

MDDSZ je v odgovoru zgolj sporočilo, da je bila v zadevi že izdana odločba druge stopnje. V zvezi s pobudo je Varuh tudi center seznanil z mnenjem in ga prosil, naj se do njega opredelijo in tudi pojasnijo, v katerih primerih odobrijo izredno denarno socialno pomoč.

Center se je odzval in glede na ugotovitve Varuha o obrazložitvi konkretnih dejstev pri odločanju o izredni denarni pomoči sklical sestanek intervizijske skupine zaposlenih pri izrednih denarnih pomočeh, na katerem bodo podrobno preučili razloge in kriterije za dodelitev izredne denarne pomoči. Posebno pozornost bodo namenili tudi obrazložitvam odločb, vse z namenom sprejemati pravilne, pravične in zakonite odločitve. Na ta način se bodo tudi bolj poenotili kriteriji posameznih strokovnih delavcev, in to ne samo med enotami, temveč tudi znotraj enot.

V tem delu Varuh svoje posredovanje ocenjuje za uspešno, seveda pod pogojem, da bo tudi dejansko prišlo do sprememb pri odločanju o pravici do izredne denarne pomoči. Žal pa navedeno z ničimer ne posega v pravni položaj pobudnice, ki ima v primeru nestrinjanja z odločitvijo MDDSZ na voljo

možnost uveljavljati pravico s tožbo pred sodiščem. Pri tem si lahko pomaga tudi z odvetnikom. Ker si ga zaradi svojega materialnega položaja očitno ne more privoščiti, je Varuh predlagal, naj pri sodišču preveri možnost pridobitve brezplačne pravne pomoči. (9.5-43/2021)

Priporočilo št. 48: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi, da so vse odločitve na področju socialnega varstva, pri katerih se odloča o pravicah posameznikov, obrazložene glede vseh bistvenih dejstev, da se zoper njih lahko učinkovito uveljavlja pravno varstvo, skladno z določbo iz 25. člena Ustave.

2.17.4.5 O pomenu socialne države

Države, ki v pomembnem obsegu zagotavljajo blaginjo ljudi, lahko imenujemo države blaginje. Država blaginje je sistem kolektivnega delovanja, ki olajša distribucijo javnih dobrin, katerih namen je v celoti povečati družbeno blaginjo. Država blaginje naslavlja potrebe prebivalcev iz humanitarnih razlogov, in tudi to s ciljem povečevanja družbene blaginje. **Država blaginje ima tri temeljne cilje**, in sicer: (1) preprečevanje revščine in s tem naslavljanje temeljnih potreb, ki so se v sodobnem času razširile na zagotavljanje blaginje, kakovost življenja ter ne nazadnje (2) zmanjševanje neenakosti v družbi. Iz 2. člena Ustave RS izhaja, da je Slovenija pravna in socialna država, kar pomeni, da je prebivalcem dolžna zagotavljati varnost, vključno s socialno varnostjo. Obe vrednoti, pravna in socialna narava države, nalagata državi in pravu obsežno in zavezujočo socialno in pravno politično nalogo. Gre za državni cilj, ki ne predstavlja zgolj programske, pravno nezavezujoče norme, temveč je zavezujoč za vse veje državne oblasti.

Pri načelu socialne države (2. člen Ustave) gre za splošno ustavno načelo. Pomem socialne države je odraz systemske skrbi za socialne politike (programi, zakonodaja, institucije in prakse), s katerimi se ščitijo in uresničujejo ustavne socialne pravice in svoboščine ter temeljne človekove pravice socialnega značaja. Poraja praktično potrebo po državi, ki to nalogo lahko učinkovito izvaja. Delovanje države, ki je po ustavi tudi socialna, je intervencionistično – z aktivnimi posegi v družbeno življenje in na trg, zlasti s politiko zagotavljanja enakih izhodiščnih možnosti, pa tudi s politiko redistribucije dobrin in družbenega bogastva.

Socialna politika mora služiti ljudem. Socialna politika je sklop ciljev, ukrepov in drugih instrumentov za usmerjanje socialnega razvoja, ki jih država razvija in uporablja z namenom, da bi posamezniki in skupine prebivalstva lahko zadovoljevali svoje osebne in skupne interese ter delovali kot polnopravni in enakopravni člani družbe in države.

Socialna politika državljanom omogoča socialno blaginjo z zagotavljanjem različnih storitev in dobrin.

Primer:

Ko je zavlačevanje postopka lahko državi v korist, saj s tem znižuje finančna teža pravic

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) »O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji« treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno določa. V nasprotnem bi namreč morali odgovoriti na več vprašanj v zvezi z načelom enakosti iz 14. člena Ustave RS, saj bi lahko bilo ob interpretaciji Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije več določb ZTuj-2 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije. Ministrstvo stališč ne sprejema.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je seznanil s težavami nekaterih tujcev pri priznanju pravice do denarne pomoči po Zakonu o tujcih (ZTuj-2), ki so bile sprva nerazumljive, saj so zaposleni na centru za socialno delo, ki o pravici odločajo, menili, da pravica osebi pripada, a računalniški sistem preprečuje izdajo ustrezne pozitivne odločbe.

V zadevi se je razjasnilo, da je težava v tem, da si Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (MNZ) ZTuj-2 razlaga na način, ki po mnenju Varuha niti nima opore v zakonskem besedilu niti ni skladen z Ustavo RS; Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) pa pri svojem odločanju (posledično tudi centri za socialno delo, ki nimajo vpliva na nastavitve informacijskega sistema) odloča skladno s stališčem MNZ, čeprav iz obrazložitve odločb, s katerimi je Varuh seznanjen, to sploh ni razvidno – torej iz odločb ni razvidno, zakaj pravica ni priznana.

Kot je svoje stališče pojasnilo MNZ, »ima skladno z drugim odstavkom 51. člena ZTuj-2 pravico do izplačila denarne pomoči tujec z izdanim, to je veljavnim dovoljenjem za začasno prebivanje, ki nima sredstev za preživljanje. Do izplačila denarne pomoči pa ni upravičen tujec, ki dovoljenja za začasno prebivanje še nima izdanega/podaljšanega, tudi če je pravočasno zaprosil za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje in mu je bilo izdano potrdilo o vloženi prošnji za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji. Navedeno potrdilo, upoštevajoč drugi odstavek 51. člena in drugi odstavek 60. a člena ZTuj-2, ki določata njegovo izdajo, tujcu dovoljuje prebivanje v državi, dokler o njegovi prošnji ni dokončno odločeno, ne daje pa tujcu drugih pravic, razen, kadar je to izrecno določeno (npr. osmi odstavek 37. a člena ZTuj-2).«

Po mnenju Varuha je iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih »O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji« treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno izključuje (npr. prehajanje državne meje, kar določa 2. odstavek 60.a člena). V nasprotnem bi namreč po mnenju Varuha morali odgovoriti na več vprašanj v zvezi z načelom enakosti iz 14. člena Ustave RS, saj bi lahko bilo ob interpretaciji MNZ več določb ZTuj-2 v neskladju z Ustavo.

Skladno z določbo 75. člena ZTuj-2 ima tujec (ob izpolnjevanju dodatnih pogojev), ki mu je dovoljeno zadrževanje v Republiki Sloveniji, pravico do nujnega zdravstvenega varstva in osnovne oskrbe, ki je opredeljena kot pravica do izplačila denarne pomoči v višini in na način, kot ga za izplačilo denarne socialne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke.

Skladno z določbo 2. odstavka 51. člena ZTuj-2 tujcu (ob izpolnjevanju dodatnih pogojev), ki mu je bilo v Republiki Sloveniji dovoljeno zadrževanje, lahko pristojni organ izda dovoljenje za začasno prebivanje. Tujec z dovoljenjem za začasno prebivanje se lahko v času veljavnosti tega dovoljenja v Republiki Sloveniji tudi zaposli ali opravlja delo pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev. Tujec, ki mu je izdano dovoljenje za začasno prebivanje in nima sredstev za preživetje, ima pravico do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in do izplačila denarne pomoči v višini in na način, kot ga za izplačilo denarne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke. O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji.

V obeh primerih (iz 75. in 51/2. člena) gre po mnenju Varuha za isto pravico, ki je hkrati tudi pravica do osnovnega preživetja (vključno z nujnim zdravstvenim varstvom), ki jo sicer država zadovoljuje svojim stalnim prebivalcem, ki je niso sposobni zadovoljiti sami. ZTuj-2 daje podlago, da se ta pravica priznava tudi nekaterim osebam, ki sicer ne izpolnjujejo pogoja stalnega bivanja. Edina razlika je med odločevalcema/izplačevalcema, saj je enkrat ta vloga na uradu Vlade Republike Slovenije, pristojnem za oskrbo migrantov, drugič na centru za socialno delo. S stališča ustavne pravice do socialne varnosti, kot že navedeno, 51/2. in 75. člen ZTuj-2 zgolj zagotavljata spregled odsotnosti stalnega bivanja, ki zagotavlja, da se tudi tujcem vsaj pravica do osnovnega preživetja zagotavlja pod enakimi pogoji kot domačim prebivalcem, če so z državo že vzpostavili pomembnejšo vez. Dodatna razlika med pravicama je tudi v tem, da po 75. členu posameznik ne pridobi pravice bivanja na ozemlju države; ta distinkcija za izpostavljeno vprašanje ni relevantna oziroma kvečjemu utemeljuje, da bi morali biti posamezniki po 51/2. členu obravnavani kvečjemu ugodneje kot tisti po 75. členu, in ne obratno.

Pravica po 2. odstavku 52. člena ZTuj-2 je odraz zavedanja, da so nekateri posamezniki, ne glede na formalni status, tako močno povezani z državo, da jih to v različnih upravičenjih izenačuje tudi s stalnimi prebivalci države in državljani (ESČP: Gaygusuz proti Avstriji s 16. 9. 1996, Koua Poirrez proti Franciji s 30. 9. 2003, Ponomaryovi proti Bolgariji z 21. 6. 2011). To izhaja tudi iz izrecno opredeljenega zakonskega pogoja »in pri njem obstajajo drugi utemeljeni razlogi in posebne osebne okoliščine, ki utemeljujejo njegovo prebivanje v Republiki Sloveniji« (51/2. člen ZTuj-2).

Varuh je na en vidik problematike opozoril denimo leta 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/210-enakost-pred-zakonom-in-prepoved-diskriminacije/>; priporočilo št. 58), ko je ugotovil, da ureditev, ki izključuje tujce z dovoljenjem za začasno prebivanje iz kroga upravičencev, ki lahko uveljavljajo pravice iz javnih sredstev, temelji na neizpodbitni domnevi, da take osebe še niso razvile pomembnejše vezi z državo. Z utemeljitvijo smo sicer opozarjali na spornost ureditve razlikovanja oseb s stalnim bivanjem v državi in tistih z začasnim, a z ustvarjenimi trajnejšimi vezmi, vendar se enako utemeljuje tudi stališče glede vprašanja razlikovanja med osebami s priznano pravico iz 51/2. člena ZTuj-2 in tistimi, ki čakajo na podaljšanje priznanja pravice. Opozorili smo, da iz ustaljene presoje ESČP izhaja, da imajo države podpisnice EKČP pri urejanju sistemov socialnih dajatev široko polje proste presoje. Kljub temu mora biti ureditev določene socialne dajatve skladna s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena EKČP.

Pravica do osnovnega preživetja je pravica, ki po svoji naravi terja priznavanje vsakodnevno. Varuh je v preteklosti že opozarjal na problematiko stalnih prebivalcev, ki morajo včasih mesece čakati na priznanje pravice, ki jim je potem sicer vedno priznana za nazaj, kar pa ni nujno dovolj za nekoga, ki mora preživeti v trenutku samem. Vendarle pa je tam vsaj pravica vezana na dejansko stanje, ki upravičuje izplačevanje, in je izplačana za celotno obdobje. Po razlagi ZTuj-2, kot jo zavzame MNZ, pa so iste osebe, ki neprekinjeno daljše obdobje bivajo na istem prostoru v povsem enakih materialnih okoliščinah, nekaj časa upravičene do pravice, potem pa nekaj časa ne, saj se bo o njihovem podaljšanju šele odločalo. Dejanski končni učinek takšne interpretacije na dolgi rok je le v tem, da odločevalci s hitrostjo svojega odločanja določajo tudi dejansko višino pravice v posameznem obdobju, ne da bi za takšno *kvazi diskrecijo* pri višini pravice obstajala pravna podlaga. Počasneje ko bo tekel upravni postopek, večji bodo prihranki za državo; bi bila pa razlaga MNZ gotovo manj sporna, če bi bile vse odločitve o podaljšanju vlog sprejete pred potekom preteklih dovoljenj.

Razlaga MNZ se izrecno naslanja na določbo 2. odstavka 60.a člena ZTuj-2, ki med drugim res določa omejitve prehoda državne meje, kar po mnenju Varuha le utemeljuje stališče, da določbe ZTuj-2 vzpostavljajo fikcije neodotnosti stalnega bivanja, kadar je to pogoj za določene pravice s področja zdravstvenega in socialnega varstva, zaposlovanja itn., ki posamezniku

gredo v celoti, razen če jih zakon izrecno omejuje. Isti odstavek, zanimivo, celo poudari, da »posebno potrdilo, [ki] po poteku veljavnosti dovoljenja za prebivanje[,] velja kot dovoljenje za začasno prebivanje[,] do dokončne odločitve o prošnji«. To potrdilo je isto potrdilo, kot ga opredeljuje tudi 51/2. člen ZTuj-2.

Varuh meni, da tudi s tem, ko ZTuj-2 v 51/2. ter 73/3. členu uporabi dikcijo »podaljšati«, in ne npr. »na novo izda«, kaže na to, da sta oba statusa vzpostavljena in se podaljšujeta, dokler nista z ustrezno odločbo ukinjena. Zakon je glede tega posebej precizen pri statusu začasnega zadrževanja, ko izrecno navaja razloge za prenehanje statusa v 74. členu in med njimi ni poteka veljavnosti dovoljenja. Nedvomno je tudi čas odločanja o podaljšanju statusa nujno šteti za čas, ko oseba legalno in legitimno kontinuirano biva na ozemlju Republike Slovenije in ima kontinuirane potrebe osnovnega preživetja.

Varuh meni, da ni ustrezno stališče, po katerem je posameznik s kontinuiteto bivanja na ozemlju države in s kontinuiteto vključenosti v okolje del tega časa upravičen do osnovne oskrbe v obliki ustrezne materialne pomoči, del tega časa pa ne, in to zaradi pogojev, na katere sam nima niti najmanjšega vpliva in so odvisni izključno od učinkovitosti organiziranja uradniškega dela. Pri tem je lahko edina razlika med vsemi relevantnimi okoliščinami med osebo, ki pomoč prejema ves čas, in osebo, ki pomoč nekaj časa prejema in nekaj ne, zgolj to, da ima ena oseba stalno prebivališče, druga pa statusa nima povsem jasnega. Po mnenju Varuha bi se lahko še dodatne težave pokazale pri natančnejši primerjavi statusov po 51/2. in 75. členu ZTuj-2, a za obravnavo zadevne pobude to vprašanje ni bilo ključno, saj 74. člen, kot omenjeno, izrecno opredeljuje vse razloge prenehanja statusa, ki se zgolj s potekom pravnega akta, do izdaje novega o podaljšanju, po vsebini ne sme spremeniti (namreč status oziroma pravice iz statusa). Tudi za bistveno drugačen (ob nekaj zaznanih primerih je šlo zaradi vmesnih obdobj nepriznane pravice za dejansko znižanje pravice za več kot četrtno) obseg pravic po 75. in 51/2. členu ZTuj-2 po mnenju Varuha ni enostavno najti razumnih in utemeljenih razlogov. Razumevanje ZTuj-2, kot ga v dotičnem delu izraža MNZ, bi pomenilo neskladnost zakona z mednarodnimi in domačimi pravnimi akti, kot jih razumeta ESČP in Ustavno sodišče RS.

Varuh je dodatno izpostavil še vprašanje, kaj vsebina pravice do materialne pomoči iz 51/2. in 75. člena ZTuj dejansko je. Varuh je v zadevi zaznal poudarke MDDSZ, da pravica do denarne pomoči po navedenih členih ni pravica do denarne socialne pomoči po Zakonu o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre). Na prvi pogled se zdi, kar je bilo tudi prvotno vodilo pri delu Varuha, da bi morale iti za isto pravico, kot je poudarjeno zgoraj, le da pri nekaterih upravičencih ZTuj vzpostavlja spregled odsotnosti stalnega bivanja, ki je sicer pogoj po ZSVarPre. Je pa poudarek MDDSZ pomemben za vprašanje, ali morda dejansko res ne gre za isto pravico. Pravica po ZTuj po mnenju Varuha namreč vzpostavlja fikcijo stalnega bivanja, s čimer tujce glede nekaterih

vprašanj, med katerimi je tudi osnovna materialna varnost, izenači s stalnimi prebivalci. To pa dejansko ne pomeni, da je treba denarno pomoč iz ZTuj enačiti z denarno socialno pomočjo po ZSVarPre, temveč je treba denarno pomoč po ZTuj razumeti kot pravico, da je tujec glede socialnovarstvenih prejemkov izenačen s stalnim prebivalcem – torej glede vseh pravic po ZSVarPre, in ne zgolj glede pravice do denarne socialne pomoči.

Vsaka drugačna razlaga (po kateri tujec denimo ne bi bil upravičen do varstvenega dodatka po ZSVarPre zgolj iz razloga, ker ta dodatek ni izrecno opredeljen v ZTuj) po mnenju Varuha ne bi bila skladna z Ustavo in mednarodnimi akti.

Glede na določbo prvega odstavka 49. člena je pogoj za pridobitev varstvenega dodatka bodisi (1) trajna nezaposljivost ali (2) trajna nezmožnost osebe za delo ali pa (3) dejstvo, da je oseba starejša od 63 (ženske) oziroma od 65 let (moški). Tujec, ki je po 51/2. ali 75. členu ZTuj deležen glede osnovne materialne oskrbe enakega varstva kot stalni prebivalec, takšno pravico izgubi, če se izpolni pogoj trajne nezmožnosti za delo ali pogoj starosti. Po mnenju Varuha bi bilo v ustavni presoji torej izjemno težko opredeliti razloge, ki bi utemeljevali, da se tujci po 51/2. ali 75. členu ZTuj, ki so že ustvarili trajnejše vezi z Republiko Slovenijo, začnejo obravnavati slabše kot stalni prebivalci, in to zgolj zato, ker so izpolnili pogoj za umestitev v zakonsko še posebej zaščiteno kategorijo zaradi svoje trajne dela nezmožnosti ali starosti – še posebej, če MDDSZ to utemeljuje s tem, da je »namen varstvenega dodatka osebam, ki so trajno nezaposljive oziroma trajno nezmožne za delo oziroma nezaposlene in starejše od 63 [ženske] oziroma 65 let [moški], zagotoviti kritje življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroški z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanje trajnih potrošnih dobrin ipd.) in niso sredstva za preživetje. Glede na navedeno ni pravne podlage za širitev kroga upravičencev do varstvenega dodatka na podlagi drugega odstavka 51. člena in 75. člena ZTuj-2.« Vendar pa so lahko tudi tujci iz drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 dolgotrajno brez sredstev za preživetje in jim nastajajo življenjski stroški, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju, zato razlikovanje po mnenju Varuha s tem ni utemeljeno.

Med obravnavo pobude je Varuh zaznal, da MDDSZ s svojim stališčem noče odstopati od stališč MNZ, kljub temu, da je Varuh opozoril, da o pravici do pomoči po 51/2. členu ZTuj odločajo centri za socialno delo. Pritožbeni organ je MDDSZ, ki je nato lahko podvržen še sodnemu varstvu. Pravo uporabljajo odločevalci s tem, da ga interpretirajo v vsakem konkretnem primeru, in ta interpretacija mora med drugim paziti, da ostaja ustavno skladna. Organ, ki odloča, je torej edini, katerega interpretacija je pomembna in ki je tudi odgovoren za pravilnost svojega dela. Pri tem ga zavezujejo določila pravnih aktov, morebitne obvezne razlage predpisov in seveda tudi ustaljena sodna praksa, ne pa tudi morebitna stališča drugih organov, ki v konkretnih zadevah sploh ne odločajo.

Glede na to, da MDDSZ pogledov Varuha ne sprejema, lahko pobudniki pravico uveljavljajo s pravnimi sredstvi, kar je edina možna pot za uveljavitev stališča nestrinjanju ministrstva navkljub. 9.5-41/2021

Varuh pojasnjuje, da sta MDDSZ in MNZ oktobra 2022 sprejeli njegovo stališče. MDDSZ se je zavezalo, da bo za centre za socialno delo pripravilo obvestilo o spremembi izvajanja določbe drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 ter omogočilo sistemsko odločanje oziroma priznanje pravice do izplačila denarne pomoči v znesku in na način, kot ga za izplačilo denarne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, tudi v času ko je izdano potrdilo do dokončne odločitve o prošnji za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2. Zaveza je bila uresničena. Za izvedbo spremembe stališča MNZ in MDDSZ je bila potrebna tudi nadgradnja informacijskega sistema centrov za socialno delo. MDDSZ se je zavezalo k izvedbi nadgradnje v najkrajšem možnem času. Varuh bo izvajanje te zaveze spremljal in preverjal.

Priporočilo št. 49: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi potrebno nadgradnjo informacijskega sistema centrov za socialno delo, ki je nujna za dejansko uveljavljanje pravice, skladno s stališčem Varuha, ki ga je MDDSZ sicer sprejelo, in sicer, da je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) »O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji« treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno določa.

Primer:

Država ustrezno prepoznala nujno po priznanju socialnih pravic

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) »O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji« treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno določa drugače. V nasprotnem primeru zakonska ureditev ne bi bila skladna z načelom enakosti iz 14. člena Ustave RS. Pristojni ministri za notranje zadeve ter delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti sta mnenje sprejeli.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je že v letu 2021 obravnaval težave nekaterih tujcev pri priznanju pravice do denarne pomoči po Zakonu o tujcih (ZTuj-2), za katere se je izkazalo, da izhajajo predvsem iz stališča Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), ki ga je sprejemalo tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), da »ima skladno z drugim odstavkom 51. člena ZTuj-2 pravico do izplačila denarne pomoči tujec z izdanim, to je veljavnim dovoljenjem za začasno prebivanje, ki nima sredstev za preživljanje. Do izplačila denarne pomoči pa ni upravičen tujec, ki dovoljenja za začasno prebivanje še nima izdanega/podaljšanega, tudi če je pravočasno zaprosil za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje in mu je bilo izdano potrdilo o vloženi prošnji za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji. Navedeno potrdilo, upoštevajoč drugi odstavek 51. člena in drugi odstavek 60. a člena ZTuj-2, ki določata njegovo izdajo, tujcu dovoljuje prebivanje v državi, dokler o njegovi prošnji ni dokončno odločeno, ne daje pa tujcu drugih pravic, razen, kadar je to izrecno določeno (npr. osmi odstavek 37. a člena ZTuj-2).«

Varuh je zavzel stališče, da je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih »O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji« treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno izključuje (npr. prehajanje državne meje, kar določa 2. odstavek 60.a člena). V nasprotnem bi po mnenju Varuha namreč morali odgovoriti na več vprašanj v zvezi z načelom enakosti iz 14. člena Ustave RS, saj bi lahko bilo več določb ZTuj-2 v neskladju z Ustavo.

Skladno z določbo 75. člena ZTuj-2 ima tujec (ob izpolnjevanju dodatnih pogojev), ki mu je dovoljeno zadrževanje v Republiki Sloveniji, pravico do nujnega zdravstvenega varstva in osnovne oskrbe, ki je opredeljena kot pravica do izplačila denarne pomoči v znesku in na način, kot ga za izplačilo denarne socialne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke.

Skladno z določbo 2. odstavka 51. člena ZTuj-2 lahko tujcu (ob izpolnjevanju dodatnih pogojev), ki mu je bilo v Republiki Sloveniji dovoljeno zadrževanje, pristojni organ izda dovoljenje za začasno prebivanje. Tujec z dovoljenjem za začasno prebivanje se lahko v času veljavnosti tega dovoljenja v Republiki Sloveniji tudi zaposli ali opravlja delo pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev. Tujec, ki mu je izdano dovoljenje za začasno prebivanje in nima sredstev za preživljanje, ima pravico do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, in do izplačila denarne pomoči v znesku in na način, kot ga za izplačilo denarne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke. O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji.

V obeh primerih (iz 75. in 51/2. člena) gre po mnenju Varuha za isto pravico, ki je hkrati tudi pravica do osnovnega preživetja (vključno z nujnim zdravstvenim varstvom), ki jo sicer država zadovoljuje svojim stalnim prebivalcem, ki je niso sposobni zadovoljiti sami. ZTuj-2 daje podlago, da se ta pravica priznava tudi nekaterim osebam, ki sicer ne izpolnjujejo pogoja stalnega bivanja. Edina razlika je med odločevalcema/izplačevalcema, saj je ta vloga enkrat na uradu Vlade Republike Slovenije, pristojnem za oskrbo migrantov, drugič na centru za socialno delo. S stališča ustavne pravice do socialne varnosti, kot že navedeno, 51/2. in 75. člen ZTuj-2 jamčita zgolj spregled odsotnosti stalnega bivanja, ki zagotavlja, da se tudi tujcem vsaj pravica do osnovnega preživetja omogoča pod enakimi pogoji kot domačim prebivalcem, če so z državo že vzpostavili pomembnejšo vez. Dodatna razlika med pravicama je tudi v tem, da po 75. členu posameznik ne pridobi pravice bivanja na ozemlju države, vendar ta distinkcija za izpostavljeno vprašanje ni relevantna oziroma kvečjemu utemeljuje, da bi morali biti posamezniki po 51/2. členu obravnavani kvečjemu ugodneje kot tisti po 75. členu, in ne obratno.

Pravica po 2. odstavku 52. člena ZTuj-2 je odraz zavedanja, da so nekateri posamezniki ne glede na formalni status tako močno povezani z državo, da jih to v različnih upravičenjih izenačuje tudi s stalnimi prebivalci države in državljani (ESČP: Gaygusuz proti Avstriji s 16. 9. 1996, Koua Poirrez proti Franciji s 30. 9. 2003, Ponomaryovi proti Bolgariji z 21. 6. 2011). To izhaja tudi iz izrecno opredeljenega zakonskega pogoja »in pri njem obstajajo drugi utemeljeni razlogi in posebne osebne okoliščine, ki utemeljujejo njegovo prebivanje v Republiki Sloveniji« (51/2. člen ZTuj-2).

Varuh je na en vidik problematike opozoril denimo leta 2019 (priporočilo št. 58), ko je ugotovil, da ureditev, ki izključuje tujce z dovoljenjem za začasno prebivanje iz kroga upravičencev, ki lahko uveljavljajo pravice iz javnih sredstev, temelji na neizpodbitni domnevi, da take osebe še niso razvile pomembnejše vezi z državo. Z utemeljitvijo smo sicer opozarjali na spornost ureditve razlikovanja med osebami s stalnim bivanjem v državi in tistimi z začasnim, le da z ustvarjenimi trajnejšimi vezmi, vendar se enako utemeljuje tudi stališče glede vprašanja razlikovanja med osebami s priznano pravico iz 51/2. člena ZTuj-2 in tistimi, ki čakajo na podaljšanje priznanja pravice. Opozorili smo, da iz ustaljene presoje ESČP izhaja, da imajo države podpisnice EKČP pri urejanju sistemov socialnih dajatev široko polje proste presoje. Kljub temu mora biti ureditev določene socialne dajatve skladna s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena EKČP.

Pravica do osnovnega preživetja je pravica, ki po svoji naravi terja priznavanje vsakodnevno. Varuh je v preteklosti že opozarjal na problematiko stalnih prebivalcev, ki morajo včasih mesece čakati na priznanje pravice, ki jim je potem sicer vedno priznana za nazaj, kar pa ni nujno dovolj za nekoga, ki mora preživeti v trenutku samem. Vendarle pa je tam vsaj pravica vezana na dejansko stanje, ki upravičuje izplačevanje in je izplačana za celotno ob-

dobje. Po razlagi ZTuj-2 kot jo zavzame MNZ pa so iste osebe, ki neprekinjeno daljše obdobje bivajo na istem prostoru, v povsem enakih materialnih okoliščinah, nekaj časa upravičene do pravice, potem pa nekaj časa ne, saj se bo o njihovem podaljšanju šele odločalo. Dejanski končni učinek takšne interpretacije na dolgi rok je le v tem, da odločevalci s hitrostjo svojega odločanja določajo tudi dejansko višino pravice v posameznem obdobju, ne da bi za takšno *kvazi diskrecijo* pri višini pravice obstajala pravna podlaga. Počasneje ko bo tekel upravni postopek, večji bodo prihranki za državo; bi bila pa razlaga MNZ gotovo manj sporna, če bi bile vse odločitve o podaljšanju vlog sprejete pred potekom preteklih dovoljenj.

Razlaga MNZ se izrecno naslanja na določbo 2. odstavka 60.a člena ZTuj-2, ki med drugim res določa omejitve prehoda državne meje, kar po mnenju Varuha le utemeljuje stališče, da določbe ZTuj-2 vzpostavljajo fikcije neodotnosti stalnega bivanja, kadar je to pogoj za določene pravice s področja zdravstvenega in socialnega varstva, zaposlovanja itn., ki posamezniku gredo v celoti, razen, če jih zakon izrecno omejuje. Isti odstavek, zanimivo, celo poudari, da »posebno potrdilo, [ki] po poteku veljavnosti dovoljenja za prebivanje[,] velja kot dovoljenje za začasno prebivanje[,] do dokončne odločitve o prošnji«. To potrdilo je isto potrdilo, kot ga opredeljuje tudi 51/2. člen ZTuj-2.

Po mnenju Varuha tudi s tem, ko ZTuj-2 v 51/2. ter 73/3. členu uporabi dikcijo »podaljšati«, in ne npr. »na novo izda«, kaže na to, da sta oba statusa vzpostavljena in se podaljšujeta, dokler nista z ustrezno odločbo ukinjena. Zakon je glede tega posebej precizen pri statusu začasnega zadrževanja, ko izrecno navaja razloge za prenehanje statusa v 74. členu in med njimi ni poteka veljavnosti dovoljenja. Nedvomno je tudi čas odločanja o podaljšanju statusa nujno šteti za čas, ko oseba legalno in legitimno kontinuirano biva na ozemlju Republike Slovenije in ima kontinuirane potrebe osnovnega preživetja.

Varuh je torej ocenil, da ni ustrezno stališče, po katerem je posameznik s kontinuiteto bivanja na ozemlju države in s kontinuiteto vključenosti v okolje del tega časa upravičen do osnovne oskrbe v obliki ustrezne materialne pomoči, del tega časa pa ne, in to zaradi pogojev, na katere sam nima niti najmanjšega vpliva in so odvisni izključno od učinkovitosti organiziranja uradniškega dela. Pri tem pa je lahko edina razlika, med vsemi relevantnimi okoliščinami, med osebo, ki pomoč prejema ves čas, in osebo, ki pomoč nekaj časa prejema in nekaj ne, zgolj to, da ima ena oseba stalno prebivališče, druga pa statusa nima povsem jasnega. Po mnenju Varuha bi se lahko še dodatne težave pokazale pri natančnejši primerjavi statusov po 51/2. in 75. členu ZTuj-2, a za obravnavo zadevne pobude to vprašanje ni bilo ključno, saj 74. člen, kot omenjeno, izrecno opredeljuje vse razloge prenehanja statusa, ki se zgolj s potekom pravnega akta, do izdaje novega o podaljšanju, po vsebini ne sme spremeniti (namreč status oziroma pravice iz statusa). Tudi za bistveno drugačen (ob nekaj zaznanih primerih je šlo zaradi vmesnih

obdobji nepriznane pravice za dejansko znižanje pravice za več kot četrtno) obseg pravic po 75. in 51/2. členu ZTuj-2 po mnenju Varuha ni enostavno najti razumnih in utemeljenih razlogov. Razumevanje ZTuj-2 kot ga v dotičnem delu izraža MNZ, bi pomenilo neskladnost zakona z mednarodnimi in domačimi pravnimi akti, kot jih razumeta ESČP in Ustavno sodišče RS.

Varuh je dodatno izpostavil še vprašanje, kaj vsebina pravic do materialne pomoči iz 51/2. in 75. člena ZTuj dejansko je. Varuh je v zadevi zaznal poudarke MDDSZ, da pravica do denarne pomoči po navedenih členih ni pravica do denarne socialne pomoči po Zakonu o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre). Na prvi pogled se zdi, kar je bilo tudi prvotno vodilo pri delu Varuha, da bi moralo iti za isto pravico, kot je poudarjeno zgoraj, le da pri nekaterih upravičencih ZTuj vzpostavlja spregled odsotnosti stalnega bivanja, ki je sicer pogoj po ZSVarPre. Je pa poudarek MDDSZ pomemben za vprašanje, ali morda dejansko res ne gre za isto pravico. Pravica po ZTuj po mnenju Varuha namreč vzpostavlja fikcijo stalnega bivanja, s čimer tujce glede nekaterih vprašanj, med katerimi je tudi osnovna materialna varnost, izenači s stalnimi prebivalci. To pa dejansko ne pomeni, da je treba denarno pomoč iz ZTuj enačiti z denarno socialno pomočjo po ZSVarPre, temveč je treba denarno pomoč po ZTuj razumeti kot pravico, da je tujec glede socialnovarstvenih prejemkov izenačen s stalnim prebivalcem – torej glede vseh pravic po ZSVarPre in ne zgolj glede pravice do denarne socialne pomoči.

Vsaka drugačna razlaga (po kateri tujec denimo ne bi bil upravičen do varstvenega dodatka po ZSVarPre zgolj iz razloga, ker ta dodatek ni izrecno opredeljen v ZTuj) po mnenju Varuha ne bi bila skladna z ustavo in mednarodnimi akti.

Glede na določbo prvega odstavka 49. člena je pogoj za pridobitev varstvenega dodatka bodisi (1) trajna nezaposljivost ali (2) trajna nezmožnost osebe za delo ali pa (3) dejstvo, da je oseba starejša od 63 (ženske) oziroma od 65 let (moški). Tujec, ki je po 51/2. ali 75. členu ZTuj deležen glede osnovne materialne oskrbe enakega varstva kot stalni prebivalec, takšno pravico izgubi, če se izpolni pogoj trajne nezmožnosti za delo ali pogoj starosti. Po mnenju Varuha bi bilo v ustavni presoji torej izjemno težko opredeliti razloge, ki bi utemeljevali, da se tujci po 51/2. ali 75. členu ZTuj, ki so že ustvarili trajnejše vezi z Republiko Slovenijo, začnejo obravnavati slabše kot stalni prebivalci, in to zgolj zato, ker so izpolnili pogoj za umestitev v zakonsko še posebej zaščiteno kategorijo zaradi svoje trajne dela nezmožnosti ali starosti – še posebej, če MDDSZ to utemeljuje s tem, da je »namen varstvenega dodatka osebam, ki so trajno nezaposljive oziroma trajno nezmožne za delo oziroma nezaposlene in starejše od 63 [ženske] oziroma 65 let [moški], zagotoviti kritje življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroški z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanje trajnih potrošnih dobrin ipd.) in niso sredstva za preživetje. Glede na navedeno ni pravne podlage za širitev kroga upravičencev do varstvenega dodatka na podlagi drugega odstavka 51. člena in 75. člena

ZTuj-2.« Vendar pa so lahko tudi tujci iz drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 dolgotrajno brez sredstev za preživetje in jim nastajajo življenjski stroški, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju, zato razlikovanje po mnenju Varuha s tem ni utemeljeno.

Varuh je s svojimi prizadevanji za odpravo zaznane težave, tako pri MDDSZ kot pri MNZ, nadaljeval tudi v letu 2022. Varuh je bil s svojim posredovanjem uspešen in je prejel stališče MDDSZ, iz katerega je razvidno, da sta tako MDDSZ kot MNZ sprejeli stališči, da ima posameznik s potrdilom iz drugega odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) enake pravice kot v primeru izdane dovoljenja za bivanje (zaposlitev, nujno zdravstveno varstvo, denarna pomoč).

MDDSZ bo za centre za socialno delo pripravilo obvestilo o spremembi izvajanja določbe drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 ter omogočilo sistemsko odločanje oziroma priznanje pravice do izplačila denarne pomoči v znesku in na način, kot ga za izplačilo denarne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, tudi v času ko je izdano potrdilo do dokončne odločitve o prošnji za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2.

Hkrati je MDDSZ sprejelo tudi stališče Varuha, da mora pravica do denarne pomoči v znesku in na način, kot ga za izplačilo denarne pomoči določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, izhajati iz materialnega položaja oziroma ogroženosti osebe. Navedeno pomeni, da če tujcu po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 materialni položaj oziroma ogroženost, v skladu z zakonsko določenimi pogoji, omogoča pridobitev denarne socialne pomoči, ni razloga, da mu ne omogoča tudi pridobitev pravice do varstvenega dodatka in izredne denarne socialne pomoči. Denarno pomoč po ZTuj-2 je torej mogoče razumeti kot pravico, da je tujec glede socialnovarstvenih prejemkov izenačen s stalnim prebivalcem Republike Slovenije, tj. glede vseh pravic po ZSVarPre, tudi v smislu upravičenosti do varstvenega dodatka in izredne denarne socialne pomoči. MDDSZ ugotavlja, da enako velja za tujce po 50. členu ZTuj-2 (žrtve trgovine z ljudmi, žrtev nezakonitega zaposlovanja in žrtve družinskega nasilja).

MDDSZ bo o spremembi izvajanja določbe drugega odstavka 51. člena ZTuj-2, pa tudi določbe 50. člena ZTuj-2, obvestilo centre za socialno delo. MDDSZ je še pojasnilo, da je za izvedbo spremembe stališča MNZ in MDDSZ potrebna nadgradnja informacijskega sistema centrov za socialno delo. Omenjeno nadgradnjo bo MDDSZ izvedlo v najkrajšem možnem času. 9.5-13/2022

2.17.4.6 Kaj po tem, ko tujci (ki to niso) sami ne zmorejo več skrbeti zase

Primer:

Tujci, ki to niso, in kaj po tem, ko sami ne zmorejo več skrbeti zase

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je treba skladno z določbami 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic posameznike, ki imajo neurejen status bivanja v državi, kljub temu, da v državi trajno bivajo in so z njo trajno povezani, hkrati pa so se znašli v položaju, ko jim je nujno potrebna storitev institucionalnega varstva, obravnavati primerljivo z osebami, ki imajo urejeno stalno prebivališče v državi in s tem omogočen dostop do socialnovarstvenih storitev. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti se je aktivno odzvalo z iskanjem takojšnjih rešitev za konkretne primere in sistemskih rešitev za vse prihodnje.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v drugi polovici leta 2022 prejel pobude več posameznikov, ki jim je bilo skupno, da so imeli neurejen status bivanja v državi, kljub temu, da so v državi trajno bivali in so z njo trajno povezani, hkrati pa so se znašli v položaju, ko jim je bila nujno potrebna storitev institucionalnega varstva, ki pa je na voljo zgolj osebam s stalnim prebivališčem v državi. Ne da bi se spuščal v vprašanja, zakaj posamezniki nimajo urejenega statusa in v kolikšni meri je to morda posledica morebitnih preteklih posegov v pravice, je Varuh pristojnim predstavil stališče, da je treba osebe (četudi brez urejenega formalnega statusa, ki jih z Republiko Slovenijo vežejo trajno bivanje v državi in vzpostavljene vezi, ki jih varuje določba 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic) pri dostopu do socialnovarstvenih storitev obravnavati primerljivo/enako kot osebe, ki imajo urejeno stalno prebivališče. Položaj teh oseb je po mnenju Varuha precej bolj primerljiv s položajem oseb s stalnim prebivališčem kot s položajem tujcev, ki pridejo v državo brez urejenega statusa in z Republiko Slovenijo nimajo ustvarjene povsem nobene vezi, a so v svojem pravnem položaju vendarle povsem izenačeni s slednjimi; in to kljub vsem zavezam, ki jih je Republika Slovenija sprejela tudi s pristopom k Evropski socialni listini in Splošni deklaraciji človekovih pravic.

Republika Slovenija se je s podpisom Evropske socialne listine zavezala, da bo s sklepanjem ustreznih dvostranskih ali večstranskih sporazumov ali z drugimi sredstvi ter v skladu s pogoji, določenimi v teh sporazumih, ukrenila, kar je treba, da bi zagotovila enakopravno obravnavanje lastnih državljanov in državljanov drugih pogodbenic glede pravice do socialne varnosti (12. člen) in da bi zagotovila vsaki osebi, ki je brez zadostnih sredstev in si takih sredstev ni zmožna zagotoviti niti z lastnim trudom niti iz drugih virov, zlasti z dajatvami iz sistema socialne varnosti, zadostno pomoč in v primeru bolezni nego, potrebno glede na njeno stanje (13. člen).

Splošna deklaracija o človekovih pravicah v 22. členu določa, da ima kot član družbe vsakdo pravico do socialne varnosti in da je, na podlagi nacionalnih prizadevanj in mednarodnega sodelovanja ter ob upoštevanju organizacije in virov vsake države, upravičen do uresničevanja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, ki so nepogrešljive za njegovo dostojanstvo in svoboden razvoj njegove osebnosti. 25. člen iste deklaracije določa, da ima vsakdo pravico do življenjske ravni, ki njemu in njegovi družini omogoča zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, prebivališčem, zdravstveno oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami ter pravico do varnosti v primeru brezposelnosti, bolezni, invalidnosti, vdovstva, starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja sredstev za preživljanje zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.

Razumevanje pravice do socialne varnosti se širi in se bo brez dvoma širilo tudi v prihodnje. Evropska socialna listina vpeljuje zahtevo po izločitvi vsake posredne diskriminacije tujcev (Komentar Ustave RS, Šturm L. (ur.), Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 528), do katere pride z določanjem na videz nevtralnih pogojev, ki jih tujci težje izpolnijo (denimo zahteva po stalnem prebivališču). V to smer se širi tudi razumevanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP). Evropsko sodišče je svojo odločitev Gaygusuz proti Avstriji 16. 9. 1996 denimo oprlo na določbo 14. člena v povezavi s 1. členom Protokola št. 1 EKČP, ki se sicer nanaša na varstvo premoženja in je verjetno ni mogoče uporabiti za socialnovarstvene storitve, bi pa morda takšne storitve lahko pokrila pravica do spoštovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti se je odzvalo z aktivnim iskanjem možnosti namestitve za posameznike v konkretnih primerih. Vzpostavilo je začasne mehanizme reševanja težave, zavezalo se je tudi k aktivnemu iskanju in vzpostavitvi sistemske rešitve, ki bo vsem osebam, ki dejansko prebivajo v državi in jih iz nje ni mogoče odstraniti, zagotavljala nujne socialnovarstvene storitve enako kot osebam s stalnim prebivališčem. 9.6-34/2022

Priporočilo št. 50: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj skladno z določbami 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic posameznikom, ki imajo neurejen status bivanja v državi, kljub temu, da v državi trajno bivajo in so z njo trajno povezani, hkrati pa so se znašli v položaju, ko jim je nujno potrebna storitev institucionalnega varstva, omogoči obravnavo primerljivo z osebami, ki imajo urejeno stalno prebivališče v državi in s tem omogočiti dostop do socialnovarstvenih storitev.

2.17.4.7 Drugi primeri nepravilnosti pri odločanju o vlogah posameznikov glede različnih vrst pomoči

Primer:

Nepravilno ravnanje centra za socialno delo pri odločanju o izredni denarni socialni pomoči

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je na pristojni center za socialno delo dvakrat vložil vlogo za izredno denarno socialno pomoč. Prva vloga je bila zavrnjena, saj naj bi imel vse položnice že plačane, druga pa zato, ker izredna denarna socialna pomoč naj ne bi bila namenjena nadomeščanju trajnih potrošnih dobrin (kot je pralni stroj, za kar je zaprosil pobudnik). Temu naj bi bil namenjen varstveni dodatek, ki ga pobudnik prejema. Pri odločanju centra za socialno delo je Varuh ugotovil več kršitev, tako Zakona o splošnem upravnem postopku kot tudi Zakona o socialnovarstvenih prejemkih. Pri tem je še posebej kritično, da odločba o zavrnitvi pravice ni bila ustrezno obrazložena. Vse to je vodilo do kršitve pobudnikove pravice do socialne varnosti.

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je pisal pobudnik, ki je na Center za socialno delo Celje (CSD CE) vložil vlogo za izredno socialno pomoč, prvič junija za plačilo položnic in drugič septembra letos za nakup pralnega stroja. Prvič je bila njegova vloga zavrnjena, saj naj bi bile položnice, za katere je navajal, da so neplačane in za katerih plačilo naj bi potreboval izredno denarno socialno pomoč, v trenutku odločanja plačane; šteli so namreč, da je pobudnik podal neresnične navedbe. Drugič je bila vloga pobudnika zavrnjena, saj naj bi imel dovolj sredstev za osnovno preživljanje, varstveni dodatek, ki ga pobudnik prejema, pa da je namenjen za stroške, povezane s stanovanjem in nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin, med katere sodi tudi pralni stroj, in ne za stroške zagotavljanja minimalnih življenjskih potreb. Zato je CSD CE zaključil, da trenutna materialna ogroženost pobudnika ni izkazana in da se pobudniku ne odobri izredna denarna socialna pomoč za nakup pralnega stroja.

Varuh se je 27. 10. 2022 s poizvedbo obrnil na CSD CE. Zanimale so ga okoliščine obravnave pobudnikove prve in tudi druge vloge za izredno denarno socialno pomoč. Odgovor je prispel šele **po urgenci**, in sicer z dopisom z 8. 11. 2022, ki ga je, zaradi sistemske napake na strani CSD, Varuh prejel šele 6. 12. 2022.

V odgovoru je CSD CE pojasnil, da je s prvo odločbo pobudniku zavrnil pravico do izredne denarne socialne pomoči, saj je v vlogi navedel, da pomoč potrebuje pri plačilu položnic, te pa je imel po izvedenem ugotovitvenem postopku že vse plačane. Na podlagi Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre) se namreč izredna denarna socialna pomoč ne prizna za pokrivanje rednih življenjskih stroškov, nezapadlih obveznosti iz naslova stroškov, prav tako ni namenjena pokrivanju prihodnjih življenjskih stroškov, ki niso

še nastali. S tem, ko je bil pobudnikov zahtevek zavrnen, je CSD CE varoval predvsem pravice in koristi, saj bi imel v nasprotnem primeru težave pri dokazilu o namenski porabi prejete izredne socialne pomoči, je CSD CE zapisal v odgovoru Varuhu. Pritožbe zoper to odločbo pobudnik ni vložil.

Glede druge odločbe je CSD CE odgovoril, da je pobudnikovo vlogo za izredno denarno socialno pomoč za nakup pralnega stroja zavrnil, saj je pobudnik prejemnik varstvenega dodatka, izredna denarna socialna pomoč pa se dodeli za namen, ki je različen od namena dodelitve tega dodatka, torej po prepričanju CSD CE ne za nadomeščanje trajnih potrošniških dobrin, kot je pralni stroj, kar potrjuje tudi obstoječa sodna praksa. Pritožba pobudnika zoper to odločbo je bila odstopljena Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), saj je po obstoječi zakonodaji v okviru diskrecijske pravice na prvi stopnji ni bilo možno rešiti.

Varuh je kot zelo kritično ocenil dejstvo, da je do zamude pri odgovarjanju Varuhu prišlo zaradi systemske napake pri odpremi že prej pripravljenega odgovora. Pri tem tudi ni možno zaobiti občutka, da je CSD CE z odgovorom in pojasnilom Varuhu čakal, saj je pobudnik ravno v tem času podal novo vlogo za izredno denarno socialno pomoč za nakup hrane, o čemer je bilo odločeno z novo odločbo. Pobudniku je bila priznana pomoč, Varuhu pa nato poslan odgovor z opravičilom, pri čemer CSD CE te nove odločbe niti omenil ni (z njo nas je seznanil pobudnik). Varuh je izrazil začudenje nad tem, saj je v poizvedbi izrecno vprašal CSD CE, ali so morda pobudnika povabili, mu svetovali, če in v kakšnih primerih ter pod kakšnimi pogoji bi izredno denarno socialno pomoč lahko pridobil. Prav tako je Varuh v predhodnem dopisu (poizvedbi) kritiziral nepojasnjeni zaključek, da pobudnik denarne socialne pomoči ne potrebuje. Tudi pri odločitvi, sprejeti po prostem preudarku, za kar v primerih odločanja o denarni socialni pomoči namreč gre, morajo biti razlogi za odločitve dovolj prepričljivo obrazloženi.

Varuh pozitivno ocenjuje odločitev CSD CE, da je prepoznal materialno ogroženost pobudnika in mu z odločbo za nakup hrane dodelil pravico do izredne socialne pomoči.

Nanašajoč se na odločbo Centra za socialno delo Celje, s katero je bila zavrnjena pravica do izredne socialne pomoči za nakup pralnega stroja in ki je tudi predmet pritožbenega postopka, je Varuh dodal naslednje: Svoje odločitve CSD CE ni obrazložil, ni navedel vsebine predpisa, ki določa pogoje za priznanje oziroma nepriznanje pravice do izredne denarne socialne pomoči za nakup pralnega stroja v konkretnem primeru pobudnika in s tem povezanega sklepa o razlogih, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje pobudnika narekujejo izdajo zavrnilne odločbe. Napisal je le, da je pobudnik prejemnik starostne pokojnine, veteranskega in varstvenega dodatka. Prva dva prejemka naj bi zadoščala za osnovno preživljanje, varstveni dodatek pa je namenjen za nadomeščanje trajnih potrošnih dobrin, kamor naj bi spadal pralni stroj. Zato je CSD CE zaključil, da trenutna materialna ogroženost pobudnika ni izkazana in njegov zahtevek za izredno socialno

pomoč za nakup pralnega stroja zavrnil. CSD CE ni upošteval, da je materialna ogroženost pravni standard, ki v ZSVarPre ni posebej definiran, temveč se ugotavlja glede na okoliščine vsakega konkretnega primera. Odločanje o izredni denarni socialni pomoči je diskrecijsko, kar pomeni, da organ odloča v skladu z drugim odstavkom 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je pooblastilo (v ZSVarPre) dano. Pri odločanju je CSD CE to povsem spregledal, saj konkretne materialne ogroženosti pobudnika ni niti ugotavljal, pač pa je zgolj administrativno zaključil, da pobudnik prejema varstveni dodatek, ta pa je namenjen med drugim za nadomeščanje trajnih potrošnih dobrin, in ne za stroške preživljanja, s tem pa trenutna materialna ogroženost po mnenju CSD CE pri pobudniku ni bila izkazana. Tako je razumeti, da CSD CE pobudniku ni priznal pravice do izredne denarne socialne pomoči za nakup pralnega stroja, ker naj bi bil temu namenjen varstveni dodatek.

Z navedenim načinom odločanja je CSD CE po prepričanju Varuha prekršil določila 33. člena ZSVarPre, pri katerem je v prvem odstavku navedeno, da se ne glede na določbe tega poglavja lahko samski osebi oziroma družini kot posebna oblika denarne socialne pomoči dodeli izredna denarna socialna pomoč, če se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti oziroma če izkazuje izredne stroške, ki so vezani na preživljanje, ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti. Dalje v tretjem odstavku istega člena najdemo še zapis, da višina izredne denarne socialne pomoči mesečno ne sme presegati višine enega minimalnega dohodka samske osebe ali družine, v enem koledarskem letu pa ne sme presegati višine petih njenih minimalnih dohodkov, od katerih se lahko višina treh njenih minimalnih dohodkov dodeli le za izredne stroške, nastale zaradi naravne nesreče ali višje sile.

Nikjer v citiranem zakonu ni izrecnega določila oziroma zapisa, da izredne denarne socialne pomoči ni možno pridobiti za nakup pralnega stroja. Materialna ogroženost in izredni stroški, povezani s preživljanjem, sta takšni situaciji, ki omogočata pridobitev izredne socialne pomoči. To pa je treba v vsakem primeru posebej izredno skrbno in pretehtano ugotavljati. Pobudnik je v težkem zdravstvenem in ekonomskem položaju, k čemur so zagotovo prispevale tudi okoliščine koronavirusne bolezni, dalje pa še energetske dražnje. Vse to bi moral CSD CE skrbno pretehtati in iz tega izpeljati sklep, ki bi napotoval na odločitev o priznanju ali zavrnitvi izredne denarne socialne pomoči v skladu s pooblastilom, ki mu ga pri odločanju po prostem preudarku daje ZSVarPre. Ta v 33. členu (in tudi morebiti drugje, na drugem mestu) **nikjer izrecno ne pogojuje ali kakorkoli omejuje prejemnikov varstvenega dodatka s tem**, da izredne denarne socialne pomoči ne bi smeli dobiti za enak namen, za katerega jim služi varstveni dodatek; ključna je namreč materialna ogroženost posameznika, ki mora biti ugotovljena in izkazana z zadostno mero resničnosti. Še več: prav zaradi odprave diskriminacije pri dodeljevanju izredne denarne socialne pomoči med upravičenci do varstve-

nega dodatka in osebami, ki so upokojene in prejemajo pokojnino v enakem znesku in do varstvenega dodatka niso upravičene, je bil 33. člen ZSVarPre v letu 2013 spremenjen.

Varuh je z omenjenim stališčem seznanil CSD CE in izrazil pričakovanje, da ga bo pri nadaljnjih postopkih odločanja o izrednih denarnih socialnih pomočeh upošteval, saj morebitno drugačno odločanje in razlaganje lahko vodita do nezakonitih odločitev, kršitve ZUP in ZSVarPre, pa tudi do ogrožanja socialne varnosti, ki je ena izmed temeljnih človekovih pravic po Ustavi Republike Slovenije.

Varuh je z vsebino tega mnenja seznanil tudi MDDSZ, ki bo v konkretnem primeru odločilo o pritožbi pobudnika zoper odločbo CSD CE.

Obravnavana konkretna pobuda je bila utemeljena, ugotovili smo kršitve ZUP, ZSVarPre in pravice do socialne varnosti iz ustave. 9.5-33/2022

Priporočilo št. 51: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se skladno z določbo 33. člena ZSVarPre samski osebi oziroma družini kot posebna oblika denarne socialne pomoči dodeli izredna denarna socialna pomoč, če se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti oziroma če izkazuje izredne stroške, ki so povezani s preživljanjem, ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti.

Primer:

Dokazovanje namenske porabe izredne denarne socialne pomoči

Na Varuha človekovih pravic se je obrnila upravičenka do izredne denarne socialne pomoči, ki je namensko porabo prejetih sredstev dokazovala z računoma, plačanima s kreditno kartico oziroma s storitvijo Moneta. Center za socialno delo predloženih računov ni štel za ustrezna, ker da bo upravičenka računa za nakup plačala šele ob plačilu obveznosti kreditne kartice oziroma ob plačilu obveznosti do Monete. Varuh je menil, da bi se kljub temu oba računa lahko štela kot ustrezno dokazilo pravočasne porabe sredstev, če je bil nakup opravljen v roku, ki ga za porabo izredne denarne socialne pomoči določa Zakon o socialnovarstvenih prejemkih. Mnenju Varuha je pritrdilo tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila upravičenka do izredne denarne socialne pomoči, ki je namensko porabo sredstev dokazovala z računoma, plačanima s kreditno kartico in s storitvijo Moneta.

Center za socialno delo (CSD) je menil, da dodeljena sredstva niso bila dejansko porabljena na dan nakupa in da bosta računa plačana šele ob plačilu obveznosti iz naslova poslovanja s kreditno kartico oziroma ob plačilu obveznosti do Monete.

Varuh je menil, da bi se tudi račun, plačan s kreditno kartico ali s storitvijo Moneta, lahko štel kot ustrezno dokazilo pravočasne porabe izredne denarne socialne pomoči, če je bil nakup opravljen v roku, ki ga za porabo izredne denarne socialne pomoči določa Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZS-VarPre).

S stališčem Varuha se je strinjalo tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), na katerega je Varuh naslovil svoje mnenje. Kot ugotavlja MDDSZ, ZSVarPre ne določa vrste plačilnega sredstva. Prav tako se v današnjem času nakupi lahko opravljajo tudi po spletu, med drugim tudi s plačilom s kreditnimi karticami. Poraba dodeljene izredne denarne socialne pomoči je zato po mnenju MDDSZ izkazana tudi, če stranka blago plača s kreditno kartico, ob predpostavki, da so izpolnjeni preostali zakonsko določeni pogoji (namenska poraba, poraba v roku, in dokazila, dostavljena v roku). MDDSZ je Varuhu sporočilo, da bo centre za socialno delo obvestilo o ustreznosti tovrstnih dokazil pri dokazovanju namenske porabe izredne denarne socialne pomoči.

Z mnenjem Varuha in s stališčem MDDSZ je Varuh seznanil CSD in predlagal, naj se upoštevat v postopkih ugotavljanja namenske porabe izredne denarne socialne pomoči. 9.5-2/2022

Primer:

Pravica do subvencije najemnine za najem postelje v Skupnosti za mlade na Gerbičevi ulici v Ljubljani

Tudi najemnikom postelje v bivalni enoti Skupnosti za mlade na Gerbičevi ulici v Ljubljani lahko pripada subvencija najemnine.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki biva v bivalni enoti Skupnosti za mlade na Gerbičevi ulici v Ljubljani (Skupnost za mlade)⁶ in ima v najemu posteljo. Pobudniku je center za socialno delo (CSD) zavrnil vlogo za subvencijo najemnine z obrazložitvijo,

⁶ Stanovanjska skupnost za mlade na Gerbičevi ulici v Ljubljani je pilotni projekt, ki je nastal na podlagi Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 (ReNSP15-25) z idejo in ciljem povečanja osamosvojitve mladih med 18. in 29. letom. Stanovanjska skupnost je v objektu Stanovanjskega sklada Republike Slovenije. V njem je 109 bivalnih enot s 171 posteljami. Bivalne enote so enoposteljne, dvoposteljne ali triposteljne, Sklad pa oddaja postelje v bivalni enoti. Do najema postelje v bivalni enoti so upravičeni mladostniki in mlade odrasle osebe obeh spolov, ki so državljani Republike Slovenije ali državljani držav članic Evropske unije z dovoljenjem za stalno bivanje v Republiki Sloveniji, stare od dopolnjenega 18. do vključno 29. leta in so popolno poslovno sposobne fizične osebe (pridobljeno na: <http://www.skupnost-za-mlade-gerbiceva.ssrs.si/>).

da mu subvencija ne pripada, ker ni najemnik tržnega stanovanja/bivalne enote, ampak le postelje v bivalni enoti. Iz najemne pogodbe je izhajalo, da kot najemnik postelje souporablja skupno kuhinjo, jedilnico, pralnico in sejno sobo.

Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je imelo v reševanju pobudnikovo pritožbo zoper odločbo CSD, posredoval mnenje, da gre tudi pri najemu postelje v bivalni enoti za najem bivalne enote⁷ in da tudi najemniku take postelje pripada subvencija najemnine, če izpolnjuje tudi druge pogoje zanjo, ki jih določa 28. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS). MDDSZ se z mnenjem Varuha ni strinjalo.

Stanovanjski sklad Republike Slovenije (Sklad), pri katerem je Varuh opravil poizvedbo, je potrdil, da je seznanjen s težavami najemnikov postelj pri uveljavljanju subvencije najemnine iz razloga, da je predmet najemne pogodbe samo postelja v bivalni enoti, in ne bivalna enota. Tudi Sklad je menil, da veljavna zakonodaja dopušča tudi subvencioniranje bivanja v bivalnih enotah osebam, vključenim v predmetni pilotni projekt. Sklad je Varuha seznanil s svojimi dotedanjimi aktivnostmi za rešitev izpostavljene problematike in z mnenjem, ki ga je Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) medtem posredovalo MDDSZ in je bilo skladno z mnenjem Varuha.

Varuh je MDDSZ predlagal, naj problematiko še enkrat prouči, in če bo vztrajalo pri svojem stališču, naj pojasni, ali bi glede na namen in cilj pilotnega projekta ter glede na to, kdo so upravičenci do najema postelje v bivalni enoti ter čemu je namenjena subvencija najemnine, tudi ti najemniki morali imeti pravico do subvencije najemnine. Če bi MDDSZ menilo, da bi do nje morali biti upravičeni, so Varuha zanimale aktivnosti MDDSZ za spremembo veljavne zakonodaje v tej smeri.

MDDSZ je odgovorilo, da je spremenilo svoje prvotno stališče oziroma sprejelo stališče, da se najem postelje v bivalnih enotah Skupnosti za mlade uvršča med najem bivalne enote s souporabo sanitarij in kuhinje ter da je s tem izpolnjen pogoj po 28. členu ZUPJS, najemniki pa so lahko upravičeni do subvencioniranja najemnine, če izpolnjujejo tudi preostale pogoje za upravičenost do navedene pravice. Sporočilo je tudi, da skladno z navedenim stališčem že odloča v pritožbenih postopkih, v zvezi s tem pa je pripravilo tudi navodilo za centre za socialno delo.

Varuh je nato MDDSZ predlagal, naj skladno s sprejetim stališčem uredi položaj vseh upravičencev do subvencije najemnine v bivalnih enotah Skupnosti za mlade, tudi tistih, o pritožbah katerih je bilo že odločeno in ki s

⁷ Stanovanjske enote v vseh vrstah stanovanjskih stavb za posebne namene so bivalne enote, ki se glede na namen in način uporabe razvrščajo na bivalne enote s souporabo sanitarij in kuhinje, bivalne enote s sanitarijami oziroma kopalnico in souporabo kuhinje ter bivalne enote s kopalnico in mini kuhinjo (drugi odstavek 6. člena Stanovanjskega zakona (SZ-1)).

pritožbo niso uspeli, saj je bilo stališče MDDSZ v času odločanja o njihovi pritožbi drugačno. MDDSZ je preverilo odločitve v zaključenih pritožbenih postopkih in ugotovilo, da takih primerov ni bilo oziroma da je bila zavržena le ena pritožba, zoper katero pa je bil sprožen socialni spor. 9.5-8/2022

Primer:

Bivanje v tujini in upravičenost do solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine

Pobudniku, upokojencu s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije pojasnil, da do solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine po Zakonu o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov ni upravičen, saj biva v tujini. Po posredovanju Varuha je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ugotovil, da je bilo pojasnilo napačno. Solidarnostni dodatek je bil pobudniku nato tudi izplačan.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil upokojenec, ki je bival v tujini in od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) prejel dve različni pojasnili glede upravičenosti do solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine po Zakonu o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE). Najprej mu je ZPIZ pojasnil, da je do tega solidarnostnega dodatka upravičen, nato pa mu je sporočil, da je bilo pri ponovnem pregledu zadeve ugotovljeno, da do njega ni upravičen, čeprav ima v Centralnem registru prebivalstva prijavljeno stalno prebivališče, saj je njegovo dejansko stalno prebivališče in center življenjskih interesov v tujini.

Na podlagi prve alineje drugega odstavka ZUOPVCE v zvezi s 67. členom Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic covid-19 (ZDUPŠOP) so upravičenci do solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine osebe s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki so uživalke oziroma uživalci pokojnin, ki jih izplačuje ZPIZ, in katerih prejemek je za mesec december 2021 (skupaj s pokojnino od tujega nosilca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, izplačano v januarju 2021) znašal 1.000 evrov ali manj.

Varuh se je na ZPIZ obrnil, ker zakon ne določa, da bi bilo treba poleg stalnega ali začasnega prebivališča izpolnjevati tudi pogoj dejanskega bivanja v Republiki Sloveniji. Videti je bilo, da ZPIZ s svojim tolmačenjem oži krog upravičencev do solidarnostnega dodatka za odpravo posledic energetske revščine, ki ga določa zakon.

ZPIZ je znova pregledal pobudnikovo zadevo in sporočil, da je bilo pravilno prvo pojasnilo in da je pobudnik do solidarnostnega dodatka upravičen, saj se je poleg višine pokojnine pri izplačilu solidarnostnega dodatka upošteval tudi podatek o stalnem ali začasnem prebivališču v Republiki Sloveniji

v decembru 2021, in sicer je ZPIZ upošteval, da so imeli zavarovanci vsaj en dan v decembru 2021 prijavljeno stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji.

ZPIZ je nato pobudniku izplačal solidarnostni dodatek, Varuh pa je ZPIZ predlagal, naj se, če obstaja možnost enake napake tudi v drugih tovrstnih primerih, ti primeri preverijo in morebitne napake odpravijo. 9.15-2/2022

Primer:

Dolgotrajno odločanje gre na škodo pravic posameznikov

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije ima dolgotrajno odločanje o pravnem sredstvu lahko izredno negativne posledice za čaka-jočega.

Več pobud je opozarjalo na dolgotrajnost postopkov odločanja o pravnih sredstvih zoper odločbe, ki so posameznikom zmanjšale ali zavrnilo obseg pravice do osebne asistencije.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je tudi na temo izpostavljene problematike izvedel srečanje s predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), dodatno pa tudi s predstavniki Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo (IRSSV), ki izvaja naloge izvedenskega organa. MDDSZ v primeru večine prejetih pritožb v odločanje namreč vključi tudi ponovno pridobivanje izvedenskega mnenja IRSSV.

Dejstvo je, da so roki odločanja o pritožbah na MDDSZ daljši od zakonsko določenih dveh mesecev, pri čemer je že samo pri izvedenskem organu, IRSSV, čakalna doba za začetek izdelave mnenja v posamezni zadevi povprečno 72 dni.

Žal drugih orodij, kot je zgolj opozarjanje na hude posledice, ki jih tako dolgotrajno odločanje prinaša posameznikom, in spodbujanje k sprejemu ukrepov, za učinkovitejšo in hitrejšo obravnavo pritožb Varuh nima, je pa na težavo opozoril in pričakuje, da bo MDDSZ ukrepalo v smeri k izboljšanju položaja. 9.6-37/2022

Priporočilo št. 52: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj sprejme potrebne ukrepe glede dolgotrajnosti odločanja o pravnih sredstvih zoper odločbe, vezane na obseg pravic do osebne asistencije.

2.19.4

Dejavnosti Varuha na področju pravosodja

2.19.4.1 Sodni postopki

Sodišča so na podlagi 125. člena Ustave RS (URS) na vseh stopnjah sojenja zavezana zagotavljati varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. **Pravica do poštenega sojenja je bistvena sestavina človekove pravice do sodnega varstva pravic iz 23. člena URS**, varuje jo (tudi) 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Ta določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Navedena določba pa ne zagotavlja pravice do določenega izida postopka, temveč le pravico dostopa do sodišča in pravico do poštenega poteka sojenja pred določenim sodiščem. Kaj pomeni pošteno sojenje, je odvisno od tipa postopka, v splošnem pa pomeni, da mora biti zagotovljena vsaj »*enakost orožij*«. **Varuh stalno poudarja pomembnost kakovostnega, pravičnega, neodvisnega in poštenega sodnega odločanja, ki je zaupano sodni veji oblasti.** Učinkovitega varstva človekovih pravic si namreč ni mogoče predstavljati brez sodstva. To človekovim pravicam s svojimi odločbami daje formalno varstvo, zato je pomembno, da je sodni postopek zakonit in upošteva vsa jamstva poštenega, nepristranskega postopka, ki jih določajo ustava, mednarodne pogodbe in zakoni. Če ta jamstva niso upoštevana, je primerno, da se na to opozori že med samim postopkom. Pri tem imajo pomembno vlogo tudi odvetniki, ki so jih stranke pooblastile za zastopanje, saj so prava vešči in je utemeljeno pričakovati, da poznajo pravila posameznega postopka.

V razmerju do sodišč in postopkov, ki so še v teku pred njimi, lahko sicer Varuh skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) ukrepa praviloma le **v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka**, ko na primer pravna sredstva, ki so namenjena pospešitvi postopkov, niso bila uspešna ali nanje ni bilo odziva, in **v primeru očitne zlorabe oblasti**. **V večini obravnavanih primerov v letu 2022 Varuh ni ugotovil obstoja katere od obeh navedenih okoliščin.** Pobudnike, ki so menili, da sodišče neupravičeno odlaša z odločanjem, pa še niso uporabili t. i. pospešitvenih pravnih sredstev, ki so predvidena za odpravo morebitne kršitve pravice do sojenja v razumnem roku, smo zato **usmerjali na uporabo pravnih sredstev, ki jih ureja Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja** (ZVPSBNO).¹ V enem primeru (15.3-15/2022) je bil sicer izpostavljen očitke, da navedena pravna sredstva niso učinkovita. Ker pobudnik tega očitka ni konkretiziral s konkretnim primerom,

¹ To sta nadzorstvena pritožba in rokovni predlog.

utemeljenosti njegovega očitka ni bilo mogoče preveriti. Ker je bil to edini tak očitek, na tej podlagi tudi ni bilo mogoče zaključiti, da so pospešitvena pravna sredstva neučinkovita. Smo pa na podlagi drugih obravnavanih pobud ugotovili, da pri **odločanju o pospešitvenih pravnih sredstvih ne prihaja do zamud**, saj so bile odločitve o njih sprejete pravočasno in v zakonskem roku, ki je za to določen.

Iz dinamike procesnih opravil v posameznih obravnavanih sodnih zadevah je bilo razvidno, da je sodišče posamezno zadevo obravnavalo tekoče in koncentrirano, med posameznimi procesnimi dejanji, ki so bila opravljena, pa tudi ni bilo mogoče ugotoviti časovnih vrzeli, ki bi izkazovale nasprotno. Pogosto je šlo tudi za pravno in dejansko zahtevne ter obsežne zadeve, katerih študij je že sam po sebi terjal določen čas, pri obravnavi posamezne vloge stranke pa je bil določen čas potreben tudi zaradi procesnih opravil, ki jih je moralo opraviti sodišče v zvezi s posamezno vlogo (npr. seznanitev vsake stranke z vlogo druge stranke z možnostjo do opredelitve oziroma odgovora na navedbe v vlogi), sicer bi bilo v postopku lahko kršeno načelo kontradiktornosti. Včasih navedbe pobudnikov niso bile povsem točne. Tak je bil primer pobudnika, ki je kot eden od sedmih ustavnih pritožnikov v svoji pobudi zatrjeval, da je po svojem pooblaščenju v zadevi, ki je že drugič pred Ustavnim sodiščem, vložil prošnjo za njeno čimprejšnjo obravnavo. Na podlagi opravljene poizvedbe nas je Ustavno sodišče seznanilo, da v zadevi, ki jo je izpostavil pobudnik, nihče od sedmih ustavnih pritožnikov (vključno s pobudnikom) ni predlagal prednostne obravnave ustavne pritožbe, zato Ustavno sodišče o predlogu ni moglo odločiti.

Če pa smo ugotovili okoliščine, ki so kazale na neupravičene zastoje v obravnavanju posamezne zadeve, smo se za potrebna pojasnila obrnili na sodišče, ki je vodilo konkretni sodni postopek. Tako je bilo na primer v naslednjem primeru.

Primer:

Sodišče se je zganilo ob prejemu poizvedbe Varuha

Tudi obdolženec ima pravico, da o obtožbah proti njemu v njegovi zadevi sodišče odloča brez nepotrebnega odlašanja. Dejstvo, da je morebiti obdolženec, zoper katerega teče kazenski postopek, že na prestajanju zaporne kazni na podlagi sodbe sodišča v drugi zadevi, ne more imeti vpliva na zagotavljanje omenjene pravice oziroma na hitrost postopanja sodišča v odprti kazenski zadevi. Odprti kazenski postopki imajo sicer lahko tudi določen vpliv na položaj obsojenca na prestajanju kazni zapora po ZIKS-1 (npr. pri odločanju o dodelitvi posameznih vrst ugodnosti, pri presoji varnostnega zadržka v primeru odločanja o prekinitvi prestajanja kazni zapora). V primeru, ko se odločanje v odprtem kazenskem postopku zavleče, lahko to za obsojenca predstavlja tudi določeno stopnjo negotovosti glede njegove prihodnosti po prestani zaporni kazni v drugi zadevi.

Pobudnik (obsojenec na prestajanju kazni zapora) je Varuha zaprosil za razgovor, v katerem je pojasnil, da mu že dalj časa ni poznano, kaj se dogaja z njegovo zadevo opr. št. VIII K 56532/2020 Okrožnega sodišča v Ljubljani in v kateri nastopa kot obdolženec. Na podlagi poizvedbe glede poteka kazenskega postopka v omenjeni zadevi je sodišče Varuhu sporočilo, da je bil predobravnavni narok opravljen 13. 4. 2021. Na tem naroku je bil vložen predlog za izločitev dokazov, o katerem je sodišče odločilo s sklepom z 20. 10. 2022.

Ker je sodišče omenjeni sklep izdalo isti dan, kot je prejelo poizvedbo Varuha, je Varuh lahko zaključil, da je k temu, kdaj je sodišče izdalo sklep, pripomoglo tudi njegovo posredovanje, ki ga je zato štel za uspešnega. Sodišče je namreč v zadevi pobudnika za sprejem odločitve glede podanega predloga za izločitev dokazov potrebovalo kar 18 mesecev. Od sprejema te odločitve pa je bil sicer odvisen tudi nadaljnji potek postopka, v katerem je očitno prišlo do zastoja. 8.2-34/2022.

Tudi v naslednjem prikazanem primeru smo posredovali v smeri pospešitve sodnega postopka.

Primer:

Zamuda pri premestitvi obsojenca v drugo državo z namenom izvršitve dela zaporne kazni

Varuh je ugotovil, da je v zadevi mednarodne pravne pomoči prišlo do zamude pri premestitvi pobudnika na njegovo željo v drugo državo z namenom izvršitve dela zaporne kazni. Sodišče je Varuha seznanilo s sprejetimi ukrepi, da v prihodnje do tega ne bi več prišlo. Na podlagi 15. člena Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. 11. 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb v kazenskih zadevah, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, za namen njihovega izvrševanja v Evropski uniji, se v primeru, če se obsojena oseba nahaja v državi izdajateljici, premesti v državo izvršiteljico ob času, o katerem se dogovorijo pristojni organi države izdajateljice in države izvršiteljice, najpozneje pa 30 dni po pravnomočnosti odločbe države izvršiteljice o priznanju sodbe in izvršitvi kazenske sankcije. Podobno določbo glede tridesetdnevnega roka po pravnomočnosti odločbe o priznanju, v katerem mora biti (praviloma) najpozneje izvršena predaja, ureja tudi drugi odstavek 144. člena ZSKZDČEU-1, ki se smiselno uporablja tudi v tovrstnih primerih. Na podlagi drugega odstavka 158. člena ZSKZDČEU-1 pristojno sodišče po prejemu obvestila druge države o priznanju domače odločbe brez odlašanja izda sklep ter ukrene vse, kar je potrebno za predajo osebe. Neposredno predajo obsojenca drugi državi sicer opravi policija, ki ji sodišče pošlje ustrezno odredbo.

Pooblaščenec pobudnika, ki je že prestajal zaporno kazen v ZPKZ Dob pri Mirni, je Varuha v začetku decembra 2021 seznanil s sklepom Okrožnega sodišča v Celju opr. št. I Pom-i 50924/2020 z dne 11. 11. 2021, ki je bil sprejet na podlagi določb ZSKZDČEU-1 ter Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. 11. 2008. Ob tem je navedel, da do predaje pobudnika drugi državi še ni prišlo. Iz obrazložitve omenjenega sklepa sodišča (s katerim je bilo odločeno, da se pobudnik z namenom izvršitve dela kazni, ki je po sodbi ostal še neizvršen, premesti v drugo državo) je sicer izhajalo, da je pristojni organ države izvršiteljice (že) konec septembra 2021 priznal sodbo Okrožnega sodišča v Celju, na podlagi katere je pobudnik prestajal zaporno kazen. Ker je v času vložitve pobude pri Varuhu že potekel okvirni rok, v katerem naj bi (praviloma) najpozneje prišlo do predaje, je Varuh pobudo ocenil tudi kot prošnjo za pospešitev postopka.

V odgovoru je sodišče sporočilo kronološki potek reševanja zadeve in ob tem zapisalo, da naj bi glede na kompleksnost obravnavane zadeve ter upoštevanje dejstvo, da je bilo med drugim treba opraviti tudi prevode listin iz slovenskega v francoski jezik in obratno, po mnenju sodišča le-to postopalo brez odlašanja in ukrenilo vse, kar je bilo potrebno za predajo osebe. Čeprav je Okrožno sodišče v Celju že 27. 9. 2021 prejelo sklep države izvršiteljice o priznanju sodbe (ta sklep je postal pravnomočen 23. 9. 2021), pa naj bi do dejanske predaje pobudnika drugi državi prišlo šele 12. 12. 2021. Glede na izpostavljen določila (tako Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ kot ZSKZDČEU-1) bi **Varuh sicer pričakoval, da bi v konkretni zadevi (vključno s samo neposredno predajo, ki jo sicer opravi policija) prišlo čim prej oziroma najpozneje do druge polovice oktobra 2021.**

Sodišče v posredovanem odgovoru ni dodatno pojasnilo okoliščin, ki naj bi bile v obravnavani zadevi po mnenju sodišča »kompleksne« oziroma takšne, ki bi v okviru mednarodne pravne pomoči lahko predstavljale oviro, da postopka predaje ne bi bilo mogoče izvesti v rokih, ki so predvideni v tovrstnih primerih. Prevajanje listin, ki jih je v tej zadevi omenilo sodišče, je po mnenju Varuha v postopkih z mednarodnim elementom okoliščina, na katero je praviloma mogoče računati. Zato je čas, ki je potreben za prevode, po mnenju Varuha tudi okoliščina, ki naj bi jo predpisi s tega področja že sami predvidevali pri oblikovanju rokov. Torej tudi omenjenega roka 30 dni, ki je mišljen kot skrajni rok za premestitev obsojenca po pravnomočnosti odločbe države izvršiteljice o priznanju sodbe in izvršitvi kazenske sankcije.

Čeprav je sodišče v odgovoru zapisalo, da je bil z izdajo omenjenega sklepa z 11. 11. 2021 predmetni postopek I Pom-i 50924/2020 zaključen in da je bila sama izvršitev predaje prepuščena policiji, pa je **Varuh v ravnanju sodišča pogrešal tudi, da sodišče policije v odredbi (oziroma sklepu) ni posebej opozorilo, da je rok 30 dni po pravnomočnosti odločbe države izvršiteljice o priznanju sodbe in izvršitvi kazenske sankcije že zdavnaj potekel.** Sodišče je namreč razpolagalo tako z zakonskim okvirom, v katerem naj bi se postopek predaje praviloma izvedel, kot tudi s podatki, ki so bili v tej zvezi

relevantni (npr. kdaj je nastopila pravnomočnost odločbe države izvršiteljice o priznanju sodbe in izvršitvi kazenske sankcije).

Ravnanje sodišča v konkretni zadevi je po mnenju Varuha predstavljalo kršitev obveznosti postopanja brez nepotrebne odlašanja po Okvirnem sklepu Sveta 2008/909/PNZ kot tudi ZSKZDČEU-1, oziroma kršitev načela dobrega upravljanja kot ga opredeljuje 3. člen ZVarCP. Varuh je zato pobudo štél za utemeljeno.

V nadaljevanju je Okrožno sodišče v Celju Varuha seznanilo z ukrepi, ki jih je sodišče sprejelo glede na izpostavljene ugotovitve Varuha. Sodišče je med temi ukrepi izpostavilo dodatno spremljanje pravočasnosti poslovanja vpisnika za zadeve pravne pomoči. Omenilo je tudi prizadevanje sodišča glede organizacije dela, ki naj bi prispevala k spoštovanju rokov, vključno z zakonskimi instruktivskimi roki. 15.2-25/2021.

Priporočilo št. 55: Varuh priporoča, da sodstvo nadaljuje s krepitvijo zaupanja v svoje delo z zagotavljanjem sojenja brez nepotrebne odlašanja s kakovostnimi in poštenimi odločitvami, pristojne organe izvršilne oblasti pa spodbuja, da zagotovijo potrebne finančne, kadrovske in prostorske pogoje za delo sodišč.

Obravnavali smo tudi naslednjo zadevo.

Primer:

Sodišče bi vozilo, ki ga je po končanem kazenskem postopku vrnilo, prodalo

Varuh je sodišče seznanil z mnenjem, da je pomembno, da se (potem ko v kazenski zadevi sodišče lastniku že vroči odredbo o vrnitvi vozila) po potrebi jasno ugotovi, ali lahko okoliščina, da lastnik vozila le-tega v roku ni prevzel, pomeni tudi, da takšnega predmeta ni mogoče vrniti. Od tega je namreč po mnenju Varuha sicer odvisno tudi, ali lahko sodišče postopa na način, ki je predviden z Uredbo o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami. Na podlagi Varuhovega posredovanja v konkretni zadevi se je sodišče strinjalo, da pobudnikovo vozilo zagotovo ne spada med predmete, ki jih ni mogoče ali ni dopustno vrniti lastniku ter da zato postopka prodaje vozila ne bo nadaljevalo.

Pobudnik (obsojenec na prestajanje kazni zapora) je Varuha seznanil s pozivom Okrožnega sodišča v Krškem v kazenski zadevi opr. št. I K 57562/2020. V tem sodnem pisanju je sodišče pobudnika pozvalo, da naj v roku osmih dni prevzame osebno vozilo, sicer bo sodišče začelo postopek njegove prodaje. Pobudniku je bilo sicer vozilo predhodno zaseženo. Po pravnomočnosti ka-

zenske sodbe pa je sodišče, ker niso bili podani razlogi za njegov odvzem, pristopilo k vrnitvi vozila.

V odgovoru na poizvedbo Varuha je sodišče sporočilo, da je bil pobudnik tekom obdobja štirih mesecev večkrat pozvan na prevzem vozila. Ker vozila sam ni prevzel in prav tako za prevzem tudi nikogar ni pooblastil, mu je sodišče poslalo poziv, v katerem ga je seznanilo z možnostjo prodaje njegovega vozila.

Iz sodnih pisanj, ki jih je sodišče poslalo pobudniku, je bilo mogoče razbrati, da je sodišče v tej zadevi v zvezi s predvideno prodajo zaseženega vozila postopalo v okviru drugega odstavka 506.a člena ZKP. Na podlagi tega zakonskega določila sodišče med drugim odredi prodajo zaseženih predmetov, če je njihova hramba povezana z nesorazmernimi stroški ali pa se vrednost takšnih predmetov zmanjšuje. Pred odločitvijo mora sodišče pridobiti mnenje lastnika premoženja ali predmetov. Če lastnik v osmih dneh po vročitvi poziva ne poda mnenja, se šteje, da s prodajo soglaša. Uredba o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami (Uredba), na katero se je sodišče v tej zadevi tudi sklicevalo, v 8. členu ureja položaje, ko prodajo predmetov narekuje višina stroškov, ki glede na vrednost teh predmetov ne bi upravičevala njihove nadaljnje hrambe.

V zvezi z omenjenim 8. členom Uredbe je Varuh sodišču izrazil **mnenje, da je glede na vsebino te določbe mogoče sklepati, da se postopanje sodišča v primerih, ki so predvideni s to določbo, nanašajo na čas hrambe med samim kazenskim postopkom** (*»... potrebno prodati takoj, ko se glede na predvideno trajanje postopka in pričakovano ceno pri prodaji ugotovi ...«*), **ko še ni bila sprejeta odločitev, da se predmet vrne lastniku. Z 9. členom Uredbe, na katerega se je sodišče prav tako sklicevalo v pozivu pobudniku, pa je predvideno postopanje glede prodaje zaseženih predmetov, ki jih ni možno oziroma ni dopustno vrniti lastniku.**

Glede na to, da je v konkretnem primeru sodišče že izdalo odredbo o vrnitvi vozila, ki pa ga pobudnik sicer ni prevzel, je Varuh sodišče seznanil tudi s stališčem, ki je bilo objavljeno v strokovni literaturi.² Čeprav primer pobudnika ni bil identičen primeru, ki je bil obravnavan v citiranem prispevku, je **Varuh ob tem izrazil mnenje, da je v okviru postopka pomembno, da sodišče, potem ko lastniku že vroči odredbo o vrnitvi vozila, po potrebi jasno ugotovi, ali lahko okoliščina, da vozila lastnik ni prevzel pri pravnem subjektu, pri katerem se**

² M. Baškovič, Problematika v zvezi s stroški v kazenskih in prekrškovnih postopkih, Pravosodni bilten, št. 1/2020, str. 191. Avtorica v tem članku navaja, da hramba vozila pri sodišču preneha »z vrnitvijo vozila lastniku, to je z vročitvijo odredbe lastniku vozila«. Ob tem izpostavlja tudi že omenjeni 9. člen Uredbe, ki določa, da v primeru, ko predmetov ni mogoče oziroma ni dopustno vrniti lastniku, sodišče oziroma pooblaščen izvršitelj po predhodni odredbi sodišča predmete proda oziroma sodišče odredi uničenje predmetov ali pa se ti podarijo v javno korist. V tem prispevku je nadalje izpostavljeno stališče, da takrat, ko lastnik noče prevzeti vozila, ne gre za situacijo, ko predmeta ni mogoče vrniti.

naj bi to hranilo, lahko v smislu 9. člena Uredbe dejansko pomeni tudi, da takšnega predmeta ni mogoče vrniti.³ Od tega je namreč po mnenju Varuha odvisno, ali lahko pride v poštev postopanje sodišča na način, ki je predviden z Uredbo.

Sodišče je Varuhu pojasnilo, da je bil cilj sodišča v okviru izpostavljenе zadeve, da se dokončno reši tudi vprašanje zaseženega vozila, ki je bilo v hrambi, da se ne bi povzročali nepotrebni stroški. Sodišče je ob tem tudi poudarilo, da bi se pobudnik lahko (v zvezi z vprašanji, ki jih je v tej zadevi morebiti imel) sam obrnil neposredno na sodišče in bi tako tudi prejel vsa želena pojasnila. Glede tega je sicer sodišče tudi omenilo, da se pobudnik v zvezi z vrnitvijo vozila (potem, ko mu je bilo to z odredbo vrnjeno) na sodišče ni obrnil niti enkrat.

Upoštevajoč izraženo stališče v strokovni literaturi, s katerim je Varuh seznanil sodišče, se je sodišče strinjalo, da vozilo pobudnika zagotovo ne spada med predmete, ki jih ni mogoče ali ni dopustno vrniti lastniku. Zgolj v takšnih primerih naj bi bilo sicer predvideno postopanje po 9. členu Uredbe. Zato je sodišče Varuha tudi seznanilo, da je sodnica v konkretnem primeru preklicala odredbo za prodajo vozila.

Ker je sodišče Varuhu sporočilo, da na podlagi posredovanja Varuha v tej zadevi ne bo nadaljevalo postopka prodaje vozila, je Varuh pobudnika tudi seznanil, da se lahko glede načina prevzema tega vozila obrne neposredno na pravni subjekt, ki je bil naveden v odredbi sodišča in pri katerem naj bi bilo to vozilo v hrambi. V zvezi s tem je sodišče Varuhu še pojasnilo, da naj bi se s pogodbenim partnerjem, pri katerem sodišče hrani vozila, dogovarjalo, da bo nadaljnje postopke glede vračanja in stroškov hrambe vozila urejal ta subjekt. Ob tem je sodišče tudi navedlo, da je treba razlikovati stroške hrambe vozila do pravnomočnosti kazenskega postopka od stroškov hrambe vozila po izdaji odredbe o vrnitvi vozila. Prvi naj bi bili del stroškov kazenskega postopka, drugi pa naj bi bremenili lastnika vozila od dneva izteka roka za prevzem takšnega vozila. S tem, da bo prevzem vozila lahko povezan z nekaterimi dodatnimi stroški, je Varuh pobudnika seznanil. Pobudniku je tudi predlagal, da lahko, če bo pristopil k prevzemu vozila in bi v povezavi s tem menil, da je morda potrebno posredovanje Varuha, to naknadno sporoči. Pobudnik se v tej zadevi na Varuha ni več obrnil.

V zvezi z obravnavano zadevo je Okrožno sodišče v Krškem tudi sporočilo, da je bilo pri tem sodišču primerov, ko lastniki niso prevzeli vozila, v preteklosti zelo malo. Še manj je bilo primerov, ko je zaradi neodzivnosti lastnika prišlo do prisilne prodaje. Zato sodišče glede tega ni razlikovalo med primeri, ko je

³ Varuh sicer meni, da okoliščina, da lastnik predmeta (potem, ko mu je bil ta z odredbo sodišča že vrnjen) v roku ni prevzel, ne pomeni okoliščine, da takšnega predmeta ni možno oziroma ni dopustno vrniti lastniku v smislu 9. člena Uredbe o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami, ki sicer v takšnih primerih ureja postopek prodaje, uničenja ali podaritve predmeta.

bilo vozilo odvzeto in nato prodano, in primeri, ko lastnik vrnjenega vozila ni prevzel vozila. Cilj sodišča naj bi bil sicer v teh primerih, da se dokončno reši tudi vprašanje zaseženega vozila, ki je v hrambi, da se ne povzročajo nepotrebni stroški. Ugotovitve in mnenja Varuha v tej zadevi pa je sicer sodišče sprejelo in (poleg preklica odredbe o prodaji vozila v konkretni zadevi) tudi že spremenilo postopek v tovrstnih primerih. Sodišče naj bi tako v prihodnje po pravnomočno končanem kazenskem postopku še vedno izdalo odredbo, da se vozilo vrne lastniku, odredilo tudi rok, v katerem mora lastnik vozilo prevzeti, in ga (dodatno) opozorilo na stroškovne posledice neprevzema. Odredbo bo sodišče vročilo tudi pogodbenemu partnerju za hrambo vozil in ga obvestilo, da z iztekom roka prevzema vozila sodišče ne bo več plačnik računov za hrambo tega vozila. Po zagotovitvi sodišča naj bi bila navedena problematika uvrščena tudi na konferenco predsednikov okrožnih sodišč, ki je potekala v juniju 2022. 15.2-8/2022.

Priporočilo št. 56: Varuh priporoča, da sodišča v kazenskih zadevah, ko ni ovire, da se med postopkom zaseženi predmet, ki je dan v hrambo, vrne, ob vrnitvi tudi (sklicujoč se na veljavne predpise) jasno opredelijo morebitne posledice, ki lahko nastopijo, če ga lastnik v roku, v katerem bi ga moral po odredbi sodišča prevzeti, ne prevzame. Z vrsto posledic, ki lahko iz tega izhajajo (npr. stroškovnimi in drugimi), pa naj sodišča že skupaj z odredbo, da se predmet vrne lastniku, ustrezno seznanijo tako lastnika kot subjekt, pri katerem je sodišče odredilo hrambo.

I. Problematika videokonferenčnega izvajanja narokov v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo

Skupnost socialnih zavodov Slovenije (SSZS) se je na Varuha obrnila s **pobudo v zvezi z opravljanjem zaslišanj oseb, ki so v postopku postavitve pod skrbništvo, na narokih, ki se izvajajo preko videokonference**. Nanjo se je namreč obrnilo več članov, ki so izrazili zaskrbljenost, ker nekatera sodišča, kljub temu, da ni bilo več razlogov, ki so v preteklosti zaradi epidemije covid-19 tudi v omenjenih zadevah narekovali opravljanje zaslišanj na narokih, izvedenih preko videokonference, še vedno na tak način opravljajo zaslišanja oseb, nastanjenih v socialnovarstvenih zavodih. Poudarila je, da gre za osebe, ki zaradi motenj v duševnem razvoju, težav v duševnem zdravju ali zaradi drugih vzrokov, ki vplivajo na zmožnost razsojanja, ne morejo poskrbeti za svoje pravice in koristi. Opravljanje »virtualnih pogovorov« je zanje »velik stres« in so do njih odklonilno naravnani, kar se je pokazalo v času epidemije, ko je bil to edini način komunikacije s svojci. Po podatkih, ki jih je SSZS posredovala Varuhu, je naroke preko videokonference v marcu, aprilu in maju 2022 opravljalo šest sodišč v šestih socialnovarstvenih zavodih, in sicer Okrajno sodišče v Žalcu,

Okrajno sodišče v Litiji, Okrajno sodišče v Ljubljani, Okrajno sodišče v Piranu, Okrajno sodišče v Kopru in Okrajno sodišče v Radovljici. SSZS je ocenila, da je videokonferenčna izvedba narokov z zaslišanjem neprimerna, v razmerah po končani epidemiji covid-19 pa tudi ni več potrebna. Varuha je prosila, da sodiščem pojasni, da je virtualno zaslihanje omenjenih uporabnikov neprimerno, in predlagala, da se zaslihanja ponovno začnejo izvajati osebno.

Varuh je v zadevi opravil poizvedbo pri predsedniku Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (predsednik VSRS). **Poudarili smo, da po presoji Varuha tudi osebe, ki naj se postavijo pod skrbništvo in so nastanjene v socialnovarstvenih zavodih, sodijo v eno izmed ranljivih skupin prebivalstva.** Zaradi posebnosti njihovega položaja tudi 61. člen Zakona o nepravdnem postopku⁴ (ZNP-1) v prvem odstavku zahteva, da mora sodišče (razen če bi takšno zaslihanje škodilo njenemu zdravju ali da tega zaradi njenega zdravstvenega stanja ne bi bilo moč izvesti) osebo, ki naj se postavi pod skrbništvo, (obvezno) zaslišati, v drugem odstavku pa predvideva, da se osebo, ki se zaradi svojega zdravstvenega stanja naroka ne more udeležiti, zasliši tam, kjer prebiva. Zakon tako vzpostavlja obveznost neposrednega zaslihanja osebe s strani sodišča v kraju dejanskega bivanja.⁵

Če je bila izvedba zaslihanj preko videokonference v času epidemije covid-19 in veljavnosti ukrepov, sprejetih za preprečevanje in obvladovanje okužb s covidom-19, ki je pomenilo odstop od postopkovnih pravil zaradi zagotavljanja varnega okolja, še sprejemljiva, smo v poizvedbi opozorili, da je treba (sedaj) upoštevati, da je Vlada Republike Slovenije 30. 5. 2022 sprejela sklep o prenehanju veljavnosti Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19.⁶ Tako so z 31. 5. 2022 prenehali veljati vsi ukrepi, ki so bili sprejeti z namenom preprečevanja širjenja in obvladovanja okužb s covidom-19. Po presoji Varuha zato tudi ni bilo več neposredne podlage za opravljanje zaslihanja oseb, ki naj se postavijo pod skrbništvo, (le oziroma izključno) na narokih preko videokonferenc.

Predsednik VSRS je pojasnil, da so na podlagi naše poizvedbe pri sodiščih preverili, v katerih primerih v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo naroke izvajajo videokonferenčno. Kot bistveno je izpostavil, da je pravna podlaga za izvedbo naroka v navedenih postopkih v 114.a členu Zakona o pravdnem postopku⁷ (ZPP), ki videokonferenčne izvedbe narokov ne omejuje na obdobje razglašene epidemije, temveč izvedbo veže na soglasje strank oziroma udeležencev v postopku. Sodišča narokov brez njihovega soglasja ne izvedejo videokonferenčno. Naroki so videokonferenčno izvedeni le izjemoma,

4 Uradni list RS, št. 16/19.

5 Primerjaj sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 662/2021 s 5. 5. 2021.

6 Uradni list RS, št. 75/22.

7 Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US in 3/22 – ZDeb.

ko je s strani sodnega izvedenca psihiatrične stroke odsvetovano zaslišanje na sodišču in predlagano zaslišanje osebe na daljavo, ali če je navedeno, da komunikacija z osebo ni mogoča ali je otežena.

Po navedbah predsednika VSRS si sodišča primarno prizadevajo, da se zaslišanje osebe opravi neposredno v prostorih sodišča, če pa so na strani nasprotnega udeleženca podani zdravstveni razlogi, ki tega ne omogočajo, se zaslišanje opravi v kraju dejanskega prebivališča. Videokonferenčna izvedba naroka je skrajno sredstvo, ki omogoča izvedbo postopka, ko drugi načini zaslišanja ne pridejo v poštev. Sodniki v vsakem posameznem primeru opravijo presojo, na kakšen način izvesti zaslišanje osebe, da ji bo omogočeno sodelovanje v postopku, ne da bi jo procesno dejanje dodatno obremenjevalo ali negativno vplivalo na njeno zdravstveno stanje. Predloge za videokonferenčno izvedbo naroka podajajo stranke in tudi socialnovarstveni zavodi – slednji še zlasti v primerih, ko imajo težave z zagotovitvijo prisotnosti (prevozi) oseb na naroke na sodiščih. Sodniki pri izvajanju narokov na daljavo niso zaznali, da bi za razliko od narokov na sodiščih »virtualni pogovori« za uporabnike socialnih zavodov predstavljali »velik stres« in da so do njih izrazito odklonilni, kot izhaja iz navedb SSZS, ki jih je Varuh citiral v svoji poizvedbi. Končna odločitev o načinu izvedbe naroka je prepuščena sodniku, ki pri presoji upošteva kognitivne zmožnosti in sposobnosti osebe ter zasleduje njene koristi.

Kraj izvedbe naroka je po navedbah predsednika VSRS zagotovo pomemben, a v tovrstnih postopkih je toliko bolj pomemben način, na katerega sodnik pristopi do osebe, kako z njo vzpostavi neposreden stik in kako zastavi vprašanja. Pri tem pa sodniki vedno upoštevajo tudi okoliščine posameznega primera oziroma stanje osebe, o kateri odločajo, kar razberejo iz predhodno izdelanega psihiatričnega izvedenskega mnenja o kognitivnih zmožnostih osebe in vplivu zaslišanja oziroma naroka nanjo.

Če sodišča zaznajo konkretne okoliščine, ki kažejo na to, da bi videokonferenčni narok lahko vplival na pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja oziroma na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin osebe ter na individualno obravnavo in enako dostopnost do obravnave (drugi odstavki 3. člena Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr)), ali bi na to opozorila stranka (udeleženec) postopka, bi sodišče, v izogib navedenim nepravilnostim, zagotovo opravilo narok, na katerem bi tako osebo neposredno zaslišalo. Odločitev prvostopenjskih sodišč je lahko predmet presoje višjega sodišča in VSRS.

V času, ki ga je izpostavila SSZS v svoji pobudi, so še vedno veljali vladni ukrepi za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo covid-19. Kljub temu, da pozneje posebni ukrepi niso bili več v veljavi, je nevarnost prenosa okužb nalezljive bolezni covid-19 (na dan 7. 9. 2022 je bilo 2.048 novih potrjenih primerov okužbe in skupno 19.177 aktivnih primerov okužbe) v socialnovarstvene zavode, v katerih je nameščena posebej ranljiva populacija, ali na sodišče, ki po naravi dela sodi v kritično infrastrukturo, še vedno prisotna. Zato je ob izpolnjenih zakonskih pogojih možnost videokonferenčne izvedbe narokov še toliko bolj pomembna.

Glede na navedeno in pristojnosti, ki jih ima kot predsednik VSRS, po njegovi oceni ni bilo potrebe po sprejetju posebnih ukrepov na tem področju. Morebitne nepravilnosti in nezakonnosti v teh postopkih pa se lahko rešujejo v okviru zakonitih pravnih sredstev.

Varuh je sprejel pojasnila predsednika VSRS, saj je presodil, da je bilo z njimi ustrezno odgovorjeno na opozorila SSZS. Varuh je sicer (že) v času epidemije covid-19 v zvezi z videokonferenčnim izvajanjem narokov v sodnih postopkih po ZDZdr pozdravil odločitev predsednika VSRS in sprejem Odredbe o posebnih ukrepih iz 83.a člena Zakona o sodiščih zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije,⁸ ki je določala, da se naroki, seje in zaslišanja v nujnih zadevah⁹ izvedejo prek videokonference. V razmerah razglašene epidemije covid-19 je bilo z namenom obvladovanja širjenja covid-19 ter varovanja zdravja in življenja ljudi nujno treba sprejeti določene ukrepe, a na način, ki spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Že tedaj pa je Varuh tudi opozoril, da v sodnih postopkih, ki potekajo na podlagi ZDZdr, sodišča odločajo o omejitvi pravice do osebne svobode posameznikov, ki sodijo v eno izmed bolj ranljivih skupin prebivalstva (osebe z motnjami v duševnem zdravju).

Uporaba videokonferenčnih sistemov v sodnih postopkih lahko poenostavlja in pospešuje postopek dokazovanja ter posledično prispeva k večji učinkovitosti sodišč, zato Varuh njihovo uporabo spodbuja. **Seveda je pri tem nujno treba upoštevati tudi naravo posameznega sodnega postopka in morebitne specifične okoliščine posameznih udeležencev v teh postopkih.** Skladno z drugim odstavkom 46. člena ZDZdr sodišča v teh postopkih odločajo na podlagi neposrednega stika z osebo tako, da osebo pred sprejemom odločitve sodnik vidi in se z njo pogovori, če to dopušča njeno zdravstveno stanje. Gre za eno izmed temeljnih procesnih jamstev, ki zagotavlja učinkovito varstvo ustavne pravice do osebne svobode. Iz odgovora predsednika VSRS ni bilo mogoče razbrati okoliščin, ki bi izkazovale, da sodišča omenjenega procesnega jamstva v primerih, ko to zdravstveno stanje posameznika tudi omogoča, ne bi zagotavljala oziroma spoštovala. Tega tudi na podlagi podatkov, ki jih je posredovala SSZS, ni bilo mogoče ugotoviti. V primeru morebitne kršitve načela neposrednosti, ki bi lahko vplivalo na pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja oziroma na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin osebe ter na individualno obravnavo in enako dostopnost do obravnave, pa je mogoče (in treba) odpravo te kršitve uveljavljati v postopku s pravnimi sredstvi. Tako je neposredno višjemu sodišču dana možnost, da odločitev sodišča nižje stopnje preizkusi z vidika pravilnosti in zakonitosti, ter ima v primeru ugotovljene kršitve pooblastilo, da jo odpravi.

⁸ Uradni list RS, št. 148/20 in 165/20.

⁹ Glede na določilo tretjega odstavka 83. člena Zakona o sodiščih (ZS, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPD-SLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPO-PDVE) zadeve postavitve pod skrbništvo sicer ne sodijo med nujne zadeve.

Priporočilo št. 57: Varuh pri uporabi videokonferenčnih sistemov za dokazovanje v sodnih postopkih priporoča sodiščem skrbno upoštevanje narave posameznega sodnega postopka in morebitne specifične okoliščine posameznih udeležencev v teh postopkih.

Priporočilo št. 58: Varuh priporoča, da so v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo naroki pod pogoji, ki jih določa zakon, le izjemoma izvedeni videokonferenčno, ko je na primer s strani sodnega izvedenca psihiatrične stroke odsvetovano zaslišanje na sodišču in predlagano zaslišanje osebe na daljavo, ali če je navedeno, da komunikacija z osebo ni mogoča ali je otežena.

II. Izvršilni postopki

Med pobudami, povezanimi z izvršilnimi postopki, so bile tudi v letu 2022 pobude tako upnikov (npr. zaradi neučinkovite oziroma dolgotrajne izvršbe) kot dolžnikov (npr. zaradi nestrinjanja s terjatvijo, nezmožnostjo njenega plačila, ravnanja izvršiteljev ipd.). Ni šlo tudi brez pobud, ki so se nanašale na deložacije v posledici neporavnanih obveznosti.

Na MP so v letu 2022 pristopili k pripravi gradiv za spremembe in dopolnitve Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)¹⁰. Ustavno sodišče je namreč z odločbo št. U-I-189/21 z dne 26. 5. 2022 ugotovilo neskladje z ustavo tretjega odstavka 65. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju, kolikor se nanaša na izvršbo na premičnine, z odločbo št. U-I-179/21 z dne 26. 5. 2022 pa je Ustavno sodišče razveljavilo drugi stavek tretjega odstavka 169. člena ZIZ. **MP je v letu 2022 imenovalo tudi delovno skupno za izboljšanje varnosti izvršiteljev**, ki je v okviru svojega delovanja že podala tudi predloge normativnih sprememb v smeri zagotovitve večje varnosti izvršiteljev pri opravljanju neposrednih dejanj izvršbe.

Na poziv MP, da Varuh posreduje predloge za spremembe ZIZ, je Varuh posebej **opozoril na problematiko, ki je izhajala iz odklonilnega ločenega mnenja ustavnega sodnika** dr. Rajka Kneza k sklepu Ustavnega sodišča št. Up-459/21 s 6. 1. 2022 in se je nanašala na primernost oziroma ustreznost izvršilne zakonodaje pri izvršbi na nepremičnino, ki predstavlja dom, prilagojen za življenje invalidov, z vidika skladnosti z mednarodnimi obveznostmi, ki urejajo položaj invalidov, ter s tem povezanim vprašanjem sorazmernosti takšnega posega v pravico do doma in vprašanjem morebitnega izvzema takšne nepremičnine iz izvršbe (to problematiko predstavljamo podrobneje v nadaljevanju). **Varuh je predlagal, da se ministrstvo opredeli do problematike in jo prouči tudi z vidika potrebnosti morebitnih sprememb veljavne izvršilne zakonodaje.**

¹⁰ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US.

ZIZ po tem, ko je sklep o izvršbi v celoti realiziran in ko so dolžnikovi dolžniki obveščeni o poplačilu terjatve, **ne zahteva še izdaje posebnega sklepa o ustavitvi postopka**. Varuh je v okviru obravnave posameznih zadev v preteklosti že zaznal **nekaj težav, do katerih prihaja v praksi zaradi opisane zakonske ureditve**. Predvsem v tistih primerih, v katerih je upnik predlagal več sredstev izvršbe, ki so v našem pravnem redu enakovredna oziroma jih upnik lahko predlaga istočasno, je namreč ob poplačilu dolga prihajalo do težav zaradi pomanjkljive komunikacije med upnikom, dolžnikom, sodiščem in morebitnim izvršiteljem oziroma drugo osebo, ki opravlja neposredna dejanja izvršbe (banko, delodajalcem). Varuh je menil, da bi hitro postopanje sodišča v primeru zaključka izvršilnega postopka z izdajo ustreznega sklepa, iz katerega nedvoumno izhaja, da je postopek izvršbe končan, in ki bi bil vročen vsem deležnikom postopka, verjetno lahko preprečilo takšne situacije. Zato je Varuh v letu 2017 podprl delovno gradivo sprememb in dopolnitev ZIZ, ki je vsebovalo dopolnitev 76. člena zakona, po kateri se postopek izvršbe šteje za končanega, ko so opravljena vsa neposredna dejanja izvršbe ali s poplačilom upnika, v takem primeru pa sodišče izda sklep o ustavitvi izvršbe. Ta dopolnitev je bila pozneje iz predloga novele, ki je bil posredovan v zakonodajni postopek, črtana, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L) je zato ni vseboval.

Po presoji Varuha je bila predlagana rešitev ustrezna, zato smo ob obravnavi zadeve, ki se je nanašala na to problematiko, MP v letu 2021 zaprosili za seznanitev z razlogi, zakaj predlagana rešitev v predlog novele (ZIZ-L) ni bila vključena. Ministrstvo je uvodoma izpostavilo, da spremembe oziroma dopolnitve 76. člena ZIZ niso sodile med glavne cilje novele ZIZ-L, saj so bile glavne rešitve te obsežne novele usmerjene predvsem v zagotovitev boljšega pravnega varstva ogroženih dolžnikov v postopku izvršbe na nepremičnine, pri čemer so bila upoštevana opozorila Varuha. Namen novele je bil tudi v odpravi pomanjkljivosti veljavne ureditve, povezane s pravnim redom EU, in uskladitve z novimi pravnimi akti, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno. Urejena je bila tudi revizija v postopku izvršbe ter oblikovana zakonska podlaga za uvedbo spletnih dražb premičnin in nepremičnin zaradi boljše realizacije prodaje ter preprečitve zlorab. Nadalje je ministrstvo pojasnilo, da je k predlogu dopolnitve 76. člena ZIZ v strokovnem usklajevanju poleg podpore Varuha prejelo številne pripombe, predvsem s strani sodišč. Med prejetimi pripombami je bilo tudi stališče, da je dopolnitev 76. člena ZIZ povsem nepotrebna oziroma da lahko pripelje do zaključka, da mora sodišče samo ves čas spremljati, ali je terjatev upnika poplačana, kar predstavlja pretirano breme za sodišče. Na podlagi prejetih pripomb je ministrstvo oblikovalo nov predlog rešitev, vendar je tudi k temu predlogu ponovno prejelo številne pripombe, med drugim, da predlagana sprememba ni primerna in bi v prakso vnašala nejasnosti in nedoslednosti, nadalje so bile posredovane pripombe o neustreznosti vezanja pravnih posledic poplačila terjatve s strani dolžnikovega dolžnika na vprašanje, ali je upnik podal umik, ter o potrebi po upoštevanju materialnega procesnega vodstva sodišča in določitvi ustreznih rokov. V okviru priprave delovnega gradiva in pozneje v postopku strokovnega usklajevanja naslednje novele Zakona o izvršbi

in zavarovanju (ZIZ-M) pa ministrstvo ni prejelo predlogov v smeri ustrežnejšega preoblikovanja določbe 76. člena ZIZ, s katerimi bi bile odpravljene tudi predhodne dileme, prav tako pa tudi v fazi strokovne razprave s strani sodišč ali drugih deležnikov ni bil podan predlog za nujnost takšne spremembe. V pravni teoriji in praksi je sicer uveljavljeno stališče, da je v postopku izterjave upnikove denarne terjatve s poplačilom izvršilni postopek dejansko izčrpan in s tem končan. Posebnega sklepa o končanju izvršilnega postopka po stališčih pravne teorije in prakse ni treba izdati, saj ZIZ v svojih določbah takega sklepa tudi ne predvideva. S trenutkom poplačila prenehajo tudi vse aktivnosti sodišča za opravo izvršbe oziroma vodenje postopka, razen odločanja o stroških (sedmi odstavek 38. člena ZIZ). Obravnavane pobude pa po presoji Varuha kažejo, da bi bilo z vidika seznanitve vseh udeležencev postopka morda vendarle primerno izdati (deklaratorni) sklep, s katerim se ugotovi, da je bil postopek končan, zato smo na to problematiko pri pripravi novele ZIZ ponovno opozorili.

Omembe vredni so (pozitivni) učinki novele Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L), ki se je sicer začela uporabljati že marca 2018 in ki je bila sprejeta zaradi varstva dolžnikov pri izvršbi na dolžnikovo nepremičnino, ki je njegov dom, kadar je upnikova terjatev nizka oziroma nesorazmerna z vrednostjo dolžnikove nepremičnine. V takih primerih sodišče v sklepu o izvršbi opozori center za socialno delo in dolžnika, da lahko predlagajo druga sredstva izvršbe, sodišče pa lahko na predlog dolžnika ali po uradni dolžnosti dovoli tudi izredni odlog izvršbe. S pravočasnim sodelovanjem pristojnega centra za socialno delo pri reševanju položaja dolžnika (s poplačilom upnika in ustavitvijo izvršbe, odlogom izvršbe in/ali s sklenitvijo dogovora o plačilu dolga na obroke ali sklenitvijo drugega dogovora ob soglasju strank) tako zaradi poplačila dolga brez prisilne prodaje dolžnikovega doma ne pride do izvršbe, s čimer se postopki hitreje zaključijo, upniki pridejo do poplačila svoje terjatve hitreje kot v rednem postopku nepremičninske izvršbe, dolžniki pa si s poplačilom dolgov nizke vrednosti omilijo običajno težak življenjski položaj, v katerem so se znašli. Primerov izvršb na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, zaradi izterjave terjatve, ki je nesorazmerna z vrednostjo nepremičnine, sicer v letu 2022 nismo obravnavali.

Izvršba na nepremičnine, ki predstavljajo dom, prilagojen bivanju invalidov

Pobudnik je Varuha seznanil z odklonilnim ločenim mnenjem ustavnega sodnika dr. Rajka Kneza k sklepu št. Up-459/21 z dne 6. 1. 2022,¹¹ in izpostavil, da je v njem navedenih »kar nekaj razlogov za presojo ustavnosti zakona ZIZ, saj le ta ni usklajen z mednarodnimi pogodbami, ki urejajo pravice invalidov«.

V navedenem odklonilnem ločenem mnenju je bilo kot bistveno izpostavljeno, da v obravnavanem primeru pomeni prodaja nepremičnine izgubo doma socialno ogrožene družine, v katerem je s posebnimi pritisklinami bivanje prilago-

¹¹ V njem je navedeni ustavni sodnik med drugim kot problematično izpostavil prodajo doma, prilagojenega za življenje in skrb za invalidna otroka, v izvršilnem postopku in vprašanje sorazmernosti takega posega v pravico do doma.

jeno dvema invalidnima otrokoma.¹² Zato se je v tej zvezi zastavilo vprašanje »ustavnosti ustreznih določb ZIZ, na podlagi katerih je očitno mogoče prodati dom socialno ogrožene družine, prilagojen invalidnemu otroku, ne da bi se presojala sorazmernost tako hudega posega v pritožnikovo pravico do doma v primerjavi s poplačilom konkretne upnikove terjatve,« kakor tudi vprašanje, »ali ne bi morala biti takšna nepremičnina – dom, ki je prilagojen za življenje invalidov in ga v primeru izvršbe ni lahko nadomestiti – pod določenimi pogoji izvzeta iz izvršbe.«.

Varuh je ocenil, da izpostavljena problematika v zvezi z izvršbo na dom dolžnika, ki je prilagojen življenju invalidnih otrok, in njegovim izvzetjem iz izvršbe odpira predvsem pomembna ustavnopravna vprašanja, ki terjajo vsebinsko poglobljeno razpravo, ki bi morda lahko ponudila primerna izhodišča za pripravo in sprejem morebitnih drugačnih rešitev, kot jih sicer pozna sedaj veljavna izvršilna zakonodaja. Takšna razprava bi bila po presoji Varuha potrebna tudi v primeru morebitne ugotovitve neustavnosti ZIZ. Priložnost za iskanje ustreznih rešitev je kazalo po naši presoji iskati predvsem v okviru razprave v postopku priprave predlogov predpisov in njihovih sprememb ter dopolnitev s področja izvršilne zakonodaje. Zato smo v poizvedbi pri MP, ki je kot resorno ministrstvo pristojno za pripravo predpisov s področja izvršilne zakonodaje, **posebej opozorili na problematiko, ki izhaja iz zgoraj navedenega odklonilnega ločenega mnenja. Hkrati smo predlagali, da se ministrstvo opredeli do problematike ter jo prouči tudi z vidika potrebnosti morebitnih sprememb veljavne izvršilne zakonodaje.**

Ministrstvo se je strinjalo z ugotovitvijo ustavnega sodnika dr. Kneza, da gre v tem primeru za več kot izvršbo na dom, saj gre za dom, prilagojen oskrbi invalidnih otrok, in je **napovedalo, da bo zato zgoraj navedeno mnenje še podrobneje proučilo v okviru morebitnih prihodnjih sprememb ZIZ.** Poleg tega pa je MP izpostavilo tudi nekatere vidike izvzetja iz izvršbe ter varstva dolžnika v izvršilnem postopku. V zvezi z ustavno pritožbo, voden na Ustavnem sodišču pod št. Up-459/21, je navedlo, da jo je Ustavno sodišče sprejelo v obravnavo, vendar jo je pri odločanju na plenarni seji zavrglo in se ni odločilo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti ZIZ skladno z drugim odstavkom 59. člena ZUstS.¹³ Ministrstvo je poudarilo, da je Ustavno sodišče že presodilo, da je – kadar pride v izvršilnem postopku do prodaje dolžnikove nepremičnine, ker dolžnik nima drugega premoženja, s katerim bi lahko poplačal svoj dolg – prodaja nepremičnine v izvršilnem postopku nujen, primeren in tudi sorazmeren poseg v lastninsko pravico dolžnika, da pride upnik do poplačila svoje terjatve.¹⁴

12 V obravnavani zadevi sta bila oba sicer že polnoletna.

13 Ta določa:

»Če izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali na splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, za katerega ustavno sodišče oceni, da bi bil lahko protiustaven ali nezakonit, začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti takšnega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, in odloči ob uporabi določb IV. poglavja tega zakona.«

14 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-93/03 z 18. 11. 2004.

Po mnenju ministrstva je treba v zvezi z izvzetjem nepremičnine, prilagojene za bivanje invalida, iz izvršbe, poleg vseh v ločenem mnenju izpostavljenih vidikov varstva dolžnika, ki so gotovo relevantni, upoštevati tudi, da je poseg v dolžnikovo nepremično in tudi njegov dom utemeljen z upnikovo ustavno varovano pravico do sodnega varstva in načelom pravne države. Kot je navedlo, pravica do sodnega varstva ne obsega zgolj pravice, da sodišče vsebinsko odloči o pravici stranke, temveč tudi pravico upnika do uresničitve te pravice oziroma poplačila iz dolžnikovega premoženja v hitrem in učinkovitem izvršilnem postopku. V izvršbi je treba varovati tudi položaj dolžnika, njegova procesna jamstva, osebno dostojanstvo in varnost, osnovni socialni in ekonomski položaj dolžnika in oseb, ki so od njega odvisne, dolžnikovo telesno celovitost, njegov dom. Ne glede na to pa je primarni cilj izvršbe zagotoviti izpolnitev obveznosti, zato njeno izhodišče predstavlja privilegiran položaj upnika, medtem ko je načelo varstva dolžnika korektivno načelo izvršilnega prava.¹⁵ Čeprav trenutna zakonska ureditev izvzetij iz izvršbe ni nujno edina ustrezna in jo je mogoče v okvirih ustave in prakse Ustavnega sodišča tudi spremeniti, je po navedbah ministrstva pomembno upoštevati, da v tem smislu odstop oziroma izjemo od uresničevanja upnikove pravice do sodnega varstva pomeni že sam odlog izvršbe kot zastoj v izvršilnem postopku, ki naj bi bil po svoji naravi hiter in učinkovit. Še večjo izjemo kot odlog pa predstavlja izvzetje določenega premoženja iz izvršbe, zlasti, kadar gre za premoženje večje vrednosti, in ne gre za premoženje, s katerim bi se dolžnik preživljal.

Ministrstvo je pojasnilo še, da je položaj invalidov sicer varovan v okviru drugih določb ZIZ, ki izvemajo določene predmete iz izvršbe. Iz izvršbe so tako izvzeti pripomočki, ki so bili dani invalidu ali drugi osebi s telesnimi hibami na podlagi predpisa, ali si jih je sam nabavil, in so nujni za opravljanje njegovih življenjskih funkcij (79. člen ZIZ). Nadalje so po 101. členu iz izvršbe izvzeti prejemki iz naslova odškodnine zaradi telesne poškodbe po predpisih o invalidskem zavarovanju (2. točka), prav tako nadomestilo za invalidnost po zakonu, ki ureja družbeno varstvo duševno in telesno prizadetih oseb (6. točka), nadalje prejemki od občasnega dela invalidov, ki niso v delovnem razmerju in so vključeni v programe po predpisih, ki urejajo socialno varstvo, in po predpisih, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov (8. točka), ter tudi denarna sredstva, ki jih izplača Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživitveni sklad Republike Slovenije po zakonu, ki ureja Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživitveni sklad Republike Slovenije, razen nagrade za preseganje kvote po zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov (14. točka).

Posebej je ministrstvo pojasnilo tudi, da ZIZ omogoča dolžniku, da v primeru prodaje družinske stanovanjske hiše ali stanovanja v izvršbi v njej še naprej stanuje kot najemnik proti plačilu profitne najemnine še tri leta od dneva prodaje dalje. V primeru, da si dolžnik ne bi mogel urediti bivanjske problematike, niti na primer z neprofitnim stanovanjem in bo prišlo do izvršbe na izpraznitvev in izročitev nepremičnine, bo o tem ponovno obveščen CSD, dolžnik pa

¹⁵ Glej 7. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-93/03 z 18. 11. 2004.

bo lahko predlagal, ali pa bo sodišče po uradni dolžnosti določilo odlog izvršbe za najdlje šest mesecev, s tem, da se lahko navedeni odlog dovoli tudi večkrat. To pomeni, da za takšen odlog zakon ne določa časovne omejitve, ob tem, da sodišče periodično preverja izpolnjevanje pogojev za odlog. V času odloga lahko dolžnik tudi pridobi sredstva ali si ob pomoči države uredi bivanjsko problematiko. Poleg tega je treba upoštevati tudi, da je v tovrstnih okoliščinah upnikova pravica do sodnega varstva, ki jo varujeta 23. člen URS in 6. člen EKČP, otežena, lahko tudi izvotljena, zato se po mnenju ministrstva postavlja tudi vprašanje odgovornosti države, če upniku ne zagotavlja učinkovitega sodnega varstva. V luči slednjega mora država v tovrstnih primerih po oceni ministrstva v okviru svoje socialne politike zagotoviti ustrezne bivanjske pogoje oziroma namestitve, še posebej v primerih, kot je obravnavani, ko gre torej za posebej ranljive posameznike. Načini zagotavljanja ustreznih bivanjskih razmer so lahko raznovrstni – bodisi v okviru neprofitnih prilagojenih socialnih stanovanj ali ustreznih denarnih pomoči, s katerimi lahko oseba poplača upnika in tako prepreči ali ustavi začeto izvršbo.

Pričakujemo, da bo ministrstvo uresničilo svojo napoved in problematiko, ki izhaja iz odklonilnega ločenega mnenja ustavnega sodnika dr. Rajka Kneza k sklepu Ustavnega sodišča št. Up-459/21 s 6. 1. 2022, podrobneje proučilo v okviru morebitnih prihodnjih sprememb ZIZ. Tozadevno pričakovanje smo izrazili tudi v našem odzivu na poziv za podajanje predlogov za spremembe ZIZ, ki nam ga je posredovalo ministrstvo v juliju 2022.

V naslednji obravnavani izvršilni zadevi je Varuh zavzel stališče, da pomanjkanje aktivnega sodelovanja oziroma neaktivnost pobudnika (kot sicer povsem prava neuke stranke) v izvršilnem postopku **ne bi smela imeti zanj tako močne posledice, kot je poravnava dolga, za katerega ni odgovoren.**

Primer:

Zavarovalnica sledila predlogu Varuha in po sklenitvi sporazuma s pobudnikom ustavila nadaljnji postopek izterjave

Ravnanje zavarovalnice, ko je ta kljub poznavanju vseh (pravno) relevantnih okoliščin na strani pobudnika te ignorirala in vztrajala pri izvršilnem postopku zoper očitno nepravlega dolžnika, je nepošteno oziroma v nasprotju z načelom pravičnosti.

Na Varuha se je obrnil pobudnik zaradi izvršilnega postopka, ki ga je zoper njega vodilo Okrajno sodišče v Kopru. V izvršilnem postopku ga je zavarovalnica na podlagi pravnomočnega izvršilnega naslova terjala za poplačilo dolga, ki je nastal, ko je tretja oseba brez soglasja pobudnika prevzela njegovo identiteto in v njegovem imenu in na njegov račun protipravno pridobila premoženjsko korist. Tretja oseba je bila v kazenskem postopku s sodbo Okrajnega sodišča v Kopru spoznana za krivo kaznivega dejanja zlorabe osebnih podatkov po četrtem odstavku 143. člena Kazenskega zakonika

(KZ-1) in ponarejanja listin po prvem odstavku 251. člena KZ-1. Posledično ji je bila izrečena enotna kazen šestih mesecev zapora in naloženo plačilo vrednosti protipravno pridobljene premoženjski koristi. Kljub temu, da je pobudnik Okrajno sodišče v Kopru v izvršilnem postopku seznanil z obsodilno sodbo, iz katere je bilo razvidno, da je bila za nastali dolg odgovorna tretja oseba, je sodišče dovolilo izvršbo zoper pobudnika.

Varuh je v posredovanju na Okrajnem sodišču v Kopru izpostavil, da je pobudnik v ugovoru zoper sklep o dovolitvi izvršbe izvršilno sodišče seznanil s pravnomočno obsodilno sodbo Okrajnega sodišča v Kopru, iz katere je bilo evidentno razvidno, da je za nastali dolg odgovorna tretja oseba in ne pobudnik. **Po stališču Varuha je pobudnik s predložitvijo pravnomočne kazenske sodbe nedvomno izkazal, da z upnikom glede nastalega dolga nikdar ni bil v nobenem pravnem razmerju in posledično za nastali dolg ne more biti odgovoren.** S tem je po Varuhovem mnenju zadostil zahtevi po dokazovanju dejstva s kvalificirano listino, saj je tudi kazenska sodba javna listina.¹⁶ Zato je Varuh menil, da v konkretnem izvršilnem postopku pri odločanju o pobudnikovem ugovoru sodišče ne bi smelo povsem prezreti te okoliščine. S tem, ko sodišče ni ugodilo pobudnikovemu ugovoru, je namreč upnik na podlagi izvršilnega naslova dobil možnost naperjanja oblastne moči države zoper subjekt, ki sploh nikoli ni bili v prav nobenem razmerju z njim in je tako dejansko v nasprotju z vsemi moralnimi pravili in poštenostjo postavljen v položaj dolžnika v izvršilnem postopku.

Izvršilno sodišče je Varuh opozoril tudi na stališče Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki poudarja, da varstvo dolžnika v izvršilnem postopku »ni omejeno le na varovanje dolžnikovega dostojanstva (34. člen Ustave) in socialne eksistence (2. člen Ustave). Sledenje ciljem izvršilnega postopka namreč ne sme privedi do tega, da bi bila ogrožena ustavnoprocena jamstva dolžnika, kar vključuje tudi pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki jo zagotavlja prvi odstavek 23. člena Ustave. Načelo varstva dolžnika je tako eno izmed korektivnih načel izvršilnega prava in se med drugim odraža v varovanju položaja dolžnika v izvršilnem postopku pri procesnih jamstvih in strogih formalnih pogojih za dovolitev in opravo izvršbe«. ¹⁷ Varuh je tako v zvezi s konkretnim izvršilnim postopkom menil, da temu ni bilo v celoti zadoščeno, saj je bila okoliščina, da je bilo na škodo pobudnika storjeno kaznivo dejanje, povsem prezrta.

Okrajno sodišče v Kopru se je s stališči Varuha deloma strinjalo, in sicer v delu, da naj bi nastala nepravilnost na strani pobudnika, ki je bil oškodovan s kaznivim dejanjem, iz katerega izvira dolg. Vendar pa je bilo po

¹⁶ Po določbi prvega odstavka 224. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP), ki se skladno s 15. členom ZIZ smiselno uporablja tudi v izvršilnem postopku, listina v fizični in elektronski obliki, ki jo v predpisani obliki izda državni organ v mejah svoje pristojnosti, in listina, ki jo izda v taki obliki samoupravna lokalna skupnost, družba ali druga organizacija ali posameznik pri izvrševanju javnega pooblastila, ki ji je poverjeno z zakonom (javna listina), dokazujeta resničnost tistega, kar se v njiju potrjuje ali določa.

¹⁷ Ustavno sodišče, odločba Up-2324/08-13 z 16. 12. 2010.

navedbah sodišča pričakovati, da bo pobudnik sklep izvršilnega sodišča o dovolitvi izvršbe izpodbijal z rednimi pravnimi sredstvi, česar pa pobudnik ni storil, zato je sodišče zavrnilo kakršnekoli očitke oziroma pomisleke o tem, da bi bila ogrožena ustavnopravna jamstva dolžnika, zlasti pravica do učinkovitega sodnega varstva po 23. členu Ustave RS.

Ne glede na pomanjkanje aktivnega sodelovanja oziroma aktivnosti pobudnika (kot sicer povsem prava neuke stranke) v izvršilnem postopku to zanj ne bi smelo imeti tako močne posledice, kot je poravnava dolga, za katerega ni odgovoren. Tudi zavarovalnica je bila s pravnomočno obsodilno sodbo seznanjena, zato je **Varuh menil, da bi lahko ravnanje zavarovalnice, ko je kljub poznavanju vseh (pravno) relevantnih okoliščin na strani pobudnika te ignorirala in vztrajala pri izvršilnem postopku zoper očitno nepravega dolžnika, šteli za nepošteno oziroma v nasprotju z načelom pravičnosti. Čeprav Varuh zoper zavarovalnico nima neposrednih pristojnosti, je ob upoštevanju zgoraj navedenega in ob spoštovanju načel zavarovalniške prakse, dobrih poslovnih običajev in poslovne morale zavarovalnici predlagal, da preuči možnosti vrnitve zneska, ki ga je v konkretnem izvršilnem postopku zavarovalnici že morda plačal pobudnik kot nepravi dolžnik.**

Zavarovalnica se je na predlog Varuha odzvala in izpostavila, da je pobudnika od nastanka dolga v letu 2014 večkrat pisno pozvala k plačilu neplačanega dolga, vendar se pobudnik na te pozive ni odzival. Ker zavarovalnica ni bila pravočasno seznanjena z obsodilno sodbo v kazenskem postopku, je izgubila možnost uveljavljati premoženjskopravni zahtevek v kazenskem postopku. Kljub temu, da je zavarovalnica s pravnomočnim izvršilnim naslovom imela pravno podlago za izterjavo celotne terjatve, je Varuha obvestila, da je s pobudnikom sklenila pisni sporazum o zaključitvi primera, nadaljnji postopek izterjave pa ustavila. V danih okoliščinah se je tudi Varuh strinjal, da je sklenjeni sporazumni dogovor očitno najboljša rešitev nastalega položaja. 15.3-40/2022.

2.19.4.2 Postopki o prekrških

I. Vročanje v postopku o prekršku

ZP-1 v prvem odstavku 58. člena določa, da se v hitrem postopku (med drugim) glede vročanja smiselno uporabljajo določila zakona, ki ureja splošni upravni postopek, torej ZUP. Podobno določa ZP-1 v drugem odstavku 67. člena tudi za redni sodni postopek. Odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni¹⁸.

Tretji odstavek 87. člena ZUP določa, da se v primeru nemožne vročitve po elektronski poti v hišnem predalčniku pusti pisno sporočilo o tem, kje se doku-

¹⁸ Na (elektronsko) vročanje v postopku o prekršku pomembno vpliva tudi ZDeb (Uradni list RS, št. 3-14/2022), katerega določbe se glede vročanja uporabljajo šest mesecev po objavi tega zakona v Uradnem listu RS, to je od 7. 7. 2022 dalje; vendar ta zakon ne vpliva na osebno vročanje po tretjem in četrtem odstavku 87. člena ZUP.

ment nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti v roku 15 dni, če ga v tem roku ne prevzame, velja skladno z določbo četrtega odstavka 87. člena ZUP vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka.

Varuh glede ustavnosti določb 58. in 67. člena ZP-1, ki določata glede vročanja smiselno uporabo ZUP, doslej ni imel pomislekov. Ker pa je pooblaščenka pobudnika zatrjevala neustavnost teh določb, je **Varuh ureditvi vročanja po ZP-1 namenil dodatno pozornost**. Neustavnost omenjenih določb je pooblaščenka pobudnika sicer argumentirala s tem, da se v skladu s temeljnimi kazensko-pravnimi načeli glede vročanja, ki lahko ima za storilca v postopku o prekršku nepopravljive posledice (zamuda roka za vložitev pravnega sredstva), ZP-1 ne bi smel sklicevati na subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja upravni-administrativni postopek, še posebej ne glede določb o vročanju. Pobudnik naj bi namreč prav zato, ker mu je bila odločba o prekršku vročena z nadomestno vročitvijo po tretjem odstavku 87. člena ZUP¹⁹, zamudil rok za napoved vložitve zahteve za sodno varstvo.

Varuh je pri Ministrstvu za pravosodje kot resornem ministrstvu, pristojnem za pripravo predpisov s področja kazenskega in prekrškovnega prava, opravil poizvedbo o tem, ali se je morda že srečalo s pomisleki o neustavnosti določb prvega odstavka 58. člena in drugega odstavka 67. člena ZP-1, kot tudi, ali se v tem delu ZP-1 morda pripravljajo kakšne spremembe v smeri sklicevanja na določbe o vročanju iz ZKP namesto na ZUP.

Ministrstvo za pravosodje je poudarilo, da smiselno uporabo določb ZUP o vročanju določa ZP-1 že vse od sprejetja v letu 2003²⁰, pri čemer pravila vročanja v prekrškovnem postopku niso urejena le in izključno v ZUP, temveč določena pravila zaradi kaznovalno-pravne narave glede vročanja določa tudi ZP-1:

- vročanje pisne odločbe o prekršku določa sedmi odstavek 57. člena ZP-1,
- vročanje sodbe o prekršku določa prvi odstavek 140. člena ZP-1,
- vročanje odločb sodišča o zahtevi za sodno varstvo ureja 65.a člen ZP-1,
- pa tudi nekatere druge določbe (npr. peti odstavek 51. člena, četrty odstavek 57. člena ZP-1).

Ob tem je treba razlikovati, da ZP-1 ureja vročanje v dveh vrstah prekrškovnega postopka, čeprav se pri obeh vrstah prekrškovnega postopka glede vročanja smiselno uporabljajo določbe ZUP:

¹⁹ Tretji odstavek 87. člena ZUP določa:

»Če se vročitev ne da opraviti tako, kot je določeno v prvem odstavku tega člena, pusti vročevalec v hišnem predalčniku, na vratih stanovanja, poslovnega prostora ali delavnice pisno sporočilo. Če sporočila ni mogoče pustiti na prej določenih mestih, ga lahko pusti tudi v poštnem predalu ali na drugem primernem mestu. V sporočilu navede, kje se dokument nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh. Na sporočilu in na samem dokumentu, ki bi ga moral vročiti, vročevalec navede vzrok take vročitve, datum in kraj, kjer je sporočilo pustil, ter se podpiše.«

²⁰ Uradni list RS, št. 7-238/2003 z dne 23. 1. 2003.

- prvi odstavek 58. člena ZP-1 določa pravila vročanja v hitrem prekrškovnem postopku, ki se vodi pred prekrškovnimi organi (policijo, redarstvi, inšpektorati ...) in
- drugi odstavek 67. člena ZP-1, ki določa pravila vročanja v rednem sodnem postopku.

Za subsidiarno uporabo pravil vročanja v postopku o prekršku (ki jih dopolnjujejo nekatere določbe ZP-1) se je po pojasnilu Ministrstva za pravosodje zakonodajalec odločil zaradi mešane upravno-kaznovalne narave, predvsem pa hitrega prekrškovnega postopka. Na tak način je namreč mogoče vročiti številne odločitve v prekrškovnih zadevah, in sicer na način, da se njihovi naslovniki, predvsem domnevni storilci prekrškov (pa tudi druge osebe, npr. zagovornik, zakoniti zastopnik ipd.), vročitvi ne morejo izogibati. Enak cilj zasleduje tudi subsidiarna uporaba vročanja po ZUP v rednem sodnem postopku in vseh drugih postopkih, ki so povezani s prekrški (npr. v zvezi s prenehanjem veljavnosti voziškega dovoljenja). Vročanje je (tudi) po mnenju Ministrstva za pravosodje eno najpomembnejših procesnih dejanj, saj je (pravilna) vročitev predpostavka za nastanek pravnih posledic vročenega akta. Vročitev ima namreč dve ključni funkciji: seznanitev z odločitvijo in zagotovitev njene izpolnitve ter pravno varstvo stranke oziroma prizadetih oseb. Z vročanjem se zagotavljata pravica udeležencev postopka o prekršku do sodelovanja v postopku in pravica do pravnega sredstva. Ministrstvo za pravosodje meni, da bi določitev vročanja v prekrškovnem postopku ob smiselni uporabi določb ZKP domnevnim storilcem prekrškov omogočila izogibanje vročitvi z namenom zavlačevanja prekrškovnega postopka (pisanja, ki se v skladu ZKP vročajo osebno, se, če niso vročena, vrnejo naslovnemu sodišču oziroma pošti – 118. in 119. člen ZKP), kar bi posledično pomenilo, da bi pristojni organi poskušali z vročitvijo na drug (dražji) način – npr. z uporabo detektiva, kar pa po oceni Ministrstva za pravosodje glede na številčnost prekrškovnih zadev zagotovo ne bi bila ustrezna rešitev. Glede na to, da so prekrški manj nevarna prepovedana ravnanja, se to z vidika ustavnega načela sorazmernosti (2. člen v zvezi s tretjim odstavkom 15. člena ustave) odraža tudi v ureditvi vročanja, ki je »manj stroga« od ureditve v kazenskem postopku, vendar spet ne taka, da bi kršila ustavne pravice (domnevnih) storilcev prekrškov.

Ministrstvo za pravosodje je tudi sporočilo, da v sklopu priprave prihodnje novele ZP-1 niso predvidene nobene spremembe vročanja v Republiki Sloveniji.

Varuh se lahko s pojasnili Ministrstva za pravosodje strinja. Način vročanja (s subsidiarno uporabo določb ZUP) je v veljavi od 15. dne sprejetja ZP-1, uporablja pa se vse od začetka uporabe ZP-1, to je od 1. 1. 2005. Četudi je vročanje po ZUP urejeno, kot se je izrazilo Ministrstvo za pravosodje, »manj strogo« kot vročanje po ZKP in je odločba o prekršku pod določenimi pogoji in skladno z določbami ZP-1 (in ZUP) vročena s tem, da je puščena v nabiralniku, po mnenju Varuha to samo po sebi ne pomeni prikrajšanja pravic kršiteljev, saj lahko (do poteka prekluzivnih rokov) kljub temu uveljavljajo vse pravice (enako kot bi jih lahko tudi v primeru vročitve po ZKP). Ne gre prezreti, da lahko kršitelj, ki

se s tako vročeno odločbo morda iz opravičljivih razlogov ni mogel pravočasno seznaniti, ob izpolnjenih zakonskih pogojih, skupaj s sicer prepozno vložnim pravnim sredstvom, zahteva vrnitev v prejšnje stanje. Glede na strožja pravila vročanja po ZKP ima kršitelj ob vročanju po ZUP najbrž celo več možnosti za uspeh s predlogom za vrnitev v prejšnje stanje. **Tako Varuh tudi po preučitvi navedb omenjene pobude in prejetih informacij Ministrstva za pravosodje ni imel pomislekov glede ustavnosti prvega in drugega odstavka 58. člena in drugega odstavka 67. člena ZP-1, oziroma glede sedaj veljavne ureditve vročanja po ZP-1.** 15.5-12/2021.

II. Odločitev policijske uprave, da ne vložil obdolžilnega predloga pred sodiščem

Drugi odstavek 103. člena ZP-1 opredeljuje pogoje in obseg upravičenja organa, ki nadzoruje delo prekrškovnega organa, da kot subsidiarni upravičeni predlagatelj rednega sodnega postopka prevzame pregon prekrška in z vložitvijo obdolžilnega predloga sam zahteva začetek postopka pred sodiščem. V poročilu za leto 2014 (str. 183–184) je Varuh že poročal o zadevi, v kateri je kot prekrškovni organ nastopala policija. Takrat je MNZ v odgovoru Varuhu med drugim navedlo, da je vloga policijske uprave (PU) v zvezi s predlogom za vložitev obdolžilnega predloga nadzorstvene narave in usmerjena predvsem v preverjanje pravilnosti odločitve policijske postaje (PP) o neuvedbi prekrškovnega postopka (v smislu, če je PP izvedla vse potrebno za ugotovitev dejanskega stanja).

Pobudnica je kot soudeleženka v prometni nesreči, ki jo je obravnavala PP Radlje ob Dravi, Varuha seznanila z odločitvijo omenjene PP, da zoper soudeleženca v prometni nesreči policija ne bo ukrepala, kot je to v pisnem predlogu za uvedbo prekrškovnega postopka predlagala pobudnica. Kot razlog za svojo odločitev je PP v dopisu, ki ga je poslala pobudnici, navedla, da iz zbranih dejstev in dokazov izhaja, da dejanje soudeleženca v prometni nesreči ni prekršek. Ker se pobudnica s tem ni strinjala, je na PU Celje na podlagi 103. člena ZP-1 naslovila predlog, da vložil obdolžilni predlog pred sodiščem. PU je pobudnico seznanila, da obdolžilnega predloga ne bo vložila.

V tej zadevi **je Varuh MNZ predlagal, da preuči ustreznost postopanja prekrškovnega organa** (PP Radlje ob Dravi) glede ugotavljanja (vseh potrebnih) dejstev in zbiranja dokazov, kot tudi, da se opredeli do ustreznosti sprejete odločitve PU Celje, ki naj bi bila v tovrstnih primerih (glede na pojasnila MNZ, o katerih je Varuh pisal v poročilu za leto 2014) predvsem v smislu, če je PP izvedla vse potrebno za ugotovitev dejanskega stanja.

Varuh je pobudnico v nadaljevanju seznanil s stališčem MNZ, da naj bi policisti izvedli vse potrebno za ugotovitev dejanskega stanja in da je iz vsebine obrazložitve PU Celje glede sprejete odločitve (o predlogu pobudnice, da vložil obdolžilni predlog pred sodiščem) mogoče zaključiti, da se je nadzorni organ pri svoji utemeljitvi ustrezno opredelil do vseh njenih navedb. MNZ je v odgovoru

tudi opozorilo, da obravnavana zadeva še ni pravnomočno končana, ker o zahtevi za sodno varstvo zoper odločbo, s katero je bil pobudnici očitán prekršek, pristojno sodišče še ni odločilo.

Glede na podana pojasnila MNZ Varuh takrat ni ugotovil okoliščin, ki bi morebiti zahtevale njegovo nadaljnje posredovanje v zadevi. Pobudnico pa je sicer seznanil, da lahko na morebitna nestrinjanja s postopanjem policistov v okviru prekrškovnega postopka opozori tudi med samim postopkom pred sodiščem, ki je tekel po vloženi zahtevi za sodno varstvo. Pobudnico je Varuh še seznanil z odločitvijo Vrhovnega sodišča RS v sodbi opr. št. IV Ips 36/2020 s 4. 3. 2021, iz katere izhaja, da lahko vrhovni državni tožilec po uradni dolžnosti (oziroma na predlog upravičenca) na podlagi prvega odstavka 169. člena ZP-1 vloží zahtevo za varstvo zakonitosti zoper odločitev organa, ki nadzoruje delo prekrškovnega organa, da ne bo vložil obdolžilnega predloga pred sodiščem. Na ta način se zagotavlja sodna kontrola zoper odločitev organa izvršne veje oblasti, zoper katero sicer predlagatelj nima na voljo nobenega pravnega sredstva.

V nadaljevanju je pobudnica Varuha seznanila z odločitvijo Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu, ki je v njeni zadevi ugodilo zahtevi za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku. Poleg odločitve, ki je bila za pobudnico ugodna, pa je iz obrazložitve sodbe sodišča izhajalo tudi stališče sodišča, katere dejavnosti bi po mnenju sodišča morali policisti opraviti že na kraju samem, ob ogledu kraja prometne nesreče in vozil, pa jih niso. Zato po oceni sodišča v obravnavanem primeru ni bilo mogoče zanesljivo ugotoviti vzroka prometne nesreče. Čeprav Varuh v okviru obravnavane zadeve nepravilnosti ni ugotovil, **pa omenjena sodba okrajnega sodišča pušča dvom, če so policisti v konkretnem primeru izvedli vse potrebno za ugotovitev dejanskega stanja** in če je PU Celje potem, ko je prejela predlog pobudnice, to tudi ustrezno preverila. 16.1-7/2022.

III. Redarstva v vlogi prekrškovnega organa

O številnih prekrških odločajo tudi občinska oziroma medobčinska redarstva v vlogi prekrškovnega organa. Zato tudi ni presenetljivo, da **so med pobudami na tem področju tudi take, ki se nanašajo na delo redarjev pri obravnavi prekrškov**. Za potrebna pojasnila smo se v teh primerih obračali na vodje redarstev, ki so se redno odzivali na naša zaprosila. V enem izmed obravnavanih primerov smo se za pojasnila obrnili na medobčinsko redarstvo, saj nas je zanimalo, zakaj pravočasno plačilo sodne takse s strani ene izmed pobudnic ni bilo avtomatsko zavedeno v evidencah redarstva oziroma zakaj je redarstvo kljub pravočasnemu plačilu sodne takse zoper njo podalo predlog za njeno izterjavo. Mestno redarstvo je pojasnilo, da niso skrbniki računa sodišča in da se včasih računi ne knjižijo pravilno in je v teh primerih treba predložiti dokazila o plačilu. Ko je pobudnica sama podala dokazila o svojih vplačilih, so lahko plačilo pravilno knjižili in tudi uredili. Opravljen je bil tudi umik izterjave na pristojnem finančnem uradu in zadeva je bila zaključena. **Upoštevajoč navedeno smo lahko ugotovili, da je bilo pobudnici očitno zaradi razlogov, ki niso bili na njeni strani, po nepotrebnem naloženo (dodatno) breme dokazova-**

nja pravočasnega plačila sodne takse. Zato smo prekrškovnemu organu pri odločitvah za podajo predlogov za izterjavo predlagali dodatno skrbnost.

V nadaljevanju izpostavljamo nekaj drugih zadev, ki smo jih obravnavali v letu 2022 in se nanašajo na delo občinskih redarstev.

Primer:

Mestnemu redarstvu se po ugotovljeni nepravilnosti glede izdanega plačilnega naloga ni mudilo

Varuh je ugotovil, da je Mestno redarstvo Mestne občine Ljubljana (MR MOL) šele pol leta po tem, ko je že najpozneje vedelo, da storilec ni oseba, navedena v plačilnem nalogu, predlagalo Okrajnemu sodišču v Ljubljani odpravo pravnomočnega plačilnega naloga. Od trenutka podaje predloga za odpravo odločbe o prekršku, ki ga v takšnem primeru sodišču pošlje prekrškovni organ, je sicer odvisno tudi, kdaj bo sprejeta odločitev (nov plačilni nalog), ki domnevnemu kršitelju dopušča sodno presojo. Po mnenju Varuha je tako za posameznika, ki naj bi bil po ugotovitvah prekrškovnega organa dejanski kršitelj, kot tudi za prekrškovni organ, pomembno, da je ustrezna odločitev, ki bo lahko v primeru vložitve pravnega sredstva omogočala tudi nadaljnjo presojo ugotovljenega prekrška, sprejeta čim prej, še zlasti, če je do napake, ki to preprečuje, prišlo na strani prekrškovnega organa.

Pobudnica je v pobudi Varuhu izpostavila, da je MR MOL odredilo odstranitev njenega vozila iz razloga, da gre za zapuščeno vozilo. Z ugotovitvijo prekrškovnega organa glede statusa njenega vozila se pobudnica ni strinjala. Na podlagi vloge, ki jo je naslovila na MOL, ji je bil poslan sklep redarstva, s katerim je bila njena zahteva za sodno varstvo zoper plačilni nalog zavržena, ker naj sama ne bi bila upravičena vlagateljica tega pravnega sredstva. V nadaljevanju se je izkazalo, da je bil plačilni nalog izdan napačni osebi, ki ni bila lastnik odstranjenega vozila in tako tudi ne storilec ugotovljenega prekrška. V zvezi s tem je mestno redarstvo pobudnico seznanilo, da bo prekrškovni organ, ki je zaznal omenjeno napako, ukrenil vse potrebno, da se ta napaka odpravi. Pojasnjeno ji je bilo, da bo v okviru tega MR MOL (na podlagi 171.b člena ZP-1) predlagal Okrajnemu sodišču v Ljubljani odpravo pravnomočnega plačilnega naloga in po njegovi odpravi uvedel prekrškovni postopek zoper pobudnico kot dejansko lastnico vozila.

Ker pobudnica v tej zadevi od MR MOL več mesecev ni prejela nobenega dodatnega obvestila ali plačilnega naloga, je Varuh MR MOL zaprosil za pojasnilo, kdaj je prekrškovni organ v predmetni zadevi pristojnemu sodišču poslal ustrezni predlog za odpravo plačilnega naloga in če je sodišče v tem času o takšnem predlogu morda že odločilo. Izkazalo se je, da je prekrškovni organ na opisan način postopal šele pol leta po tem, ko je že najpozneje vedel, da storilec ni oseba, ki je bila navedena v plačilnem nalogu, ter da sodišče v času poizvedbe Varuha v zadevi še ni odločilo.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno. V konkretnem primeru **je namreč prekrškovni organ postopek vodil zoper osebo, ki z vozilom, ki je bilo predmet odvoza, ni imela nobene povezave.** S tem je bilo pobudnici začasno onemogočeno odločanje o zahtevi za sodno varstvo v zadevi, v kateri so zanj že nastopile določene posledice, o katerih bi bilo mogoče presojsati šele po sprejetju ustrezne odločitve sodišča o že izdanem plačilnem nalogu²¹.

Po mnenju Varuha je tako za posameznika, ki naj bi bil po ugotovitvah prekrškovnega organa dejanski kršitelj, kot tudi za prekrškovni organ, pomembno, da **je ustrezna odločitev, ki bo lahko v primeru vložitve pravnega sredstva omogočala tudi nadaljnjo presojo ugotovljenega prekrška, sprejeta čim prej, še zlasti, če je do napake, ki to preprečuje, prišlo na strani prekrškovnega organa.** To bo lahko pomembno še posebej takrat, ko v zvezi z očitano kršitvijo za »dejanskega kršitelja« že nastopijo posamezne posledice, na primer finančne narave. V konkretni zadevi je tako pobudnica (zato, da je lahko odpeljano vozilo prevzela) že plačala stroške odstranitve vozila. 16.4-3/2022.

Naslednja obravnavana zadeva se nanaša na povračilo stroškov v primeru uspešno uveljavljenega pravnega sredstva.

Primer:

Neenaka obravnava storilcev prekrška

Storilec prekrška, ki v hitrem postopku pred prekrškovnim organom vsaj delno uspe, po stališču Varuha ne sme biti v slabšem položaju kot storilec v postopku s pravnim sredstvom pred sodiščem.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je ob obravnavanju ene izmed pobud ugotovil, da je Medobčinski inšpektorat in redarstvo Bled, Bohinj in Železniki (prekrškovni organ) ugovoru pobudnika zoper plačilni nalog ugodil, saj mu je z odločbo o prekršku namesto globe izrekel opomin, v plačilo pa mu je po Zakonu o sodnih taksah (ZST-1) in Taksni tarifi naložil znesek sodne takse. Ob tem se je Varuhu **zastavilo vprašanje upravičenosti in zakonitosti odločitve prekrškovnega organa, da mora storilec plačati sodno takso, saj je z ugovorom zoper plačilni nalog (sicer le delno) uspel.**

Drugi odstavek 58. člena Zakona o prekrških (ZP-1) med drugim določa, da se za stroške (hitrega) postopka smiselno uporabljajo določbe tega zakona o rednem sodnem postopku, če ni s tem zakonom drugače določeno. Za redni sodni postopek pa ZP-1 glede stroškov v postopku s pravnimi sredstvi v drugem odstavku 147. člena določa, da se sodna taksa ne določi, če je bilo z

²¹ MR MOL je v odgovoru tudi pojasnilo, da je sicer prekrškovni organ tudi v drugih podobnih primerih postopek zoper dejanskega kršitelja pričel voditi šele takrat, ko je s strani sodišča prejel odločitev o odpravi pravnomočnega izvršilnega naslova. Takšnemu vodenju postopka naj bi po navedbah MR MOL v preteklosti večkrat pritrdilo tudi sodišče.

odločbo višjega sodišča odločeno v celoti ali deloma v obdolženčevo korist. Ob smiselni uporabi te določbe zato pobudnik, ki je s pravnim sredstvom zoper plačilni nalog v hitrem postopku uspel, po stališču Varuha ne bi smel nositi bremena sodne takse. Storilec prekrška po stališču Varuha v hitrem postopku o prekršku pred prekrškovnim organom namreč ne sme biti v slabšem položaju kot v postopku o prekršku s pravnim sredstvom pred sodiščem. Tako je tudi Vrhovno sodišče (VSRS) s sodbo IV Ips 83/2014 s 16. 12. 2014 odločilo, da se v skladu z določbo drugega odstavka 147. člena ZP-1 sodna taksa ne določi, če je bilo z odločbo višjega sodišča v celoti ali deloma odločeno v obdolženčevo korist²². S pomisleki in stališčem Varuha smo seznanili **prekrškovni organ, ki se z njimi ni strinjal**, češ da se je postopek odvijal pred prekrškovnim organom v hitrem postopku in da ugovoru zoper plačilni nalog vselej sledi odločba o prekršku, ki mora imeti vse sestavine, vključno z odmero sodne takse (razen, če se storilca plačila slednje oprosti). Po stališču prekrškovnega organa položaj pobudnika ni primerljiv s položajem, ko sodišče spremeni plačilni nalog in izreče opomin, sodne takse pa ne izreče.

Varuha odgovor prekrškovnega organa ni zadovoljil, zato je z izpostavljenno problematiko seznanil Ministrstvo za pravosodje kot resorno ministrstvo, pristojno za pripravo predpisov s področja kazenskega in prekrškovnega prava in predlagal, da jo preuči, se do nje opredeli in sporoči, ali bi bile za izenačitev položaja storilcev v primeru uspeha s pravnim sredstvom v hitrem in v rednem postopku o prekršku morda potrebne dodatne normativne spremembe.

Ministrstvo za pravosodje je pritrdilo mnenju Varuha, da prekrškovni organ v pisni odločbi o prekršku, s katero je odločil o ugovoru zoper (posebni) plačilni nalog, izdani zaradi kršitve predpisov o ustavljanju in parkiranju vozil v cestnem prometu, domnevnemu storilcu skladno z določbo drugega odstavka 147. člena v zvezi z drugim odstavkom 58. člena ZP-1 ne bi smel naložiti plačila sodne takse za izrek opomina. Predmetni položaj je namreč enak kot v primeru, ko je plačilni nalog izdan neposredno lastniku ali imetniku pravice uporabe vozila na podlagi domneve iz 8. člena Zakona o pravilih cestnega prometa (ZPrCP), pa ta z vložitvijo zahteve za sodno varstvo prekrškovni organ »prepriča«, da mu namesto globe (s pisno odločbo o prekršku) izreče opomin, namesto da bi zadevo posredoval naprej v odločanje pristojnemu sodišču. Ta položaj pa je po mnenju Ministrstva za pravosodje enak pravnemu položaju, ki izhaja iz sodbe Vrhovnega sodišča RS, opr. št. IV Ips 83/2014 z dne 16. 12. 2014 – v tem primeru je namreč okrajno sodišče (v nasprotju z določbami ZP-1) kljub temu, da je domnevni kršitelj z zahtevo za sodno varstvo delno uspel (sodišče je znižalo tako znesek globe kot tudi število kazenskih točk), kršitelju naložilo stroške »pritožbenega« postopka. Ministrstvo za pravosodje poleg tega meni, da normativne spremembe ZP-1 niso potrebne, saj je treba pri odločanju v konkretnih prekrškovnih zadevah upoštevati sistemsko ureditev prekrškovnega prava Republike Slovenije, ne pa izločeno le posamezno določbo.

22 Podobno tudi sodba VSRS IV Ips 127/2013 z dne 3. 12. 2013 in druge.

Pobudnik je zoper odločbo prekrškovnega organa v roku vložil zahtevo za sodno varstvo, o kateri v času obravnavanja pobude še ni bilo odločeno. Zavedajoč se, da je sodnik pri izvrševanju svoje funkcije neodvisen, vezan (le) na ustavo in zakon, Varuh nadalje v primeru pobudnika ni mogel posredovati. Skladno z določbo 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic pa ima Varuh možnost v vlogi *amicus curiae* vsakemu organu posredovati svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato je v primeru pobudnika to možnost uporabil in je odločujoče **sodišče seznanil z gornjim stališčem Varuha ter Ministrstva za pravosodje in predlagal, da sodišče ob odločanju o zahtevi za sodno varstvo pobudnika vzame v obzir izpostavljene pomisleke Varuha in stališče Ministrstva za pravosodje**, kolikor je to glede na vse okoliščine postopka o prekršku in predvsem same zahteve za sodno varstvo mogoče. 15.5-4/2022.

2.19.4.3 Tožilstvo

Pri Specializiranem državnem tožilstvu Republike Slovenije (SDT) deluje kot samostojna notranja organizacijska enota s posebnim položajem **Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili** (Posebni oddelek). Posebni oddelek je izključno krajevno in stvarno pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, če jih storijo uradne osebe iz Policije; vojaške policije, ki imajo pooblastila policije v predkazenskem postopku; s pooblastili policije v predkazenskem postopku, ki so napotene na misijo v tujini; Obveščevalno-varnostne službe ministrstva, pristojnega za obrambo; in Slovenske obveščevalno-varnostne agencije. Naloge odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj iz pristojnosti Posebnega oddelka pa opravljajo osebe s pooblastili policije v predkazenskem postopku, začasno premeščene iz policije na delovna mesta policistov v Posebnem oddelku. Ti policisti za potrebe izvajanja nalog odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj iz pristojnosti Posebnega oddelka izvršujejo vsa policijska pooblastila in naloge, ki jih določajo zakon, ki ureja policijo, zakon, ki ureja kazenski postopek, in predpisi, sprejeti na njuni podlagi. Glede na umestitev Posebnega oddelka pobude, ki se nanašajo na delo policistov Posebnega oddelka, obravnavamo na področju, ki se nanaša na delo tožilstva. Eno izmed takšnih obravnavanih pobud prikazujemo v nadaljevanju.

Primer:

Primer nesprejema kazenske ovadbe

Ker policist Posebnega oddelka SDT v času epidemije covid-19 v avli zgradbe policije ni želel sprejeti kazenske ovadbe pobudnika, ker ta ni imel dokazila o prebolevnosti, cepljenju ali testiranju (t. i. PCT potrdila), bi moral najti drug primeren način za sprejem pobudnikove kazenske ovadbe.

Pobudnika je policist Posebnega oddelka SDT povabil na Policijsko upravo Novo mesto kot osebo, ki bi v določeni zadevi preiskovanja lahko dala koristne informacije. Ob pogovoru z njim je pobudnik želel podati kazensko ovadbo zoper drugega policista, ker naj bi pobudniku ponujal podkupnino za določene informacije, vendar je ta po zatrjevanju pobudnika ni hotel sprejeti. Pobudnik je zaradi ravnanja policista podal pritožbo na SDT, slednje pa v njegovem ravnanju ni ugotovilo nepravilnosti. V zvezi z nesprejemom kazenske ovadbe mu je pojasnilo, da je bil gotovo poučen o tem, da je mogoče kazensko ovadbo podati na Posebni oddelek SDT osebno, po pošti ali po elektronski pošti in da kazenske ovadbe ni bilo mogoče sprejeti, saj je pogovor potekal v avli policijske zgradbe, ker zaradi neizpolnjevanja PCT pogojev pobudnika pogovor ni potekal v primernejšem prostoru, kjer bi preiskovalec lahko njegovo izjavo in kazensko ovadbo zapisal računalniško.

Skladno z določbami 147. člena ZKP morajo ustno kazensko ovadbo sprejeti tudi policija, sodišče in nepristojni državni tožilec, tako da o njej napravijo zapisnik oziroma uradni zaznamek, nato pa jo pošljejo pristojnemu državnemu tožilcu. Zato je **Varuh SDT posredoval svoje stališče, da bi moral policist pobudniku vsaj omogočiti, da kazensko ovadbo v avli zapiše sam, ob tem pa bi ga moral opozoriti na posledice krive ovadbe ali pa bi ga moral napotiti na drugega pristojnega policista, saj sta se s pobudnikom nahajala v zgradbi Policije.** Zaskrbljujoče bi lahko bilo tudi dejstvo, da SDT tega ni prepoznalo kot napako v ravnanju policista, čeprav ZKP v drugem odstavku 161. člena določa, da lahko državni tožilec, tudi v primeru, ko ovadba sploh ni vložena, a je do njega kakorkoli prišel le glas o kaznivem dejanju, od policije zahteva (če tega ne more storiti sam ali po drugih organih) naj v roku, ki ga on določi, zbere potrebna obvestila in stori druge ukrepe, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec.

SDT se do stališča in pomislekov Varuha ni opredelilo, saj je, kot je sporočilo, v konkretni zadevi preiskovanje bilo še v teku in bi vsako podajanje informacij lahko vplivalo na sam potek preiskovanja ter potek morebitnega kazenskega postopka, saj se zadeva nanaša na taktiko in metodiko policijskega dela in dela z viri.

Kljub temu, da SDT ni posebej zavzelo stališča do omenjenih pomislekov Varuha, čeprav s tem v nobenem pogledu ne bi vplivalo na preiskovanje kaznivega dejanja, ki je bilo v teku, je **Varuh pobudo v delu nesprejema kazenske ovadbe presodil kot utemeljeno.** Dejstvo, da pobudnik ni izpolnjeval pogoja PCT v času razglašene epidemije covida-19, policista ne odvezuje zakonske dolžnosti sprejema ustne kazenske ovadbe. Glede na to, da je pogovor s pobudnikom potekal v avli zgradbe Policije, kjer ni bilo mogoče vzeti kazenske ovadbe na zapisnik, bi pobudniku namesto tega kriminalistični inšpektor lahko omogočil, da bi v avli kazensko ovadbo napisal sam ali pa bi se ob tem obrnil na drugega policista, ki bi lahko poskrbel za sprejem kazenske ovadbe na drug ustrezen način. 15.1-11/2021.

Vsak državni tožilec je dolžan zakonito in vestno opravljati državnožiłsko funkcijo. Primer, ki ga predstavljamo v nadaljevanju, poudarja prav skrbnost državnih tožilcev pri poslovanju, da svoja ravnanja in izjave prilagodijo oziroma oblikujejo v okviru obstoječih predpisov.

Primer:

Informacije državne tožilke brez podlage v veljavnih predpisih so spravile pobudnico v stisko

Po mnenju Varuha nekatere informacije državne tožilke (z vsebino katerih je pobudnica seznanila Varuha) tako med pogajanja v okviru sklepanja sporazuma o priznanju krivde kot tudi njena prizadevanja na predobravnavnem naroku in naroku za izrek kazenske sankcije niso imele utemeljitve v veljavnih predpisih. Na podlagi 62. člena ZIKS-1 je namreč (zgolj) obsojenkam, ki so noseče ali ki so rodile med prestajanjem kazni, omogočeno, da smejo z njimi v zavodu do določene starosti ostati tudi otroci. Pri tem ne gre za splošno določbo, ki bi to omogočala vsem obsojencem oziroma obsojenkam, ki imajo otroke. Zato je Varuh izrazil pričakovanje, da naj bi se državni tožilci (tako v konkretnem primeru kot tudi sicer v svojih izvajanjih) med samimi pogajanja in na sodišču vzdržali izjav oziroma ravnanj, ki jih veljavna zakonodaja ne omogoča. Temu nasprotno postopanje namreč lahko privede tudi do stiske posameznika, kot se je pokazala med obravnavo konkretne pobude.

Pobudnica je Varuha seznanila, da se je po prejemu poziva za prestajanje kazni, na podlagi katerega naj bi se zglasila v zavodu za prestajanje kazni zapora, obrnila na Zavod za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Ig, kjer je prejela informacije, da otroka z njo v zavodu ne bosta mogla bivati. Pobudnica je zaradi omenjenega odziva zavoda v komunikaciji z Varuhom delovala potrto in obupano. Ob tem je omenila, da naj bi bil ključni razlog, da je v kazenski zadevi sporazum o priznanju krivde z državnim tožilstvom sklenila, ker naj bi se državna tožilka zavzela, da bosta lahko v času dveh nočitev na teden v prostorih zavoda za prestajanje kazni zapora²³ z njo prebivala tudi njena otroka v starosti približno pol leta in dveh let. Pobudnica je tudi omenila, da naj bi ji državna tožilka omenila, da za takšno bivanje otrok s starši v zavodu za prestajanje kazni zapora obstaja zakonska podlaga.

Varuh je pobudnico seznanil z vsebino 62. člena ZIKS-1, ki obsojenkam, ki so noseče ali ki so rodile med prestajanjem kazni zapora, zagotavlja ustrezno zdravniško nego in pogoje za nego otroka, ki sme pri materi na njeno zahtevo ostati do dopolnjenega prvega leta starosti. Ne glede na omenjeno določilo sme otrok ostati pri materi tudi do dopolnjenega drugega leta

²³ S sodbo Okrožnega sodišča v Ljubljani opr. št. III K 18467/2022 s 30. 3. 2022, ki je bila izdana na podlagi sprejetega priznanja krivde, je bila pobudnici izrečena kazen zapora, ki naj bi se izvršila na način, da bi pobudnica med prestajanjem kazni zapora še naprej delala ali se izobraževala in prebivala doma, razen v prostih dneh, praviloma ob koncu tedna, ko bi morala biti v zavodu.

starosti, če bi mati v tem času prestala kazen ali če bi to zahtevali posebni zdravstveni, socialni ali drugi razlogi. O tem odloči generalni direktor URSIKS. Glede na omenjeno zakonsko ureditev je Varuh pobudnici pojasnil, da ta po mnenju Varuha ne predvideva, da bi otroci, ki se niso rodili materi med prestajanjem kazni zapora, lahko bivali v takšni ustanovi. Ob tem je Varuh pobudnico podrobneje seznanil tudi z zakonsko ureditvijo iz 24. člena ZIKS-1, na podlagi katerega lahko posameznik vloži prošnjo za odložitev izvršitve kazni zapora²⁴. V okviru tega je Varuh posebej izpostavil osmo točko prvega odstavka 24. člena ZIKS-1, ki je lahko eden izmed razlogov za odlog prestajanja kazni zapora (prav tako je lahko to tudi okoliščina, na podlagi katere se obsojencu prekine prestajanje kazni zapora). V osmi točki prvega odstavka 24. člena ZIKS-1 so sicer predvidena starost otrok in ostali pogoji enaki že omenjeni ureditvi iz 62. člena ZIKS-1, ki omogoča v zavodu bivanje tistih otrok, ki so se rodili materi med prestajanjem kazni zapora. S tem je po mnenju Varuha zakonodajalec že sam predvidel ureditev, ki v okviru drugih ukrepov (odloga in prekinitve prestajanja kazni zapora) omogoča, da praviloma ne bi prišlo do daljše ločitve med materjo in otrokom v njegovem najbolj zgodnjem otroštvu in sicer tudi v tistih primerih, ko bivanje otroka z materjo v zavodih za prestajanje kazni zapora sicer ni zakonsko predvideno.

Informacije državne tožilke, ki jih je pobudnica glede izpostavljene problematike prejela med pogajanjem v okviru sklepanja sporazuma o priznanju krivde, po mnenju Varuha ne izhajajo iz obstoječe zakonske ureditve. Varuh je v stiku s pobudnico zaznal, da naj bi omenjene informacije posledično vplivale na njeno stisko, v času, ko bi se morala zglasiti v zavodu. Varuh je zato v poizvedbi, ki jo je naslovil na Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani, izpostavil nekatere pomisleke glede točnosti informacij, ki jih je pobudnica prejela s strani državnega tožilstva (te so sicer bile razvidne tudi iz dokumentacije, ki jo je Varuhu posredovala pobudnica), kot tudi na stisko pobudnice, na katero naj bi vplivala »zagotovila« državnega tožilstva.

Državno tožilstvo je v odzivu na poizvedbo Varuha sporočilo, da ni mogoče trditi, da je tožilka pobudnici obljubila ali se zavezala, da bodo otroci med konci tedna lahko bivali z njo v zaporu, temveč je v pogovorih navedla, da se bo za to zavzela, kar je na predobravnavnem naroku tudi storila. Državno tožilstvo je ob tem še navedlo, da je tožilka tudi na naroku za izrek kazenske sankcije izpolnila zavezo iz pogovorov v fazi sporazumevanja, da se bo zavzela za to, da se obdolženi omogoči, da bosta lahko v času prestajanja zaporne kazni otroka bivala z njo. Sodišče, ki je sporazum sprejelo, se do navedenega ni opredelilo, zato državnemu tožilstvu tudi ni bilo jasno, na

²⁴ Med razlogi iz 24. člena ZIKS-1, na podlagi katerih lahko sodišče odloži izvršitev kazni zapora, so tudi situacije:

- ko je odložitev potrebna, da obsojenec poskrbi za varstvo in vzgojo otrok (6. točka prvega odstavka);
- če je skupaj z obsojencem obsojen tudi njegov partner, oziroma če ta že prestaja kazen zapora in bi bilo ogroženo preživljanje mladoletnih družinskih članov, če bi vsi obsojeni hkrati prestajali kazen zapora (7. točka prvega odstavka);
- če ima obsojenka otroka, ki še ni star eno leto, ali če je obsojenka noseča in do poroda ni ostalo več kot pet mesecev, ali če ima otroka, ki še ni star dve leti, in zahtevajo posebni zdravstveni, socialni ali drugi razlogi, da sama skrbi zanj (8. točka prvega odstavka).

podlagi česa je lahko pobudnica (ki je imela ves čas ob sebi zagovornika) menila, da se je sodišče tudi s to navedbo tožilke strinjalo in da sodba vključuje tudi omenjene ugodnosti pri prestajanju zaporne kazni. V odgovoru je državno tožilstvo tudi omenilo, da je v teoriji kazenskega prava in v sodni praksi uveljavljeno stališče, da motiv, zaradi katerega obdolženec podpiše sporazum o priznanju krivde (od katerega lahko tudi odstopi), ni relevanten ter da obdolženi zaradi prisotnosti zagovornika (ki ga mora imeti v vseh fazah pogajanj) ne more biti zaveden oziroma se ne more sklicevati na to, da državnega tožilca v postopku pogajanj ni razumel. Dejstvo, da se je o možnosti bivanja otrok v zaporu v konkretni zadevi sploh govorilo, je po mnenju državnega tožilstva izkazovalo veliko angažiranost in empatijo tožilke ter njeno razumevanje širše situacije.

Čeprav je Varuh sprejel pojasnilo državnega tožilstva, da je imela pobudnica ves čas postopka zagovornika, ki je bil dolžan preveriti tako določbe ZIKS-a kot tudi podlago in ustreznost vseh tožilkinih predlogov, pobud in interpretacij, pa to **po mnenju Varuha ne pomeni, da se državnim organom (tudi državnemu tožilstvu) ni treba vselej (ne glede na to, če stranko zastopa pravni strokovnjak) potruditi, da svoja ravnanja in izjave prilagodijo oziroma oblikujejo v okviru obstoječih predpisov.** 8.2-19/2022.

Priporočilo št. 59: Varuh priporoča, da se državni tožilci v svojih izvajanjih (med samimi pogajanjmi in na sodišču) vzdržijo izjav oziroma ravnanj, ki jih veljavni predpisi ne omogočajo in ki bi lahko pri strankah vzbudila nerealna pričakovanja.

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

I. Odškodninska odgovornost odvetnikov in neuresničeno priporočilo Varuha št. 25 (2021)

Če zaradi neskrbnega dela ali strokovne napake odvetnika posamezniku nastane pravno priznana škoda, je povrnitev škode mogoče uveljavljati v odškodninskem postopku pred sodiščem splošne pristojnosti. Odškodninska odgovornost odvetnika za nepravilno izpolnitev naročila pomeni posebno vrsto civilnopravne odgovornosti, ki se presoja po splošnih pravilih Zakona o obli-gacijskih razmerjih²⁵ (OZ), ki urejajo mandatno pogodbo, odgovornost mandatar-ja²⁶ in poslovno odškodninsko odgovornost nasploh ter po specialnih predpisih, ki urejajo delo odvetnikov, to je ZOdv, Statut in Kodeks poklicne etike Odvetniške zbornice Slovenije.²⁷ Predpostavke poslovne odškodninske odgovornosti, ki morajo biti hkrati podane, so: kršitev poslovne (pogodbene) obveznosti, ki ima

25 Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

26 Prvi odstavek 768. člena v zvezi z drugim odstavkom 6. člena OZ.

27 Primerjaj sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. II Ips 80/2018 s 7. 6. 2018.

znake protipravnega stanja; vzrok za kršitev mora izvirati iz sfere pogodbene stranke, ki bi morala opraviti izpolnitev obveznosti; drugi pogodbeni stranki nastala škoda; vzročna zveza med kršitvijo pogodbene obveznosti in škodo. Če manjka le ena od navedenih predpostavk, odškodninske odgovornosti ni.

Odvetnik praviloma ne prevzame obveznosti za uspeh; njegova dolžnost je, da uporabi vse svoje profesionalno znanje za doseg določenega rezultata, da torej ravna s skrbnostjo dobrega strokovnjaka (drugi odstavek 6. člena OZ). Merilo skrbnosti dobrega strokovnjaka je tipično, običajno, normalno ravnanje povprečnega strokovnjaka z istega področja. Tudi po prvem odstavku 768. člena OZ mora prevzemnik naročila izvršiti naročilo po prejetih navodilih kot dober gospodarstvenik oziroma kot dober gospodar. Poleg tega tudi določba 11. člena ZOdv odvetniku nalaga dolžnost pri zastopanju stranke ravnati vestno, pošteno, skrbno in po načelih odvetniške etike ter ima pravico uporabiti v mejah zakona in pooblastila vsa pravna sredstva, za katera misli, da lahko koristijo stranki, ki jo zastopa. Ali je ta pravni standard izpolnjen, se presoja glede na okoliščine konkretnega primera.

Predpostavki za nastanek odškodninske odgovornosti odvetnika za škodo, ki nastane stranki zaradi neuspeha v sodnem postopku, sta med drugim obstoj vzročne zveze med odvetnikovim premalo skrbnim ravnanjem in nastalo škodo ter obstoj same škode. Zato je kot predhodno vprašanje v pravdi na plačilo tovrstne odškodnine treba ugotavljati, ali bi stranka s svojim zahtevkom ob ustreznem profesionalnem ravnanju odvetnika v drugi pravdi sploh lahko uspela. Če bi stranka kljub ustrezno skrbnemu ravnanju odvetnika pravdo vseeno izgubila, pravno priznana škoda ne bi nastala. Trditveno in dokazno breme za nastanek škode kot posledice nestrokovnega ravnanja odvetnika je na strani oškodovanca, torej tožeče stranke. Ob tem je treba upoštevati, da protipravnosti odvetnikovega ravnanja tudi ni mogoče enačiti z vsako pomanjkljivostjo oziroma napako v postopku. Narava pravniških poklicev namreč omogoča različno pravno presojo in tudi različno presojo izvedenih dokazov. Kršitev odvetnikove skrbnosti zato predstavlja ravnanje, pri katerem odvetnik ni pokazal običajne skrbnosti povprečnega strokovnjaka z istega področja.

Še vedno neuresničeno ostaja lanskoletno priporočilo (št. 25) MP, da v sodelovanju z OZS preuči možnosti ustrežnejših zakonodajnih rešitev tudi glede ureditve zavarovanja odgovornosti odvetnika. Po veljavni ureditvi oškodovane stranke po izteku zavarovalne pogodbe o zavarovanju odškodninske odgovornosti odvetnika namreč izgubijo možnost uveljavljati odškodninski zahtevek zoper zavarovalnico. Tako so postavljene v neenak položaj glede na časovni trenutek uveljavljanja odškodninskega zahtevka za povračilo škode, ki jo je morda s svojim delom povzročil odvetnik. MP je Varuha v lanskem letu sicer seznanilo s pripravami gradiva novega zakona o odvetništvu,²⁸ s pomembnimi novostmi tudi na področju zavarovanja odvetnikov, tako da bi bila izključitev ali časovna omejitev odgovornosti zavarovalnice po prenehanju zavarovanja nedopustna in bi zavarovalnica odgovarjala za škodni dogodek, če se je ta zgodil med zavarovalnim obdobjem. **Ugotavljamo pa, da do končnih rešitev te problematike tudi v letu 2022 še ni prišlo.**

28 <http://www.odv-zb.si/upload/novice/2020/Predlog%20ZOdv-1.pdf>.

Na to problematiko je opozoril tudi obravnavani primer pobudnika v letu 2022, ki je Varuha seznanil, da se je odvetnik, ki ga je zastopal v določenih sodnih zadevah, upokojil. Zoper odvetnika je želel sprožiti disciplinski postopek, a ga je OZS seznanila, da nima več pristojnosti za vodenje disciplinskega postopka zoper odvetnika, saj je bil zaradi upokojitve izbrisan iz imenika odvetnikov. Ena od posledic upokojitve odvetnika in s tem izbrisa iz imenika odvetnikov pri OZS pa je tudi prenehanje zavarovalne pogodbe, s katero ima odvetnik pri posamezni zavarovalnici zavarovano svojo odškodninsko odgovornost.

Priporočilo št. 60: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v sodelovanju z Odvetniško zbornico Slovenije poskrbi za ustrežnejšo zakonodajno ureditev zavarovanja odgovornosti odvetnika.

II. Obravnavanje prijav zoper odvetnice in odvetnike

Morebitne nepravilnosti oziroma napake, ki jih storijo odvetniki pri opravljanju svojega dela in s katerimi kršijo svoje zakonsko določene obveznosti, so lahko predmet obravnave v postopku pri OZS (kadar gre za etične ali disciplinske kršitve), bodisi v postopku pri sodišču (kadar bi zaradi neskrbnega dela ali strokovne napake odvetnika posamezniku nastala pravno priznana škoda). **Nadzor Varuha nad delom odvetnikov je (le) posreden.** Poteka predvsem preko nadzora nad ravnanjem OZS. Vendar to ne pomeni, da ima Varuh možnost presoje pravilnosti odločitev disciplinskih organov zbornice ali celo možnost njihovega spreminjanja, temveč lahko predvsem posreduje v primeru, ko se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo.

Primer:

Dolgotrajnost obravnave prijave pri OZS

Na podlagi časovnih okoliščin obravnavanja predmetne zadeve pri disciplinskih organih OZS, kot so izhajale iz razpoložljivih podatkov, zlasti še dejstva, da sta od vložitve pobudnikove prijave (in njene dopolnitve) minili že več kot dve leti, v postopku pa še ni bila izdana odločitev o njej, ne da bi OZS pojasnila razloge za nadaljnje trajanje disciplinskega postopka, kljub temu, da je bila za to (dodatno) izrecno zaprosena, bi bilo po presoji Varuha postopanje OZS oziroma njenih, od nje sicer neodvisnih in samostojnih disciplinskih organov, mogoče šteti kot neupravičeno zavlačevanje postopka v smislu 24. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Po presoji Varuha bi morala OZS organizirati delovanje svojih disciplinskih organov tako, da do tako dolgotrajnega vodenja disciplinskih postopkov, kot je to v obravnavanem (čeprav morda osamljenem) primeru, ne bi prihajalo.

Pobudnik se je na Varuha (znova) obrnil zaradi dolgotrajnosti obravnave prijave, ki jo je vložil v februarju 2019 zoper odvetnika iz Ljubljane, oziroma za-

radi dolgotrajnosti disciplinskega postopka, ki je bil zoper odvetnika sprožen pri Odvetniški zbornici Slovenije (OZS) na podlagi vložene prijave. Izpostavil je, da sta od vložitve njegove prijave (in njene dopolnitve) minili že več kot dve leti in da bi OZS v tem času morala dokumentacijo pregledati ter o prijavi odločiti, saj dokumentacija verjetno ni tako zelo obsežna, da je v dveh letih ni možno preučiti.

Varuh se je v navedeni zadevi v letu 2020 za pojasnila že obrnil na OZS. Slednja je pojasnila razloge za trajanje disciplinskega postopka, glede katerih je Varuh ugotovil, da niso bili na strani OZS. Tedaj smo poudarili, da okoliščina, da je od vložitve prijave preteklo že več kot leto dni in da odločitev o njej še ni sprejeta, kaže na to, da je postopek obravnave prijave dolgotrajnejši, razloge za to pa je bilo iskati v obsežnem gradivu, ki je bilo predloženo in ga je bilo treba proučiti pred sprejemom odločitve. Vendar pa na tej podlagi OZS oziroma njenim disciplinskim organom ni bilo moč nasloviti očitka o neupravičenem zavlačevanju postopka v smislu 24. člena ZVarCP. Varuh je izrazil pričakovanje, da bodo zamude pri obravnavanju zadev, ki so nastale zaradi epidemije covid-19 in so vplivale tudi na delovanje OZS in njenih disciplinskih organov, v prihodnje z ustreznimi prilagoditvami vodenja postopkov (npr. preko videokonferenc, z uvedbo elektronskega poslovanja ...) kmalu odpravljene in bo tudi pobudnikova prijava, združena s še drugima dvema zadevama, tekoče in koncentrirano obravnavana v postopku pri disciplinski komisiji prve stopnje.

Glede na pobudnikove navedbe smo se v letu 2021 za pojasnila znova obrnili na OZS. Predsednik OZS je pojasnil, da je bila v zadevi razpisana disciplinska obravnava in da bo odločba Disciplinske komisije I. stopnje postala pravnomočna petnajst dni po njeni vročitvi disciplinskemu obdolžencu, če zoper njo ne bo vložena pritožba. Morebitno pritožbo bo obravnavala Disciplinska komisija II. stopnje. Po navedbah predsednika OZS ni bilo mogoče napovedati, kdaj bo odločitev postala pravnomočna, zagotovil pa je, da bo pobudnik o tem vsekakor obveščen.

Predsednik OZS v svojem odgovoru sicer ni pojasnil razlogov, zaradi katerih disciplinski postopek zoper odvetnika še vedno ni bil zaključen in se tudi ni opredelil do pobudnikovih očitkov na račun dolgotrajnosti tega postopka oziroma do očitkov o njegovem neupravičenem zavlačevanju. Na podlagi časovnih okoliščin obravnavanja predmetne zadeve pri disciplinskih organih OZS, kot so izhajale iz razpoložljivih podatkov, zlasti še dejstva, da sta od vložitve pobudnikove prijave (in njene dopolnitve) minili že več kot dve leti, v postopku pa še ni bila izdana odločitev o njej, ne da bi OZS pojasnila razloge za nadaljnje trajanje disciplinskega postopka, kljub temu, da je bila za to (dodatno) izrecno zaprosena, je bilo **po presoji Varuha postopanje OZS oziroma njenih, od nje sicer neodvisnih in samostojnih disciplinskih organov, mogoče šteti kot neupravičeno zavlačevanje postopka v smislu 24. člena ZVarCP, pobudnikovo pobudo pa za utemeljeno.** Zamude pri obravnavanju zadev, ki so nastale zaradi epidemije covid-19, ki je upočasnila in

okrnila tudi delovanje OZS in njenih disciplinskih organov, očitno še niso (bile) odpravljene, OZS pa tudi ni pojasnila morebitnih razlogov, zaradi katerih zamud ni uspela odpraviti. V odgovoru, ki je bil Varuhu posredovan v zvezi z obravnavo pobudnikove predhodne pobude, je takratni predsednik OZS sicer pojasnil, da je šlo razloge za dolgotrajnost postopka iskati predvsem v vlaganju dopolnitev tako s strani pobudnika kot s strani odvetnika. Poleg tega sta prijavo zoper istega odvetnika v istovrstni zadevi vložili še dve osebi in so bile zato vse tri zadeve v postopku pred disciplinsko komisijo prve stopnje OZS obravnavane združeno. Pojasnil je tudi, da se sicer disciplinske zadeve na OZS obravnavajo brez daljših zastojev, izjema so prijave, pri katerih je dokumentacija obsežna in pri katerih je zadeve utemeljeno združiti, za kar je šlo tudi v obravnavanem primeru. Razlog za nerazpisovanje disciplinskih obravnav v letu 2020 pa je bila po navedbah predsednika OZS vsekakor (tudi) epidemija covid-19, zaradi česar naj bi disciplinski organi v prihodnje zadeve obravnavali preko videokonferenčnega sistema.

Varuh na podlagi prejetih pobud sicer ne beleži zastojev oziroma zamud pri vodenju disciplinskih postopkov zoper odvetnike oziroma odvetnice in sta bili pobudnikovi pobudi edini tovrstni, ki ju je Varuh prejel v zadnjih dveh letih²⁹. Zato smo izrazili pričakovanje, da bo disciplinski postopek zoper odvetnika, ki je bil uveden (tudi) na podlagi pobudnikove prijave, vendarle zaključen in bo v njem sprejeta končna oziroma pravomočna odločitev disciplinskih organov OZS. Dolgotrajno vodenje disciplinskih postopkov zoper odvetnike oziroma odvetnice, kot je to v obravnavanem primeru, po presoji Varuha ne krepi zaupanja v delo OZS oziroma njenih disciplinskih organov in ne prispeva k transparentnosti njihovega delovanja.

Po presoji Varuha bi morala OZS organizirati delovanje svojih disciplinskih organov tako, da do tako dolgotrajnega vodenja disciplinskih postopkov, kot je to v obravnavanem (čeprav morda osamljenem) primeru, ne bi prihajalo. Skladno s prvim odstavkom 60. člena Zakona o odvetništvu³⁰ (ZOdv) je namreč OZS skupaj s svojimi, od nje sicer neodvisnimi in samostojnimi, disciplinskimi organi zavezana zagotoviti učinkovito, nepristransko in pregledno uveljavljanje odgovornosti njenih članov. Z namenom, da bi jo spodbudili k aktivnostim in po potrebi k sprejetju tudi morebitnih dodatnih ukrepov, ki naj zagotovijo tekoče in koncentrirano obravnavanje posameznih prijav ter vodenje disciplinskih postopkov zoper odvetnike in odvetnice (zlasti v primeru, če morda obravnavani primer ni osamljen), smo s svojimi ugotovitvami seznanili tudi OZS.

OZS se do naših ugotovitev ni posebej opredelila in nanje ni odgovorila. 15.7-2/2021.

²⁹ Na področju odvetništva je Varuh v letu 2020 prejel tri pobude, v letu 2021 pa prav tako tri pobude.

³⁰ Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19.

2.20.4

Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev

2.20.4.1 Policijski postopki

I. Reševanje pritožb zoper delo policistov

Že v uvodu smo navedli, da smo posameznike, ki se niso strinjali s postopki Policije, tudi v letu 2022 spodbujali, da izkoristijo pritožbeni postopek po ZNPPol, v katerem se uveljavlja nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Upoštevajoč podredno vlogo Varuha pri obravnavanju pritožb posameznikov menimo, da je prav, da posamezniki, ki menijo, da so jim bile z ravnanjem policista oziroma z njegovo opustitvijo kršene pravice, uporabijo to pritožbeno pot (ki je brezplačna) in jo je mogoče začeti poleg drugih, morda tudi bolj formalnih (sodnih) postopkov. Gre za eno od oblik državljskega nadzora nad delom policije, ki je namenjen preprečevanju prekoračitev ali celo zlorab pooblastil policistov. Pritožba se lahko vloži v 45 dneh od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine. Postopek s pritožbo se rešuje v pomiritvenem postopku (ki poteka pri vodji policijske postaje) oziroma jo obravnava tričlanski senat, v katerem sta dva člana predstavnika javnosti, kar je eden izmed pomembnih vidikov zagotavljanja državljskega nadzora nad postopki policistov. V določenih primerih se pritožba zoper delo policista obravnava neposredno pred senatom (četrti odstavek 148. člena ZNPPol), sicer pa takrat, kadar pomiritveni postopek ni bil uspešno končan.

Utemeljenost obravnavanih pritožb je razvidna tudi iz objav polletnih in letnih poročil o reševanju pritožb na spletni strani MNZ. Posebej pa nas je MNZ seznanilo s **Polletnim poročilom 2022 o reševanju pritožb zoper delo policije.** V skladu z ugotovitvami, ki izhajajo iz pritožbenih primerov, spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih, je ministrstvo Policiji ob podaji tega poročila predlagalo izvedbo več ukrepov za izboljšanje policijskih praks. **Varuh je podane predloge podprl.** Ti se nanašajo zlasti na stalno krepitev zavzetega, prijaznega in spoštljivega odnosa policistov do strank v policijskih postopkih; zagotavljanje doslednega ugotavljanja dejanskega stanja obravnavanih prekrškov in spoštovanja procesnih pravil prekrškovnega postopka; usposabljanje policistov s področja izvajanja policijskih pooblastil s poudarkom na

pooblastilih, ki jih imajo policisti v predkazenskem postopku, ter usposabljanje policistov za zakonito in sorazmerno uporabo prisilnih sredstev. Policiji je bilo predlagano tudi, da z namenom izboljšanja kakovosti vodenja pomiritvenih postopkov nadaljuje z usposabljanjem vodij policijskih enot in njihovih pooblaščenec s področja komunikacijskih in mediacijskih veščin. Gre namreč za ukrepe, ki z vidika spoštovanja človekovih pravic posameznikov v policijskih postopkih zahtevajo stalno pozornost. Pri poročanju o sprejetih ukrepih v primeru utemeljene pritožbe pa je bilo s strani MNZ Policiji predlagano tudi, da naj bodo sprejeti ukrepi zoper ravnanje policista sorazmerni ugotovljeni kršitvi. Pri sprejemanju ukrepov zoper policista in pri sprejemanju ukrepov, ki bodo preprečevali podobne kršitve, je MNZ posebej tudi opozorilo, da mora biti vodilo vodij pri sprejemanju ukrepov v prvi vrsti objektivnost in sorazmernost.

MNZ je znova pripravilo tudi gradivo s povzetki utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2021. Pri tem smo pozdravili predlog MNZ, da Policija z njegovo vsebino seznanj vse policijske enote, ki naj gradivo uporabijo v izobraževalne namene, da bi odpravili neustrezne prakse policistov pri izvajanju policijskih nalog in dosledno spoštovali človekove pravice in temeljne svoboščine oseb, ki se znajdejo v policijskih postopkih.

Priporočilo (stalna naloga) št. 15: Varuh Policiji priporoča, da skladno z ugotovitvami, ki izhajajo iz pritožbenih postopkov po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih na Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), skrbno izvaja vse predlagane ukrepe MNZ za izboljšanje dela policistov pri izvajanju policijskih nalog.

V primeru, da posameznik uporabi pritožbeno pot po ZNPPol in se obrne tudi na Varuha, reševanje vložene pritožbe skrbno spremljamo. Po potrebi od MNZ v teh primerih zahtevamo, da nas seznanj z ugotovitvami in izvedenimi ukrepi glede izpostavljenih pritožbenih očitkov, oziroma dodatno posredujemo, da razjasnijo posamezne pritožbene navedbe. Tako smo postopali tudi v naslednjem prikazanem primeru.

Primer:

Nepravilna ustavitvena naloga z namenom vročitve plačilnega naloga

Vročitev plačilnega naloga ne sodi med nujne naloge policista ali med naloge nadzorstva nad določbami ZPrCP v smislu prvega odstavka 101. člena 1 ter

¹ Prvi odstavek 101. člena ZPrCP določa:

»(1) Vozila s prednostjo in vozila za spremstvo so motorna vozila, na katerih se za izvršitev določenih nujnih nalog uporabljajo posebni svetlobni in zvočni znaki.«

četrtega odstavka 27. člena tega zakona², zaradi katerih policist sicer lahko ustavlja voznika z modro lučjo in kratkim zvočnim signalom.

Pobudnik je Varuha seznanil, da ga policisti Policijske postaje (PP) Ilirska Bistrica v zadnjem obdobju kot voznika motornega vozila pogosto ustavljajo in z njim vodijo postopek, kar je po njegovem prepričanju kazalo na to, da pri njem namerno iščejo kršitve, za katere bi ga lahko sankcionirali. Pobudnik je med drugim tudi zaradi takšnega ravnanja policistov na MNZ vložil pritožbo po ZNPPol. Varuh je v zvezi z zatrjevanim konstantnim ustavljanjem pobudnika, največkrat po dveh istih policistih, na MNZ naslovil poizvedbo.

Slednje je potrdilo, da je bil pobudnik v dveh letih sedemnajstkrat v policijskem postopku, vendar ne vselej zaradi prometnih prekrškov in večkrat tudi zaradi njegovih prijav. Dva policista, ki ju je pobudnik v pritožbi posebej omenil, sta ga med vožnjo ustavila trikrat, enkrat le z namenom, da bi se mu vročila plačilni nalog. MNZ ob tem ni zaznalo, da bi policisti pobudnika načrtno ustavljali. PP Ilirska Bistrica je namreč PP z manjšim številom policistov in je zato možnost, da ima isti policist večkrat v postopku določenega posameznika večja kot na PP z večjim številom policistov, ki opravljajo delo v splošni patrulji.

Tudi v postopku obravnavanja pritožbe po ZNPPol pobudnika Senat za pritožbe pri MNZ ni ugotovil, da bi bili policijski postopki s pobudnikom neupravičeni. Kot neprimerno pa je že Senat za pritožbe ocenil ravnanje policista, ki je pobudnika ustavljal z modro lučjo zgolj z namenom, da bi mu vročil plačilni nalog za prometno nesrečo, v kateri je bil pobudnik udeležen nekaj tednov pred tem. Plačilni nalog bi namreč moral biti pobudniku vročen v skladu z določbami ZP-1 oziroma ZUP, za smiselno uporabo katerega se glede vročanja sklicuje ZP-1.

S takšno ugotovitvijo Senata za pritožbe se Varuh strinja. ZP-1 namreč posebej določa, kako se vroči plačilni nalog v primeru, ko ga ni mogoče vročiti na samem kraju. Tako četrti odstavek 57. člena ZP-1 izrecno določa, da v primeru, ko kršitelju plačilnega naloga ni mogoče izdati in vročiti takoj na kraju prekrška, se mu ta vroči po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Poleg tega lahko skladno z določbami ZPrCP policisti ustavljajo voznike med vožnjo v cestnem prometu pri opravljanju nadzorstva nad določbami tega zakona (četrti odstavek 27. člena ZPrCP), s svetlobnimi in zvočnimi znaki pa le, kadar je to potrebno za izvršitev določenih nujnih nalog (prvi odstavek 101. člena ZPrCP). Vročitev plačilnega naloga ne sodi med nobeno od omenjenih nalog policije. Ustavljanje voznika med njegovo vožnjo v cestnem prometu z modro lučjo in zvočnim znakom zgolj z namenom vročitve plačilnega naloga tako nima zakonske podlage, lahko pa pomeni poseg v človekovo dostojanstvo, zato je Varuh pobudo v tem delu presodil kot utemeljeno. 16.1-56/2020

² Četrti odstavek 27. člena ZPrCP določa:

»(4) Udeleženci cestnega prometa se morajo ravnati po ukazih oziroma odredbah pooblaščenih uradnih oseb, pri opravljanju nadzorstva nad določbami tega zakona.«

II. Preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj

Ena od pomembnejših nalog policije je **preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin**, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj. Če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, mora policija po 148. členu ZKP ukreniti potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skrije ali ne pobegne, da se odkrijejo in zavarujejo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, ki utegnejo biti dokaz, in da se zberejo vsa obvestila, ki bi utegnila biti koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka. **Na potrebo po ažurnem delu policije na tem področju opozarja predstavljeni primer v nadaljevanju.**

Primer:

Nepravilnosti v obravnavanju prijave protipravnega ravnanja

Policija mora po prejemu kazenske ovadbe oziroma predloga za pregon k zbiranju obvestil in dokazov pristopiti brez nepotrebnega odlašanja, skladno s četrtem odstavkom 147. člena ZKP pa je dolžna s kazensko ovadbo seznaniti državnega tožilca. Policist je skladno z drugim odstavkom 148. člena ZKP dolžan sestaviti zapisnik ali uradni zaznamek o vseh dejstvih in okoliščinah, ki se ugotovijo pri posameznih dejanjih in utegnejo biti pomembne za kazenski postopek.

Pobudnik je Varuha seznanil, da je zaradi kaznivega dejanja po drugem odstavku 285. člena Kazenskega zakonika (KZ-1) na Policijsko postajo (PP) Žalec naslovil pisno prijavo protipravnega dejanja zoper imenovanega sosedu, ki naj bi namerno zasul oziroma odstranil mejnik, ki je označeval mejo med obema sosedoma. Njegove prijave PP Žalec več kot sedem mesecev ni obravnavala, zato je pobudnik o tem pisno obvestil Policijsko upravo (PU) Celje in pozneje tudi Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). Šele nato (po več kot devetih mesecih od vložene prijave) je pobudnika obiskal policist PP Žalec. O njegovi prijavi oziroma kazenski ovadbi do časa, ko se je obrnil na Varuha, še vedno ni bilo odločeno.

Varuh je s poizvedbo pri MNZ preveril časovne okoliščine obravnavanja pobudnikove ovadbe, kot tudi, ali je bil z vloženo ovadbo seznanjen državni tožilec. MNZ je sporočilo, da je bila prijava kaznivega dejanja knjižena v evidenci PP Žalec 24. 5. 2021 in dodeljena v reševanje policistu. Policist je 22. 6. 2021 napisal zaznavo za sum kaznivega dejanja, nato pa je bilo kot prvo dejanje policista v smeri zbiranja obvestil in dokazov evidentirano zaprosilo Geodetski upravi Žalec s 14. 2. 2022. Istega dne je policist zbral obvestila od osumljenca, ki je dejanje zanikal. MNZ je sporočilo tudi, da PP Žalec pristojnega državnega tožilstva ni seznanila z obravnavo suma predmetnega kaznivega dejanja in da bo z njo seznanjeno, ko bo PP Žalec skladno z devetimi

odstavkom 148. člena ZKP na tožilstvo podala kazensko ovadbo ali poročilo v skladu z desetim odstavkom istega člena ZKP. Kot razlog za dolgotrajno obravnavanje ovadbe pobudnika je PP Žalec navedla zbiranje dokumentacije in dokazov v konkretni zadevi. Hkrati je MNZ Varuha obvestilo, da so bile na PP Žalec ugotovljene nepravilnosti oziroma odstopanja glede daljših rokov reševanja zadev s področja kriminalitete in neobveščanja pristojnega državnega tožilstva že v okviru splošnega nadzora in da se bo odprava ugotovljenih nepravilnosti ugotavljala v ponovitvenem nadzoru.

Povzeta pojasnila MNZ Varuha niso povsem zadovoljila, saj MNZ ni zavzelo jasnega stališča do očitno počasnega obravnavanja kazenske ovadbe in do neobveščanja državnega tožilstva v konkretnem primeru, zato je na MNZ naslovil dodatno poizvedbo, s katero se je želel prepričati tudi, ali bodo v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi obravnavanja predmetne kazenske ovadbe sprejeti vsi potrebni ukrepi za odpravo nepravilnosti.

Tokrat je MNZ odločneje sporočilo, da je po ugotovitvah PU Celje obravnava ovadbe pobudnika trajala predolgo, nepravilen pa je bil tudi postopek glede obveščanja državnega tožilstva. V skladu s četrtem odstavkom 147. člena ZKP je namreč treba kazensko ovadbo državnemu tožilstvu podati najpozneje v 30 dneh, če to iz utemeljenih razlogov (npr. zaradi zbiranja obvestil) ni mogoče, pa se na tožilstvo poda vmesno poročilo, v katerem je treba utemeljiti zakaj ni bilo mogoče podati kazenske ovadbe. Kot razlog, zakaj je bilo **prvo dejanje policije v zvezi s preiskavo suma storitve kaznivega dejanja opravljeno šele po osmih mesecih od prijave kaznivega dejanja,** je PP Žalec pojasnila, da so se v tem času zbirala obvestila, tudi od bližnjih stanovalcev, vendar ni bilo pridobljenih koristnih informacij, zato o tem policisti niso pisali pisnih aktov. MNZ pa je sporočilo, da tudi iz poročila, ki je bilo poslano na Okrožno državno tožilstvo v Celju, ni razvidna dejavnost policistov vse do 14. 2. 2022, ko je policist Območno geodetsko upravo Velenje, Geodetsko pisarno Žalec, pisno zaprosil za dokumentacijo. Istega dne je policist pridobil tudi izjavo od osumljenca.

MNZ je ponovno zagotovilo, da bo odpravo ugotovljenih nepravilnosti (počasno obravnavanje prijave kaznivega dejanja in neobveščanje pristojnega državnega tožilstva) znova preverjalo v ponovitvenem nadzoru, če te ne bodo odpravljene, pa bodo podzeti ustrezni ukrepi.

Na podlagi povzetih pojasnil MNZ je Varuh **pobudo presodil za utemeljeno.** Ob tem ne gre prezreti, da ugotovljenih nepravilnosti v primeru obravnavanja te (in drugih) kazenske ovadbe ni mogoče odpraviti – zamujenega časa od prijave kaznivega dejanja do začetka zbiranja obvestil in dokazov namreč na noben način ni mogoče nadomestiti. Enakega pomena je tudi pravočasno obveščanje o sprejetju kazenske ovadbe pristojnega državnega tožilca, saj ta lahko usmerja delo policistov in jim lahko postavi tudi časovne okvire, v katerih je treba opraviti posamezno dejanje. Pojasnilom PP Žalec o tem, da so policisti zbirali obvestila, a niso pisali »pisnih aktov«, ni mogoče slediti, saj je skladno z drugim odstavkom 148. člena ZKP policist dolžan sestaviti

zapisnik ali uradni zaznamek o vseh dejstvih in okoliščinah, ki se ugotovijo pri posameznih dejanjih in utegnejo biti pomembne za kazenski postopek, in o predmetih, ki so bili najdeni ali zaseženi; poleg tega pa, kot je sporočilo MNZ, niti v poročilu državnemu tožilstvu ni navedeno, da bi policist od prejema prijave do 14. 2. 2022 kakorkoli zbiral obvestila. Po stališču Varuha je kakršnokoli zbiranje obvestil (tudi neformalno) z namenom preveritve suma storitve kaznivega dejanja uradno dejanje, o katerem je treba sestaviti zapisnik ali uradni zaznamek, saj je tudi podatek o tem, da določena oseba ni seznanjena z določenimi okoliščinami, lahko pomembna informacija pri nadaljnjem preiskovanju in nenazadnje tudi pri odločitvi oškodovanca, ali bo v primeru zavrženja kazenske ovadbe sam nadaljeval oziroma prevzel pregon osumljenca. Zato bi moral policist pogovore z »bližnjimi stanovalci«, če jih je opravil, tudi ustrezno evidentirati.

Varuh je tako poudaril pričakovanje, da bo MNZ uresničilo njegovo priporočilo, da v ponovljenem nadzoru v obravnavanju te in drugih kazenskih ovadb na PP Žalec skrbno razišče hitrost in ustreznost zbiranja obvestil in dokazov kot tudi obveščanje pristojnega državnega tožilstva in poskrbi, da se podoben primer obravnavanja kazenske ovadbe ne bo ponovil, kar je MNZ sicer tudi zagotovilo. 16.1-8/2022.

Priporočilo (stalna naloga) št. 16: Varuh Policiji priporoča, da skrbi za ažurno preiskovanje kaznivih dejanj in obveščanje pristojnega državnega tožilca o zbranih obvestilih in dokazih.

III. Policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe

Posebno pozornost pri obravnavi očitkov v zvezi z delom policistov Varuh namenja pobudam, ki se nanašajo na odvzem prostosti, saj gre za enega največjih posegov v človekove pravice. Za odvzem prostosti se šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje (tretji odstavek 4. člena ZKP). Oseba ima ob pridržanju pravico do odvetnika, pravico, da o prijetju obvesti svoje bližnje oziroma tretjo osebo, in pravico do zdravniške pomoči. Prav od uresničevanja teh temeljnih jamstev že od samega začetka policijskega pridržanja in seveda primerne seznanitve s temi pravicami je odvisna učinkovitost preprečevanja mučenja, saj so takrat velika tveganja za slaba ravnanja s pridržano osebo. Pripominjamo tudi, da informacija o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost, ne služi zgolj procesnim jamstvom, temveč pomeni tudi temeljna jamstva proti nezakonitemu, slabemu ravnanju s pridržano osebo. Prav zato mora biti uveljavljanje teh temeljnih jamstev pridržanim osebam (tudi dejansko) omogočeno od samega začetka odvzema prostosti. Ustrezno in primerno beleženje informiranja in nato tudi uresničevanja teh pravic in policijskih postopkov s pridržano osebo je lahko v veliko pomoč in tudi v interesu policije, saj s tem izkazuje pripravljenost izkazovati legitimnosti pri obravnavi pridržanih oseb.

V tej zvezi smo **obravnavali vprašanje enega od policistov, ki je spraševal**, »ali je v primeru, ko je prijetih večje število ilegalnih prebežnikov (v večernem/nočnem času), bolj smotrno ("človeško"), da se tujcem najprej omogoči počitek ter nato opravlja razgovore oz. nadaljnje postopke.« Ob tem je na hipotetičnem primeru prikazal čas, ki je sicer potreben za izvedbo tovrstnih policijskih postopkov v primeru večjega števila pridržanih oseb.

Na podlagi tretjega odstavka 71. člena ZNPPol ima pridržana oseba pravico do osemurnega nepretrganega počitka v 24 urah. To pa ne pomeni nujno v nočnem času oziroma ob začetku pridržanja. Dosledno upoštevanje tega določila je lahko sicer pomembno še zlasti v primeru pridržanja osumljene osebe, saj bi temu drugačno ravnanje lahko pomenilo pristranski policijski postopek, ki mu je moč očitati, da igra na karto izčrpanosti, utrujenosti ali drugih nenormalnih psihofizičnih okoliščin na strani preiskovane osebe. Ta pravica pa ne sme biti zanemarjena tudi v drugih primerih. Spoštovanje pravice do počitka v času pridržanja je zato nedvomno pomembno, vendar to po mnenju Varuha ne more pomeniti, da bi policisti zaradi njenega izvajanja lahko odložili nekatere ukrepe, ki so nujni tako za zagotavljanje varnosti pridržanega kot ostalih (66. člen ZNPPol) oziroma za uresničevanje drugih pravic pridržane osebe (67. člen ZNPPol) ter seveda čimprejšnje oprave naloge, ki je sploh bila razlog za samo pridržanje, saj sme pridržanje trajati le nujno potreben čas. Ne gre spregledati, da mora biti na podlagi petega odstavka 66. člena ZNPPol v šestih urah od odreditve pridržanja pridržani osebi izdan in vročen sklep o pridržanju. Zgolj z namenom zagotavljanja počitka pridržani osebi se policisti po mnenju Varuha tako ne bi mogli izogniti opravi, v katerih je potrebno sodelovanje pridržane osebe in so pomembna za pravočasno izdelavo sklepa o pridržanju. **O tem, katera bodo lahko tista opravila, ki jih bo mogoče odložiti za čas, ko se bo pridržani osebi zagotovil potreben počitek (ne da bi bile ob tem kršene druge pravice pridržane osebe in tudi da se s tem ne bi otežilo pravočasno izvedbo policijskega postopka, zaradi katerega je bilo samo pridržanje odrejeno), je po mnenju Varuha pomembno, da odločajo policisti v vsakem konkretnem primeru posebej.**

V primeru obravnave večjega števila pridržanih oseb bo za pravočasno izvedbo vseh opravi (katerih izvedba ne bo na škodo zagotavljanja počitka) pogosto pomembno tudi ustrezno število policistov in temu prilagojena organizacija dela. Takšen postopek mora biti nedvomno prilagojen tudi psihofizičnim lastnostim pridržane osebe, upošteva njeno morebitno utrujenost, neprepanost in druge okoliščine, ki lahko vplivajo na sposobnost za sodelovanje in pogovor. Pogosto bodo lahko policisti to ugotavljali prav v stiku (pogovoru) s posamezno pridržano osebo. Odlašanje s takšnim stikom (npr. zgolj na račun počitka) bi lahko privedlo tudi do spregleda nekaterih potreb posameznikov, ki bi jih v okviru tega lahko izrazile oziroma bi bile ob tem vidne (npr. potreba po nujni medicinski pomoči).

Priporočilo (stalna naloga) št. 17: Varuh policistom priporoča, da pri odvzemu prostosti ravnajo še posebno skrbno in dosledno spoštujejo vse pravice osumljenca, ki mu je odvzeta prostost.

IV. Ugotavljanje sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev proti množici na protestu

V letu 2022 smo zaključili s **celostno obravnavo policijskih postopkov pri izvajanju nalog vzdrževanja javnega reda v okviru spremljanja neprijavljene-ga shoda** v Ljubljani 5. 10. 2021. Spodbujen z nekaterimi pobudami in ob upoštevanju drugega odstavka 9. člena ZVarCP, po katerem lahko Varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost, je Varuh pod drobnogled vzel sorazmernost uporabe prisilnih sredstev proti množici pri izvajanju policijskih postopkov v okviru vzdrževanja javnega reda med spremljanjem tega neprijavljenega shoda. Tako MNZ kot Policija, ki sta pri obravnavi te zadeve v polni meri sodelovala z Varuhom, sta s svojimi pojasnili in zaproseno dokumentacijo znatno pripomogla k oblikovanju končnega poročila, ki je v celoti objavljeno na spletni strani Varuha ([www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razni_dokumen-ti/Koncno_porocilo_protesti_5_10_2022_a.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razni_dokumenti/Koncno_porocilo_protesti_5_10_2022_a.pdf)).

Na podlagi zaznanega je Varuh v končnem poročilu med drugim poudaril, da se morajo **policisti zavedati, da lahko s svojim ravnanjem pomembno vplivajo na obnašanje množice in posameznikov v njej**. Če delovanje Policije ni v prvi vrsti aktivno usmerjeno na najhujše kršitelje (tudi na način, da bi bili ti pravočasno odstranjeni iz množice), to po mnenju Varuha ne more prispevati k zmanjšanju napetosti med protestniki in policisti, ampak lahko napetost dodatno pogloblja in s tem dodatno ogroža tako policiste kot protestnike in druge tam prisotne osebe. Za to, da so **prisilna sredstva proti množici uporabljena le, ko je res nujno, pri tem pa njihova uporaba ne sme biti pretirana**, bi se sicer morali policisti v okviru svojih nalog zavzemati ves čas, ko jim okoliščine to dopuščajo.

Pri izbiri in samem načinu uporabe prisilnih sredstev za vzpostavljanje javnega reda je po mnenju Varuha vedno treba posebno pozornost nameniti tudi nezaželenim učinkom, ki jih imajo lahko ta sredstva na druge (nevpletene oziroma tiste, ki se aktivno ne upirajo). Ob tem je pomembno tudi **sprotno tehtanje, če imajo sicer policisti na voljo pooblastila, s katerimi bodo lahko policijsko nalogo izvedli na način, ki bo primarno osredotočen na kršitelje**.

Na podlagi prejetih pojasnil in pregledane dokumentacije je Varuh v ravnanju Policije večkrat pogrešal postopnost uporabe policijskih pooblastil (in v tem okviru tudi prisilnih sredstev zgolj kot skrajni ukrep). Po mnenju Varuha bi bilo zato primerno, da se na lestvici prisilnih sredstev, ki si sledijo od milejšega k hujšemu, uporabo plinskih sredstev postavi višje, kot pa je bilo to mogoče zaslediti v konkretnem primeru in kot je to v odgovoru Varuhu pojasnila tudi

Policija. To bi bilo namreč pričakovati tudi zaradi širšega vpliva delovanja tega prisilnega sredstva, ki ga ni mogoče zadovoljivo usmeriti zgolj na kršitelje. Slednje kot poseben razlog pri zahtevi po omejeni uporabi plinskih sredstev izpostavljajo tudi mednarodni viri, na katere je Varuh v končnem poročilu opozoril.

Obravnavana zadeva je tudi pokazala, da Policija ne razpolaga z izoblikovanimi merili glede (ustrezne) količine uporabljenih plinskih sredstev na določeni površini na prostem. Odsotnost vsaj okvirnih meril pri uporabi prisilnih sredstev (še posebej tistih, katerih uporaba je na podlagi zakona odrejena s strani pristojne osebe) po mnenju Varuha lahko dopušča njihovo preširoko uporabo tako glede njihove količine kot morebitnih situacij, v katerih so ta sredstva uporabljena, čeprav bi bilo včasih mogoče zakonito stanje zadovoljivo vzpostaviti z milejšim prisilnim sredstvom oziroma drugim policijskim pooblastilom.

S tem, ko po mnenju Varuha odredba pristojne osebe o uporabi prisilnih sredstev proti množici (vodni curek, plinska sredstva) v konkretnem primeru ni bila časovno in prostorsko ozko osredotočena na posamezno dogajanje (ter se po potrebi dopolnjevala oziroma ponovno odrejala), temveč je zajemala celotni prostor, kjer so se takrat nahajali protestniki, je prihajalo tudi do situacij, ko so bila lahko ta prisilna sredstva uporabljena tudi proti nenasilni množici.

Ker morajo policisti uporabiti najmilejše prisilno sredstvo, ki omogoča obvladovanje upiranja, je bila po mnenju Varuha z vidika postopnosti uporabe prisilnih sredstev v konkretnem primeru nedvomno problematična tudi uporaba vodnega curka s primesjo plinskih sredstev. Varuh takšen ukrep, ki naj bi bil odrejen ves čas, ko je bila odrejena uporaba vodnega curka, vidi kot nesorazmeren ukrep in tudi kot ukrep, ki je v danih okoliščinah lahko pomenil nepotrebno povzročanje neprijetnosti, še posebej takrat, ko je bil uporabljen proti celotni množici, ki v pretežni meri ves čas dogajanja ni bila nasilna.

Poročilo je v obravnavo posredoval MNZ, od katerega je prejel tudi odziv. **Ministrstvo je sporočilo, da bodo s končnim poročilom Varuha v tej zadevi seznanjene vse policijske uprave in notranje organizacijske enote Generalne policijske uprave. Prav tako naj bi se v okviru usposabljanja, ki je bilo za poveljnike Posebne policijske enote predvideno v decembru 2022, s poročilom Varuha dodatno seznanili tudi udeleženci tega izobraževanja.**

Glede na zagotovila ministrstva o širokem obsegu obveščanja s končnim poročilom Varuha znotraj policije Varuh predpostavlja, da so se z njegovimi ugotovitvami posebej seznanili tudi policisti, ki so zadolženi za izvajanje konkretnih policijskih nalog, kot tudi tisti, ki sodelujejo pri načrtovanju in vodenju varovanja javnih shodov, ter vsi, ki so znotraj policije med drugim zadolženi za nadziranje in pripravo zakonskih ter podzakonskih predpisov s področja policijskega dela.

Varuh je sprejete ukrepe MNZ pozdravil in upa, da bodo lahko njegove ugotovitve in predlogi iz končnega poročila dodatno pripomogli, da v praksi ne

bo prihajalo do nesorazmernosti pri morebitni uporabi prisilnih sredstev proti množici. Po njegovem mnenju je namreč pomembno, da je vsaka uporaba prisilnih sredstev proti množici uporabljena le, ko je to res nujno, pri tem pa ne sme biti pretirana.

Priporočilo št. 61: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da v sodelovanju s Policijo sprejme (dodatne) ukrepe za zagotovitev sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev proti množici.



4.

SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ZAKONI IN DRUGI PRAVNI AKTI

- DPR** Državni prostorski red
- DZ** Družinski zakonik
- EZ-1** Energetski zakon
- GDPR** Splošna uredba o varstvu podatkov (General Data Protection Regulation)
- GZ** Gradbeni zakon
- KPND** Kolektivni pogodbi za negospodarsko dejavnost RS
- KZ-1** Kazenski zakonik
- MKVP** Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov
- MOPPM** Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju
- PIPNNP** Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov
- PoDZ-1** Poslovník državnega zbora
 - SZ-1** Stanovanjski zakon
 - ZAID** Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti
 - ZASP** Zakon o avtorski in sorodnih pravicah
 - ZBan-1** Zakon o bančništvu
 - ZBan-1L** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu
 - ZBPP** Zakon o brezplačni pravni pomoči
 - ZCes-1** Zakona o cestah
 - ZČmIS** Zakon o čezmejnem izvajanju storitev
 - ZD** Zakonom o dedovanju
 - ZD-C** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju
 - ZDavP-2** Zakon o davčnem postopku
 - ZDD-1** Zakona o detektivski dejavnosti
 - ZDDO** Zakon o delavcih zaposlenih v državnih organih
 - ZDIJZ** Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
 - ZDimS** Zakon o dimnikarskih storitvah
 - ZDoh-2** Zakon o dohodnini
 - ZDPN-2** Zakona o davku na promet nepremičnin
 - ZDPra** Zakon o državnem pravobranilstvu
 - ZDR-1** Zakon o delovnih razmerjih
 - ZDru-1** Zakon o društvih
 - ZDT-1** Zakon o državnem tožilstvu
 - ZDU-1** Zakon o državni upravi
 - ZDVDTP** Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
 - ZDZdr** Zakon o duševnem zdravju
 - ZFPPIPP** Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju

ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZGPro	Zakon o gradbenih proizvodih
ZID-1A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela
ZIKS-1	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZIMI	Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZInvO	Zakon o invalidskih organizacijah
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZIZ-L	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju
ZJN-3A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju
ZJRM-1	Zakon o varstvu javnega reda in miru
ZJRS	Zakon o javni rabi slovenščine
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZKP-N	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZMatR	Zakon o matičnem registru
Zmed	Zakon o medijih
ZMV	Zakon o motornih vozilih
ZMZ-1	Zakon o mednarodni zaščiti
ZN	Zakon o notariatu
ZN-C	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZN-E	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZNPPol	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
ZOA	Zakon o osebni asistenci
ZODPol	Zakona o organiziranosti in delu policije
ZOdv	Zakon o odvetništvu
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZP-1	Zakon o prekrških
ZPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPIZ-2E	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPCP-2	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZPKrv-1	Zakon o preskrbi s krvjo
ZPP	Zakon o pravnem postopku
ZPPDej	Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti
ZPPDID	Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb

ZPND	Zakon o preprečevanju nasilja v družini
ZPPreb	Zakon o prijavi prebivališča
ZPUOOD	Zakon o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb
ZPZ	Zakon o partnerski zvezi
ZRIPS	Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti
ZRLI	Zakon o referendumu in ljudski iniciativi
ZRomS-1	Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji
ZS	Zakon o sodiščih
ZSICT	Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih
ZSKZDČEU-1	Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZSS	Zakon o sodniški službi
ZSta-1	Zakon o standardizaciji
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZSVI	Zakon o socialnem vključevanju invalidov
ZSVarPre	Zakon o socialno varstvenih prejemkih
ZŠpo-1	Zakon o športu
ZŠtip-1	Zakon o štipendiranju
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZUOPP	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev
ZUrep-2	Zakon o urejanju prostora
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZUTD-1	Zakon o urejanju trga dela ZVarCP Zakon o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-B	Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-UPB2	Zakon o varuhu človekovih pravic (uradno prečiščeno besedilo)
ZVarD	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor
ZVis	Zakon o visokem šolstvu
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVPot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZVPSBNO	Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja
ZVS	Zakon o verski svobodi

ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti
ZZRZI	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov
ZZSDT-B	Zakon o dopolnitvah Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

DRUGE KRATICE IN OKRAJŠAVE

AAG	Organizacija Alpe Adria Green
AKOS	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve
AOM	Združenje mediteranskih varuhov človekovih pravic
APT	Ženevsko združenje za preprečevanje mučenja
APZ	Aktivna politika zaposlovanja
ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BIH	Bosna in Hercegovina
BPP	Brezplačna pravna pomoč
CDU	krščansko-demokratska unija
CINIP	Civilne iniciative nasilno izbrisanih podjetij
CIRIUS	Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje
CPT	Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CSD	Center za socialno delo
CSG	Center za sluh in govor
CUDV	Center za usposabljanje, delo in varstvo
CRO	Centralni register oporok
CRONSEE	Mreža ombudsmanov za otrokove pravice v državah jugovzhodne Evrope (Children's Rights Ombudspersons' Network in South and Eastern Europe)
CT	Center za tujce
DeZRS	Detektivska zbornica Republike Slovenije
DK PM	Državna komisija za poklicno maturo
DK SM	Državna komisija za splošno maturo
DOOR	Društvo za otroke, očetovstvo in resnico
DRSV	Direkcija RS za vode
DPM	Državni preventivni mehanizem
Društvo ProSoc	Društvo za implementacijo projektov in razvoj socialnega podjetništva
DVK	Državna volilna komisija

DS RS	Državni svet Republike Slovenije
DSO	Dom za starejše
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EC	Evropska komisija (European Commission)
ECRI	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ENNHRI	Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions)
ENOC	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)
EOM	Evropska mreža varuhov človekovih pravic
ERA	Akademija za evropsko zakonodajo (The Academy of European Law)
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESL	Evropska socialna listina
EU	Evropska unija
EUR	Evro, enotna valuta Evropske unije
FRA	Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GANHRI	Svetovno združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
INPEA	Mednarodna mreža za preprečevanje zlorabe starejših (International Network of the Prevention of elder abuse)
INSPIS	Informacijski sistem za podporo delu inšpekcijskih organov
IOI	Mednarodno združenje ombudsmanov (International Ombudsman Institute)
IP	Informacijski pooblaščenec
IPS	Izvajalci pristaniških storitev
IRSD	Inšpektorat RS za delo
IRSOP	Inšpektorat RS za okolje in prostor
IRSPEP	Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor
IS	Inšpekcijski svet
IŠŠ	Inšpektorat RS za šolstvo in šport
IUS info	Spletni portal s pravnimi informacijami Namenjen je iskanju in branju informacij s področja slovenske in evropske zakonodaje ter sodne prakse
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
KO ZB	Krajevna organizacija Zveze združenja borcev
KSOBD	Konvencija o statusu oseb brez državljanstva
KZŠOBD	Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva
LGBTI+	lezbijke, geji, biseksualne, transspolne in interspolne osebe ter oseb z drugimi spolnimi identitetami

LP	Letno poročilo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MF	Ministrstvo za finance
MI	Ministrstvo za infrastrukturo
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MKGP	Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKPI	Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov
MO	Ministrstvo za obrambo
MO	Mestna občina
MOD	Mednarodna organizacija dela
MOL	Mestna občina Ljubljana
MONM	Mestna občina Novo mesto
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo RS
MP	Ministrstvo za pravosodje
MZ	Ministrstvo za zdravje
Mzi	Ministrstvo za infrastrukturo
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NIČP	Mednarodna združenja nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic
NIOSB	Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NK	Nogometni klub
NOB	Narodnoosvobodilni boj
NPM Obs	Observatorij nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju (Observatory of national preventive mechanisms against torture)
NVO	Nevladna organizacija
NZS	Notarska zbornica Slovenije
NZS	Nogometna zveza Slovenije
ODIHR	Urad Organizacije za varnost in sodelovanje (OVSE) za demokratične institucije in človekove pravice (OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ODT	Okrožno državno tožilstvo
Ojs	Okrajno sodišče

- OKC** Operativno-komunikacijski center
- OPCAT** Opcijski protokol h Konvenciji OZN proti mučenju
- OPN** Oddelek pod posebnim nadzorom
- OŠ** Osnovna šola
- OVSE** Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
- OZN** Organizacija združenih narodov
- OZS** Odvetniška zbornica Slovenije
- PGD** Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
- PIC** Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
- PKL** Psihiatrična klinika v Ljubljani
- PP** Policijska postaja
- PSVZ** Posebni socialnovarstveni zavod
- PU** Policijska uprava
- PVU** Posebni varovalni ukrepi
- PZI** Projekt za izvedbo
- RS** Republika Slovenija
- RSK** Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo
- RTV** Radiotelevizija
- SCSD** Skupnost centrov za socialno delo
- SDOS** Sindikat državnih organov Slovenije
- SDS** Slovenska demokratska stranka
- SDV** Službo državne varnosti
- SEE NPM** Mreža nacionalnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (South-East Europe NPM Network)
- SFRJ** Socialistična federativna republika Jugoslavija
- SILA IWCL** Mednarodno združenje žensk Ljubljana (International Women's Club)
- SKP PU** Sektor kriminalistične policije - Policijska uprava
- SKUP** Skupnost privatnih zavodov
- SLG** Slovensko ljudsko gledališče
- SLS** Slovenska ljudska stranka
- SNOPS** Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč
- SOJ** Služba za odnose z javnostmi
- SOVA** Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
- SPOT** Informacijski sistem za podporo poslovnim subjektom
- SPT** Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- SSZS** Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije
- SV** Slovenska vojska

SVZ	Socialno varstveni zavod
UE	Upravna enota
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UKC	Univerzitetni klinični center
UL	Uradni list
UNHCR	Visoki komisariat združenih narodov za begunce (United Nations High Commission for Refugees)
UOIM	Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov
UPK	Univerzitetna psihiatrična klinika
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
UVHVVR	Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
VARUH	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
VČP	Varuh človekovih pravic
VDC	Varstveno-delovni center
VIZ	Vzgojno-izobraževalni zavod
VS	Vrhovno sodišče
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
VVZ	Vodenje, varstvo in zaposlitve
ZD	Združeni narodi
ZDUS	Zveza društev upokojencev Slovenije
ZIPOM	Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (pri ZPMS)
ZIRS	Zdravstveni inšpektorat RS
ZOTKS	Zveza za tehnično kulturo Slovenije
ZP	Zdravniško potrdilo
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZPKZ	Zavod za prestajanje kazni zapora
ZPMKZ	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora
ZRC SAZU	Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZUDV	Zavod za usposabljanje, delo in varstvo
ZVOP-2	Zakon o varstvu osebnih podatkov (2022)
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)

KRATICE IN OKRAJŠAVE, POVEZANE S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

covid-19	koronavirusna bolezen 2019
PKP	paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP1	prvi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP2	drugi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP3	tretji paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP4	četrti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP5	peti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP6	šesti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP7	sedmi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
IZOOPIZG	Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19
SARS-CoV-2	novi koronavirus 2019 (2019-nCoV), povzročitelj epidemije koronavirusne bolezn 2019 (covid-19)
ZDLGPE	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19
ZDUOP	Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19
ZIUJP	Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju
ZIUOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZIUOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUPKGP	Zakon o interventnih ukrepih na področju kmetijstva, gospodarstva in prehrane
ZIUPOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUOPOK	Zakon o interventnih ukrepih odloga plačila obveznosti kreditojemalcev
ZIUPDV	Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19
ZIUPPP	Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov
ZIUZEOP	Zakonom o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIUZEOP-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIZOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZZUOOP	Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19

ZZUSUDJZ Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

ZZUSUDJZ-A Zakon s spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2022

Izdajatelj: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:

Peter Svetina, varuh človekovih pravic

Miha Horvat, namestnik varuha

Ivan Šelih, namestnik varuha

dr. Jože Ruparčič, namestnik varuha

Urška Nardoni, generalna sekretarka Varuha

Martina Ocepek, direktorica strokovne službe

ter sodelavke in sodelavci Varuha:

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Sonja Božič Testen, Nataša Bratož, Živa Cotič Zidar, Zlata Debevec, dr. Simona Drenik Bavdek, Barbara Eržen, Robert Gačnik, Borut Goli, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Lea Javornik, Verica Jurjavčič, Tanja Kadunc, Petra Komel, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Kaja Kramar, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, mag. Jure Markič, dr. Kornelija Marzel, Nataša Mazovec, dr. Polona Mozetič, dr. Simona Mlinar, Miha Nabergoj, Andreja Novak, Maša Ocepek, Nina Omerza, Branka Pintar, Ana Marija Polutnik, dr. Ingrid Russi Zagožen, Mojca Sirk, Slađana Sorak, Andreja Srebotnik, Eva Stropnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Jerneja Turin, Eva Uranjek, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk, Rozi Žalig in Danijela Žvab.

Urednici: dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice, in Nataša Mazovec, višja svetovalka

Lektoriranje: Jezikovne storitve Peresce

Fotografije: Tamino Petelinšek (STA), Bor Slana (STA)

Oblikovanje in računalniški prelom: Aljaž Primožič

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS so objavljena tudi na spletnih straneh www.varuh-rs.si.

Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 1854-0090 (spletna različica)



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC