

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2017







**23. Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije**

**za leto 2017**

Ljubljana, marec 2018

# KAZALO

<b>1 UVOD VARUHINJE IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2017</b>	<b>9</b>
1.1 Ocena o spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti v državi	11
1.2 Sedež Varuha človekovih pravic RS	23
1.3 Pravni okvir delovanja Varuha	24
1.4 Varuhinja in njeni namestniki	28
1.5 Zaposleni pri Varuhu	30
1.6 Služba Varuha	32
1.7 Dostopnost Varuha človekovih pravic leta 2017	33
1.8 Poslovanje zunaj sedeža	35
1.9 Obravnava zadev	38
1.10 Statistika za leto 2017	42
1.11 Poročila Varuha človekovih pravic RS	46
1.12 Srečanja s civilno družbo ali nevladnimi organizacijami	49
1.13 Varuh kot Državni preventivni mehanizem	51
1.14 Zagovorništvo otrok	54
1.15 Publikacije, ki smo jih izdali leta 2017	56
1.16 Mednarodno sodelovanje	57
1.17 Odnosi z javnostmi leta 2017	62
1.18 Obravnava zahtev za dostop do informacij javnega značaja	65
1.19 Finance	66
1.20 Finančna samostojnost in neodvisnost Varuha	68
<b>2 VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV</b>	<b>71</b>
<b>2.1 USTAVNE PRAVICE</b>	<b>73</b>
2.1.1 Svoboda vesti	73
2.1.2 Etika javne besede	80
2.1.3 Zbiranje in združevanje	87
2.1.4 Volilna pravica	89
2.1.5 Varstvo osebnih podatkov	91
2.1.6 Dostop do informacij javnega značaja	96
2.1.7 Ostalo	96
2.1.8 Pregled aktivnosti	100
<b>2.2 DISKRIMINACIJA IN NESTRPNOST</b>	<b>103</b>
2.2.1 Nacionalne in etnične manjšine	103
2.2.2 Enake možnosti po spolu in glede na spolno usmerjenost	127
2.2.3 Enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost (invalidnost)	130
2.2.4 Pregled aktivnosti	137
<b>2.3 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE</b>	<b>141</b>
2.3.1 Splošne ugotovitve – pobude pripornikov in obsojencev	141
2.3.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil s področja pobud pripornikov in obsojencev	143

2.3.3 Priporniki	145
2.3.4 Obsojenci	149
2.3.5 Enota za forenzično psihiatrijo	155
2.3.6 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih	159
2.3.7 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje	175
2.3.8 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito	178
2.3.9 Pregled aktivnosti	181
<b>2.4 PRAVOSODJE</b>	<b>185</b>
2.4.1 Sodni postopki	186
2.4.2 Izvršilni postopki	205
2.4.3 Izvedenci	216
2.4.4 Postopek o prekrških	219
2.4.5 Tožilstvo	226
2.4.6 Odvetništvo in notariat	228
2.4.7 Pregled aktivnosti	232
<b>2.5 POLICIJSKI POSTOPKI</b>	<b>235</b>
2.5.1 Splošne ugotovitve	235
2.5.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	236
2.5.3 Dopolnjen in spremenjen normativni okvir delovanja policije	237
2.5.4 Ugotovitve iz obravnavanih pobud	238
2.5.5 Odvzem prostosti	243
2.5.6 Policijski postopki z otroki in mladoletniki	246
2.5.7 Obravnavanje pritožb zoper policiste	248
2.5.8 Zasebno varovanje, redarstvo in detektivi	250
2.5.9 Pregled aktivnosti	253
<b>2.6 DRUGE UPRAVNE ZADEVE</b>	<b>255</b>
2.6.1 Tujci	255
2.6.2 Denacionalizacija	272
2.6.3 Premoženskokpravne zadeve	273
2.6.4 Davki	278
2.6.5 Upravni postopki	283
2.6.6 Družbene dejavnosti	288
2.6.7 Pregled aktivnosti	291
<b>2.7 OKOLJE IN PROSTOR</b>	<b>297</b>
2.7.1 Splošne ugotovitve	297
2.7.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	298
2.7.3 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami s področja okolja in prostora	299
2.7.4 Mednarodna konferenca: Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah	299
2.7.5 Sprejemanje okoljevarstvene zakonodaje	300
2.7.6 Inšpekcijski postopki	304
2.7.7 Vode	305
2.7.8 Onesnaženost okolja	306
2.7.9 Pregled aktivnosti	310

<b>2.8 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE</b>	<b>313</b>
2.8.1 Splošne ugotovitve Varuha	313
2.8.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	314
2.8.3 Komunalno gospodarstvo	314
2.8.4 Komunikacije	316
2.8.5 Energetika	317
2.8.6 Promet	317
2.8.7 Koncesije	319
2.8.8 Dimnikarske storitve	319
2.8.9 Pregled aktivnosti	320
<b>2.9 STANOVANJSKE ZADEVE</b>	<b>321</b>
2.9.1 Splošne ugotovitve	321
2.9.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	322
2.9.3 Analiza obravnavanih pobud s konkretnimi primeri	323
2.9.4 Pregled aktivnosti	327
<b>2.10 DELOVNOPRAVNE ZADEVE</b>	<b>329</b>
2.10.1 Splošne ugotovitve	329
2.10.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	330
2.10.3 Neplačevanje plač in prispevkov za socialno varnost	331
2.10.4 Agencijsko delo	332
2.10.5 Invalidni delavci	334
2.10.6 Zaposleni v javnem sektorju	337
2.10.7 Pregled aktivnosti	340
<b>2.11 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE</b>	<b>343</b>
2.11.1 Splošne ugotovitve	343
2.11.2 Uresničevanje priporočil	343
2.11.3 Pokojninsko zavarovanje	344
2.11.4 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje obsojencev	345
2.11.5 Invalidsko zavarovanje	346
2.11.6 Problematika Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb	346
2.11.7 Pregled aktivnosti	349
<b>2.12 ZDRAVSTVENO VARSTVO</b>	<b>351</b>
2.12.1 Splošne ugotovitve	351
2.12.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	352
2.12.3 Zakon o zdravstveni dejavnosti	352
2.12.4 Zakon o pacientovih pravicah	353
2.12.5 Zakon o pridobivanju in presaditvi delov človeškega telesa	355
2.12.6 Občutljivi ginekološki pregledi spolno zlorabljenih otrok	355
2.12.7 Privezovanje s pasovi kot del zdravstvene oskrbe	356
2.12.8 Paliativna oskrba	356
2.12.9 Bolnišnične okužbe	357
2.12.10 Zdravstveno zavarovanje	357
2.12.11 Zakon o duševnem zdravju	359
2.12.12 Pregled aktivnosti	359

<b>2.13 SOCIALNE ZADEVE</b>	<b>363</b>
2.13.1 Splošno	363
2.13.2 Socialni prejemki in pomoči	366
2.13.3 Socialne storitve	367
2.13.4 Institucionalno varstvo	368
2.13.5 Pregled aktivnosti	373
<b>2.14 BREZPOSELNOST</b>	<b>377</b>
2.14.1 Splošne ugotovitve	377
2.14.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil	378
2.14.3 Aktivna politika zaposlovanja	379
2.14.4 Pregled aktivnosti	381
<b>2.15 PRAVICE OTROK</b>	<b>383</b>
2.15.1 Uresničevanje Varuhovih priporočil	384
2.15.2 Projekt Zagovornik – glas otroka je končan	384
2.15.3 Družinska razmerja	393
2.15.4 Otroci v šoli	396
2.15.5 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja	399
2.15.6 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	401
2.15.7 Otroci s posebnimi potrebami	403
2.15.8 Štipendije	408
2.15.9 Pregled aktivnosti	410
<b>2.16 OSTALO</b>	<b>415</b>
<b>3 ZBIR PRIPOROČIL VARUHA</b>	<b>419</b>
<b>4 SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV</b>	<b>425</b>





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

## 1

UVOD VARUHNJE  
IN PREDSTAVITEV DELA  
V LETU 2017

*Kritika morda ni prijetna, je pa nujna.  
Igra enako vlogo kot bolečina v človekovem telesu;  
opozarja na nezdrav položaj stvari.*

Winston Churchill



REPUBLIKA  
SLOVENIJA

VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

Številka: 0103 - 15 / 2018 - 10

Datum: 01.03.2018

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Predsednik dr. Milan Brglez

Šubičeva 4

1102 Ljubljana

Spoštovani predsednik Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milan Brglez,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) vam pošiljam triindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic v letu 2017. 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 tiskano v ločeni publikaciji.

Pcvzetek poročila in ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji želim na podlagi 44. člena Zakona o varuhu človekovih pravic predstaviti na seji Državnega zbora RS.

S spoštovanjem,

Vlasta Nussdorfer  
varuhinja človekovih pravic



VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

DUNAJSKA 56, 1109 LJUBLJANA TELEFON: +386 1 47 500 50 FAKS: +386 1 47 500 40  
BREZPLAČNI TELEFONSKI KLIC IN INFORMACIJE: 080 15 30 E-POŠTA: INFO@VARUH-RS.SI  
WWW.VARUH-RS.SI

## 1.1 OCENA O SPOŠTOVANJU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN PRAVNI VARNOSTI V DRŽAVI



**Vlasta Nussdorfer,**  
varuhinja človekovih pravic

### Spoštovane in spoštovani,

varuhinja človekovih pravic sem natanko pet let, kar pomeni, da vstopam v zadnje leto svojega mandata. Zagotovo je to prava priložnost za pogled nazaj, presojo trenutnega stanja spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pričakovanja za prihodnost.

Z rednim triindvajsetim letnim poročilom in poročilom o izvajanju nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM) za leto 2017, ki je objavljeno v ločeni publikaciji, vendar je del enovitega poročila, poročam o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti ljudi v Sloveniji. Predajam ga predsedniku Državnega zbora RS ter predsednikoma države in Vlade RS ter drugim organom in seveda slovenski javnosti.

Poročilo zajema analizo obravnavanih prejetih pobud, lastnih Varuhovih pobud (ob soglasju pobudnikov) ter širših vprašanj, povezanih z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Teh je iz leta v leto več, saj se redno odzivamo na aktualne teme, zlasti tiste, ki kažejo na večje število kršitev ali na sistemske pomanjkljivosti ter potrebo po nadzoru dela državnih institucij in organov lokalnih oblasti. Varuh namreč ostaja na kontrolnem mostu in v ta namen od ljudi prejema pobude, razišče očitane kršitve človekovih pravic in zahteva odpravo ugotovljenih nepravilnosti ali kršitev. Kritični smo do vseh, ki si s svojim delom, neučinkovitostjo in kršenjem pravic to zaslužijo. Prav to možnost nam daje samostojen in neodvisen položaj naše institucije, ki je posebej opredeljena kot ustavna kategorija v 159. členu Ustave RS.



Poročam o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti ljudi v Sloveniji.

Kritični smo do vseh, ki si s svojim delom, neučinkovitostjo in kršenjem pravic to zaslužijo.




Ob ugotovljenih kršitvah državnim organom, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil naslavljamo svoje ugotovitve o zatrjevanih kršitvah, predloge, mnenja, kritike ali priporočila. **Čeprav nimamo argumenta moči, imamo pa moč argumentov in lastne avtoritete, kar se kaže tudi v pozitivnih spremembah, ki so posledica našega delovanja.**

Leta 2017 smo obravnavali 4.471 zadev, od tega 3.023 pobud in med njimi smo jih 2.627 (87 odstotkov) končali še v letu 2017, obravnavo preostalih nadaljujemo v letu 2018 (prenesene pobude).

Med končanimi pobudami smo v **386 primerih (14,7 odstotka) ugotovili, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin povsem utemeljena.** Med njimi smo ugotovili **39 različnih kršitev** človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali nepravilnosti, opredeljenih v Ustavi RS in v Zakonu o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Z analizo zatrjevanj pobudnikov in odgovorov organov na naša poizvedovanja ter s posebnimi nenapovedanimi preiskavami smo večkrat ugotovili, da nekatere kršitve nimajo pravne podlage ali da očitki niso skladni z dejstvi. **V 485 pobudah ali v skoraj petini vseh pobud (18,5 odstotka) pa zatrjevanja niso bila utemeljena.**

**Poudariti moram, da število in delež utemeljenih pobud med končanimi zadevami 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, ker lahko ena utemeljena pobuda, v kateri je Varuh ugotovil sistemsko nepravilnost, pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč oseb. Tudi zato Varuh na podlagi podatkov, ki jih dobi iz javno dostopnih virov, na posameznih področjih odpira svoje pobude, zlasti kot širša vprašanja. Utemeljenost neke zadeve ima lahko zelo različen pomen v primerjavi z utemeljenostjo neke druge zadeve. Zato se Varuh trudi o zaznani problematiki veliko bolj kot le s številkami poročati z opisi posameznih primerov iz svoje prakse, saj si bralec tako vsaj načeloma lažje ustvari podobo. Tudi zato je poročilo daljše in v njem lahko preberete številne primere, ki ponazarjajo ugotovitve o utemeljenosti pobude ali kršenju človekovih pravic in svoboščin ter mednarodnih standardov varovanja človekovih pravic.



Ena utemeljena pobuda, v kateri je Varuh ugotovil sistemsko nepravilnost, lahko pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč oseb.

**V kar 113 primerih smo ugotovili kršitev načela dobrega upravljanja in v 15 primerih kršitev načela pravičnosti.** Pri tem smo se sklicevali na 3. člen Zakona o varuhu (ZVarCP), ki Varuha izrecno napotuje, da se pri svojem delu in intervencijah lahko sklicuje tudi na obe omenjeni načeli. Primer kršitve obeh načel, tako pravičnosti kot dobrega upravljanja, smo ugotovili pri t. i. nerazglašanih oporokah. Čeprav Vrhovno sodišče RS v imenu celotnega sodstva iskreno obžaluje vse nepravilnosti, storjene pri poslovanju z deponiranimi sodnimi oporokami, saj se zaveda posledic tako za posameznike kot sistem, Varuh meni, da še vedno ni pravega epiloga ugotovljenih kršitev, da so nekateri primeri nepopravljivi in da odgovorni za napake niso odgovarjali.



1. **Varuh priporoča, naj državni organi in organi lokalnih oblasti v skladu z načelom dobrega upravljanja in pravne države odgovarjajo na pisma, prošnje ali peticije posameznikov ali skupin prebivalcev.**

Za Varuha je nesprejemljivo, da organi ne odgovarjajo na pisma, prošnje ali peticije. Med njimi so tako ministrstva kot Vlada RS, ki pošiljatelj ne obvestijo o prejemu, razlogih za neobravnavo ali o svojih stališčih. Pravica do seznanitve z razlogi za sprejetje odločitve o peticiji je povezana tudi z načelom dobrega upravljanja, njen temelj pa je v načelu pravne države, v skladu s katerim morajo biti v odločitvah organov javne oblasti navedeni razlogi, ki jo utemeljujejo, saj to preprečuje samovoljo organa, zagotavlja pa tudi enako obravnavo vseh vlagateljev peticije. Ažurnost naslovnikov pri odgovarjanju na pozive prebivalcev bi utrdila tudi zaupanje v pravno državo in izboljšala splošno uveljavljeno mnenje o njeni neučinkovitosti.

**Kako doseči zaupanje javnosti v delo sodstva?** Varuh vztrajno priporoča sprejetje ukrepov za izboljšanje kakovosti sodnih odločb in oblikovanje enotnejše sodne prakse, saj se bo tudi s tem okrepilo zaupanje ljudi. Na podlagi ugotovitev iz obravnavanih pobud na tem področju lahko posebej opozorim na potrebo po kakovostni utemeljitvi vsake sodne odločbe. Samo taka je namreč lahko poglaviti del poštenega postopka. Z njo je sodišče dolžno na konkreten način in z zadostno

jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejelo svojo odločitev. Večkrat se v javnosti še vedno ustvarja prepričanje, da posameznikom v sodnih postopkih niso zagotovljene enake ustavne pravice. Menim, da bi se moralo sodstvo na resne očitke na račun zakonitosti dela sodišč primerno odzivati, saj si le tako lahko pridobi boljše zaupanje državljanov, ki je temeljni pogoj pravne države. Če tega ne stori, lahko to pri posameznikih utrjuje prepričanje, da so trditve, ki se pojavljajo v medijih, resnične, kar posledično slabi zaupanje v sodstvo in pravno državo. Odziv na medijsko izpostavljene očitke glede dela sodišč bi po našem prepričanju prispeval tudi k preglednosti delovanja sodstva. **Zato sodišča spodbujam, naj (po)skrbijo za ustrezno raven komuniciranja z javnostmi, po potrebi tudi z utemeljevanjem svojih odločitev.**

Obravnavali smo nekaj primerov, v katerih so pobudniki **zatrjevali diskriminacijo na podlagi katere od osebnih okoliščin ali pa večplastno diskriminacijo**, ki je posledica več posameznih osebnih okoliščin, ko te med seboj součinkujejo. Obpravnavali smo pobudo pripadnika italijanske narodne skupnosti v Sloveniji, ki je opozoril na problematiko ohranjanja kulture, tradicije in kulturne dediščine italijanske narodne skupnosti in omenjal nerazumevanje Ministrstva za kulturo za njegove predloge po omembi (tudi) avtohtone italijanske narodne skupnosti. Leta 2017 smo nadaljevali obravnavo problematike **sistemske diskriminacije študentov invalidov** pri prevozu od doma do fakultete. Tudi nedorečenost Zakona za urejanje položaja študentov je s tega vidika razočaranje, saj ne rešuje dveh pomembnih področij pravic študentov invalidov, to sta možnost podaljšanja statusa študenta invalida in zagotavljanje prevozov študentov invalidov. Menili smo, da za Varuha ni sprejemljivo stališče Ministrstva za šolstvo, znanost in šport glede povračil stroškov prevoza na delo in z dela za delavce invalide ali zaposlene z zdravstvenimi težavami, češ da pri urejanju tega problema veljajo pravila enako kot za vse druge zaposlene. Takšno stališče smo ocenili kot posredno obliko diskriminacije.

Ugotavljam, da bi morali resno razmisliti tudi o priporočilih mednarodnih nadzornih mehanizmov (ECRI), ki so Sloveniji priporočili, **naj izboljša sisteme nadzora položaja manjšinskih skupin** na različnih področjih življenja, tudi z zbiranjem ustreznih informacij, razčlenjenih glede na kategorije, kot so veroizpoved, jezik, narodnost in narodnostno ali etnično poreklo, ter naj zagotovi, da bo to storjeno v vseh primerih s spoštovanjem načela zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoidentifikacije oseb. Pri tem so poudarili, da je zbiranje takih podatkov nepogrešljivo za oblikovanje politik na posameznih področjih. Argumenti Ministrstva za pravosodje, da obstajajo resne ustavne in zakonske ovire za tovrstno zbiranje podatkov, nas niso povsem prepričali. **Že na vprašanje, koliko otrok pripadnikov romske skupnosti ne konča osnovne šole, ni mogoče dobiti uradnega podatka, ki pa je lahko izhodišče za oblikovanje učinkovitejših programov**, da bi država ustvarjala dejanske možnosti uresničevanja ustavne pravice pridobivanja ustrezne izobrazbe.

**Glede posebnega varstva pripadnikov romske skupnosti stalno poudarjam, da ga ne gre enačiti z varstvom pred vsako odgovornostjo za protipravno ravnanje.** Vsako protipravno ravnanje ne glede na nacionalno in etnično pripadnost je treba enako preganjati. Zato opozarjam na nujnost prisotnosti policije v romskih naseljih, kjer se še vedno dodajajo razne kršitve reda in miru ali drugi prekrški ali kazniva dejanja. Vendar bremena reševanja nakopičenih problemov v romskih naseljih ne smejo biti le na plečih občin. Z dobrimi celovitimi programi in ukrepi bi morala sodelovati država, predvsem s finančno pomočjo, in tako, da sprejme nujne odločitve takrat, kadar jih lokalna politika iz različnih razlogov ne želi ali ne more.

Kritična sem do državnih organov, ki se zdaj že več kot pol desetletja niso ustrezno odzvali na prepoznano pomanjkljivost zakonodaje, ki ne predvideva **glasovanja po pošti** za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, pri čemer ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti.

Leta 2017 smo nadaljevali obravnavo problematike sistemske diskriminacije študentov invalidov.



Resno bi morali razmisliti o priporočilih mednarodnih nadzornih mehanizmov in sprejeti ukrepe za njihovo uresničevanje.



Vsako protipravno ravnanje ne glede na nacionalno in etnično pripadnost je treba enako preganjati.





Na Ustavno sodišče RS smo vložili dve zahtevi za oceno ustavnosti.

Kritični smo do neizvrševanja sodbe Ustavnega sodišča RS glede enakega financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol.



Varuh je tudi v letu 2017 izrabil možnost, ki mu jo daje Zakon o ustavnem sodišču RS, da v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava, vloži zahtevo za oceno ustavnosti. **Vložili smo zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ukrepanje ob spremenjenih razmerah na področju migracij) ter Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije.** Po mnenju Varuha je nova policijska zakonodaja glede možnosti obdelave podatkov vsaj v nekaterih pogledih v nasprotju z ustavnimi in konvencijskimi standardi varstva zasebnosti. Včasih se pri Varuhu srečujemo z velikimi pričakovanji javnosti, da bomo vložili zahtevo za oceno ustavnosti kmalu po sprejetju katerega izmed zakonov. Ob tem moram poudariti, da smo vedno pripravljene prisluhniti argumentom civilne in strokovne javnosti in njihovim zatrjevanjem o neustavnosti sprejetega zakona, vendar Varuh svoje odločitve **oblikuje povsem samostojno in neodvisno, njegova odločitev temelji predvsem na skrbnem tehtanju domačih in mednarodnih standardov varovanja človekovih pravic**, kar pa terja poglobljeno strokovno delo in čas. Kritični smo tudi bili do neizvrševanja sodbe Ustavnega sodišča RS glede enakega financiranja javnih in zasebnih osnovnih šol. Z odločbo iz leta 2014 je Ustavno sodišče RS presodilo, da je različno plačevanje vsebinsko enakih storitev v javnem in zasebnem šolstvu diskriminatorno in je zato treba takšno zakonsko ureditev spremeniti.

Na podlagi Varuhove zahteve iz leta 2015 je Ustavno sodišče RS leta 2017 odločilo, da Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, v členih, ki se nanašajo na dokupljeno pokojninsko dobo, ni v neskladju z Ustavo RS. Odločitev spoštujemo, čeprav se nam je naša zahteva za oceno ustavnosti zdela nujna in pravična.

Zelo redko pa Varuh na Ustavno sodišče RS vloži **ustavno pritožbo**. Od treh vloženih ustavnih pritožb v zgodovini institucije nam je leta 2017 prvič uspelo z ustavno pritožbo zoper sklepe prvostopenjskega (Okrajno sodišče v Ljubljani), drugostopenjskega (Višje sodišče v Ljubljani) in najvišjega sodišča v državi (Vrhovno sodišče RS) glede neprostopoljnega zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici. Presodili smo, da je sodna oblast zavzela stališča, ki so bila v nasprotju s človekovimi pravicami. Ustavno sodišče RS je soglasno odločilo, da sta bili s sklepi vseh treh sodišč kršeni pravica do osebne svobode in pravica do varstva osebnosti in dostojanstva.



Država je naredila pomemben napredek pri izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

Tudi leta 2017 je **Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v desetih sodbah proti Sloveniji ugotovilo kršitev najmanj ene pravice po EKČP**. Ugotavljam pa, da je država naredila pomemben napredek pri izvrševanju sodb ESČP, saj je Svet Evrope prepoznal Slovenijo kot državo, ki sprejema ustrezne sistemske rešitve za odpravo ugotovljenih kršitev: primer Lukenda (glede razumnega roka in učinkovitega sodnega varstva) in Kurić (t. i. izbrisani). Medresorska delovna skupina za koordinacijo izvrševanja sodb ESČP, katere član je tudi Varuh, sistematično spremlja in usmerja državne organe pri izvrševanju sodb mednarodnih sodišč. Napredek je mogoče razbrati tudi na spletnih straneh Ministrstva za pravosodje. Vsekakor Varuh spodbuja zdajšnjo in naslednje vlade, da nadaljujejo omenjeno pozitivno prakso.

Varuh je leta 2017 prvič kot tretja stran, kot prijatelj sodišča (*amicus curiae*), Evropskemu sodišču za človekove pravice v Strasbourgu predložil pisne pripombe v zvezi z eno izmed zadev tega sodišča proti Republiki Sloveniji. Tovrstno prakso bomo vsekakor nadaljevali.

Posebej moram omeniti, da je bil leta 2017 sprejet Zakon o kolektivnih tožbah, ki ureja kolektivno tožbo, poravnavo, pravila kolektivnega postopka in izplačevanja odškodnine. Tako bomo mnogim olajšali dostop do sodnega varstva in oškodovancem omogočiti pridobitev odškodnine v primerih množičnega oškodovanja in zagotovili ustrezna procesna jamstva za preprečitev nepoštenega pravdanja. Zlasti je to pomembno za vse tiste, ki nimajo sredstev za pravdanje in težko uveljavijo brezplačno pravno pomoč. **Pobudniki zatrjujejo, da se v pravnih ne počutijo enakovredne s tistimi, ki si jo lahko plačajo in trdijo, da ni enakosti orožij, da so marsikaj zamudili ali slabo opravili, ker niso znali ali zmogli.** Nekaj pobudnikov je tudi odvetnikom očitalo slabo opravljeno delo v okviru nudenja te



pomoči. Seveda je potreben tudi nadzor nad delom sodnikov, tožilcev, odvetnikov in notarjev, da bodo brez osnove trditve, da vrana vrani ne izkljuje oči. Ugotavljam, da se zaradi nekaterih dolgotrajnih postopkov za dodelitev brezplačne pravne pomoči podaljšujejo tudi sodni postopki, zato je treba zagotoviti širjenje možnosti njenega dodeljevanja. **Še naprej spodbujam lokalne skupnosti, zlasti ob poslovanju zunaj sedeža in pogovorih z župani, k zagotavljanju dodatnih oblik te pomoči.** To je namreč pomoč, ki prava neuke osebe predvsem usmeri glede institucij in predpisov, jim razloži pravne pojme, pojasni roke za pravna sredstva in drugo. Kot primer dobre prakse štejem odziv župana Slovenskih Konjic, ki se je nemudoma odzval na naše ugotovitve ob poslovanju v občini decembra 2017 in poskrbel za zagotovitev brezplačne pravne pomoči svojim občanom.



Odziv župana Slovenskih Konjic je bil hiter, saj je nemudoma zagotovil brezplačno pravno pomoč svojim občanom.

Stalnica vseh dosedanjih poročil predhodnih varuhov in seveda tudi mojih petih poročil je opozarjanje na **neučinkovitost nadzora nad izvajanjem pravnega reda.** Učinkovit sistem nadzora bi **morali opravljati** tako neodvisne in samostojne institucije kot številne inšpekcije (skupaj imamo 25 inšpekcij), agencije, pooblašenci, uradi, uprave in drugi organi. Prav te nadzorne institucije lahko prispevajo tako k odkrivanju in sankcioniranju kot k zmanjšanju obsega neželenega, nepravilnega in nezakonitega delovanja. Varuh ugotavlja, da je ta nadzor pomanjkljiv, predvsem zaradi kadrovske primanjkljave, neučinkovitega medsebojnega sodelovanja, včasih tudi zaradi nepristojnosti in preozkih pooblastil. Tako je nadzor mestoma nezadosten in nepravočasen, na primer pri inšpekcijskih službah. Varuh ne razume, kako lahko 40 delovnih inšpektorjev učinkovito nadzira 200.000 poslovnih subjektov, in odgovor je preprost: ne more jih.



**2. Varuh vsem državnim organom in organom lokalnih oblasti priporoča sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili odpravo vsakega neupravičenega zavlačevanja postopka in nerazumno dolgega odločanja.**

Pristojnosti izvajanja nadzora posameznih organov so včasih manj ustrezno urejene ali pa zdajšnja ureditev omogoča prekrivanje področij nadzora med posameznimi organi. Za Varuha je nesprejemljivo, da prijavitelji včasih tavajo med njimi, saj so večkrat nezadovoljni zaradi pojasnil inšpekcij, da nimajo pristojnosti ukrepanja. **Za nekatere kršitve ukrepi celo niso predpisani v materialnem zakonu.** Zakonodajalec je na primer v imenu avtonomije šolskega prostora uzakonil, da v javnih vrtcih in šolah niso dovoljeni organizirani verski obredi, vendar pri tem ni predpisal sankcije za kršitev te prepovedi, kar je po opravljenem nadzoru ugotovil pristojni inšpektorat. Če bi jo, bi morda danes že imeli upravno ali sodno prakso. Tako pa puščamo dovolj prostora le za vztrajno problematiziranje tega vprašanja. Ugotovili smo tudi skromno opravljanje nalog pristojnega inšpektorata na področju nadzora nad uresničevanjem pravice do popravka. Ta je želel obravnavo prijave pobudnika končati čim hitreje, ne da bi pri tem ugotovil, ali je zavrnitev objave popravka dejansko vsebovala vse ključne sestavine zakona. Inšpektorat tega ni storil niti na podlagi Varuhovega predloga, do česar smo še posebej kritični. Dolgotrajno je bilo tudi delo Zdravstvenega inšpektorata RS. Ti so nas obvestili, da se je število zdravstvenih inšpektorjev v zadnjih sedmih letih, torej prav v obdobju, ko so dobili povsem nove pristojnosti pri ključnih predpisih s področja zdravstva (pacientove pravice, zdravniška služba, duševno zdravje), zmanjšalo za 43.



Inšpektorji so nekajkrat na podlagi našega posredovanja opravili nadzor, ugotovili kršitve in odredili sprejetje ustreznih ukrepov.

Ugotovili smo tudi, da bi morali nadrejeni organi v nekaterih primerih odpraviti sporne odločbe podrejenih organov, pa tega kljub Varuhovim ugotovitvam o kršenju nekaterih pravic ne storijo. **Menim, da zdajšnja učinkovitost inšpekcijskih služb ni zadostna.** Moram pa vendarle izpostaviti pozitivne primere, ko so inšpektorji na podlagi našega posredovanja opravili nadzor, ugotovili kršitve in odredili sprejetje ustreznih ukrepov.

Varuh ne obravnava zadev, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali očitno zlorabo oblasti. **Ugotavljam, da nekatera sodišča, državni organi in organi lokalnih oblasti v preštevilnih primerih preokrajajo vse razumne roke obravnave odprtih zadev in večkrat neupravičeno zavlačujejo postopke,** kar smo ugotovili v 29 primerih in na kar v poročilu opozarjamo na več mestih. K dolgotrajnosti nekaterih sodnih postopkov prispevajo tudi prekoračitve roka za izdelavo izvedenskega mnenja. Z zadovoljstvom ugotavljamo, da v praksi pogosto naše posredovanje na sodišču, zlasti ko gre za neupravičene zastoje v obravnavanju, pomaga, da se postopek v zadevi nadaljuje. **Tudi nekateri prekrškovni**



Vztrajamo, da se sprejmejo učinkovitejši ukrepi za odpravo zaostankov pri odločanju o posameznih pravicah.



**3. Varuh priporoča, naj vsi organi in nadzorne institucije sprejmejo ukrepe za učinkovitejše opravljanje svojih nalog, da bi še bolj prispevali k odkrivanju nepravilnega in nezakonitega delovanja, sankcioniranju zaradi njega in zmanjševanju njegovega obsega. Med ukrepe spadajo tudi odprava kadrovskih primanjkljajev, vzpostavitev učinkovitega medsebojnega sodelovanja in jasnejša določitev pristojnosti in pooblastil.**

Na pomanjkljivosti normativne ureditve delovanja forenzične enote opozarjamo že nekaj časa.



**in drugi organi na področju upravnega poslovanja po nepotrebem odlašajo pri sprejemanju odločitve** in ne odločajo v zakonskem roku. Posebej izpostavljamo primer dolgotrajnega odločanja o ugovoru zoper informativni izračun dohodnine. Tudi na področju podeljevanja vodnih pravic in odločanja o lastninskih razmerjih na vodnih zemljiščih so nakopičeni zaostanki, na kar nas opozarjajo tudi nevladne organizacije s področja okolja in prostora. Varuh zato vztraja, da se dosledno uporabljajo mehanizmi, ki so v posameznih postopkih predvideni za primere kršitev z zakonom določenih rokov. Že leta pa ugotavljamo, pišemo, priporočamo, pričakujemo in zahtevamo, da se sprejmejo učinkovitejši ukrepi za odpravo zaostankov pri odločanju o posameznih pravicah, za katere je kot drugostopenjski organ odgovorno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Stanje se prav nič ne spremeni, čeprav je ministrstvo sprejelo program njihove odprave. Na odločitve o določenih pravicah morajo posamezniki čakati tudi več let, čeprav je splošni zakonski rok največ dva meseca od vložitve pritožbe.

Predstavljajte si stisko srednješolca, ki mu štipendija ni bila odobrena, pa mora na odgovor na svojo pritožbo čakati dve leti, ali dolgotrajno čakanje na odločitev na pritožbo v postopku odvzema otroka ali v zvezi s pravicami iz javnih sredstev. **Z dolgotrajnim odločanjem ministrstvo krši pravico do enakega varstva pravic, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave RS, ter načelo socialne in pravne države.**

Varuh prepogosto dobiva odgovore organov, da je bil razumni rok za obravnavo neke zadeve prekoračen zaradi kadrovskega primanjkljaja in velikega števila zadev, ki jih obravnavajo. Menim, da so tovrstna opravičila v pravni državi povsem nesprejemljiva, kajti vsaka prekoračitev zakonsko določenih rokov je nedopustna in lahko pomeni poseg v ustavne pravice posameznika. Povsem nelogično je, da posameznik zaradi zamude nekega roka izgubi pravico, javnega uslužbenca ali funkcionarja pa v istih okoliščinah ne doleti nobena posledica.

Zato priporočam zakonodajalcu, Vladi RS in ministrstvu, da posvetijo vso potrebno pozornost temu vprašanju in sprejmejo ukrepe za spoštovanje zakonsko določenih rokov vseh opravil, ki jih morajo opraviti organi iz svoje pristojnosti. **Tudi zaradi nerazumno dolgih postopkov in dolgotrajnega odločanja ljudje izgubljajo zaupanje v pravno državo in učinkovito varstvo svojih pravic.**

Tudi leta 2017 smo obravnavali **pobude s področja omejitve svobode**. Da bi ugotovili dejansko stanje, smo tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma obiskovali zavode za prestajanje kazni zapora, vzgojno-izobraževalne zavode, domove starejših in posebne socialnovarstvene zavode, psihiatrične bolnišnice, policijske postaje, Center za tujce, Azilni dom in druge. Ugotavljamo, da so nekateri zapori še vedno prezasedeni. Med njimi je še naprej ZPKZ Ljubljana s svojo nefunkcionalno stavbo in nujna je novogradnja. **Te razmere zahtevajo sprejetje potrebnih ukrepov za zagotovitev spoštovanja človekovih pravic zaprtih oseb, zlasti njihove osebnosti in dostojanstva, na kar je Slovenijo opozorilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice.** Šibka točka ostaja organiziranje dejavnosti oziroma zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati. Kot primer navajam povsem nesprejemljivo napako, ki smo jo ugotovili ob vpogledu v kazenski spis, da je sodišče za več kot dva meseca prekoračilo rok za izdajo odločbe in tako pozabilo na obsojenca v zaporu. Ob obravnavanju pobud in ob obiskih v vlogi DPM smo ugotavljali pomanjkanje kadra, ki je posledica varčevalnih ukrepov in prevzemanja novih obveznosti, tako med pravosodnimi policisti kot strokovnimi delavci. Pomanjkanje strokovnih delavcev se zato lahko kaže v pomanjkljivi pripravi na ustrezno vključitev obsojenca v normalno življenje na prostosti po prestani kazni. Na pomanjkljivosti normativne ureditve delovanja **forenzične enote** opozarjamo že nekaj časa. Večina pobud oseb z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitvev oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov po odločitvah sodišč. Ob tem opozarjam, da smo se znova srečali z odločitvijo sodišča, da se izrečeni varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in

varstva izvaja v socialnovarstvenem zavodu, in ne zdravstvenem, kot je to določeno s kazenskopravnimi predpisi.

V drugi polovici januarja 2017 je Državni zbor RS sprejel spremembe **Zakona o tujcih (ZTuj-2D) in menili smo, da mora o ustavnosti zakona presoditi Ustavno sodišče RS**. Bila sem deležna ostrih pozivov k vložitvi zahteve, očitkov o pasivnosti, omahovanju in neodločnosti, pozivov k odstopu ter mnenja o podrejenosti Varuha interesom nedržavljanov oziroma tujcev in drugo. Spoštujem ustavno varovano svobodo izražanja in pluralizem mnenj, vendar poudarjam, da gre za povsem nepotrebne poskuse pritiska tako civilne družbe kot posameznikov iz političnega polja na moje in naše delovanje. Ta mnenja so med drugim izražala nepoznavanje položaja in vloge institucije kot ustavne kategorije, ki je pri svojem delu neodvisna in samostojna in včasih so njena stališča nevspečna organom, posameznikom, političnim strankam ali skupinam. Kot pozitivno smo ocenili, da je Vlada RS želela zakonsko preprečiti morebitno ponovitev problemov, s kakršnimi smo se srečali ob migrantskih valovih v letih 2015 in 2016, **vendar je konkretna rešitev v ZTuj-2D v nekaterih pogledih neskladna z dosedanjo stopnjo razvoja ustavnih in konvencijskih standardov varstva človekovih pravic**.

Posebej želim poudariti, da **v Sloveniji dolgotrajno nezakonito živijo posamezniki in družine**, nekateri osem let, najdlje (po zatrjevanju pobudnikov) pa celo petinpetdeset. Vsi so zatrjevali nezmožnost ureditve statusa, in to kljub dolgoletnim prizadevanjem. Domnevamo, da je takšnih primerov še več, saj vsi ne poiščejo pravne pomoči oziroma se s pobudo ne obrnejo na Varuha. Država mora sprejeti ustrežnejšo rešitev tega problema od zdajšnje.

Kljub izdanemu posebnemu poročilu in priporočilu socialnovarstveni zavodi opozarjajo na težave, s katerimi se še vedno srečujejo pri sprejemu oseb na podlagi odločitev sodišč. Zdi se nam nesprejemljivo, da zavodi, Skupnost socialnih zavodov Slovenije, sodišča in Varuh že več let opozarjamo na **problematiko prezasedenosti varovanih oddelkov**, vendar se zadeve ne spremenijo na bolje in se celo slabšajo. Zato znova pozivam vse pristojne k čimprejšnji izvedbi navedenih priporočil, ki jih je Državni zbor RS izdal ob obravnavi Varuhovega posebnega poročila.

**Še naprej ostaja pomanjkljiva ureditev postopka sprejema oseb v varovani oddelki socialnovarstvenega zavoda brez privolitve**. Nedopustno je, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost. Opozarjamo tudi na potrebo po posodobitvi strokovnih smernic za uporabo posebnih varovalnih ukrepov. Predlagamo tudi, da je v uniformiranih spalnih oblačilih težko zagotavljati krepitev samospoštovanja bolnic in bolnikov, in zato priporočamo, kakor je to storil tudi CPT (Evropski odbor za preprečevanje mučenja), da se bolnikom, ki niso tako hudo bolni ali vezani na posteljo, omogoči nošenje lastnih dnevniških oblačil.

Posebej sem kritična do tega, da po mnogih obljubah ministrstev še vedno ni začel delovati **varovani psihiatrični oddelek za otroke in mladostnike, kar je nedopustno**. **Zavzemam se za izboljšanje razmer v domovih za starejše**, še posebej v varovanih oddelkih za osebe z demenco. Vprašanju položaja starostnikov v družbi, še zlasti tistih, ki so nastanjeni v domovih za starejše, bomo v letu 2018 namenili posebno pozornost, obiskali bomo domove in vprašanja obravnavali na posvetu v drugi polovici leta. Slovenija je žal ena izmed redkih držav članic EU, ki nima urejenega področja specializirane celostne obravnave oseb, ki so zaradi posledic duševne bolezni oziroma najhujših oblik motenj v duševnem zdravju tako nevarni sebi in/ali drugim, da se zaradi izjemnih vedenjskih posebnosti ne zmorejo vključiti v skupnost. Temu vprašanju morajo oblasti nameniti dodatno pozornost in poiskati ustrezne rešitve, da zaščitimo tako druge oskrbovance kot zaposlene v teh ustanovah. Vztrajno opozarjamo tudi na problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode in nujnost priprave novega navodila o izvajanju postopkov z mladoletnimi osebami pri izvajanju vzgojnih in varovalnih ukrepov.

Povsem nepotrebni so poskusi pritiska na moje in naše delovanje.



Že več let opozarjamo na problematiko prezasedenosti varovanih oddelkov.



Zakaj še ni začel delovati varovani psihiatrični oddelek za otroke in mladostnike?





**4. Državni zbor RS, Vlada RS in ministrstva naj sprejmejo ukrepe za uveljavitev temeljnega načela Ustave RS, da je Slovenija pravna in socialna država, da bi odpravili revščino ter posameznikom in njihovim družinam zagotovili pogoje za zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb, brez diskriminacije na podlagi katere koli osebne okoliščine.**

Ugotovili smo nekatere kršitve človekovih pravic in svoboščin, ki so povezane z omejitvami gibanja zaradi vračanja po dublinski uredbi pristojni državi, zlasti počasnost ukrepanja v postopkih, pri katerih je prosilcem za mednarodno zaščito hkrati odvzeta tudi prostost ali je omejeno gibanje. Ugotovili smo, da so tujci v sprejemnem oddelku Azilnega doma v položaju dejanskega odvzema prostosti in brez izdane odločbe o razlogih za odvzem prostosti, kar je nedopustno.

V 35 obravnavanih primerih smo ugotovili, da je kršena temeljna določba Ustave RS, da je Slovenija pravna in socialna država. **Da je kršeno načelo socialne države, zatrjujemo, kadar ugotovimo, da je prizadeto človekovo dostojanstvo, ko posameznik ali njegova družina nima pogojev za zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb,** je pahnjen v revščino in mu niso zagotovljeni materialna in socialna varnost ter uživanje temeljnih socialnih in ekonomskih pravic. Načelo socialne države seveda pomeni tudi, da je država dolžna brez diskriminacije posameznikov ali družbenih skupin zagotavljati dostop do pravic iz javnih sredstev in organizirati mrežo javnih služb za učinkovito opravljanje dejavnosti socialnega varstva. Statistični podatki kažejo na upad deleža prebivalstva, ki ga ogroža revščina, vendar Varuh ugotavlja, da imamo še vedno skupine ljudi, ki živijo v revščini in jim minimalni dohodek, socialni transferji ali nizke pokojnine ne omogočajo dostojnega preživetja. Med najbolj ogroženimi so starejši ljudje, med njimi zlasti upokojene ženske. **Mnogi živijo na socialnem dnu in izgubljajo svoje dostojanstvo pri iskanju oblačil in hrane pri humanitarnih organizacijah,** saj s premajhnimi pokojninami (če jih imajo) ali invalidninami nimajo materialnih sredstev za človeka spodobno življenje. Med ogroženimi je tudi skoraj polovica brezposelnih, desetina vseh zaposlenih in med njimi predvsem samozaposleni, nekaj več kot deset odstotkov mladoletnih otrok, ki delijo usodo svojih staršev, in petina vseh nezmožnih za delo. Socialna država, ki v ogledalu uzre revščino toliko posameznikov, mora sprejeti odločnejše ukrepe za njeno odpravljanje. Slovenija pri primerjavi socialnih kazalnikov z drugimi evropskimi državami dosega razmeroma dobre rezultate, vendar si država nikakor ne sme privoščiti zlate statistične sredine, temveč mora stremeti k odpravi revščine vsakogar, zlasti mladoletnih otrok.



V začetku leta 2018 je bila sprejeta novela zakona o izvršbi in zavarovanju. Izvršba na nepremičnino bo tako na vrsti kot zadnja in izredna možnost za poplačilo dolga.

Pri svojem delu, tudi pri pogovorih z ljudmi v občinah (leta 2017 smo opravili 12 poslovanj zunaj sedeža in 268 osebnih pogovorov) sem spoznala **vsoto razsežnost številnih osebnih stisk ljudi. Te so povezane zlasti z revščino in drugimi socialnimi problemi, zagotavljanjem ustreznega stanovanja, brezposelnostjo in brezdomstvom, invalidnostjo, zdravjem in dostopnostjo do zdravstvenih storitev, varstvom starejših in duševno bolnih, prezadolženostjo in grozno deložacije, dostopnostjo do pravne pomoči in z grozečo izvršbo.** Leta 2017 je bilo 2.531 predlogov za izvršbe na nepremičnino za dolgove do tisoč evrov. Domove bi tako lahko izgubili predvsem ljudje na socialnem robu, zato sem vesela, da je bila v začetku leta 2018 sprejeta novela zakona o izvršbi in zavarovanju, za kar si je Varuh vztrajno prizadeval in na kar je opozorilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi Vaskrsić proti Sloveniji. Sodišča bodo v takih primerih morala upoštevati sorazmernost in izvršba na nepremičnino bo tako na vrsti kot zadnja in izredna možnost za poplačilo dolga. Menim, da je bila to ustrezna rešitev, saj revščina in posledično socialna izključenost že pomenita hud poseg v človekovo dostojanstvo in s tem kršitev človekovih pravic, ostati brez doma pa je najhujši udarec za ljudi na robu družbe.

Ugotavljam, da je bil v letu 2017 narejen pomemben korak pri zakonski ureditvi **zagovorništva otrok,** ki smo ga kot pilotni projekt pri Varuhu vodili celo desetletje. Septembra je bil sprejet Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B), ki bo začel veljati 14. 10. 2018, **v katerem je zagovorništvo opredeljeno kot samostojna organizacijska enota Varuha.** Tako bomo lahko vsem otrokom, ki bodo zagovornika potrebovali, zagotovili strokovno pomoč, da izrazijo svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih so udeleženi. Zagovornik bo nato otrokovo mnenje posredoval pristojnim organom, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

Posebej smo pri Varuhu zadovoljni, da je bil marca 2017 končno **sprejet Družinski zakonik, ki bo rešil veliko vprašanj, na katera smo dolgo opozarjali.** Pričakujemo,

da bodo do njegove uveljavitve izvedene vse priprave na sodiščih in centrih za socialno delo ter dogovorjene poti medsebojnega sodelovanja institucij.

Varuh se je v preteklih letih že večkrat ukvarjal z zahtevami staršev, da vrtec ali šola organizira možnost vegetarijanskih obrokov. Presodili smo, da vrsta prehrane ni človekova pravica, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati tudi po sodni poti, temveč njegova prosta izbira. **Ni dolžnost javnih zavodov zagotavljati posebno prehrano posameznikom glede na njihove želje, prepričanje in druge osebne okoliščine, če ne gre za zdravstvene indikacije.** Že leta se srečujemo s težavo pri izvajanju stikov staršev in otrok, posebno občutljivo pa je vprašanje stikov staršev in odvzetih otrok, o čemer mora odločati sodišče. Nadaljevali bomo prizadevanja za izboljšanje položaja otrok s posebnimi potrebami, zagotavljanja ustreznih pogojev, tudi prevoza do vrtca in šole, da bi lažje uveljavili pravico do izobraževanja, tudi skupaj z vrstniki. Financiranje njihovega osnovnega izobraževanja ne sme ostati le obremenitev posameznih občin, saj manjše tega bremena ne zmorejo same. Posebej opozarjam tudi na otroke z avtizmom, ki ob sebi potrebujejo strokovno usposobljenega spremljevalca. Pričakujem, da bo to vprašanje vendarle rešeno z dopolnitvijo zakona, ki je še v zakonodajnem postopku. V nasprotnem primeru bo Varuh zahteval oceno ustavnosti predpisov, ki neupravičeno diskriminirajo nekatere skupine otrok s posebnimi potrebami.

Država dopušča, da posamezniki še vedno nekaznovano kršijo pravna pravila ali jih spretno zaobidejo in na vse načine iščejo stranske poti, s katerimi bi opeharili drugega. Ugotovljamo **izkoriščanje delavcev, kar je povsem nesprejemljivo in to javno obsojam.** Če država dopušča tovrstna dejanja, delavce spravlja v neenakopraven položaj s tistimi, ki si nekaznovano dovoljujejo izkoriščanje in ožemanje delavcev do obisti, tako zelo, da ti nimajo sredstev za plačilo pravne pomoči ali odvetniškega dela, da bi uveljavili svoje pravice. **Država ne ravna prav, ko ne sprejme temeljitih sprememb in bolj zaščiti delovnega človeka, ne pa le lastnike kapitala ali delodajalce.** Temeljna vprašanja in dileme, ki smo jih proučevali, so bili neplačilo plač in prispevkov za socialno varnost ter s tem v povezavi delo nadzornih mehanizmov, odjava delavcev iz socialnega zavarovanja za nazaj, prekarne oblike dela (agencijsko delo, izvajalci pristaniških storitev in drugo), reforma trga dela, nasilje na delovnem mestu (šikaniranje, mobing, trpinčenje, neustrezno plačilo nadurnega dela, neprimerni delovni pogoji in drugo) in položaj delavcev invalidov. Nekaj desetletij trajajoče dopuščanje kršitev delovnopravne zakonodaje, brez pomembnih sistemskih sprememb in učinkovitejšega dela nadzornih organov je za ljudi, oropanih človekovega dostojanstva in materialnih dobrin, povsem nedopustno in pomeni kršitev njihovih temeljnih socialnih in ekonomskih pravic. **Zato vztrajamo pri sprejetju takšnih ukrepov, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad plačevanjem plač in prispevkov.** Pričakujemo, da bo Vlada RS pripravila analizo učinkovitosti že sprejetih sprememb za zaježitev plačne nediscipline in kršenja pravic delavcev (Zakona o delovnih razmerjih, Zakona o inšpekciji dela, Zakona o urejanju trga dela in Kazenskega zakonika ter Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Menim pa, da je sprememba Kazenskega zakonika glede odprave direktnega naklepa kot pogoja za opredelitev kaznivega dejanja kršitev temeljnih pravic delavcev, pomenila dobrodošlo novost pri dokazovanju krivde delodajalcev. Vsi ukrepi, ki so bili leta 2017 sprejeti, morajo pokazati rezultate, sicer jih bo treba dopolniti.

Položaj **invalidov** na trgu dela in zaposlovanja ni dober in dogajajo se, kakor smo ugotovili, sporne diskriminatorne prakse odpovedi delovnih razmerij invalidov, čeprav obstajajo zakonske varovalke, ki naj bi invalidne delavce ščitile pred tovrstnimi početji delodajalcev. Pri delu invalidskih podjetij, ki so zaradi zagotavljanja delovnih mest za invalide gospodarske družbe posebnega pomena, smo ugotovili več nepravilnosti in zahtevali poostreitev nadzora nad njihovim delovanjem. Vsekakor nadzor, opravljen skoraj dve leti od datuma podane pobude, ni v skladu s pomembnim načelom dobrega upravljanja, ki zavezuje vse organe oblasti. Nespoštovanje in neuresničevanje Varuhovih priporočil se kaže v desetletju stari in še ne uresničeni zahtevi, naj Vlada RS v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju **pripravi podzakonski akt glede vrst in stopenj telesnih**



Nadaljevali bomo prizadevanja za izboljšanje položaja otrok s posebnimi potrebami.

Izkoriščanje delavcev je povsem nesprejemljivo in to javno obsojam.



Položaj invalidov na trgu dela in zaposlovanja ni dober.





## okvar, ki bodo podlaga za določitev vrste in stopnje telesnih okvar, ki so temelj za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja.

Leta 2017 smo prejeli zaprosilo Odbora Združenih narodov za spremljanje uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov za poročilo o našem mnenju glede uresničevanja invalidskega varstva v državi. Na podlagi analize prejetih pobud smo pripravili **posebno poročilo ter ga poslali odboru in ga v celoti objavili na svojem spletišču**. Ob tem naj dodam naše mnenje, da Svet za invalide Republike Slovenije, organ, ustanovljen na podlagi Zakona o izenačevanju možnosti invalidov, ne izpolnjuje zadovoljivo in v celoti nalog, ki mu jih nalaga zakon.

Veliko pozornosti smo namenili pobudam **s področja zdravstvenega varstva**. Žal nismo bili zadovoljni z odzivnostjo Ministrstva za zdravje na naše poizvedbe. Slabo so se odzivali tudi na pobude, predloge in pritožbe posameznikov, o čemer so nas obveščali naši pobudniki. Obžalujemo, da novela zakona o zdravstveni dejavnosti, ki je začela veljati decembra 2017, ni uveljavila nekaterih potrebnih sistemskih sprememb. Nujno je treba pripraviti merila za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, na podlagi katerih bo Vlada RS določila mrežo in s tem zagotovila enakopravne možnosti javnim in zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, uporabnikom pa enakopravno dostopnost do izvajalcev. **Redno se sestajamo z zastopniki pacientovih pravic, ki nam predhodno pošljejo svoja poročila in na pogovoru poročajo o številnih problemih, ki jih zaznavajo pri svojem delu.**

Nismo bili zadovoljni z odzivnostjo Ministrstva za zdravje na naše poizvedbe in pobude.



Zadovoljni smo, da je bil naš predlog o nujnosti ureditve uporabe varovalnih ukrepov tudi zunaj oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic in varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov, torej tudi v zdravstvenih zavodih, upoštevan z dopolnitvijo Zakona o pacientovih pravicah. Sprejet je bil tudi Zakon o osebni asistenci, ki je končno prinesel nekaj več reda in pomoči osebam, ki asistenco potrebujejo. Nujne so še spremembe in dopolnitve Zakona o duševnem zdravju. Nikakor ne razumem, zakaj še nimamo prepotrebne urgentne pedopsihiatrične pomoči, čeprav je zanjo že vse pripravljeno, saj smo lahko v medijih videli popolno opremljene prostore, a se še vedno in znova zatika. Prav tako še ni normativno ustrezno urejeno opravljanje psihoterapevtskih storitev. Poudarjam, da bi morale sistemske rešitve zagotavljati dostopne in kakovostne ter varne programe preprečevanja bolezni, zdravljenja in rehabilitacije, ob hkratnem zmanjševanju neenakosti in zagotavljanju dostopnega zdravstvenega varstva ranljivim skupinam prebivalstva. **Prispevale naj bi k skrajševanju čakalnih vrst, ustreznemu urejanju koncesij, zdravstvenih storitev v domovih za starejše, pravice do skupne rehabilitacije in odpravi nezadovoljstva zdravstvenih delavcev z razmerami.**



Sprejet je bil Zakon o osebni asistenci.

Posebej moram izraziti zahvalo Državnemu svetu RS, s katerim smo organizirali nekaj dobrih posvetov, nazadnje o paliativni oskrbi in evtanaziji z naslovom Razmišljanja o vprašanjih ob iztekanju življenja.

Ustava RS posebej določa, da ima vsakdo v skladu z zakonom pravico **do zdravega življenjskega okolja. Pogoje za uresničevanje te pravice mora zagotavljati država**. Iz leta v leto pri Varuhu prejemamo čedalje več pobud, ki se nanašajo na posege v okolje in zdravju škodljive bivalne razmere, med njimi je vse več utemeljenih. Pogosta zatrevanja naših pobudnikov so nepregledno sprejemanje odločitev, ignorantski in omalovažujoč odnos pristojnih do pobud posameznikov in civilne družbe ter ne vključevanje prebivalcev v sprejemanje odločitev.

Pripravljavci predpisov velikokrat poskrbijo le za to, da formalno zadostijo zakonskim normam glede sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov na področju okolja.



Da bi združili mnenja civilne družbe, strokovne javnosti, organov odločanja in naših gostov, ombudsmanov iz jugovzhodne Evrope, o nekaterih okoljskih vprašanjih, smo septembra 2017 pripravili in uspešno izvedli že 4. mednarodno konferenco Okolje in človekove pravice – Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah. Skupaj smo ugotovili, da je sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov na področju okolja v praksi prepogosto le formalno. Pripravljavci predpisov velikokrat poskrbijo le za to, da formalno zadostijo zakonskim normam glede sodelovanja javnosti (na primer javna obravnava obsežne zakonodaje v času poletnih počitnic), civilna in strokovna javnost sta v postopke priprave predpisov pogosto vključeni prepozno, predvsem pa nimata

kakovostnih in celovitih informacij. Odločevalci žal pripombe in predloge civilne družbe ne obravnavajo z vso skrbnostjo in predlagateljem ne sporočijo razlogov za njihovo neupoštevanje. **Tako so prepričani in temu stališču se pridružujem, da državni in lokalni organi prepogosto in nekritično podprejo odločitve, ki so v korist kapitala, ne pa potreb in interesov ljudi, ki živijo na prizadetem območju.** Tudi zakonodajne spremembe ne bi smele omejevati ustavno zagotovljene pravice do zdravega življenjskega okolja.

Zato je nujno, da v družbi vprašanjem zdravega življenjskega okolja namenimo prednost, saj so do vseh prihodnjih generacij nepravilni čezmerno obremenjevanje in onesnaževanje okolja, uničevanje vodnih virov, biotske raznovrstnosti in kakovostne obdelovalne zemlje, slabšanje zraka, dovoljevanje izpustov neprijetnih vonjav in čezmernega hrupa. **Sočasno moramo sanirati vse nepremišljene posege v okolje: Celjska kotlina, Mežiška dolina, zemljine v vrtcih in šolah, povečane koncentracije radona in drugo.** Če nam je res mar za naše potomce, za naše vnuke, je treba brezbriznosti in ravnodušnosti odreči domovanje v pisarnah ministrstev, inšpektoratov, agencij in za vsako ceno dobička željnih malih in velikih podjetij. Zaupati je treba ljudem, ki si na vse pretege trudijo dopovedovati in dokazovati njihovemu življenju škodljive okoljevarstvene razmere, pri čemer državni organi in organi lokalnih oblasti onesnaževalcem lažje verjamejo in ne dvomijo o njihovih bogato plačanih izvedenskih mnenjih ali monitoringih, ki niso vselej tudi neodvisni.



Zaupati je treba ljudem, ki si na vse pretege trudijo dopovedovati in dokazovati njihovemu življenju škodljive okoljevarstvene razmere.

Konec leta 2016 je parlament večinsko podprl predlog za spremembo Ustave RS, s katero je bila vanjo zapisana **pravica do pitne vode**. Varuh je že desetletje pred tem vztrajno priporočal takšno dopolnitev Ustave RS. Zahtevi so se pridružili tudi strokovna javnost, civilna družba in odločevalci. Izražam veliko zadovoljstvo nad tem, hkrati pa opozarjam, da **je treba z ustavno določbo uskladiti tudi vse zakonske in podzakonske akte.**



V letu 2017 so bile sprejete dopolnitve Zakona o varuhu človekovih pravic.

Udejanjilo se je tudi eno najpogosteje ponovljenih Varuhovih priporočil, **da Slovenija potrebuje polnopravno institucijo za človekove pravice**, ki ji bo zagotovljena pravna podlaga za pridobitev statusa A po t. i. Pariških načelih o statusu državnih institucij za človekove pravice. Dobili smo jo. Ob intenzivnih prizadevanjih Ministrstva za pravosodje, naklonjenosti Vlade RS in sodelovanju Varuha je bil pripravljen Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic. Dopolnitve omogočajo ustanovitev **Sveta Varuha za človekove pravice** in treh notranjih organizacijskih enot Varuha, **Centra za človekove pravice, Državnega preventivnega mehanizma**, ki se lahko pohvali z že desetletnico delovanja, in **Zagovorništvo otrok**, ki je pod Varuhovim okriljem kot poseben pilotni projekt delovalo že deset let.

Ob razširjanju Varuhovih nalog posebej opozarjam, da bi bilo nujno dopolniti predpise, ki urejajo **javne finance in s tem tudi financiranje Varuhovega dela**. Zagotoviti je namreč treba njegovi neodvisnost in samostojnost, kar izhaja iz Ustave RS in ZVarCP. Z zdajšnjimi predpisi s področja javnih financ ne zagotavljamo ustavnega položaja neodvisnih in samostojnih ustavnih organov, kakršni so Varuh, Ustavno sodišče RS in Računsko sodišče RS. Izpostavljam predvsem vprašanje samostojnega oblikovanja predloga proračuna, kar nam zdaj ni zagotovljeno. **Med proračunskim letom imamo prepoved razpolaganja s sredstvi, ki jih je priznal Državni zbor RS**, kakor je določeno za vse druge proračunske uporabnike. Ob spoštovanju načela delitve oblasti lahko nadzor nad Varuhovo porabo proračunskih sredstev izvaja le neodvisen in samostojen organ, kot je Računsko sodišče RS, ne Ministrstvo za finance. Vlada RS v razmerju do Varuha ne bi smela imeti nobenih pristojnosti oziroma pooblastil nadzora, ker to pomeni rušenje ustavno opredeljenih razmerij med tema organoma.

Varuhovo porabo proračunskih sredstev lahko izvaja le neodvisen in samostojen organ, kot je Računsko sodišče RS.



Morda sem se v uvodu bolj posvetila nekaterim sistemskim vprašanjem spoštovanja človekovih pravic in svoboščin in manj primerom dobrih praks, ko so na podlagi naših spoznanj državni organi in lokalne oblasti odpravili očitane kršitve. **Vsekakor moram pohvaliti Ministrstvo za pravosodje, ki je pripravljalo vmesne preglede uresničevanja Varuhovih priporočil, ki jih je Državni zbor RS sprejel ob obravnavi naših rednih poročil.** Vlada RS pa je z rednimi letnimi odzivnimi poročili na naše



Sodelavke in sodelavci Varuha človekovih pravic RS (januar 2018)



**5. Varuh Vladi RS predlaga, naj zagotovi učinkovito medresorsko sodelovanje in usklajevanje pri pripravi in uveljavljanju zakonodaje in podzakonskih aktov ter drugih sistemskih ukrepov za odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.**

ugotovitve in priporočila izrazila visoko mero spoštovanja našega dela, spoznanj in priporočil. Generalna sekretarka Vlade RS nas je v ta namen večkrat obiskala in ugotavljala, kateri organi bi morali pospešiti svoje delo in kaj vse bi še morali storiti. Vladi RS pa očitam, da ob zavzetem delu ni zmožna zagotoviti intenzivnega medsebojnega sodelovanja resornih ministrstev pri odpravljanju najkompleksnejših in še vedno nerešenih problemov, o katerih poročamo v tem poročilu.

**Ob koncu bi se rada zahvalila tudi vsem svojim sodelavkam in sodelavcem, saj brez vsakogar od njih poročilo ne bi bilo tako vsestransko in utemeljeno.** Po tem uvodu sledi prav poseben predstavitevni del, v katerem smo poskušali tudi grafično kar najbolj nazorno orisati svoje delo in dosežke ter vsebinsko raznovrstnost in uporabljene pristope in metode dela.

Za sodelovanje **se zahvaljujem tudi medijem**, ki z nami delijo žalostne zgodbe, morda v manjši meri tiste z dobrim koncem, h katerim večkrat prispeva prav Varuh. Pogosto so nam v pomoč, ko je treba glas o krivicah razširiti do vseh hramov naše družbe in spremljati odzive pristojnih. Želim pa si, da bi ljudem prinašali tudi lepe novice, h katerim bodo prispevali tudi organi oblasti z odgovornejšim delom in posluhom za vsakega človeka. **Zahvaljujem se tudi civilni družbi, nevladnim organizacijam** za dobro sodelovanje. Kršitve človekovih pravic in svoboščin lahko odpravimo le skupaj, ob zavedanju, da je obstoj sodobne družbe odvisen prav od njihovega spoštovanja.

Zahvala velja tudi vsem predstavnicam in predstavnikom državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki so nam na naše poizvedbe hitro in vsebinsko kakovostno odgovarjali, pojasnjevali svoje odločitve in ob kritičnih ugotovitvah Varuha slabo prakso spreminjali v dobro.

**Vlasta Nussdorfer,**  
varuhinja človekovih pravic



## 1.2 SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS



### Naslov:

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije  
Dunajska 56, 1109 Ljubljana  
Telefon: +386 1 475 00 50  
Brezplačna telefonska številka: 080 15 30  
Elektronski naslov: [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si)  
Spletna stran: [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)





# 1.3 PRAVNI OKVIR DELOVANJA VARUHA

## 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)

### 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

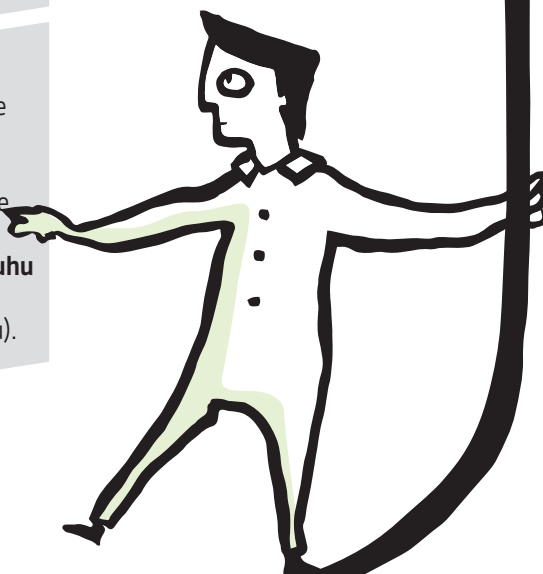
Besedilo je povzeto iz prvega odstavka 159. člena Ustave RS, le pri imenu institucije je črtana beseda »državljanov«, saj bi bilo diskriminatorno, če bi Varuh varoval le pravice državljanov.

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Pri delu se ravna po določilih Ustave RS in mednarodnih pravnih aktov 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, pravice varuha in njegovo službo. Dopolnitve **Zakona o varuhu v letu 2017 razširjajo mandat Varuha** (več o tem v nadaljevanju).

## Poslovnik Varuha človekovih pravic

**Poslovnik je bil objavljen 6. 11. 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). Ureja organizacijo in način dela Varuha človekovih pravic, določa delitev področij in postopek s pobudami. **Leta 2018 ga bo Varuh uskladil s spremembami Zakona o varuhu.**



## Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B)

(Uradni list RS, št. 54/17 z dne 29. 9. 2017)

Dopolnitve, sprejete leta 2017, se nanašajo na razširitev Varuhovega mandata na način, da je zagotovljena podlaga za pridobitev statusa A po Pariških načelih o statusu državnih institucij za človekove pravice (1993). Poleg tega zakon ureja tudi zagovorništvo otrok, državni preventivni mehanizem (DPM) in vodenje zbirk osebnih podatkov.

S sprejetimi dopolnitvami se položaj Varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji (Varuh) in s tem raven spoštovanja človekovih pravic še dodatno krepi, kar je tako v interesu posameznikov kot države in družbe v celoti.

Zakon opredeljuje ustanovitev **Sveta varuha za človekove pravice** in **tri notranje organizacijske enote** pri Varuhu:

### Svet varuha za človekove pravice

Svet bo deloval pri Varuhu, vendar po načelu strokovne avtonomije. Svet sestavljajo predsednik in 16 članic oziroma članov (v nadaljnjem besedilu člani). Od teh je sedem članov civilne družbe, trije predstavniki znanosti, dva predstavnika vlade, zagovornik enakosti, informacijski pooblaščenec, državni zbor in državni svet pa imajo vsak po enega člana.

Določbe glede Sveta varuha za človekove pravice (50.a člen zakona) **se bodo začele uporabljati 1. junija 2018.**

### Center za človekove pravice

Opravljal bo širše naloge in ne bo obravnaval pobud.

Med nalogami so zlasti promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, organiziranje posvetovanj glede uresničevanja, spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sodelovanje s civilno družbo, sindikati in državnimi organi, dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb pri mednarodnih organih zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sodelovanje v mednarodnih organizacijah in združenjih na evropski in svetovni ravni, ki delujejo na področju uresničevanja, spodbujanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Določbe glede Centra za človekove pravice (50.b člen zakona) **se bodo začele uporabljati 1. januarja 2019.**

### Državni preventivni mehanizem (DPM)

Več v nadaljevanju.

### Zagovorništvo otrok

Dodaten namen sprejetih sprememb je bil v **formalnopravni, sistemski ureditvi zagovorništva otrok**, ki bo, kakor že zadnjih deset let, delovalo v okviru Varuha. Varuh je tudi s strokovno evalvacijo projekta leta 2017 potrdil nujnost zagotavljanja posebej izbrane in usposobljene osebe, ki bi delovala kot zagovornik otroka in ki lahko pomembno spremeni potek dogodkov, in sicer v korist otroka, čigar stališča, želje in koristi v postopkih pred organi niso prezrti niti neupoštevani.

Zastopanje in zagovarjanje otroka v raznih socialnih primerih je naravna naloga staršev ali zakonitih skrbnikov, vendar kadar starši zaradi katere koli okoliščine v tej funkciji zatajijo ali se njihovi interesi znajdejo v koliziji z interesi otroka, je zaščita otrokovih koristi odvisna od zagovorniških ravnanj drugih oseb.

## Varuh človekovih pravic lahko sodiščem posreduje:

### Zahtevo za oceno ustavnosti

Varuh lahko na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču začne postopek za **oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta**, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če meni, da predpis ali splošni akt nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Varuh je v vseh letih svojega delovanja vložil

# 30

**zahtev** za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta (več na spletnih straneh [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)).

Leta 2017 je Varuh vložil

# 2

**zahtevi** za oceno ustavnosti, v mandatu varuhinje Vlaste Nussdorfer pa skupaj **osem** takih zahtev.

### Mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Varuh lahko skladno s 25. členom ZVarCP »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«, tudi v zadevah, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, **torej lahko nastopi kot t. i. prijatelj sodišča (amicus curiae)**.

Leta 2017 je Varuh sploh prvič kot tretja stran (**amicus curiae**) **ESČP** predložil pisne pripombe v zvezi z eno izmed zadev tega sodišča (št. 60503/15) proti Republiki Sloveniji (kar smo storili v skladu s 36. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin).

### Ustavno pritožbo

Drugi odstavek 50. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) daje Varuhu pravico vložiti ustavno pritožbo **zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki je bila storjena posamezniku ali pravni osebi** s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

Ustavna pritožba se lahko vložijo šele, ko so izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva, in sicer v 60 dneh od vročitve zadnjega akta.

Leta 2017 je Ustavno sodišče RS v postopku za oceno ustavnosti **odločilo o eni izmed Varuhovih zahtev** za oceno ustavnosti.

## Dokup pokojninske dobe

Julija 2015 je Varuh vložil zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 27. člena, prvega in drugega odstavka 38. člena ter prvega in drugega odstavka 391. člena **Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)**.

Ustavno sodišče je v postopku za to oceno ustavnosti na seji 14. septembra 2017 v sodbi **U-I-100/15-17** odločilo, da četrty odstavek 27. člena, prvi in drugi odstavek 38. člena ter prvi in drugi odstavek 391. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, kolikor se nanašajo na dokupljeno pokojninsko dobo, niso v neskladju z Ustavo RS.

# 1.

Državni zbor RS je na seji 26. 1. 2017 sprejel Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D).  
Varuh je 19. aprila 2017 na Ustavno sodišče RS vložil **zahtevo za oceno ustavnosti** 10.b člena (ukrepanje ob spremenjenih razmerah na področju migracij) **Zakona o tujcih (ZTuj-2)**, in to zaradi neskladja z 2., 14., 18., 22., 25. in 34. členom Ustave RS.

# 2.

Državni zbor RS je na seji dne 17. 2. 2017 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah **Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A)**.

Varuh je 22. 9. 2017 na Ustavno sodišče RS vložil zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 113. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije zaradi neskladja z 2., 32., 35. in 38. členom Ustave RS ter nekaterih členov Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Leta 2015 smo s soglasjem prizadetega **vložili ustavno pritožbo zoper sklepe prvostopenjskega (Okrajno sodišče v Ljubljani), drugostopenjskega (Višje sodišče v Ljubljani) in najvišjega sodišča v državi (Vrhovno sodišče RS)**. Ustavno sodišče RS nas je obvestilo, da je senat tega sodišča v postopku za preizkus ustavne pritožbe na seji **12. julija 2016** sprejel sklep (številka Up-563/15-7), da se ustavna pritožba sprejme v obravnavo.

Leta 2017 je Varuh pred Ustavnim sodiščem RS uspel z ustavno pritožbo zoper sklepe prvostopenjskega (Okrajno sodišče v Ljubljani), drugostopenjskega (Višje sodišče v Ljubljani) in najvišjega sodišča v državi (Vrhovno sodišče RS) glede neprostoovoljnega zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici.



# 1.4 VARUHIJA IN NJENI NAMESTNIKI



**Varuhinja Vlasta Nussdorfer**  
univ. dipl. prav.

Namestnik

**Tone Dolčič,**  
univ. dipl. prav.

Namestnica

**dr. Kornelija Marzel,**  
univ. dipl. prav.

Namestnik

**Ivan Šelih,**  
univ. dipl. prav.

Namestnik

**Miha Horvat,**  
univ. dipl. pol. in  
mag. prava



## Odgovorni za naslednja področja dela Varuha

varstvo otrokovih pravic, socialna varnost, družbene dejavnosti, zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, pokojninsko zavarovanje, projekt Zagovornik – glas otroka

okolje in prostor, upravni postopki in premoženjskopravne zadeve, delovnopravne zadeve, brezposelnost, stanovanjske zadeve, gospodarske javne službe

omejitev osebne svobode (osebe z omejitvami gibanja), pravosodje, policijski postopki, državni preventivni mehanizem

ustavne pravice, diskriminacija, nacionalne in etične manjšine, varstvo osebnih podatkov, državljanstvo, tujci in prisilci za mednarodno zaščito, poprava krivic, mednarodno sodelovanje





Vodstvo

Od leve proti desni (zgoraj): **Ivan Šelih**, namestnik varuhinje; **Kristjan Lovrak**, generalni sekretar Varuha; **Tone Dolčič**, namestnik varuhinje; **Miha Horvat**, namestnik varuhinje.

Od leve proti desni (spodaj): dr. **Kornelija Marzel**, namestnica varuhinje; **Vlasta Nussdorfer**, varuhinja; **Martina Ocepek**, direktorica strokovne službe Varuha.

Skladno s 17. členom ZVarCP je **varuhinja s svojim aktom določila vrstni red namestnikov**, ki jo nadomeščajo, in sicer **po vrstnem redu glede na skupno obdobje opravljanja funkcije namestnika** varuha človekovih pravic. Prvi namestnik je tisti, ki ima najdaljše skupno obdobje opravljanja te funkcije.

# 1.5 ZAPOSLENI PRI VARUHU



## Odsotnosti

### Bolniške odsotnosti



### Materinski dopust in odsotnost zaradi starševskega varstva



Z upoštevanjem obeh odsotnosti je pri Varuhu leta 2017 **dejansko delalo le 36 oseb.**

## Poslovna potovanja v letu 2017



Tudi v letu 2017 je potekalo intenzivno sodelovanje s Fakulteto za upravo, Filozofsko fakulteto, Medicinsko fakulteto, Pedagoško fakulteto in Fakulteto za družbene vede Univerze v Ljubljani ter Fakulteto za varnostne vede Univerze v Mariboru in Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici, kjer so varuhinja in njeni namestniki predstavili Varuhovo delo, zlasti na študijskih področjih udeležencev predavanj.

Leta 2017 smo na podlagi tristranskih pogodb **študentu** Fakultete za družbene vede v Ljubljani omogočili 150 ur **študijske prakse** in **učencu (s posebnimi potrebami) Osnovne šole Antona Janše v Radovljici** dvotedensko prakso, ki jo je opravljal v glavni pisarni Varuha.

Pod mentorstvom svetovalke Varuha Mojce Valjavec je Živa Cotič v okviru projekta **Ambasadorji znanja**, ki poteka pod okriljem akademije Life learning, opravila kvalitativno analizo prvostopenjskih vsebinskih odločb s področja mednarodne zaščite v letih 2014, 2015 in 2016. Varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer je 31. maja 2017, kot ena izmed ambasadorjev znanja, avtorici Živi Cotič podelila priznanje referenca 2017. Priznanje za mentorstvo je prejela tudi Mojca Valjavec.

Varuh je tudi leta 2017 sodeloval s **Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani** pri projektu **pravne klinike** z naslovom **Pravna svetovalnica za begunce in tujce**, in sicer s študentoma Majo Korimšek in Matejem Cerovškom pod vodstvom svetovalke Varuha Mojce Valjavec. V okviru **delovnopravne klinike** je namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel 19. 12. 2017 predavala za študente te Pravne fakultete, eni izmed študentk pa je bilo omogočeno izvajanje študijske prakse pri Varuhu.



# 1.6 SLUŽBA VARUHA

Poslovnik Varuha človekovih pravic v 9. členu določa, da je služba Varuha človekovih pravic organizirana v uradu Varuha človekovih pravic, urad pa vodi generalni sekretar Varuha. Sestavljata ga strokovna služba in služba generalnega sekretarja.

## Urad Varuha človekovih pravic

Urad Varuha od 1. 7. 2017 vodi generalni sekretar Varuha  
**Kristjan Lovrak**, univ. dipl. ekon.

### Strokovna služba Varuha

Službo vodi direktorica  
strokovne službe Varuha  
**Martina Ocepek**,  
univ. dipl. prav.



**Služba opravlja** strokovne naloge za varuhinjo in namestnike po posameznih področjih, razvršča pobude, skrbi za potek obravnave pobud in njihovo obravnavo ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila, izvaja preiskovalna dejanja in izdeluje poročila o svojih ugotovitvah ter posreduje pobudnikom informacije v zvezi z njihovimi pobudami.

**V strokovni službi je bilo 31. decembra 2017 zaposlenih 23 javnih uslužbencev**, od teh je 21 uradnikov zaposlenih za nedoločen čas, en uradnik za določen čas in en pripravnik.

Bolniške odsotnosti so leta 2017 znašale **634 delovnih dni**, odsotnosti zaradi materinskega dopusta in starševskega varstva pa 257 dni. Manko je bil 3,4 javnega uslužbenca.



### Služba generalnega sekretarja Varuha

Službo vodi neposredno  
generalni sekretar.

Do upokojitve, tj. do 30. 6. 2017 je bila generalna sekretarka Varuha  
**mag. Bojana Kvas**, univ. dipl. prav.



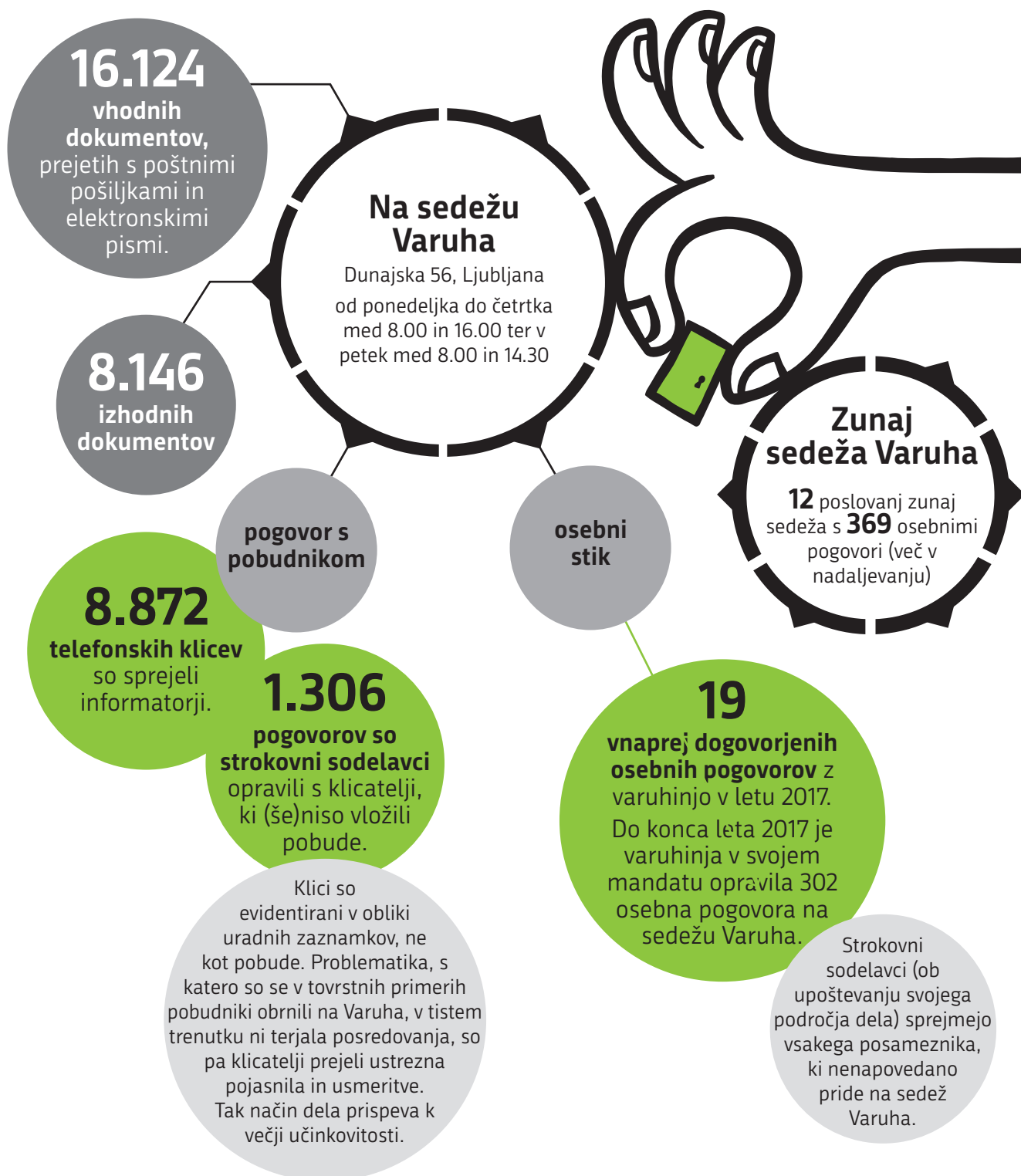
**Služba opravlja** samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci naloge na naslednjih področjih: organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem, kadrovskem, administrativno-tehničnem, informacijskem, izdajateljskem, analitičnem področju ter na področju mednarodnega sodelovanja in odnosov z javnostmi. Opravlja tudi druge naloge, ki so potrebne za delovanje Varuha.

V službi generalnega sekretarja so v letu 2017 bolniške odsotnosti znašale **170 delovnih dni** (manko 0,6 javnega uslužbenca).

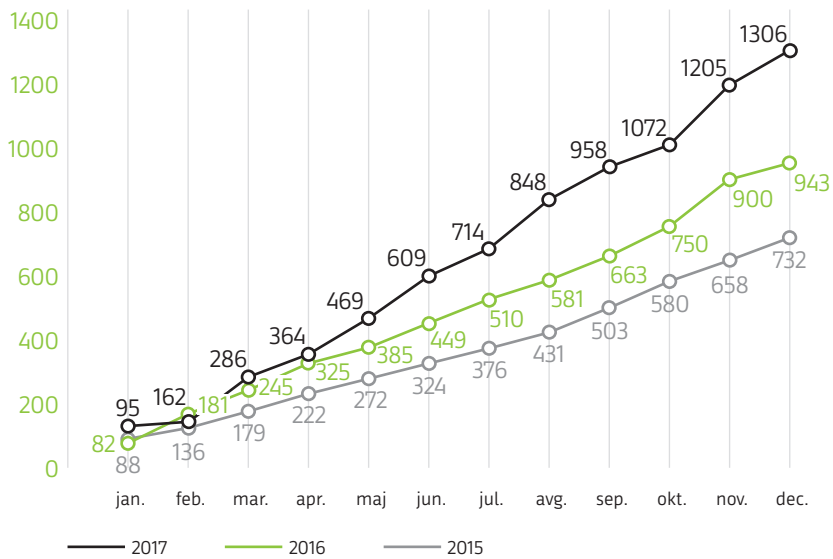
# 1.7 DOSTOPNOST VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC LETA 2017

Da bi čim bolj poenostavljeno predstavili delo in pristojnosti Varuha, smo izdali zloženko v slovenskem jeziku in jo prevedli v jezika pripadnikov obeh z Ustavo RS priznanih narodnih skupnosti (italijanščina in madžarščina) in v tri različice romskega jezika. Gibalno oviranim, gluham in naglušnim na sestankih v prostorih Varuha in ob zunanjem poslovanju zagotavljamo komunikacijo v znakovnem jeziku in od leta 2017 tudi z uporabo slušne (indukcijske) zanke.

Spletni uporabniki lahko na Varuhovem spletišču dobijo obsežnejše informacije o tem, kaj Varuh lahko stori, kako priti do Varuha, kaj je pobuda ter kje, na katerem naslovu in kako jo lahko vložijo.



## Primerjava števila klicev, ki so jih v letih 2015 in 2016 sprejeli strokovni sodelavci



Strokovni sodelavci so leta 2017 sprejeli 363 klicev več kot leta 2016 in kar 574 klicev več kot leta 2015.



Sodelavke in sodelavci službe generalnega sekretarja Varuha

## 1.8 POSLOVANJE ZUNAJ SEDEŽA

Poslovanje zunaj Ljubljane spada v okvir prizadevanj, da bi bil Varuh človekovih pravic čim bolj dostopen tudi posameznikom, ki zaradi oddaljenosti ali katerega drugega razloga ne morejo priti na pogovor na sedež Varuha. S tem smo povečali možnosti za pogovor z varuhinjo ali njenimi namestniki in tako svoje delo čim bolj približali posameznikom.

Tovrstno poslovanje skrbno načrtujemo. Decembra direktorica strokovne službe pripravi načrt poslovanja zunaj sedeža za naslednje koledarsko leto. Kraji poslovanja so izbrani tako, da je zagotovljena teritorialna pokritost celotne Republike Slovenije in da so obiskane občine, kjer Varuh še ni posloval ali je od zadnjega poslovanja minilo že več let. Vsako leto vsaj enkrat poslujemo v Mariboru in v krajih ali bližini krajev, kjer prebivajo pripadniki narodnostnih manjšin.

### Leta 2017 smo opravili 12 poslovanj zunaj sedeža v naslednjih občinah:

Cankova, Semič, Mislinja, Maribor, Kranjska Gora, Celje, Kobarid, Divača, Beltinci, Kozje, Slovenske Konjice.

V vseh krajih, ki smo jih obiskali, so se ljudje dobro odzvali. Največji odziv je bil v Mariboru, kjer smo poslovali dvakrat in opravili pogovore s kar 76 pobudniki.



Poslovanje zunaj sedeža Varuhu že ves čas brezplačno omogočajo župani na sedežih občin. Pri organizaciji smo še posebej pozorni do ranljivih skupin, zato poskrbimo, da sta ustrezno omogočena dostop in pogovor tudi invalidnim osebam.



REPUBLIKA SLOVENIJA VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

**VARUHNJA S SODELAVCI V BELTINCIH**

Sreda, 6. 9. 2017  
Prostori občine Beltinci  
Mladinska ulica 2

**PRIJAVITE SE NA POGOVOR NA 030 720 225\***

Vlasta Nussdorfer, varuhinja človekovih pravic  
(Foto: Stane Jerko)

Če menite, da so vam kršene pravice, se prijavite na 030 720 225 do ponedeljka, 4. septembra 2017, do 15. ure.

Več informacij na [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si) \*V primeru, da potrebujete tolmača za znakovni jezik, nam to sporočite v pisni prijavi na [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si).

Primer plakata za zunanje poslovanje v Beltincih

Obiske smo vedno prej napovedali v lokalnih glasilih, zlasti pa uporabljamo občinske brezplačnike, poslovanje objavljamo tudi na spletiščih Varuha in občin, v katerih poteka poslovanje zunaj sedeža.





Za učinkovito se je izkazala nadgradnja iz leta 2016, ki je bila uvedena, da bi se še bolj približali pobudnikom in jim kar najbolj omogočili neposreden stik z varuhinjo na terenu. Uvedli smo namreč posebno telefonsko številko, na kateri vodja glavne pisarne v času sprejemanja prijav, to je načeloma 14 dni pred poslovanjem, sprejema samo prijave na poslovanje zunaj sedeža. Tudi klicateljem, ki kličejo zunaj delovnega časa, vrnemo vse klice.

Vodja glavne pisarne je tako leta 2017 v zvezi z urejanjem prijav za pogovore na poslovanje zunaj sedeža opravila kar **772 klicev**.

## Vsako zunanje poslovanje poteka v treh delih

### Osebni pogovori s pobudniki

**Vsakemu pobudniku namenimo pol ure.** Mnogi želijo pravni nasvet. Velikokrat pa potrebujejo nekoga, ki jih tudi posluša in sliši njihovo stisko.

Številne probleme skupaj razjasnimo ali celo rešimo na pogovoru ali pozneje v pogovoru z župani.

Na vsakem poslovanju zunaj sedeža se srečujemo s primeri, ki poudarjajo potrebo po vzpostavitvi brezplačne pravne pomoči. Pobudniki so namreč v številnih primerih želeli pravni nasvet, kako začeti postopke in jih pripeljati do konca. Velja pohvaliti občine, na primer Divačo, ki imajo organizirano brezplačno pravno pomoč za svoje občane.

### Pogovori z županji in župani

Na pogovorih varuhinja predstavi problematiko, ki izvira iz pogovorov z občani in obravnave pobud, ki se nanašajo na delo občine.

Ti pogovori so zelo pomembni, saj tako lahko razjasnimo, včasih tudi rešimo vprašanja, ki izhajajo iz pobud.

Župani varuhinji orišejo splošno stanje v občini, svoja prizadevanja, probleme in sistemske težave, s katerimi se srečujejo lokalna skupnost in njeni prebivalci.

V nadaljevanju varuhinja vedno izpostavi teme, kot so stanovanjska problematika, bivalne enote, pomoč brezdomnim občanom, socialna stiska, občinske pomoči, brezposelnost, javna dela, tudi v družbah, kjer je občina soustanovitelj, skrb za socialno ogrožene, odpis dolgov, skrb za invalide, premoženjskopravne zadeve, problematika na področju predšolske in osnovnošolske vzgoje, dostopnost župana, javna zdravstvena služba, socialno varstvo, ali je občina prijazna starejšim in otrokom, prostorsko načrtovanje, okoljska problematika, lastniška razmerja, povezana s kategorizacijo cest, občinske inšpekcijske službe, brezplačna pravna pomoč in mediacija.

### Novinarska konferenca

Po koncu poslovanja da varuhinja običajno več novinarskih izjav ali intervjujev za lokalne in nacionalne medije ali gostuje v pogovornih oddajah.

#### Primer dobre prakse:

Varuhinja je na poslovanju zunaj sedeža **decembra 2017 župana občine Slovenske Konjice opozorila, da so tudi na tokratnem poslovanju ljudje iskali nasvet**, kako ukrepati pri uveljavljanju svojih pravic, katere pravne poti ubrati in na katere institucije se obrniti. Župan se je nemudoma odzval na ugotovitve varuhinje in **že 15. 1. 2018 smo v medijih zasledil informacijo, da občina Slovenske Konjice svojim občanom zagotavlja brezplačno pravno pomoč**, ti bodo lahko ob predhodni napovedi brezplačno pomoč izkoristili vsak prvi četrtek v mesecu v prostorih občinske uprave.

## 1.9 OBRAVNAVA ZADEV

### Zadeve so:

- pobude (priskele pobude in širša vprašanja),
- pogovori s klicatelji, ki (še) niso vložili pobude,
- pogovori na zunanjih poslovanjih, ki so ostali kot uradni zaznamki, saj so pobudniki tedaj prejeli pojasnila in problematika ni terjala nadaljnje obravnave pri Varuhu.



### Kdo se lahko obrne na Varuha človekovih pravic?

Vsakdo, kdor meni, da so mu z aktom ali dejanjem organa kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko pri Varuhu vloži **pobudo za začetek postopka**.

Varuh lahko obravnava tudi **širša vprašanja**, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Sloveniji (drugi odstavek 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic).

### Kdaj posreduje Varuh človekovih pravic?

Posreduje v primeru nepravilnega ali nekorektnega dela državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.



## Vložitev pobude

Za vložitev  
pobude ni  
potrebna  
obličnost  
ali pomoč  
odvetnika.

Na spletnih  
straneh in  
v prostorih  
Varuha je na  
voljo poseben  
obrazec.

➔ **Praviloma pisno** po pošti ali na elektronski  
naslov **info@varuh-rs.si**.

➔ **Osebe, ki jim je odzвета prostost, imajo  
pravico varuhu nasloviti pobudo v zaprti  
kuverti.** Člani DPM sprejemajo pobude tudi ob  
pogovoru z zaporniki.

➔ **V nujnih primerih se lahko vložijo tudi po telefonu.**  
Pobudnik mora pozneje pobudo vložiti tudi pisno.

### Pobuda mora:

- biti podpisana in označena z osebnimi podatki pobudnika;
- vsebovati okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temelji pobuda za začetek postopka;
- vsebovati navedbe, ali je v zadevi že uporabil druga pravna sredstva, in če, katera;
- imeti pisno soglasje oziroma pooblastilo, če pobudo namesto prizadetega vlaga druga oseba.

### Varuh pobudo zavrne:

- če ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin;
- če je pobudnik po predhodnem opozorilu ne dopolni;
- če je zadeva v postopku pred pravosodnimi organi;
- če je zadeva v pristojnosti preiskovalnih komisij Državnega zbora RS;
- če niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva;
- če gre za manj pomembno zadevo.



## Začetek postopka obravnave pobude

**Varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku,** kadar je dejansko stanje razvidno iz dokumentacije.

**Varuh pobude ne vzame v obravnavo,** če je anonimna, prepozna, žaljiva in pomeni zlorabo pravice do pritožbe.

Varuh se **odloči podrobneje raziskati zatrjevanja** o kršenju človekovih pravic in svoboščin.

Varuh pobudnika v najkrajšem času **obvesti o statusu njegove pobude.**

Če je treba, Varuh pobudnika **napoti na drugo ustrezno pot** za rešitev zadeve.

**Varuh zahteva podatke** (pojasnila in dodatne informacije) iz pristojnosti državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, in sicer ne glede na stopnjo zaupnosti.

Varuh ima v zvezi s svojim delom **pravico vpogleda v podatke in dokumente** iz pristojnosti organov.

Varuh **določi rok**, v katerem mu mora organ poslati pojasnila in informacije. Ta ne sme biti krajši od osem dni.

Varuh lahko vstopi v prostore organa.

Če organ ne pošlje Varuhu informacij v zahtevanem roku, mora Varuhu brez odlašanja **sporočiti** razloge.



Sodelavke in sodelavci strokovne službe Varuha

Odklonitev ali nespoštovanje zahteve Varuha se šteje za **oviranje njegovega dela**.

**Varuh pripravi poročilo o obravnavanem primeru in v njem navede:**

- svoje mnenje na podlagi dejstev in okoliščin posameznega primera,
- ugotovitev, ali so bile v obravnavanem primeru kršene človekove pravice in temeljne svoboščine,
- kako so bile kršene človekove pravice in svoboščine oziroma ali je bila ugotovljena druga nepravilnost,
- predlog, mnenje, kritiko ali priporočilo,
- način, kako naj se ugotovljena nepravilnost odpravi.

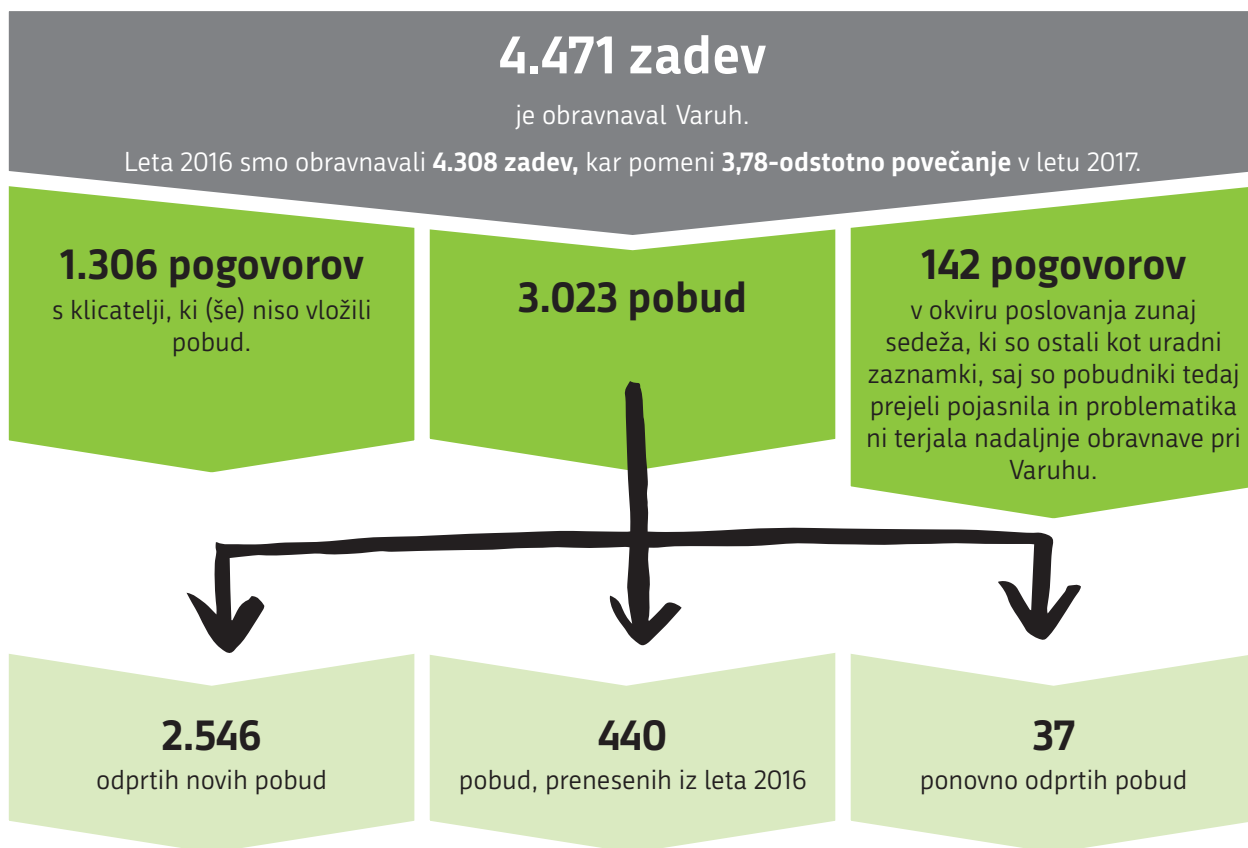
Varuh lahko organom naslovi **predloge, mnenja, kritike ali priporočila**, ki jih morajo obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi Varuh.

Če organ ne predloži poročila o upoštevanju predlogov Varuha ali njegove predloge upošteva le delno, **lahko Varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ**, pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom Državnemu zboru RS ali zadevo javno objavi.

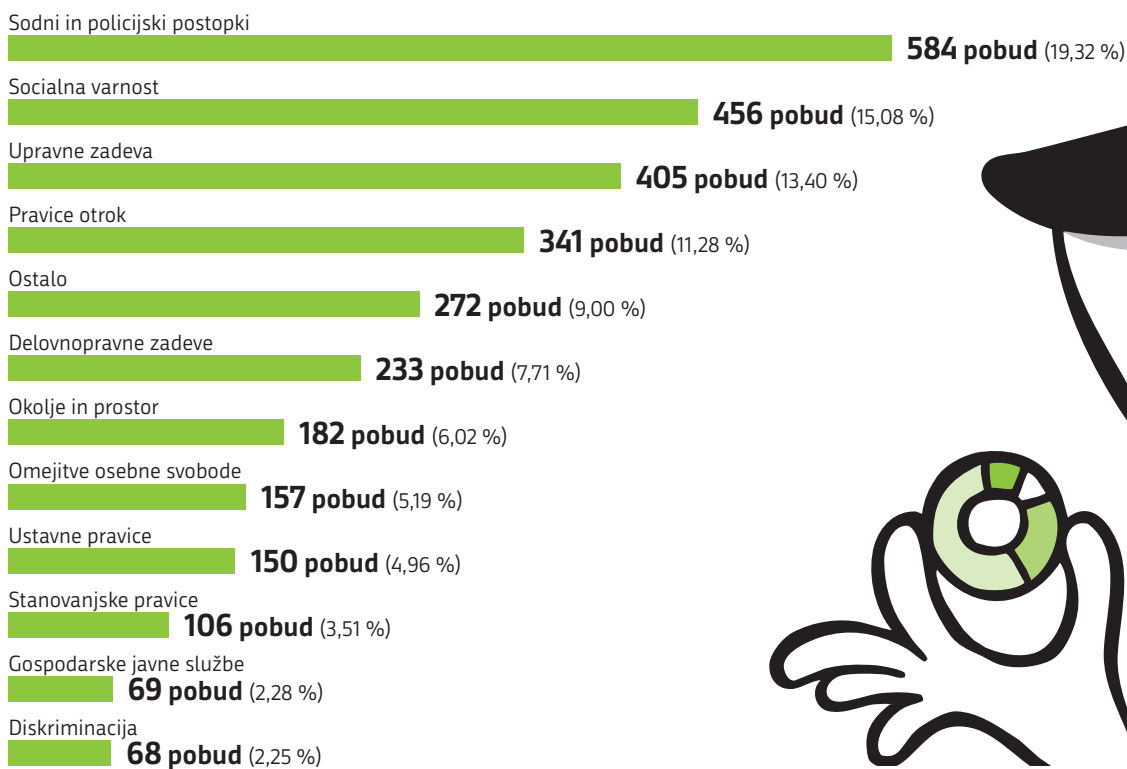
Varuh lahko na stroške organa objavi svoje poročilo in svoj predlog v javnih glasilih, če se organ na njegove predloge ali priporočila po ponovni zahtevi ni ustrezno odzval.

Na podlagi predlogov, mnenj, kritik ali priporočil Varuha mora organ najpozneje v 30 dneh Varuha obvestiti o sprejetih ukrepih.

# 1.10 STATISTIKA ZA LETO 2017



## Razvrstitev obravnavanih pobud (3.023) po področju dela varuha



# 3.023 pobud

je obravnaval Varuh v letu 2017.

Od tega je bilo na dan 31. decembra 2017:

**2.627 (87 %)**

zaključenih pobud

**396 (13 %)**

jih je bilo v reševanju.

**386**

ali 14,7 %  
utemeljenih pobud

**485**

ali 18,5 %  
neutemeljenih pobud

**1.421**

ali 54,1 % pobud, v  
katerih ni pogojev za  
obravnavo

**335**

ali 12,8 % pobud, ki ne  
spadajo v Varuhovo  
pristojnost

Varuh je ugotovil, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v

## 386 pobudah utemeljena

in da je bila kršena najmanj ena (ali več) temeljna človekova pravica in svoboda (po Ustavi RS) ali da nista bili spoštovani načeli pravičnosti in dobrega upravljanja.

V pobudi poteka pravni postopek, pri katerem ni zaznati zavlačevanja ali večjih nepravilnosti. V to skupino spadajo tudi prepozne, anonimne in žaljive pobude ter pobude, pri katerih je bil postopek ustavljen zaradi pobudnikovega nesodelovanja ali umika pobude.

Med **386 utemeljenimi pobudami** je Varuh ugotovil

## 433 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin

(opredeljenih v Ustavi RS) in **drugih nepravilnosti**, kot je kršitev načela pravičnosti in dobrega upravljanja oziroma neupravičeno zavlačevanje postopka in očitno zlorabo oblasti po ZVarCP.

K tem 433 kršitvam je treba dodati **44 primerov s področja zagovornišтва otrok**, pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prištete med 386 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 obravnavanjem pobude v nekaterih primerih naleteli tudi na tri ali več ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti.**

Varuh je med utemeljenimi obravnavnimi pobudami ugotovil **39 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali nepravilnosti, opredeljenih v Ustavi RS in v ZVarCP**. Kot največkrat ugotovljeni kršitvi velja izpostaviti kršitev načela dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), in sicer v 113 primerih, in kršitev načela, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen Ustave RS), in sicer v 35 primerih. Podrobnejši prikaz najpogosteje ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti je razviden s slike 8 (vključene so kršitve, ki so ugotovljene v več kot 12 primerih).



## Najpogosteje ugotovljene kršitve človekovih pravic in svoboščin ali druge nepravilnosti

### PRAVICA ŠTEVILO KRŠITEV



Teh 433 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma drugih nepravilnosti je Varuh ugotovil pri 54 različnih organih, in sicer največkrat pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v 107-ih primerih), Ministrstvu za notranje zadeve (v 45-ih primerih), Ministrstvu za okolje in prostor (v 26-ih primerih) ter centrih za socialno delo in sodiščih (pri obeh v 25-ih primerih). Podrobnejši prikaz organov, pri katerih je bilo ugotovljenih največ kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma drugih nepravilnosti je na spodnjem grafičnem prikazu (vključeni so organi, pri katerih je ugotovljenih več kot 5 primerov kršitev).

### Organi, pri katerih so bile ugotovljene kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali druge nepravilnosti



Utemeljitev prikazanih statističnih podatkov je navedena v vsebinskem poglavju tega poročila, v vsakem vsebinskem poglavju so ob začetku navedeni tudi statistični podatki.

**Poudariti je treba, da število in delež utemeljenih pobud med rešenimi 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 je Varuh ugotovil sistemsko nepravilnost, pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč oseb. Tudi zato Varuh na podlagi podatkov, ki jih dobi iz javno dostopnih virov, na posameznih področjih odpira svoje pobude.**

# 1.11 POROČILA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

Varuhinja o svojem delu poroča državnemu zboru z rednimi letnimi ali posebnimi poročili.

Leta 2017 je predala naslednja poročila:

**22. redno letno poročilo,** ki se je nanašalo na delo Varuha v letu 2016.

**9. letno poročilo DPM,** ki se je nanašalo na delo DPM v letu 2016.

**Posebno poročilo** Varuha o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.

**19. 5. 2017**

so varuhinja in njeni namestniki na novinarski konferenci v prostorih Varuha predstavili glavne poudarke iz obeh poročil.

**Varuhinja je obe poročili predala**

**dr. Milanu Brglezu,** predsedniku Državnega zbora RS, 19. 5. 2017

Poročilo so prejele vse poslanke in poslanci Državnega zbora RS.

**Državnemu svetu RS**

Poročilo so prejele vse svetnice in svetniki Državnega sveta RS.

**dr. Miru Cerarju,** predsedniku Vlade RS, 23. 5. 2017

Poročilo so prejele vse ministrice in ministri Vlade RS.

**Borutu Pahorju,** predsedniku RS, 19. 5. 2017



**28. 9. 2017**

se je varuhinja v Državnem zboru RS udeležila skupne seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino in Odbora za kulturo, na katerih so obravnavali obe poročili.

**29. 9. 2017**

se je namestnik varuhinje udeležil **8. seje Odbora DZ RS za narodnosti**, na kateri so obravnavali tudi Letno poročilo Varuha za leto 2016.

**3. 10. 2017**

je varuhinja s sodelavci sodelovala na **18. seji Komisije DZ za peticije ter človekove pravice in enake možnosti**, na kateri so obravnavali obe poročili in posebno poročilo.

**24. 10. 2017**

so se varuhinja in njeni namestniki udeležili **34. seje Državnega zbora RS**, na kateri so obravnavali obe poročili ter sprejeli priporočila (glej spodaj).

**20. 9. 2017**

so se namestniki varuhinje v Državnem svetu RS udeležili 95. seje Komisije za državno ureditev in 81. seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, na katerih so obravnavali obe poročili.

**28. 9. 2017**

sta se varuhinja in njen namestnik udeležila 82. seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, na kateri so obravnavali posebno poročilo.

**11. 10. 2017**

se je varuhinja udeležila 55. seje Državnega sveta RS, na kateri so obravnavali obe poročili in posebno poročilo.

**15. 6. 2017**

je varuhinja obe poročili predstavila na **139. redni seji** Vlade RS.

**26. 7. 2017**

je Vlada RS sprejela Informacijo o realizaciji priporočila Državnega zbora RS ob obravnavi 21. rednega Letnega poročila Varuha za leto 2015, Odzivno poročilo Vlade RS na 22. redno Letno poročilo Varuha za leto 2016 in Odzivno poročilo Vlade RS na Poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2016.

Državni zbor je na podlagi 272. in 111. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) na seji 24. oktobra 2017, ob obravnavi Dvaindvajsetega rednega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2016, sprejel naslednje

#### PRIPOROČILO

Državni zbor priporoča vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, zapisana v Dvaindvajsetem rednem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2016.

Številka: 000-04/17-10/  
Datum: 24. oktober 2017  
EPA 1981-VII

Državni zbor  
dr. Milan Brglez  
predsednik



# Stopnja uresničevanja 71 priporočil,

sprejetih na 34. seji Državnega zbora RS 24. oktobra 2017,  
predstavljamo v tem poročilu v uvodnem delu vsakega  
vsebinskega poglavja.

Vsebinska vprašanja uresničevanja Varuhovih priporočil, sistemska vprašanja in probleme ter ukrepe za odpravo ugotovljenih kršitev človekovih pravic v obravnavanih primerih je varuhinja s svojimi namestniki in svetovalci Varuha obravnavala na **številnih sestankih, srečanjih** in pogovorih **s predsednikoma države in Vlade RS, z ministri** in predstojniki državnih institucij ter na sejah organov Državnega zbora RS in Državnega sveta RS. Več o teh pogovorih v pregledu dogodkov pod posameznimi vsebinskimi poglavji ali na Varuhovem spletišču: Sporočila za javnost.

## 16

pogovorov v  
**prostorih Varuha**  
z ministri  
in njihovimi  
sodelavci

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za izobraževanje znanost in šport (vsi štiri po dvakrat), Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za notranje zadeve (trikrat), Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje.

## 15

pogovorov v  
**prostorih Varuha**  
z direktorji  
direktoratov  
ali predstojniki  
organov v sestavi  
ministrstev in  
sodnimi oblastmi

Inšpektorat RS za okolje in prostor, Finančna uprava RS, Inšpektorat RS za delo, Zavod RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod RS za zaposlovanje, Zavod za zdravstvo zavarovanje Slovenije (dvakrat), Socialna inšpekcija, Center za izobraževanje v pravosodju, Zdravniška zbornica, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, Vrhovno državno tožilstvo RS, Vrhovno sodišče RS, RTV Slovenija, varuhinja pravic gledalcev in poslušalcev.

## 21

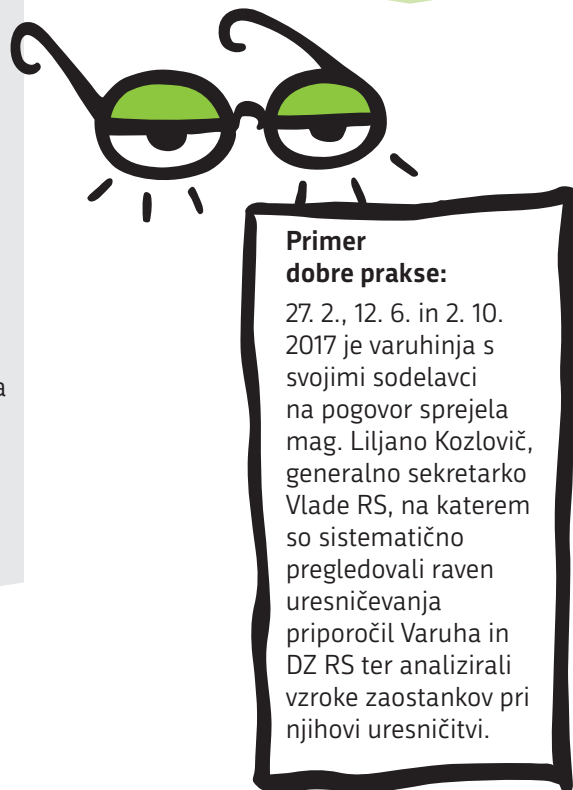
udeležb na sejah  
komisij in odborov  
Državnega zbora  
RS in Državnega  
sveta RS

Komisija za peticije ter človekove pravice in enake možnosti, Odbor DZ RS za delo, družino, socialne zadeve in invalide, Odbor DZ RS za izobraževanje, znanost, šport in mladino, Odbor DZ RS za pravosodje, Odbor DZ RS za narodnosti, Komisija DS RS za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, Komisija DS RS za državno ureditev.

## 12

pogovorov z  
župani

Varuhinja se je s sodelavci srečala in imela pogovore s predsedniki države, Vlade RS, Državnega zbora RS, Državnega sveta RS, Ustavnega in Računskega sodišča in drugih, in sicer na sedežu Varuha ali na sedežih zadevnih institucij.



Na sestankih, na katerih je prisotna varuhinja, pristojni namestnik, direktorica strokovne službe in strokovni sodelavci, ki delajo na tem področju, smo predstavnike državnih organov **opozorili na uresničevanje priporočil, kršitve in nepravilnosti na sistemski ravni ter nepravilnosti v konkretnih zadevah, ki jih zaznavamo na področjih njihovega dela.** Tak način dela od institucije in v njej zaposlenih terja veliko več aktivnosti, a zagotovo privede k boljšemu delu državnih organov in drugih institucij.

# 1.12 SREČANJA S CIVILNO DRUŽBO ALI NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI

Civilna družba ali nevladne organizacije (v nadaljevanju: NVO) so pomembne za Varuhovo delo, saj ugotavljajo resnično stanje med ljudmi, zaznavajo njihove potrebe in probleme ter se hitro odzivajo na spremenjene družbene okoliščine. Zaznavajo tako posamične kot sistemske oblike kršenja človekovih pravic in si prizadevajo za njihovo odpravljanje.

Varuh je tudi leta 2017 organiziral srečanja z NVO ali se udeležil njihovih dogodkov, da bi si z njihovimi predstavniki v neposrednem pogovoru izmenjali informacije o dosežkih in zlasti problemih uveljavljanja človekovih pravic, demokracije in pravne države.

Posebej so se uveljavila srečanja s področja okolja in prostora. Ta srečanja že od leta 2014 potekajo vsak mesec, v mandatu varuhinje Vlaste Nussdorfer pa so bila nadgrajena tako, da eno srečanje poteka na sedežu Varuha, drugo pa na terenu

## 42 srečanj z nevladnimi organizacijami – predstavniki civilne družbe

### 8 srečanj

je organiziral Varuh leta 2017 z **nevladnimi organizacijami s področja okolja in prostora**

(več o teh srečanjih v vsebinskem področju 2.7 Okolje in prostor).

Varuhinja je leta 2017 na pogovor povabila predstavnike NVO, ki se ukvarjajo s problematiko: tujcev, beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito, in se z njimi pogovarjala o Zakonu o tujcih (ZTuj-2) (21. 2. 2017) ter nasilja v družini (pogovor je bil 20. 11. 2017).

V prostorih Varuha je sprejela še predstavnike Zveze društev upokojencev Slovenije, Zavoda usmiljenk Dom svete Katarine v Mengšu, Mednarodnega kluba slovanskih rojakov RUSLO (Rusija-Slovenija), Rdečega križa Slovenije, Zveze kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji, Spominčice – združenja Alzheimer Slovenija in Odbora 2015.

Na povabilo NVO so se varuhinja in/ali njeni sodelavci v letu 2017 udeležili 25 dogodkov, ki so jih organizirale NVO: Zveza kmetič Slovenije, športno društvo Olimpiki, Alma Mater Europea – ECM, Soroptimist s Ptuja, Europa Donna, Sekcija čebelarjev na invalidskih vozičkih, društvo Metulj, Kulturno-prosvetno in športno rekreativno društvo slepih in slabovidnih Karel Jeraj, medgeneracijsko društvo Mozaik generacij Polzela, združenje Spominčica – Alzheimer Slovenija, ustanova Anin sklad, zveza Sožitje zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, Sonček – Zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, društvo Downov sindrom Slovenija, društvo DEBRA Slovenija, Slovenska krovna zveza za psihoterapijo, Zveza prijateljev mladine Slovenije, Zveza za tehnično kulturo Slovenije, ZB NOB Slovenije, Zveza romske skupnosti Slovenije Umbrella - Dežnik, Društvo paraplegikov Koroške, Zveza kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji, društvo Iz srca dam kar imam, Zveza strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov, Sožitje Murska Sobota.

## Varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer je bila leta 2017 pokroviteljica, častna gostja, častna govornica ali ambasadorica na številnih dogodkih.

Varuh človekovih pravic RS je bil od septembra 2016 do junija 2017 partner v projektu **Stand up – Tvoja kariera** v EU. Projekt je razvijal in izvajal inovativen pristop k poučevanju in učenju o evropskih temah, ta pristop pa temelji na humorju in je usmerjen v razvoj spretnosti, povezanih predvsem z zaposlitvenimi možnostmi v EU, evropskim državljanstvom in poznavanjem lastnih pravic. **Tudi leta 2017 sta na šestih dogodkih po Sloveniji sodelovali varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer ali njena namestnica dr. Kornelija Marzel.**

**Varuhinja je bila leta 2017 častna pokroviteljica dobredelnih gledaliških multimedijskih plesnih predstav Življenje je vrednota**, s katerimi po vsej Sloveniji zbirajo denar za ustanovo **Mali Vitez, fundacijo za pomoč mladim, ozdravljenim od raka**. Na vseh prireditvah je nagovorila udeležence: 16. 5. 2017 v dvorani Španskih borcev v Ljubljani, 3. 6. 2017 v Cankarjevem domu na Vrhniki, 17. 6. 2017 v festivalni dvorani Bled, 9. 9. 2017 v Narodnem domu v Celju, 23. 9. 2017 v Šeškovem domu v Kočevju, 30. 9. 2017 v Ipavčevem kulturnem centru v Šentjurju, 20. 10. 2017 v Narodnem domu Mariboru, 6. 10. 2017 v gledališču Park v Murski Soboti, 11. 11. 2017 v Prešernovem gledališču Kranj in 17. 12. 2017 v Narodnem domu v Logatcu.

Varuhinja se je 16. 2. 2017 kot častna pokroviteljica z generalno sekretarko Varuha mag. Bojano Kvas udeležila glasbenega spektakla Rok'n'LOVE za otroke, starše, dedke in babice, ki ga je v Siti Teatru skupina Rok'n'band pripravila skupaj z zavodom Enostavno prijatelji, 23. 5. 2017 je varuhinja vodji CUDV Dolfke Boštjančič dr. Valeriji Bužan predala sredstva, ki so bila namenjena za otroke, mladostnike in odrasle osebe z motnjo v duševnem razvoju.

Varuhinja je **16. 3. 2017** kot častna pokroviteljica v gledališču Tartini v Piranu nagovorila udeležence 4. brezdomnega kongresa z naslovom Aktualna problematika brezdomnosti v Sloveniji. Dogodek je pripravilo društvo Brezdomni – do ključa (slovenska mreža organizacij za delo z brezdomnimi osebami). Ob tej priložnosti je obiskala tudi zavetišče za brezdomne osebe v Kopru, **1. 4. 2017** je v stolpu Škrlovec v Kranju kot častna pokroviteljica nagovorila udeležence festivala Integra, mednarodnega festivala odrske umetnosti za ranljive skupine, **6. 4. 2017** je kot častna gostja na Brdu pri Kranju nagovorila **udeležence 16. tradicionalnega posveta kriminalistov, tožilcev, sodnikov in zagovornikov z naslovom V imenu otroka**, ki ga pripravljata Društvo državnih tožilcev Slovenije in Generalna policijska uprava v sodelovanju s Centrom za izobraževanje v pravosodju, **2. 6. 2017** je kot častna pokroviteljica nagovorila udeležence dobredelnega dogodka na osnovni šoli Komenda-Moste, **10. 6. 2017** je bila častna govornica na 50. Mednarodnem taboru likovnih samorastnikov v Trebnjem, **20. 9. 2017** je na Fakulteti za družbene vede kot častna gostja nagovorila udeležence posveta z naslovom E-zlorabe otrok: včeraj, danes, jutri, ki ga je ob 10. obletnici delovanja pripravilo Spletno oko, 26. 9. 2017 je v prostorih Mladinskega kulturnega centra Slovenj Gradec kot častna pokroviteljica v uvodu nagovorila udeležence 7. znanstvene konference z mednarodno udeležbo s področja zdravstvenih in socialnih ved z naslovom Povezovanje teorije in prakse kot trajnostni razvoj na področju zdravstvenih in socialnih ved. Konferenco je pripravila Visoka šola za zdravstvene vede Slovenj Gradec, **29. 9. 2017** je v Moravskih toplicah kot častna gostja nagovorila udeležence tradicionalnih Dnevov slovenskih odvetnikov, ki jih je pripravila Odvetniška zbornica Slovenije, **16. 11. 2017** je bila častna govornica na 26. Forumu odličnosti in mojstrstva v Trebnjem, **3. 12. 2017** se je v Prešernovem gledališču Kranj kot častna pokroviteljica udeležila premiere predstave Teror.



# 1.13 VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

Republika Slovenija je 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 /2006 – Mednarodne pogodbe, št. 20 z dne 9. 11. 2006) izjavila: »**Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma** po opsijskem 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 državnega preventivnega mehanizma (DPM)

je okrepiti varstvo oseb z odvzeto prostostjo gibanja 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 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.



Varuh naloge državnega preventivnega mehanizma izvaja od pomladi 2008. Delo je organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha. **Enoto vodi namestnik varuhinje Ivan Šelih.**

Varuh naloge državnega preventivnega mehanizma izvaja od pomladi 2008. Delo je organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha. **Enoto vodi namestnik varuhinje Ivan Šelih.** Poleg njega v enoti delujejo še štirje uradniki: **diplomirani varstvoslovec – specialist kriminalističnega preiskovanja,** ki je odgovoren za obiske zaporov, priporov, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma, **mag. pravnih znanosti,** pristojen za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic, **profesorica defektologije** za motnje vedenja, osebnosti in domske pedagogike, ta je v delu svojih delovnih obveznosti odgovorna za obiske vzgojnih zavodov, ter **univ. dipl. pravnica,** ki je prav tako v delu svojih delovnih obveznosti odgovorna tudi za obiske socialnovarstvenih zavodov.

**Nevladne organizacije, ki so v letu 2017 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so:** Novi paradoks, Društvo za razvijanje prostovoljnega dela Novo mesto, humanitarno društvo Pravo za vse, Slovenska karitas, SKUP – skupnost privatnih zavodov, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij PIC, Mirovni inštitut in Zveza društev upokoencev Slovenije.

Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij.



Večina od 80 obiskov je bila opravljena **brez predhodne napovedi.**

#### **Napovedani so bili le štirje obiski:**

- obisk ene policijske postaje, ene psihiatrične bolnišnice in enega ZPKZ zaradi prisotnosti tujcev, ki so bili v skupini za obisk,
- dan pred obiskom je bil zaradi boljše organizacije najavljen tudi obisk ZPKZ Dob pri Mirni, ki je največji zavod za prestajanje kazni zapora.

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 seznanjajo tudi obiskana ustanova, v nekaterih primerih (ko gre za obiske socialnovarstvenih ustanov, psihiatričnih bolnišnic in vzgojnih zavodov) pa se izdelata tudi predhodno poročilo.





Državni preventivni mehanizem vsako leto pripravi poročilo o svojem delu. Poročilo DPM za leto 2017 je že deseto po vrsti. Tiskano je v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Letnega poročila Varuha človekovih pravic RS za leto 2017. Obe poročili sta objavljeni na Varuhovem spletišču.

**V njem si lahko preberete tudi, ali so bila priporočila sprejeta in ali so bila uresničena.**

**DPM lahko predloži tudi predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom (19. člen Opcijskega protokola).** To možnost Varuh v vlogi DPM uporablja že pri pripravi posameznih priporočil, neposredno pa v postopku priprave posameznih zakonov ali njihovih sprememb in dopolnitev na področju omejitev osebne svobode.

**Leta 2017 je Varuh pripravil predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom, podzakonskim aktom in drugim predlaganim dokumentom, ti so:**

- novela ZNPPol-A,
- novela Pravilnika o policijskih pooblastilih,
- novela Kazenskega zakonika (KZ-1E),
- novela Zakona o kazenskem postopku (ZKP-N),
- novela Pravilnika o izvrševanju pripora,
- novela Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1),
- Strategija Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (2017 2020),
- Zakon o duševnem zdravju (ZDZdr),
- posodobitev strokovnih smernic za uporabo posebnih varovalnih ukrepov (PVU),
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev.

## 1.14 ZAGOVORNIŠTVO OTROK

Slovenija se je k posebni skrbi za otroka zavezala tudi s Konvencijo o otrokovih pravicah (KOP) in Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic (MEKUOP).

KOP v ospredje vseh postopkov postavlja interes otroka in ga obravnava kot samostojnega nosilca pravic ter zahteva okrepitev njegovega položaja v vseh postopkih pred organi države. Prednost takšne ureditve je, da izhaja iz pravic otroka, in ne iz pravic staršev, s tem pa omogoča, da se otrok obravnava kot subjekt v različnih pravnih razmerjih. Zagovorniki v teh postopkih okrepijo glas otroka.

Varuh zagovorništvo vodi že od leta 2007, sprva kot projekt Zagovornik - glas otroka, od 14. oktobra 2017 pa je zagovorništvo otrok urejeno v Zakonu o varuhu človekovih pravic RS. **Zagovorništvo vodi namestnik varuhinje Tone Dolčič, pristojen za varstvo otrokovih pravic.**

Namen zagovorništva je, da zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da ta izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovornik ni njegov zakoniti zastopnik.

Od začetka izvajanja projekta je bil zagovornik imenovan že več kot 600 otrokom.

### 61 zagovornikov

(31. 12. 2017)

Delo zagovornikov je vodila Skupina za izvedbo pilotskega projekta (SIPP), ki se je leta 2017 sestala na desetih sestankih.

Po dopolnitvah Zakona o varuhu bo **uresničevanje zagovorništva otrok spremljal strokovni svet**, ki ga bo varuh imenoval izmed zagovornikov in strokovnjakov s področja dela z otroki.

### 2017

**18**

novih kandidato-  
v je opravilo  
izobraževanje  
za zagovornike

**9**

zagovornikov je  
opravilo izpit za  
zagovornika

**7**

supervizijskih  
skupin na ob-  
močju celotne  
države

V vsaki skupini  
izvedli 20 ur  
supervizije

Vsak drugi  
mesec  
območna  
intervizija  
(vodi območni  
koordinator)

**Intervizija** za  
koordinatorje  
je potekala v  
prostorih Varu-  
ha, izvedenih je  
bilo 12 srečanj.

Strokovno izpo-  
polnjevanje za-  
govornikov na  
dvodnevem  
strokovnem  
posvetu 15. in  
16. septembra  
v Dolenjskih  
Toplicah.



Ekipe Zagovorništva otrok (od leve proti desni): **Lidija Hvastja-Rupnik**, **Tone Dolčič**, namestnik varuhinje, in **Jasna Vunduk**

# 1.15 PUBLIKACIJE, KI SMO JIH IZDALI LETA 2017

Izdali smo **4** publikacije: dve redni poročili (v slovenščini in angleščini), eno posebno poročilo in zbornik prispevkov z mednarodne konference.

Osrednja publikacija, ki smo jo pripravili, je prav gotovo **22. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2016**. Izdali smo ga aprila 2017, obsegalo pa je 406 strani (ISSN 1318-9255).

Pripravili smo tudi **krajšo različico 22. rednega letnega poročila v angleškem jeziku na 271 straneh** in ga izdali septembra 2017 (ISSN 1318-9255).

**Poročilo Varuha o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim za leto 2016** je sestavni del Varuhovega poročila, vendar tiskan v ločeni publikaciji. Pripravili smo ga v slovenskem jeziku in ga izdali aprila 2017, obsega pa 183 strani (ISSN 2232-4720). Vsebuje tudi obsežno preglednico ravni uresničevanja priporočil DPM po posameznih obiskanih ustanovah v Sloveniji, kjer so nameščeni posamezniki, ki jim je bila z aktom oblastnega organa odvzeta prostost. **Poročilo o izvajanju nalog DPM za leto 2016 smo prevedli in objavili (v angleškem jeziku)** na Varuhovem spletišču.

Varuh je 15. 9. 2017 v Ljubljani organiziral **četrto mednarodno konferenco Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah**. Pripravili in januarja 2018 smo izdali dvojezični zbornik v slovenskem in angleškem jeziku: Zbornik prispevkov 4. mednarodne konference Okolje in človekove pravice, Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah. Obsega 164 strani (ISBN 978-961-93381-5-5).

Varuh je avgusta 2017 izdal **Posebno poročilo Varuha o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem nepristojnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov**. Obsega 32 strani.



## 1.16 MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh je leta 2017 sodeloval na 62 mednarodnih dogodkih.

Varuh sodeluje zlasti z mednarodnimi organizacijami za človekove pravice (OZN, EU, Svet Evrope, OVSE) in mednarodnimi združenji ombudsmanov.



### SVET EVROPE

V okviru Sveta Evrope sodelujemo zlasti z Evropsko komisijo za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI), Evropskim odborom za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT), Svetovalnim odborom o okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities) in komisarjem za človekove pravice (Commissioner for Human Rights).

#### Komisar za človekove pravice:

**20. 3. 2017** so se varuhinja ter njena namestnika Miha Horvat in Ivan Šelih v prostorih Varuha sestali s komisarjem Sveta Evrope za človekove pravice Nilsom Muižnieksom.

#### Evropski odbor za preprečevanje mučenja ter nehumanega in poniževalnega ravnanja (CPT)

**27. 3. 2017** so namestnika varuhinje Ivan Šelih, tudi vodja DPM, in Miha Horvat ter svetovalci Varuha in člani DPM Robert Gačnik, spec., mag. Jure Markič in Lili Jazbec ter predstavniki nevladnih organizacij, ki z Varuhom delujejo v okviru DPM, v prostorih Varuha sprejeli delegacijo CPT, ki je v Sloveniji opravljala redni pregled v okviru svojih pristojnosti.

**28. 3. 2017** sta se namestnik varuhinje Miha Horvat in član DPM Robert Gačnik, spec., v prostorih Ministrstva za pravosodje sestala z drugim delom delegacije CPT, ki je v Sloveniji opravljala redni pregled v okviru svojih pristojnosti.

**4. 4. 2017** so se varuhinja ter člana DPM Robert Gačnik, spec., in mag. Jure Markič v prostorih Ministrstva za pravosodje udeležili sklepnega sestanka rednega obiska delegacije CPT.

**4. in 5. 4. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih kot vodja DPM v palači Sveta Evrope v Strasbourgu udeležil mednarodne konference o sodelovanju med Svetom Evrope in državnimi preventivnimi mehanizmi ter CPT in SPT.

#### **Svetovalni odbor o okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin**

**11. 4. 2017** so se varuhinja, njen namestnik Miha Horvat in svetovalka Varuha za mednarodno sodelovanje, analize in publikacije Liana Kalčina pri Varuhu sestali z delegacijo Svetovalnega odbora pri Svetu Evrope o okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin.

**12. 4. 2017** sta se namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalac Varuha Lan Vošnjak na Ministrstvu za notranje zadeve srečala z delegacijo skupine GRETA (skupina neodvisnih strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi), ki se je v Sloveniji mudila zaradi izvedbe drugega kroga ocenjevanja izvajanja Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.

#### **Odbor ministrov Sveta Evrope**

**25. in 26. 9. 2017** se je namestnik varuhinje Miha Horvat v Pragi udeležil konference z naslovom Immigration Detention of Children: Coming to a Close? Dvodnevna konferenca, ki jo je gostilo češko predsedstvo Odbora ministrov Sveta Evrope, je bila edinstvena priložnost za izmenjavo znanj in izkušenj, stališč, pristopov in trenutnih ukrepov, ki spodbujajo prenehanje pridržanja priseljenih otrok ter razvijajo učinkovite alternative pri iskanju rešitev za spoštovanje največjih otrokovih koristi.





## EVROPSKA UNIJA

V okviru Evropske unije Varuh sodeluje zlasti z Agencijo EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency, FRA).

**28. 2. 2017** se je varuhinja na povabilo Michaela O'Flahertyja, direktorja agencije FRA v Hiši Evropske unije na Dunaju udeležila dogodka ob 10. obletnici agencije.

**27. in 28. 6. 2017** se je namestnik varuhinje Tone Dolčič v Bruslju v Belgiji udeležil simpozija agencije FRA, na katerem so govorili o varovanju otrokovih pravic v Evropi.

**6. 12. 2017** se je namestnik varuhinje Miha Horvat v Bruslju udeležil konference agencije FRA o izkušnjah migrantov in manjšin v Evropski uniji (Reality bites: Experiences of immigrants and minorities in the EU).

## ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

**V okviru OZN** Varuh sodeluje zlasti z Visokim komisariatom Združenih narodov za begunce (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) in odborom Committee against Torture: pododborom za preprečevanje mučenja (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

**22. 5. 2017** se je varuhinja na Ministrstvu za zunanje zadeve udeležila slovesnosti ob 25. obletnici članstva Republike Slovenije v Organizaciji združenih narodov.

**4. 9. 2017** se je varuhinja v festivalni dvorani Bled udeležila Strateškega foruma Bled 2017 in se ob robu srečanja sestala tudi s komisarjem OZN za človekove pravice Zeidom Ra'ada Al Husseinom.

## OVSE

**31. 8. 2017** sta se namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič v prostorih Varuha sestala s predstavnikoma OVSE/ODIHR Alexandrom Shlykom, vodjo sektorja za volitve, in njegovo svetovalko za volitve Tamaro Otiashvili. Govorili so o Varuhovih dosedanjih izkušnjah in spoznanjih na področju volitev, o svobodi izražanja na svetovnem spletu in varstvu manjšin, predvsem Romske.

## MEDNARODNA ZDRUŽENJA OMBUDSMANOV

Varuh sodeluje z mednarodnim združenjem ombudsmenov (International Ombudsman Institute, IOI), Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI), Evropsko mrežo varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children, ENOC) in Združenjem mediteranskih ombudsmenov (Association of Mediterranean Ombudsmen, AOM).

**3. in 4. 4. 2017** se je namestnik varuhinje Miha Horvat udeležil simpozija Human Rights Challenges II: Populism? Regression of Human Rights and the Role of the Ombudsman, ki je bil v Barceloni v Španiji ter ga je gostil katalonski ombudsman in regionalni predsednik IOI Europe Rafael Ribó.

**19. in 20. 6. 2017** se je namestnik varuhinje Miha Horvat v Bruslju v Belgiji udeležil konference Evropske mreže ombudsmenov (EOI).

**19. do 21. 9. 2017** se je namestnik varuhinje Tone Dolčič v Helsinkih na Finskem udeležil 21. letnega srečanja Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC).

**25. do 27. 9. 2017** se je svetovalec Varuha, tudi član DPM mag. Jure Markič na Dunaju udeležil mednarodnih delavnic za člane DPM. Delavnice je pripravilo Mednarodno združenje institucij ombudsmanov (IOI).

**5. do 7. 11. 2017** sta se namestnika varuhinje Miha Horvat in Ivan Šelih v Haagu na Nizozemskem udeležila delavnice z naslovom Own initiative investigation o zadevah, ki jih ombudsmeni začnejo obravnavati na svojo pobudo. Dogodek je organiziral nacionalni ombudsman Nizozemske, v sodelovanju z Mednarodnim združenjem ombudsmanov (IOI).

**28. do 30. 11. 2017** se je namestnik varuhinje Tone Dolčič v Bruslju v Belgiji udeležil konference o dolgotrajni oskrbi starejših, konferenco je pripravila Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Sodeloval je tudi na generalni skupščini in seminarju ENNHRI na temo Dignity and Autonomy: Making Decisions in LTC using a HRBA Framework.

## SODELOVANJE Z VELEPOSLANIKI

**Varuhinja je 16. 1. 2017** na vljudnostni obisk sprejela veleposlanika Kraljevine Nizozemske, nj. eksc. Barta Twaalhovna, **27. 2. 2017** se je v hotelu in kongresnem centru Mons udeležila sprejema ob dnevu državnosti Kosova, ki ga je pripravil veleposlanik Kosova, nj. ekscelencja Nexhmi Rexhepi, **7. 3. 2017** se je v Mestnem muzeju Ljubljana udeležila sprejema ob dnevu državnosti Republike Bolgarije, **13. 6. 2017** se je udeležila sprejema pri veleposlanici Republike Hrvaške, nje. eksc. Vesni Terzić, **15. 6. 2017** se je udeležila slovesnosti ob rojstnem dnevu kraljice Elizabete II, ki jo je pripravila veleposlanica Združenega kraljestva Velike Britanije, nje. eksc. Sophie Honey, in **30. 7. 2017** se je pri Ruski kapelici pod Vršičem udeležila spominske slovesnosti v čast padlim v prvi svetovni vojni. Slovesnost so pripravili veleposlaništvo Ruske federacije, občina Kranjska Gora, fundacija Russkiy mir in društvo Slovenija - Rusija.

## MEDNARODNO SODELOVANJE DRŽAVNEGA PREVENTIVNEGA MEHANIZMA

Posebej je zanimiv naš model delovanja na področju nalog in pooblastil, ki jih ima Varuh kot državni preventivni mehanizem (DPM). Spoznanja, izkušnje, delovanje in dosežke večkrat predstavljamo v tujini – na mednarodnih konferencah, delavnicah in srečanjih, ki jih organizirajo ombudsmeni in mednarodne organizacije za človekove pravice.

**13. in 14. 2. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih v Parizu v Franciji na povabilo Sveta Evrope udeležil sestanka novonastale organizacije Observatory of national preventive mechanisms against torture set up pursuant to the Optional Protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or Punishment (NPM Observatory).

**20. 2. 2017** je namestnik varuhinje Ivan Šelih je s svetovalcem Varuha mag. Juretom Markičem gostil delegacijo iz Kirgizije, ki je v Slovenijo prišla na študijski obisk na povabilo Ministrstva za pravosodje RS.

**23. 25. 4. 2017** sta namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič na Dunaju obiskala avstrijskega varuha človekovih pravic (Volksanwaltschaft), kjer sta spoznavala ureditev (po)forenzične obravnave v Avstriji.

**16. in 17. 5. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih v Astani v Kazahstanu udeležil dogodka First Forum of the National Preventive Mechanism »Prevention of torture: Kazakhstan and International experience«. Dogodek je gostil ombudsman Kazahstana, soorganizirali pa so ga Svet Evrope in druge mednarodne institucije.

**24. do 26. 5. 2017** so se namestnik varuhinje in vodja DPM Ivan Šelih ter svetovalca Varuha mag. Jure Markič in Robert Gačnik, spec., v Beogradu v Srbiji udeležili srečanja mreže DPM jugovzhodne Evrope, na katerem so obravnavali problematiko oseb z motnjami v duševnem zdravju v pridržanju.

**30. 5. do 1. 6. 2017** sta se namestnik varuhinje in vodja DPM Ivan Šelih ter svetovalec Varuha in član DPM Robert Gačnik, spec., v Strasbourgu v Franciji udeležila posvetovalnega sestanka DPM o osnutku pravil za pridržanje migrantov in neodvisnega spremljanja dela DPM, sestanek sta pripravila Svet Evrope in OSCE/ODHIR.

**5. in 6. 7. 2017** sta se namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič v Podgorici v Črni gori udeležila srečanja mreže DPM jugovzhodne Evrope, na srečanju so obravnavali vprašanja zdravstvene zaščite v zaporih in psihiatričnih ustanovah.

**28. 8. do 1. 9. 2017** je bila v gosteh pri Varuhu človekovih pravic RS in Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij PIC delegacija iz Tadžikistana. V Slovenijo je prišla, da bi se podrobneje seznanila z delom državnega preventivnega mehanizma.

**25. do 27. 9. 2017** se je svetovalec Varuha, tudi član DPM, mag. Jure Markič na Dunaju udeležil mednarodnih delavnic za člane DPM z naslovom Komunikacijske veščine in tehnike. Delavnice je pripravilo Mednarodno združenje institucij ombudsmenov (IOI).

**3. 10. 2017** se je svetovalka Varuha Ana Polutnik na Dunaju udeležila sestanka Evropskega foruma državnih preventivnih mehanizmov (European NPM Forum) na temo vzpostavitve podatkovne baze glede pridržanj.

**25. in 26. 10. 2017** sta bila predstavnika DPM, namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., na delovnem obisku pri DPM Republike Hrvaške, ki ga izvaja Pučki pravobranitelj. Osnovni namen obiska je bila izmenjava praktičnih izkušenj pri izvajanju preventivnih obiskov.

**13. do 15. 11. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih v Pragi na Češkem udeležil posveta evropskih državnih preventivnih mehanizmov o oblikovanju pravnih pravil in upravljanju veščin v DPM (Brainstorming meeting on the norm-making powers and skills management of NPMs). Srečanje je potekalo v okviru projekta European NPM Forum.

**11. do 13. 12. 2017** sta se namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., v Beogradu udeležila srečanja mreže DPM jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network).

**15. in 16. 12. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih na povabilo Sveta Evrope v Hammametu v Tuniziji udeležil mednarodnega kolokvija DPM, imenovanega kot International Colloquium of National Preventive Mechanisms – Repositories and practices. Dogodek je bil organiziran v okviru skupnega projekta Evropske unije in Sveta Evrope s podnaslovom Towards Strengthened Democratic Governance in the Southern Mediterranean (Za krepitev demokratičnega upravljanja v južnem Sredozemlju).

## DRUGO

**1. 2. 2017** sta namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalka Varuha Mojca Valjavec v prostorih Varuha na pogovor sprejela predstavnika Mednarodnega kluba slovanskih rojakov RUSLO, predsednika Evgenija Meleščenka in podpredsednico Evgenijo Breskvar, **6. 2. 2017** sta se varuhinja in svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., v Palači Srbija v Beogradu udeležila slovesnosti ob deseti obletnici delovanja Ombudsmana Republike Srbije, ki jo je pripravil ombudsman Saša Janković, **1. do 3. 3. 2017** se je namestnik varuhinje Ivan Šelih v Ankari v Turčiji udeležil 4. simpozija institucij ombudsmana, ki ga je pripravil turški ombudsmani, **27. 3. 2017** se je varuhinja na Kongresnem trgu v Ljubljani udeležila sprejema z vojaškimi častmi ob prihodu predsednika Republike Poljske dr. Andrzeja Dude, sprejem je pripravil predsednik Borut Pahor, **8. 5. 2017** je namestnik varuhinje Tone Dolčič v prostorih Varuha na študijski obisk sprejel skupino študentov z univerze v Göteborgu na Švedskem, **11. in 12. 5. 2017** se je namestnik varuhinje Tone Dolčič v Zagrebu ob 25. obletnici hrvaškega ombudsmana (Pučki pravobranitelj) udeležil srečanja ombudsmenov jugovzhodne regije in mednarodne konference Zaščita človekovih pravic in krepitev demokracije v Evropi: boj proti terorizmu svoboda govora sobivanje, **24. 5. 2017** se je varuhinja na Kongresnem trgu v Ljubljani udeležila sprejema predsednika Republike Avstrije dr. Alexandra Van der Bellena, **25. 5. 2017** se je svetovalec Varuha Lan Vošnjak v Zagrebu v okviru študijskega obiska seznanil z delovanjem poliklinike za zaščito otrok in mladostnikov Zagreba. Študijski obisk v Zagreb je organiziralo Ministrstvo za pravosodje v okviru priprav na izvedbo projekta Hiša za otroke, **15. 9. 2017** so namestnik varuhinje Tone Dolčič, tudi vodja projekta Zagovornik – glas otroka, in svetovalki Varuha, ki delata pri projektu, Jasna Vunduk in Lidija Hvastja Rupnik ter zagovorniki opravili študijski obisk poliklinike za otroke v Zagrebu, **13. 3. 2017** se je namestnik varuhinje Miha Horvat na Univerzi Maastricht v Bruslju (Belgija) udeležil konference o digitalni etiki Regulating Privacy through Accountability Principles and Ethical Standards in the era of Big Data.

# 1.17 ODNOSI Z JAVNOSTMI LETA 2017



**500**  
**dogodkov**  
v Sloveniji in  
tujini, na katerih  
je sodelovala  
varuhinja s svojimi  
sodelavci.

**58**  
**sporočil za javnost**  
(stališča do nekaterih  
vsebin z različnih področij  
varovanja človekovih pravic,  
sporočila o srečanjih  
in dogodkih, izjave ob  
mednarodnih  
dnevih)

**170**  
**informacij na Varuhovem  
spletišču**, s katerimi obveščamo o  
srečanjih z državnimi vrhom  
(predsedniki države, Vlade RS, Državnega  
zboru RS, Državnega sveta RS, Ustavnega  
sodišča RS), z ministri in predstavniki  
organov v sestavi, civilno družbo,  
nevladnimi organizacijami, opravljenih  
obiskih DPM, udeležbi na mednarodnih  
dogodkih in drugem. Nekatere vsebine  
so mediji redno dobivali v obliki  
sporočila za javnost, prejemniki  
e-novic pa vsak  
četrtek.

**250**  
**medijskih vprašanj  
in prošenj za  
sodelovanje** na  
področju odnosov z  
mediji, ki so v pisni  
obliki prispela na  
urad.



**Varuhovo  
spletišče:**  
[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)  
in spletišče za  
pravice otrok:  
[www.pravice-otrok.si](http://www.pravice-otrok.si)

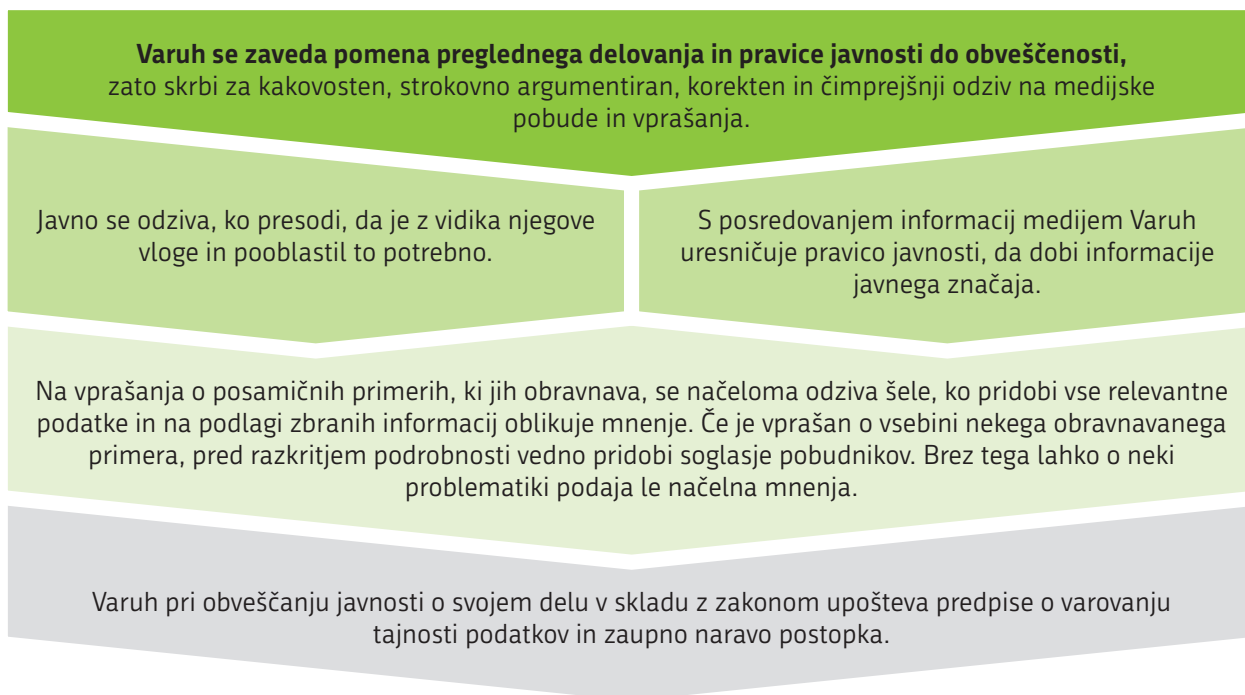
**51**  
**tedenskih e-novic** (vsak  
četrtek), ki jih pošiljamo  
na **skoraj 500** elektronskih  
naslovov medijev in **300**  
naslovov zainteresiranih  
posameznikov.

**19**  
**novinarskih konferenc**  
Šest novinarskih konferenc je bilo na  
sedežu Varuha (srečanje z mediji, vloga  
zahteve za oceno ustavnosti Zakona o tujcih,  
predstavitev letnega poročila Varuha in dela  
DPM za leto 2016, vzpostavitev prve demenci  
prijazne točke in predstavitev posebnega  
poročila o kršitvah človekovih pravic oseb  
z duševno motnjo pri njihovem  
neprostovoljnem nastanjanju in  
obravnavi v varovanih oddelkih  
socialnovarstvenih zavodov) in  
trinajst ob poslovanjih zunaj  
sedeža v raznih krajih  
po Sloveniji.

**82**  
**objavljenih primerov na  
Varuhovem spletišču** (primeri,  
ki jih je Varuh obravnaval in  
končal) in v e-novicah, ki so jih  
mediji objavljali, če so menili,  
da bi utegnili zanimati njihovo  
javnost. Primeri so tudi bili  
redno objavljeni v  
Pravni praksi.

## Odnosi z mediji

Sodelovanje z mediji je eden izmed ključnih odnosov Varuha z njegovimi ciljnim javnostmi. Prispeva k ozaveščanju ljudi o njihovih pravicah, odpira za družbo pomembna vprašanja s področja človekovih pravic ter skrbi za ohranjanje že doseženih in oblikovanje novih standardov varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh pozornost namenja tudi svobodi izražanja, etiki javne besede ter odnosu med zasebnostjo in javnostjo.



## Spremljanje medijev

Zaposleni pri Varuhu se s poročanjem medijev in primeri kršenja pravic, ki jih ti ugotovijo, seznanjamo s servisom za spremljanje medijskih vsebin (kliping servis). Aktivno spremljamo informacije na svetovnem spletu, ki so lahko vir domnevnih kršitev človekovih pravic. Pridobljene informacije so tudi lahko podlaga za Varuhovo ukrepanje. Marsikdo se prav zaradi nezaupanja v institucije zateče k predstavnikom četrte veje oblasti in jim zaupa svojo težko zgodbo. Pridobljene informacije Varuh prouči in med drugim presodi, ali bi bilo smiselno problem obravnavati kot lastno pobudo ali kot širše vprašanje.

## Sodelovanje z mediji

Varuhinja in njeni namestniki so predstavnikom četrte veje oblasti na voljo ob raznih priložnostih, konferencah, srečanjih, okroglih mizah, simpozijih in drugih dogodkih. Nemogoče je s statistično natančnostjo evidentirati vse izjave, intervjuje in drugo komunikacijo z mediji. Varuhinja se je odzvala na številna vabila medijskih hiš, redno, vsak mesec, pa se je pogovarjala o aktualnih temah na radiu Europa05, ki je leta 2017 postal radio Bob. V strokovni reviji Pravna praksa smo redno objavljali primere, ki jih obravnavamo. Varuhinja je v dveh uvodnikih revije predstavila Varuhove ugotovitve ob izdaji letnega poročila in spremembe Zakona o varuhu, namestnika varuhinje Ivan Šelih in dr. Kornelija Marzel pa sta objavila dva poglobljena članka o vsebinah, ki jih obravnava Varuh (Ali so pri zadržanju v psihiatrični bolnišnici dovoljeni tudi medicinski posegi brez privolitve?, Izzivi in dileme ob uveljavitvi novega Zakona o prijavi prebivališča). Varuhinja je tudi leta 2017 vsake 14 dni v svoji kolumni na pravnem portalu IUS INFO razmišljala in objavljala osebna stališča, tudi do nekaterih vsebin, ki so povezane s človekovimi pravicami in svoboščinami.

Zavedamo se razmer, v katerih delajo novinarke in novinarji, ki so največkrat pod velikim časovnim pritiskom. To razumemo, zato se poskušamo na njihove pobude in vprašanja odzvati v najkrajšem možnem času. Včasih pa nas nerealno postavljeni časovni roki vendarle še presenetijo. Okoliščine dela predstavnikov sedme sile zmanjšujejo možnosti za njihovo specializacijo na nekem področju. Zato z njimi sodelujemo tudi neformalno in jim mnogokrat pomagamo pri pripravi prispevkov ali pri razmišljanju o neki temi s področja človekovih pravic, ki jo želijo obdelati. Na dobro oblikovana vprašanja, iz katerih je razvidno, da novinar pozna Varuhovo delo, lahko oblikujemo strokovne in kakovostne odgovore.

Leta 2017 je največji interes vladal glede vložitve zahteve za oceno ustavnosti Zakona o tujcih ter zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o nalogah in pooblastilih policije. Velik interes je vladal na področju okolja, saj se je vse leto zvrstilo več dogodkov, ki so nas in medije spodbujali k spremljanju in odzivanju. Kot vedno smo tudi to leto prejeli precej vprašanj o pravicah otrok, vse več je tudi vprašanj o varovanju pravic starejših. Stalnica so vprašanja o socialnih razmerah ljudi, povezana z zdravjem, zaposlitvijo, prejemki, revščino in nasiljem.

Zaradi pričakovanih sprememb Zakona o varuhu človekovih pravic smo prejeli nekaj vprašanj o tej tematiki. Prejeli pa smo tudi vprašanja o vzporednicah opozoril Varuha in evropskega komisarja za človekove pravice, o stanju novinarstva v Sloveniji in univerzalnem temeljnem dohodku. Odgovarjali smo tudi na vprašanje v zvezi z afero farmacevtka, varuhinja pa je pred volitvami orisala svoj pogled na funkcijo predsednika države in sodelovanje. Varuhinja se je odzvala tudi številnim vabilom v studiu in pred mikrofone, kjer je beseda tekla na splošno o varovanju človekovih pravic. Največ vabil prejme ob predstavitvi letnega poročila Varuha za preteklo leto in ob dnevu človekovih pravic decembra.



**Liana Kalčina**, svetovalka Varuha za mednarodno sodelovanje, analize in publikacije in **Nataša Kuzmič**, svetovalka Varuha za odnose z javnostmi



## 1.18 OBRAVNAVA ZAHTEV ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Varuh je za posredovanje informacij javnega značaja pooblastil tri uradne osebe, in sicer dve za posredovanje informacij javnega značaja, ki se nanašajo na vsebinsko delo Varuha (obravnavna pobud), in eno, ki je odgovorna za posredovanje informacij javnega značaja, ki se nanašajo na vse preostalo delo Varuha.

### Leta 2017 smo prejeli in obravnavali dve zahtevi za dostop do informacij javnega značaja.

V obeh primerih smo zahtevi delno zavrnil, v preostalem delu pa smo prosilcu posredovali zahtevane informacije.

#### Zadeva št. 0106-10/2017

Prosilka je zahtevala informacije javnega značaja glede postavljanja baznih postaj GSM-R na slovenskem železniškem omrežju. Njena vprašanja so se nanašala predvsem na obravnavo pobud s tega področja in medijsko odmevnost njihove obravnave. Prosilki je bilo delno ugodeno, in sicer glede splošnih podatkov o številu pobud in izjav za medije, delno pa je bila zahteva zavrnila, skladno z 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Dokumenti, ki jih je prosilka zahtevala in so vsebovani v spisih, v okviru katerih je Varuh obravnaval pobude, povezane z gradnjo omenjenih baznih postaj, namreč vsebujejo informacije, ki tvorijo komunikacijo med pobudnikom in Varuhom ter organi, na katere se Varuh obrača za potrebe konkretnega postopka. Vsebinsko so informacije v spisu vezane na vprašanje kršitve, na katero opozarja pobudnik, zato nedvomno izkazujejo medsebojno notranje zaupno razmerje med pobudnikom in Varuhom. Gre za informacije, ki so nedvomno sestavljene oziroma pridobljene v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, da se odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov in skupin, njihovo posredovanje pa bi tudi podrlo zaupen odnos med Varuhom in pobudnikom.

#### Zadeva št. 0106-14/2017

Prosilec je svoj vlogo za dostop do informacij javnega značaja razdelil v tri sklope ter zahteval dokumentacijo in informacije o vodenju postopka pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije iz dveh spisov, ki sta bila vodena na podlagi konkretnih pobud, ter dokumentacijo, ki se je nanašala na obisk prejšnje varuhinje dr. Zdenke Čebašek Travnik v občini Krško. Prva dva sklopa zahteve za dostop do informacij javnega značaja, ki sta se nanašala na dokumentacijo in vodenje postopka na podlagi dveh konkretnih pobud, sta bila zavrnila. Delno zavrnil je bil tudi tretji sklop zahteve, in sicer v delu, ki se je nanašala na dokumente, ustvarjene ob obisku občine Krško. Omenjene zavrnilte so bile utemeljene s tem, da vsebujejo informacije, ki so izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Z dokumenti, ki jih je prosilec zahteval, Varuh razpolaga v okviru vodenja neformalnega postopka po ZVarCP. V ta namen ima pristojnost pridobiti vse podatke in informacije iz pristojnosti organov, ne glede na stopnjo zaupnosti. Poleg tega pa ZVarCP v prvem odstavku 8. člena tudi izrecno določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. Varuh je ugotovil, da zahtevani dokumenti pomenijo komunikacijo med pobudniki in Varuhom ter organi, na katere se Varuh obrača za potrebe konkretnega postopka. Vsebinsko so informacije v spisih vezane na vprašanje kršitve, na katero opozarjajo pobudniki, zato nedvomno izkazujejo medsebojno notranje zaupno razmerje med pobudniki in Varuhom. Gre za informacije, ki so sestavljene oziroma pridobljene v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa kot posledica samostojne in neodvisne obravnave zadeve, da se odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin posameznikov oziroma skupin, njihovo posredovanje pa bi tudi podrlo zaupen odnos med Varuhom in pobudnikom. Varuh pa je delno ugodil tretji zahtevi prosilca za dostop do informacij javnega značaja, in sicer v delu, ki se je nanašala na pridobitev potnega naloga za poslovno potovanje ob obisku občine Krško.

# 1.19 FINANCE

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor RS v državnem proračunu

Varuh človekovih pravic je v letu 2017 razpolagal s proračunskimi sredstvi v višini  
**2,171.821 EUR**

Varuh je za tri podprograme porabil  
**2,151.491 EUR**

Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin:  
**1,886.898 EUR**

Izvajanje nalog in pooblastil DPM:  
**158.972 EUR**

Projekt Zagovornik – glas otroka:  
**105.621 EUR**

## Pregled sredstev Varuha v letu 2017 po proračunskih postavkah znotraj posameznih podprogramov

	Dodeljena sredstva (SP) (v EUR)	Veljavni proračun (VP) (v EUR)	Porabljena sredstva (v EUR)	Preostanek sredstev glede na VP (v EUR)
<b>Varuh človekovih pravic RS</b>	<b>2,151.791</b>	<b>2.050.909</b>	<b>2.042.767</b>	<b>8.142</b>
<b>PODPROGRAMI</b>				
<b>Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin</b>	<b>1,923.791</b>	<b>1,895.907</b>	<b>1,886.898</b>	<b>9.010</b>
Plače	1,496.191	1,439.364	1,433.292	6.072
Materialni stroški	387.600	410.246	407.325	2.921
Naložbe	40.000	46.297	46.280	17
<b>Izvajanje nalog in pooblastil DPM</b>	<b>158.000</b>	<b>160.399</b>	<b>158.972</b>	<b>1.427</b>
Plače	113.000	115.399	115.099	300
Materialni stroški	35.000	35.000	34.157	843
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	10.000	10.000	9.716	284
<b>Projekt Zagovornik – glas otroka</b>	<b>70.000</b>	<b>109.167</b>	<b>105.621</b>	<b>3.546</b>
Plače	3.600	22.767	22.767	0
Materialni stroški	66.400	86.400	82.854	3.546
<b>Namenska sredstva*</b>	<b>0</b>	<b>6.348</b>	<b>0</b>	<b>6.348</b>
Sredstva odškodnin	0	1.048	0	1.048
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	5.300	0	5.300

\* Namenska sredstva so prenesena v proračun za leto 2018.

## Gibanje proračunskih sredstev Varuha med letoma 2013 in 2018

Leto	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Veljavni proračun</b>	<b>1,890.979</b>	<b>1,868.206</b>	<b>1,965.209</b>	<b>2,050.909</b>	<b>2,171.821</b>
<b>Poraba proračunskih sredstev</b>	<b>1,853.086</b>	<b>1,851.108</b>	<b>1,961.205</b>	<b>2,042.767</b>	<b>2,151.491</b>
<b>PODPROGRAMI</b>					
<b>Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin</b>	<b>1,658.600</b>	<b>1,645.402</b>	<b>1,745.427</b>	<b>1,804.898</b>	<b>1,866.898</b>
Plače	1,281.014	1,263.396	1,311.202	1,352.089	1,433.292
Materialni stroški	360.059	355.326	384.042	398.138	407.325
Naložbe	17.528	26.680	50.182	54.671	46.280
<b>Izvajanje nalog in pooblastil DPM</b>	<b>120.306</b>	<b>114.722</b>	<b>125.557</b>	<b>130.095</b>	<b>158.972</b>
Plače	107.706	100.105	106.388	113.030	115.099
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	5.631	4.367	11.666	11.435	9.716
Sodelovanje zdravnikov ekspertov	2.878	5.580	5.105	1.720	3.592
Potni stroški	797	690	1.799	2.686	1.012
Ostali materialni stroški*	3.294	3.980	599	1.224	29.553
<b>Projekt Zagovornik – glas otroka</b>	<b>56.180</b>	<b>77.027</b>	<b>90.221</b>	<b>107.774</b>	<b>105.621</b>
Plače	1.824	1.448	17.899	18.290	22.767
Materialni stroški	54.356	75.579	73.322	89.484	82.854
<b>Namenska sredstva*</b>	<b>0</b>	<b>13.957</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Sredstva odškodnin	0	9.322	0	0	0
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	4.635	0	0	0

\* V letu 2017 so med preostale materialne stroške DPM vključene najemnine poslovnih prostorov.



## 1.20 FINANČNA SAMOSTOJNOST IN NEODVISNOST VARUHA

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za Varuhovo delo na predlog Varuha določi Državni zbor RS v državnem proračunu. **Varuh je v vsakoletnih proračunskih usklajevanjih z Ministrstvom za finance že večkrat opozoril, da neodvisnost in samostojnost Varuha, ki izhajata iz Ustave RS in ZVarCP, nista dosledno upoštevani v predpisih, ki urejajo javne finance.** Samostojnost in neodvisnost dodatno zahtevajo Pariška načela, ki vztrajajo, da mora biti financiranje neodvisno od vlade in ne sme biti podvrženo finančnemu nadzoru, ki bi lahko vplival na neodvisnost. Jeseni 2017 se je varuhinja skupaj s predsednico Ustavnega sodišča RS in predsednikom Računskega sodišča RS s posebnim pismom obrnila neposredno na predsednika Vlade RS in ga seznanila s problematiko, ki ji je treba iz ustavnopravnih razlogov posvetiti posebno pozornost pri pripravi sprememb in dopolnitev zakonodaje o javnih financah. Žal na pismo nismo prejeli odgovora.

Ustavnopravno problematična je zlasti ureditev po Zakonu o javnih financah, ki določa, da Ministrstvo za finance RS pregleda predloge finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in predlaga potrebne uskladitve glede na navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Če vlada z neposrednimi uporabniki, ki niso državni upravni organi in organizacije – med temi je tudi Varuh –, ne doseže soglasja, se v predlog proračuna vključi tisti predlog finančnega načrta, ki ga predlaga vlada, predlog finančnega načrta, ki ga predlaga neposredni uporabnik, pa se vključi le v obrazložitev proračuna. Končna odločitev je prepuščena državnemu zboru, pri čemer ta očitno odloča najprej o predlogu vlade.

Glede na Varuhov posebni položaj ta pristop ni ustavnoskladen. Zakon bi moral upoštevati ustavni položaj od vlade neodvisnih ustavnih organov in v predlog proračuna vključiti predlog finančnega načrta, ki ga predlagajo ti organi, vlada pa bi imela možnost opozoriti državni zbor na morebitna pomembna odstopanja od zastavljenih proračunskih okvirov. Taka rešitev, ki glede Varuha izhaja izrecno iz že omenjenega 5. člena ZVarCP, bi upoštevala, da je Varuh ustavnopravno enakovreden organ ustavnemu in računskemu sodišču. Zato morata samostojnost in neodvisnost segati tudi na proračunsko področje. Vlada RS in Varuh bi morala pri pripravi proračuna sodelovati zaradi spoštovanja skupno določenih proračunskih ciljev, opredeljenih skladno s fiskalnim pravilom, vendar kot enakovredna partnerja, saj gre drugače, ustavnopravno, za izvajanje nedovoljenih pritiskov izvršilne oblasti na avtonomen organ. Povsem enako bi seveda moralo veljati v primerih morebitnih rebalansov državnega proračuna.

Pri tem je še treba posebej poudariti problematičnost določb Zakona o javnih financah, na podlagi katerih minister, pristojen za finance, vsako leto sprejme Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov. Ta pravilnik praviloma vsebuje tudi določbo, po kateri morajo neposredni uporabniki po določenem datumu v oktobru (npr. leta 2017 je bil kot mejni datum določen 5. oktober) za vsak prevzem obveznosti pridobiti predhodno soglasje Ministrstva za finance, čeprav ravnajo v skladu s sprejetim proračunom. Taka določba je ustavno sporna, ker posega v Varuhov samostojni in neodvisni položaj, vnaša stalno negotovost v njegovo poslovanje in ovira normalno delovanje, kot je bilo vnaprej predvideno v skladu s sprejetim proračunom. **Izvršilna oblast namreč ne more sama omejevati porabe sredstev, ki jih je Varuhu s proračunom ali rebalansom proračuna priznal Državni zbor RS.** S sistemsko ureditvijo bi moral zakonodajalec onemogočiti take posege v izvrševanje sprejetega proračuna med letom.

Na podlagi Varuhovega ustavnega položaja je treba zaradi ustavne spornosti zakonskih rešitev spremeniti tudi določbe Zakona o javnih financah, ki določajo inšpekcijski proračunski nadzor Ministrstva za finance nad izvajanjem tega zakona in drugih javnofinančnih predpisov. Ob spoštovanju načela delitve oblasti lahko nadzor nad Varuhovo porabo proračunskih sredstev izvaja le neodvisen in samostojen organ, kot je Računsko sodišče RS. Vlada RS v razmerju do Varuha ne bi smela imeti nobenih pristojnosti nadzora, ker to pomeni rušenje ustavno opredeljenih razmerij med tema organoma. **Iz ustavnega načela delitve oblasti in Varuhove ustavno opredeljene neodvisnosti namreč izhaja, da Varuh za svoje delo, kar pomeni tudi za svoje poslovanje, Vladi RS ne odgovarja.** Vlada RS kot vrh izvršilne veje oblasti Varuhove porabe proračunskih sredstev ne more nadzirati, saj to pomeni nedopusten poseg v Varuhovi ustavno zagotovljeni samostojnost in neodvisnost.

S tem v zvezi opozarjamo, da je treba pri pripravi sprememb in dopolnitev zakona, ki ureja javne finance, upoštevati zlasti tri sklope vprašanj: **(1) ustavni položaj neodvisnih in samostojnih ustavnih organov, kakršni so tudi Varuh, ustavno in računsko sodišče, pri oblikovanju proračuna ali njegovega rebalansa, (2) prepoved,**

**da se med proračunskim letom omejuje razpolaganje s sredstvi, odobrenimi z odločitvijo državnega zbora, ter (3) dopustnost nadzora nad finančnim poslovanjem teh ustavnih organov le od organov, ki so tudi sami ustavno opredeljeni kot neodvisni in samostojni državni organi.**

Poleg finančne neodvisnosti je treba nujno izpostaviti problematiko plač funkcionarjev Varuha. Tudi določitev njihovih plač je pomemben element neodvisnosti in samostojnosti institucije. 47. člen ZVarCP določa, da ima varuh pravico do plače v višini, ki je določena za predsednika ustavnega sodišča. Namestnik varuha pa ima pravico do plače v višini, ki je določena za sodnika ustavnega sodišča. Določitev plač z zakonom je pomemben element avtonomije funkcije, saj bi bilo nesprejemljivo, da bi Varuhu višino plače sproti določali izvršilni ali drugi oblastni organi. ZVarCP še vedno vsebuje omenjene določbe, vendar je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) odpravil uveljavljeni 47. člen ZVarCP. Prvi odstavek 52. člena ZSPJS je namreč določil, da »z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati vse določbe zakonov in drugih predpisov, ki urejajo plače zaposlenih v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih ter drugih osebah javnega prava, ki se urejajo s tem zakonom /.../«. Ta zakon je v svojih prilogah na novo določil plače funkcionarjev in javnih uslužbencev, tudi za varuha in njegove namestnike.

Pri tem je Varuh opozoril na upoštevanje dejstva, da ZSPJS najvišje državne funkcije uvršča v plačne razrede glede na položaj v hierarhiji najvišjih državnih funkcij. **Funkcionarji Varuha glede na omenjeni položaj in primerljivost z drugimi ustavno pravnimi organi niso uvrščeni ustrezno položaju, ki ga instituciji dajeta Ustava RS in zakon.** Mandat Varuha se z dopolnitvijo zakona širi in krepi se njegova mednarodna vloga, s katero pomembno prispeva k ugledu države na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Obseg in širina nadzora sta velika, saj nadzira vsa razmerja med državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil ter posamezniki, ki se nanašajo na varstvo in uveljavljanje pravic v razmerju do teh organov. Poleg tega obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in svoboščin ter za pravno varnost. Varuh s svojo vlogo nadzornika oblasti pomembno vpliva na razvoj in izboljšanje pravne in upravne kulture v razmerjih med izvajalci oblasti in posamezniki.

ZSPJS je močno posegel v veljavno ureditev (ZVarCP) in plačo varuha znižal za dva plačna razreda (s 65. na 63. razred), plače namestnikov za štiri plačne razrede (z 59. na 55. razred) in plačo generalnega sekretarja Varuha za dva plačna razreda (s 56. na 54. razred). Trenutna uvrstitev plače namestnikov in generalnega sekretarja Varuha pomeni precejšen problem tudi za uvrstitev javnih uslužbencev v plačne razrede. Namestnik varuha ima na področjih, za katera je odgovoren, vsa pooblastila varuha. V času odsotnosti varuha pa namestnik, ki ga določi varuh, nadomešča varuha z vsemi pooblastili, ki jih daje zakon varuhu. Namestnik varuha kot funkcionar s plačo tako ne more doseči niti 57. razreda, ki je zakonsko dovoljen zgornji plačni razred za javne uslužbenke. Ob tem je treba položaj generalnega sekretarja Varuha glede na njegov položaj in odgovornost urediti s primerljivimi funkcionarji.

Varuh je že večkrat od sprejetja ZSPJS, nazadnje pa ob koncu leta 2017, Vlado RS opozoril na neustrezno, tj. prenizko uvrstitev funkcionarjev Varuha v plačne razrede glede na uvrstitev Varuha v najvišjem pravnem aktu v državi, v Ustavi RS, in zakonu. **Zato je Varuh Vladi RS predlagal, naj odpravi navedeno anomalijo in plačne razrede funkcionarjev Varuha znova določi, kot to določa 47. člen ZVarCP-UPB2 (Varuh ima pravico do plače v višini, ki je določena za predsednika ustavnega sodišča. Namestnik varuha ima pravico do plače v višini, ki je določena za sodnika ustavnega sodišča.).** Varuh tudi v zvezi s temi predlogi od Vlade RS ni dobil konkretnjših odgovorov, vendar pri predlogu vztraja.

Poudariti je treba, da obe, tako finančna kot plačna neodvisnost in samostojnost, pomembno vplivata na Varuhov položaj doma in v tujini.





# 2

## VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

V poročilu uporabljeni simboli:



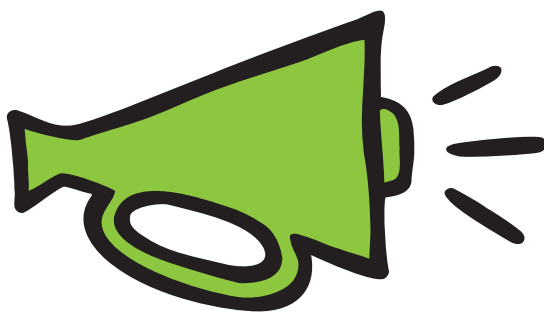
Priporočilo Varuha



Kritika ali opozorilo Varuha



Pozitivna ugotovitev Varuha



# 2.1

## USTAVNE PRAVICE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>1. Ustavne pravice</b>	<b>135</b>	<b>150</b>	<b>111,1</b>	<b>143</b>	<b>11</b>	<b>7,7</b>
1.1 Svoboda vesti	7	8	114,3	8	2	25,0
1.2 Etika javne besede	42	34	81,0	33	2	6,1
1.3 Zbiranje in združevanje	11	5	45,5	4	1	25,0
1.4 Varnostne službe	0	0	-	0	0	-
1.5 Volilna pravica	8	13	162,5	12	1	8,3
1.6 Varstvo osebnih podatkov	50	69	138,0	67	3	4,5
1.7 Dostop do inf. javnega značaja	5	8	160,0	7	0	-
1.8 Ostalo	12	13	108,3	12	2	16,7

Ravno nasprotno kot v prejšnjem letnem poročilu tokrat lahko zapišemo, da smo na področju, ki je pri Varuhu imenovano Ustavne pravice, obravnavali več zadev kot leto prej. Vendar lahko velja tako kot leta 2016 glede upada absolutnega števila zadev tudi glede navedenega povečanja v letu 2017, da sprememba ni takšna, da bi kazala na nekaj drastičnega. Jasno je, da bi šlo, tudi če bi bilo število zadev, razvrščenih na področje, enako kot leto prej, le za naključje in da gre pričakovati enkrat nekoliko večje, drugič pa nekoliko manjše število zadev. Več zadev kot prejšnje leto smo obravnavali na vseh podpodročjih, z izjemo etike javne besede ter zbiranja in združevanja. Na podlagi zgoraj v tabeli razvidnih absolutnih števil ni posebej smiselno izpeljevati kakšnih daljnosežnih sklepov glede (ne)utemeljenosti zadev, predvsem kot zanimivost dodajamo le še, da smo na polovici podpodročij zaznali povečanje števila utemeljenih zadev v primerjavi s prejšnjim letom (svoboda vesti, zbiranje in združevanje, drugo).

Utemeljenost neke zadeve ima lahko zelo različen pomen v primerjavi z utemeljenostjo neke druge zadeve. Zato se Varuh trudi o zaznani problematiki veliko bolj kot le s številkami poročati z opisi posameznih primerov iz svoje prakse, saj bi si moral tako bralec vsaj načeloma lažje ustvariti podobo o njej.

### 2.1.1 Svoboda vesti

Na področju, tako ali drugače povezanem s svobodo vesti oziroma verskimi skupnostmi, je bilo dogajanje tudi v letu 2017 pestro, pri tem pa v nekaterih pogledih tudi kar nekoliko presenetljivo – žal v negativnem smislu. Več o tem v nadaljevanju,



Nič ne kaže, da bi se v doglednem času odpravila pomanjkljivost v zakonodaji, ki izrecno prepoveduje izvajanje konfesionalnih dejavnosti v javnih vrtcih in šolah, pri čemer pa ne določa jasno sankcij za kršitev takšne prepovedi.

saj je treba začeti z ugotovitvijo, da Varuhovo priporočilo (Letno poročilo za leto 2016, stran 69) v zvezi z 72. členom ZOFVI, ki prepoveduje izvajanje konfesionalnih dejavnosti v javnih vrtcih in šolah, ostaja neuresničeno.

Varuh je o blagoslavljanju javnih šol doslej poročal že na strani 33 Letnega poročila za leto 2015 in na strani 69 Letnega poročila za leto 2016, v letu 2017 pa smo v tej zvezi npr. prejeli tudi pobudo, v kateri se je problematiziralo blagoslov ob slovesnem odprtju nove podružnične osnovne šole Polica. Najdejo se tudi taki, ki menijo, da bi moral Varuh še prej, kot da se oglasi glede blagoslavljanja šol, pozvati »*Državni zbor, da uveljavi odločbo Ustavnega sodišča o polnem financiranju tudi zasebnih, in ne samo katoliških šol*« (čeprav smo tudi o kršitvi v tej odločbi postavljenega roka zakonodajalcu poročali v Letnem poročilu za leto 2016, in to celo na isti strani kot o blagoslavljanju javnih šol in vrtcev – na kar smo opozorili tudi pošiljatelja poslanega očitka). Skratka, **gre za dogajanje v družbi, katere del ga vztrajno problematizira, obenem pa tovrstnim stališčem glede na obstoječi normativni okvir ni mogoče očitati na primer kar očitne napačnosti. Nasprotno**, kot Varuh že vseskozi dosledno izpostavlja – omenjeno ravnanje bi lahko pomenilo tudi kršitev 7. in 41. člena URS ter 72. člena ZOFVI (zgoraj že navedena stran *Letnega poročila za leto 2015*) oziroma se lahko z vidika navedenih pravnih norm tovrstna praksa vsekakor tudi dovolj prepričljivo problematizira (zgoraj že navedena stran Letnega poročila za leto 2016). Resda nekateri v opisani situaciji žal prepoznajo npr. le nekakšno gojenje namišljenih konfliktov (kar je Varuhu npr. očitil predstavnik Katoliške cerkve na 3. seji Sveta Vlade Republike Slovenije za dialog o verski svobodi 23. 10. 2017) ali pa npr. širjenje nestrpnosti (kot je ob takratni zavrnitvi realizacije navedlo MIZŠ na strani 17 *Pregleda uresničevanja priporočil Varuha človekovih pravic (VČP) iz Letnega poročila VČP za leto 2015*), vendar se prav tovrstni očitki kažejo za vsebinsko povsem prazne. **Ni bil Varuh tisti, ki je v imenu avtonomije šolskega prostora uzakonil, da v javnih vrtcih in šolah niso dovoljeni organizirani religiozni obredi, pri tem pa povrh vsega tudi ne predpisal sankcije za kršitev te prepovedi, v posledici česar bi se njen pomen izkristaliziral v upravni in eventualno tudi sodni praksi.**

Dejstvo je, da se je slovenski zakonodajalec odločil za kodifikacijo (in zdaj že v več kot dvajsetih letih tudi ne spremeniti) prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnih vrtcih in šolah ter da je v obseg takšne dejavnosti izrecno vključil tudi organizirane religiozne obrede. **Spodbudna je sicer odločnost MIZŠ**, da »*izvajanje verskih obredov v javnih vrtcih in šolah niti izjemoma ni dovoljeno, temveč gre v takšnih primerih za kršitev s strani šole, ki jo ugotavlja Inšpektorat RS za šolstvo in šport*«, ki jo je mogoče zaslediti v njihovih pojasnilih glede realizacije na strani 20 dokumenta *Pregleda uresničevanja priporočil Varuha človekovih pravic (VČP) iz Letnega poročila VČP za leto 2016 – žal pa se Varuh ne more tudi pridružiti tamkajšnjem zaključku, »da obstoječa zakonska ureditev ustrezno ureja to področje*«, zaradi česar naj bi se naše tozadevno priporočilo štelo za že realizirano. Razlog za to je prav praksa Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport. Prek MIZŠ smo se seznanili, da je inšpektorat po opravljenih nadzorih v osnovni šoli Stična, podružnična šola Zagradec, vrtcu Ivančna Gorica, enota Sonček Zagradec, in osnovni šoli Louisa Adamiča Grosuplje v svojih ugotovitvah (številke 20102-225-2015, 20102-232-2015 oziroma 10102-95/2015 z dne 19. 10. 2015) zapisal, da je »*glede na to, da šolska zakonodaja ne opredeljuje termina organiziran religiozni obred, zaprosil Slovensko škofovsko konferenco za strokovno mnenje oziroma definicijo organiziranega katoliškega religioznega obreda*«, od nje pa je nato prejel (bržkone za nikogar nepresenetljivo) mnenje, »*da blagoslovov oziroma blagoslovitev ni mogoče umestiti med organizirane religiozne obrede, čeprav nedvomno spadajo v podkategorijo obrednih dejanj in kategorijo verske oziroma pastoralne dejavnosti*«, ter naposled končal, da na podlagi »*ugotovljenega dejanskega stanja in pridobljenega strokovnega mnenja [...] ni ugotovil kršitve določila 72. člena ZOFVI, ki določa avtonomijo šolskega prostora, zato je inšpekcijske postopke zoper vzgojno-izobraževalne zavode zaključil*«. Tudi v samem zakonodajnem gradivu nič ne kaže na to, da bi zakonodajalec pri 72. členu ZOFVI želel razlikovati med religioznimi obredi kot manifestacijami konfesionalne dejavnosti na zgoraj opisani način. Tako bi morala, če se je inšpektor že odločil (po)iskati mnenje o pomenu zakonskega izraz(j)a tam, kjer okoliščine že po naravi stvari morajo poroditi izrazit dvom o

nepristranosti, prepričljiva obrazložitev vsebovati vsaj še pojasnilo tega, zakaj ne prevlada argument običajnega pomena. Slovar slovenskega knjižnega jezika npr. pojasnjuje izraz *blagosloviti* med drugim prav z razlago »v krščanstvu opraviti verski obred ob kakem predmetu«. Glede na to, da je npr. že iz samega vabila na slovesno odprtje nove podružnične osnovne šole Polica razvidno, da naj bi bil del dogodka tudi župnikov blagoslov, se prav tako ne zdi prepričljivo, da bi takemu obredu manjkal element organiziranosti.

**Varuh vidi na načelni ravni uzakonitev prepovedi konfesionalnih dejavnosti v javnih vrtcih in šolah kot padajočo v prosto polje zakonodajalčeve presoje.** Navedeno pa seveda ne pomeni, da je tudi konkretna prepoved iz 72. člena ZOFVI ustrezna v vseh pogledih. Upoštevajoč vse doslej v tem poglavju navedeno, **Varuh ponavlja svoj predlog, da se poskrbi, da bo zakon predpisoval tudi sankcijo za kršitev prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnem vrtcu oziroma šoli, ali pa za potrebne zakonodajne spremembe, po katerih bodo organizirani religiozni obredi v javnih vrtcih in šolah dovoljeni.**

Po naših izkušnjah sta svoboda vesti in delovanje verskih skupnosti tudi v sodobni družbi še vedno zelo aktualni temi, o katerih ni težko začeti polemizirati, kakor koli dobroverni že naj bi pri tem nagibi bili. V tem pogledu je tarča posameznikov, predstavnikov verskih skupnosti, pa tudi politikov, nemalokrat tudi Varuh sam.

V letu 2017 smo npr. prejeli pisanje, katerega avtor je navedel, da nam piše »kot državljan in pravnik« (razbrati je bilo mogoče, da je tudi odvetnik pri eni izmed odvetniških družb v Ljubljani) ter da je na oglasnem letaku podjetja LIDL in v medijih zasledil, da je na izdelku, ki ga to podjetje trži in prodaja, »skrunilo podobo cerkva na način, da je iz njih odstranilo njihovo ključno znamenje - tj. znamenje Križa«. Takšno ravnanje je označil za »grob proaktiven nedopusten poseg v versko svobodo [...], katerega edini in izključni motiv je ekonomske narave«. Poudaril je še, da ne gre »zgolj za moralno in etično nedopustno poslovno prakso, temveč tudi za pravno nedopustno ravnanje, s katerim je podjetje LIDL grobo poseglo v mojo temeljno človekovo pravico do svobode veroizpovedi in to brez kakršnega koli utemeljenega razloga«. Spornega oglasnega letaka, ki ga je omenjal, ni priložil.

Pošiljatelja smo morali, predvsem kot pravnika, najprej spomniti, da je URS izrecno opredelila, da se Varuh določi za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, temu pa je v celoti sledil tudi ZVarCP, s katerim je bil Varuh ustanovljen ter so bile določene njegove pristojnosti in pooblastila. LIDL Slovenija d.o.o. k.d. seveda ni ne državni organ, ne organ lokalne samouprave in ne nosilec javnih pooblastil, in tako Varuh do te gospodarske družbe nima nobenih pristojnosti. Tudi sicer pa je bilo videti, da so bili pobudnikovi **očitki na račun Varuha posledica predvsem (pre)slabe informiranosti glede našega dela, ki pa bi seveda morala biti, glede na to, da so zapisi o njem javno zlahka dostopni, ravno v obratnem sorazmerju z ostrostjo kritike na naš račun.** Slednje v konkretnem primeru ni manjkalo, saj si je njen stvaritelj npr. privoščil tudi trditev, da če bi omenjena družba z omejeno odgovornostjo na podoben način skrunila podobo sinagoge ali mošeje, bi Varuh in verjetno tudi organi pregona že sami samoiniciativno »ukrepali zoper tovrstno skrajno zavržno primitivno in barbarsko ravnanje«. V tej zvezi naj tudi na tem mestu primeroma izpostavimo, da je varuhinja še konec meseca novembra leta 2016, ko je nekdo v koprski stolnici poškodoval dragocen kip Žalostne Matere božje iz 15. stoletja, odreagirala z odločno izjavo za javnost, v kateri je izrazila zgroženost nad vandalskim in brezčutnim početjem posameznikov, ki iz čiste objestnosti in brezobzirnosti uničujejo dragocene spomenike kulturne dediščine, ter poudarila, da so sakralni objekti katere koli izmed verskih skupnosti sveti kraji za vernike in izjemno pomembni za kulturo naroda in da je s takšnim početjem povzročena ne samo materialna škoda, temveč je tudi vnesen nemir med ljudi, ki čutijo takšna dejanja kot obliko napada na svojo veroizpoved (o čemer smo poročali tudi na strani 124 Letnega poročila Varuha za leto 2016. Tudi predhodnica sedanje varuhinje je npr. obsodila grafite z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane in izrazila pričakovanje, da bo policija storila vse, da bodo storilca ali storilce odkrili, in da



**6.**  
**Varuh predlaga, da Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja predpiše tudi sankcijo za kršitev prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnem vrtcu oziroma šoli, ali pa tako dejavnost dovoli.**



Varuhu se je (kot pričajo dejstva, povsem neutemeljeno) očitala tudi selektivna odzivnost glede na versko pripadnost.

bodo sprejeti tudi drugi ukrepi za izvedbo kazenskega postopka (več si je mogoče prebrati na straneh 38, 347 in 348 Letnega poročila za leto 2013). **Takšne ali drugačne insinuacije o selektivni odzivnosti Varuha glede na versko pripadnost se torej hitro pokažejo kot povsem neumestne**, v konkretnem primeru pa smo se na opisani način odzvali tudi na nič manj zgrešeno pričakovanje, da če Varuh »ocenjuje, da si krščanski verski objekti in kristjani niti v Evropi ne zaslužimo takšnega varstva kot pripadniki ostalih veroizpovedi, naj to svoje stališče direktno in nedvoumno zapiše«.

Glede pobudnikove napovedi, da bo vsekakor pozoren na to, ali se bodo sedanja varuhinja in bodoči varuhi odločali javno izražati kritike '*selektivno po lastnem prostem preudarku*', pa smo že tedaj – in isto želimo ponoviti tudi tokrat – izpostavili, da **se vse odkar je bil ZVarCP objavljen v Uradnem listu RS, ne more več šteti za prav nobeno skrivnost to, da smo pri svojem delu neodvisni in samostojni, glede česar je navedeni zakon tudi izrecen v svojem 4. členu**. Tako ne bi smelo, še posebej ne pravnik, presenečati, da se tudi javno izražati kritiko vsekakor lahko odločamo, če uporabimo njegove besede, '*po lastnem prostem preudarku*'. Da se v tej zvezi insinuacije o arbitrarnosti glede na versko pripadnost naposled lahko izkažejo edinole za jalovo početje, ponavljamo da jasno priča dosedanja (tudi dobro dokumentirana in pri tem tudi javno dostopna) ravno Varuhova praksa.

Vendarle gre še nekaj besed nameniti orisu možnosti, ki bi lahko prišle v poštev za tistega, ki bi v situaciji, kakršna je opisana zgoraj, iskal formalnopravno varstvo, ki naj bi ga zagotavljala ta država. Glede kazenskopravnega varstva (po veljavnem KZ-1 se npr. kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti lahko stori tudi s sramotitvijo verskih simbolov – ali je do te na tak način res tudi dejansko prišlo, pa avtoritativno odloči sodna veja oblasti) je treba ponoviti, da skladno s 146. členom ZKP kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, lahko naznani vsakdo, ovadba pa se (147. člen) pristojnemu državnemu tožilcu poda pisno ali ustno. Če bi nekdo v spornem ravnanju prepoznal globok poseg v svojo duševno celovitost (kot je izhajalo tudi iz navedb pobudnika v zgoraj opisanem primeru), je treba posebej še v kontekstu civilnopravnega varstva spomniti, da ima skladno s 134. členom OZ vsakdo pravico od sodišča zahtevati, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši kakšna osebnostna pravica, kot tudi da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice (pri tem sodišče lahko tudi odredi, da kršitelj preneha z dejanjem, ker bo sicer moral plačati prizadetemu določen denarni znesek). Končno pa gre prav tako izpostaviti, da po ZVPot oglaševanje ne sme biti niti nedostojno (12. člen) – torej takšno, »ki vsebuje sestavine, ki so žaljive ali bi lahko bile žaljive za potrošnike, bralce, poslušalce in gledalce, ali sestavine, ki nasprotujejo morali« (12.a člen). Ob tem velja, da tudi v primeru, če tržni inšpektorat ugotovi, da podjetje oglašuje blago na način, ki je v nasprotju z 12. oziroma 12.a členom ZVPot, z odločbo začasno prepove takšno oglaševanje blaga ali storitev ali prepove objavo takšnega oglasa, če ta še ni bil objavljen, a je tik pred javno objavo (73. člen), in prav tako lahko (77. člen) v tem primeru pravno osebo kaznuje za prekršek z globo od 3.000 do 40.000 evrov. Tako bi bil v prvi vrsti Tržni inšpektorat Republike Slovenije tisti, ki bi moral ob svojem oblastnem odločanju vsebinsko napolniti pojem 'oglaševanja s sestavinami, ki so ali bi lahko bile žaljive' (bržkone pri tem ne bi ubral podobne poti, kot zgoraj pišemo, da jo je Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, glede pojma 'organiziranih religiozних obredov' – in se oprl kar na mnenje omenjene trgovinske verige same), v primeru nato morebiti sproženega sodnega postopka, pa bi na ta izziv dala svoj odgovor tudi sodna praksa.

Do Varuha je bil večkrat kritičen tudi predstavnik Islamske skupnosti v Republiki Sloveniji v Svetu Vlade Republike Slovenije za dialog o verski svobodi. Tako na 2. in še posebej na 3. seji sicer ni posebej presenečalo njegovo problematiziranje Varuhovega stališča glede obrezovanja dečkov (obrezovanje dečkov je Varuh že obravnaval v luči otrokovih pravic, posebej na področju otrokovih pravic – v tej smeri gledati npr. str. 350 Letnega poročila za leto 2015, str. 331 Letnega poročila za leto 2014, ipd.), drugače pa je bilo z njegovim zatrjevanjem, da se njihovi pripadniki »zaradi mnenja VČP v zvezi z obravnavano zadevo počutijo stigmatizirane, nekateri so takrat napovedali tudi svoj odselitev iz Slovenije«, glede težav v zvezi z obrezovanjem dečkov v islamu v Sloveniji pa celo, da »primerjajo to stanje z dogodki iz Srebrnice iz leta 1995«.



O Varuhovem dejanskem odnosu do muslimanov bržkone dovolj zgovorno pričajo npr. že samo zapisi na str. 73 in 74 lanskega letnega poročila, str. 57-58, 60, 335 in 348 Letnega poročila za leto 2013, str. 29 in 37-38 Letnega poročila za leto 2009, str. 24 in 25 Letnega poročila za leto 2008, str. 26 Letnega poročila za leto 2007, str. 171 Letnega poročila za leto 2006, str. 3 in 19 in Letnega poročila za leto 2005, str. 5, 9 in 145 Letnega poročila za leto 2004, str. 3, 7 in 75-76 Letnega poročila za leto 2003, str. 8 Letnega poročila za leto 2002, ipd. Podobno se je Varuh npr. tudi na novinarsko prošnjo za izjavo v zvezi s pojavljanjem svinjskih glav in krvi po gradbišču islamskega centra v Ljubljani, odzval z nedvoumno obsodbo dejanj, ki kažejo očitno nestrpnost ali sovraštvo na podlagi verskega prepričanja, ter obenem poudarjal, da je pomembno, da so storilci takšnih dejanj odkriti, odziv državnih organov v smeri odkrivanja in pregona takšnih dejanj pa hiter. Glede omenjenega vlečenja vzporednic z zloglasnimi dogodki v Srebrenici leta 1995, pa bodi dovolj ponoviti, da se je že na sami seji oglasil tudi predstavnik Evangelijske krščanske cerkve (ki na sejah sicer nastopa tudi kot voljeni predstavnik registriranih verskih skupnosti, ki v svetu nimajo direktno imenovanih članov) in povedal, da je predstavnik Islamske skupnosti v Republiki Sloveniji z omenjeno primerjavo šel predaleč in da je ne glede na argumentacijo kot slovenski domoljub tudi osebno prizadet, saj stališča o primerljivosti stanja v Sloveniji z dogodki iz Srebrnice izražajo ali nerazumevanje teh dogodkov ali pa nerazumevanje razmer v Sloveniji.

Kot rečeno, pa je Varuh deležen kritik glede njegovega odnosa do verujočih oziroma do verskih skupnosti tudi s strani politikov - vključno s tistimi v izvoljenem predstavniškem telesu z zakonodajno oblastjo. Do najbolj izrazitega takšnega primera je v letu 2017 bržkone prišlo 21. 6. 2017, na 31. redni seji Državnega zbora Republike Slovenije, kjer se je pod 11. točko dnevnega reda obravnaval predlog novele ZVarCP-B. Tam je ena izmed poslank v imenu Poslanske skupine Nove Slovenije - krščanski demokrati po pavšalnem očitku, da Varuh »*svojih nalog ne opravlja v skladu s pričakovanji*«, med drugim tudi izjavila, da nikoli ne zasledijo »*podatkov o diskriminaciji glede na versko in politično prepričanje, ki je v Sloveniji v porastu*«. Ne samo, da tudi sama ta trditev poslanke ni bila podprta s kakšnimi konkretnimi podatki o zatrjevani diskriminaciji, pač pa o neosnovanosti takšne in njej podobnih izjav zgovorno pričajo čisto konkretna dejstva - že samo, če začnemo pri letnem poročilu Varuha za leto, v katerem je sedanja varuhinja nastopila svoj mandat (tj. leto 2013), lahko spomnimo na primer, ko sta se na Varuha obrnila pobudnika, ki se jima direktor Radia Slovenija ni odzval na njuna pričakovanja po ustanovitvi verskega uredništva (o čemer smo podrobneje poročali na str. 30); ali pa na Varuhovo obravnavo suma posredne diskriminacije pri določitvi cen najema grobnih prostorov v primeru, kjer je pobudnica zatrjevala diskriminatorno določitev cen na podlagi verske pripadnosti (str. 57-58). Poslanica je svojo izjavo poskušala ponazoriti z zatrjevanjem, da ne zasledijo Varuhovega odziva niti, ko gre za »*vandalizem in onečaščenje verskih simbolov*«. Tudi za te očitke se hitro pokaže, da so iz trte izviti, gl. zgoraj pojasnilo glede odziva varuhinje zaradi poškodovanega kipa Žalostne Matere božje in kritično mnenje predhodnice sedanje varuhinje glede grafitov; dodatno v tej smeri še pripominjamo, da je npr. tudi že predhodnica sedanje varuhinje javno obsodila grafite z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane (»*Kristjani - klali smo vas 1945 - klali vas bomo 2013*«) in izrazila pričakovanje, da bo policija storila vse, da bodo storilca ali storilce odkrili in da bodo sprejeti tudi drugi ukrepi za izvedbo kazenskega postopka (več si je mogoče prebrati na straneh 38, 347 in 348 Letnega poročila za leto 2013; sicer pa se je Varuh odzval npr. tudi glede poskusa zažiga svete knjige (str. 381 Letnega poročila za leto 2015), ipd.

In ker je že ravno govor o odnosu Varuha do verujočih - ne nazadnje se varuhinja odzove tudi vabilom vseh cerkva in veroizpovedi v Sloveniji, če ji delovne obveznosti to le dopuščajo. Že v prvem letu svojega mandata se je npr. udeležila slovesnega polaganja temeljnega kamna za Islamski kulturni center v Ljubljani; prav tako se je npr. odzvala vabilu predsednika Slovenske škofovske konference, ki jo je povabil k sveti maši za domovino, ki je bila v stolni cerkvi Svetega Nikolaja 24. 6. 2016, ob dnevu državnosti (glede česar je bilo, mimogrede, potem v enem izmed časopisov zaslediti objavljen protest zaradi udeležbe državnih predstavnikov pri cerkvenih mašah, tako da tudi v takšnem njenem ravnanju ne vidijo vsi nekaj pozitivnega). Tudi

v lanskem letnem poročilu Varuha (str. 73) je jasno zapisano, da je treba spoštovati svobodo izražanja veroizpovedi ter verska čustva in prepričanja vseh posameznikov in posameznic ter pripadnikov verskih skupnosti, ne glede na to, ali gre za krščansko, islamsko, judovsko ali katero drugo vero. Spoštovanje vseh veroizpovedi v Sloveniji po našem prepričanju pomeni tudi to, da se nekdo, kot je varuh(inja), spoštljivo odzove vabilom cerkvenih dostojanstvenikov ter tudi tako prispeva k spodbujanju medkulturnega in medverskega dialoga ter napredek pri vzajemnem razumevanju in spoštovanju.

Ob vsem skupaj pa **želi Varuh posebej poudariti sicer tudi zgoraj opisane kritike na svoj račun vidi v prvi vrsti kot manifestacije svobode izražanja, oziroma za sleherno demokratično družbo nujnega pluralizma misli oziroma mnenj, ki so še vedno znotraj ustavno dopustnih okvirov.** Jih pa glede na konkretna neizpodbitna dejstva vidimo kot povsem neprepričljive in se zato nanje javno odzivamo tudi na pričujoč način.

Varuh se z občutljivostjo na tako ali drugače izražena prepričanja o veri oziroma verskih skupnostih srečuje tudi sicer, kar ponazarjamo s krajšim opisom sledečih dveh zadev iz leta 2017.

Ni vsakršno drugačno mnenje v zvezi z verskimi skupnostmi že kar *sovražni govor*.

Prejeli smo npr. pisanje nekoga, ki nas je želel opozoriti na navedbe pod naslovom 'Se Radio Slovenija boji verskih vsebin in verske glasbe?', ki so bile 19. 5. 2017 objavljene v rubriki pisma bralcev časopisa Dnevnik. Pobudnik je bil prepričan, da gre pri omenjenem zapisu za »*sovražni govor in izrinjanje verske skupnosti iz javnega življenja*«, to označil za nedopustno in izrazil pričakovanje, da bomo odreagirali in se do objavljenega opredelili. Poleg pojasnila, da ima Varuh ob upoštevanju ZVarCP pooblastila le do državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil, in tako nima možnosti posredovati pri fizičnih ali pravnih osebah brez javne oblasti oziroma pooblastil (kakršna sta bila tudi konkretni pisec in izdajatelj medija v konkretnem primeru), smo pobudniku še sporočili, da tudi ocenjujemo, da problematizirana vsebina ni takšna, da bi bila iz nje npr. razvidna kakšna očitna kršitev prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti, nestrpnosti, nasilju ali vojni iz 63. člena URS. Videli smo jo prej kot izraz dobrodošlega in za sleherno demokratično družbo tudi nujnega pluralizma misli oziroma mnenj (pobudnika pa je v svoji zaskrbljenosti konkretno izpostavil npr. navedbo, da »*konfesionalne vsebine ne morejo biti del javnega prostora, niti del državne ali lokalne oblasti*«). Ker je pobudnik med drugim tudi zatrjeval, da je sporni zapis prizadel njegova 'verska čustva in dostojanstvo', smo ga opozorili še na 134. in 179. člen OZ. Ali se je nato odločil to možnost tudi res izkoristiti, nam ni znano.

V drugi zadevi pa se je na nas obrnil nekdo, ki ga je zanimalo (v nadaljevanju uporabljamo njegovo izrazje), ali namerava Varuh podati javni odziv v zvezi z gradnjo in delovanjem džamije v Ljubljani, pri čemer je problematiziral sodelovanje žensk pri verskem obredu, jezik verskih obredov, financiranje gradnje objekta ter vlogo džamije kot političnega centra. Tudi v tem primeru ni bilo subjekta, zoper katerega bi Varuh lahko skladno z ZVarCP posredoval, smo pa pobudniku postregli z nekaj pojasnili, ki utegnejo biti zanimiva tudi za preostalo javnost.

V zvezi s trditvijo, da »*ženske v Džamiji ne smejo sodelovati pri verskem obredu*«, smo najprej izpostavili, da URS v prvem odstavku 41. člena zagotavlja svobodno izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju, v 7. členu pa zagotavlja svobodno delovanje verskih skupnosti. V evidenčnem stavku odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: US RS) številka U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 je zapisano: »*Načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti pomeni jamstvo samostojnosti verskih skupnosti v njihovih notranjih zadevah in je hkrati tudi samostojna sestavina človekove pravice iz prvega odstavka 41. člena Ustave.*« V 90. točki navedene odločbe pa je US RS npr. navedlo: »*Za versko združevanje je značilna notranja organizacija verske skupnosti. Notranja organiziranost pomeni, da je verska skupnost več kot zgolj skupek posameznikov. Pravica do svobodnega združevanja predpostavlja organizirano združenje posameznikov, ki navznoter deluje po lastnih pravilih. Svobodno ustanavljanje verskih skupnosti zato pomeni*

Islamski verski in kulturni center v Ljubljani še vedno buri duhove.

tudi pravico verske skupnosti, da samostojno in neodvisno (avtonomno) ureja svoje notranje zadeve, ki zadevajo njeno delovanje in notranji položaj njenih pripadnikov.« V 91. točki US RS nadaljuje, da je verskim skupnostim v okviru svobode vesti dana pravica, »da svobodno in v skladu s svojimi lastnimi pravili izpovedujejo verska prepričanja in opravljajo verska ravnanja«, v točki 106 pa, da avtonomija verskih skupnosti »zagotavlja zlasti svobodo njihovega ustanavljanja, organiziranja, izvajanja verskih obredov ter udejanjanja drugih verskih zadev. To pomeni, da se svobodno organizirajo in samostojno odločajo o svojem notranjem ustroju, sestavi, internih pristojnostih, delovanju organov, o imenovanju in nalogah svojih duhovnikov ter drugih predstavnikov, o pravicah in dolžnostih svojih pripadnikov, povezanih z uresničevanjem vere, ter o povezovanju z drugimi organizacijami ali verskimi skupnostmi«. Opirajoč se tudi na zgoraj navedeno, se na sodelovanje žensk pri obredju verske skupnosti lahko gleda tudi kot na zadevo, povezano z uresničevanjem vere ter s pravicami in dolžnostmi pripadnikov verske skupnosti, povezanih z uresničevanjem vere. Nanaša se na versko prepričanje te skupnosti, na njeno notranjo organiziranost ter notranji položaj njenih pripadnikov, glede katerih ima verska skupnost najširšo avtonomijo.

Glede navedb pobudnika o tem, »ali mislijo verski obredi potekati v bošnjaškem jeziku, kljub temu da bošnjaški jezik ni enakovreden vsem ostalim jezikom znotraj EU, Bosna in Hercegovina seveda ni v EU«, smo mu sporočili, da temeljna pravila o javni rabi slovenščine kot uradnega jezika v Republiki Sloveniji določa ZJRS - v četrtem odstavku njegovega 2. člena pa je izrecno določeno, da ta zakon ne velja za jezik verskih obredov in opravil. Tudi na uporabo določenega jezika pri izvajanju verskih obredov ter udejanjanju drugih verskih zadev se lahko gleda kot na notranjo zadevo verske skupnosti, glede katere ima ta zagotovljeno avtonomijo.

Pobudnik je spraševal tudi, »kako je mogoče znotraj politične ureditve (demokracija), graditi verski, kulturni in POLITIČNI center, kar Džamija je, ko pa se politika tega političnega centra v mnogih točkah kreše z demokratično ureditvijo«. Zato smo tudi pojasnili, da individualno in kolektivno uresničevanje verske svobode, pravni položaj cerkva in drugih verskih skupnosti, postopek njihove registracije, pravice cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov, ureja ZVS. Na podlagi prvega odstavka 26. člena ZVS imajo cerkve in druge verske skupnosti pravico graditi in vzdrževati prostore in stavbe za bogoslužje, druge verske obrede ter za druga zbiranja in imajo pravico do prostega dostopa do njih. V prvem odstavku 29. člena ZVS je določeno, da se registrirane cerkve in druge verske skupnosti financirajo predvsem iz donacij in drugih prispevkov fizičnih in pravnih oseb ter iz svojega drugega premoženja, kakor tudi iz prispevkov mednarodnih verskih organizacij, katerih članice so. Ukrepe, pristojne organe in postopke za odkrivanje in preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, pa določa ZPPDFT-1. Naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma opravlja Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja. Iz navedenega izhaja, da ima verska skupnost pravico graditi stavbe ter tudi, da se verske skupnosti ob upoštevanju predpisov, tudi tistih s področja preprečevanja financiranja terorizma, lahko financirajo tudi iz prispevkov mednarodnih verskih organizacij.

V zvezi s postavljanjem skladnosti muslimanske vere s pravnim redom Republike Slovenije pod vprašaj, pa gre predvsem pojasniti, da mora država skladno s petim odstavkom 2. člena ZVS zagotavljati nemoteno uresničevanje verske svobode, isti zakon pa za primer hujših kršitev ustave in drugih zakonsko opredeljenih kršitev, predvideva tudi prepoved delovanja cerkve ali druge verske skupnosti. Cerkev ali drugi verski skupnosti se s sodno odločbo prepove delovanje, če: s svojim delovanjem huje krši ustavo, spodbuja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, k nasilju ali vojni ali razpihuje narodno, rasno, versko ali drugo sovraštvo oziroma nestrpnost ali preganjanje; njen namen, cilji ali način izvajanja verskega nauka, verskega poslanstva, verskih obredov ali druga dejavnost temelji na nasilju oziroma uporablja nasilna sredstva, ogroža življenje ali zdravje ali ogroža druge pravice in svoboščine pripadnikov cerkve oziroma druge verske skupnosti ali drugih oseb na način, s katerim hudo krni človekovo dostojanstvo; se ugotovi, da je njena izključna dejavnost doseganje pridobitnega namena ali izvajanje pridobitne dejavnosti.

Postopek za prepoved delovanja cerkve ali druge verske skupnosti začne državni tožilec s tožbo pred pristojnim upravnim sodiščem, če oceni, da so podani zgoraj navedeni razlogi za prepoved delovanja.

## 2.1.2 Etika javne besede

Kot je bilo razvidno tudi že v preteklih letnih poročilih, Varuh vsako leto obravnava tudi več zadev, tako ali drugače povezanih s svobodo izražanja.

Tokrat v namen vsebinske ponazoritve tovrstnih zadev primeroma začnemo z opisom tiste, v kateri smo obravnavali pismo svetniškega kluba politične stranke SDS, ki je problematiziral besede, ki da jih je izrekel član liste Zorana Jankovića in generalni tajnik Islamske skupnosti v Republiki Sloveniji: *»Seveda pa, si bomo zapomnili vse tiste, ki so bili proti in so glasovali in so ovirali projekt izgradnje džamije tudi danes...«*. Pošiljatelj omenjenega pisma je zatrdil, da se še ni zgodilo, *»da bi predstavnik skupine/skupnosti/veroizpovedi drugače mislečim napovedal neke vrste grožnjo, češ da si jih bo skupnost zapomnila, pa naj to pomeni kar koli«*, od nas pa je izrazil pričakovanje, da se do spornih besed opredeli *»z vidika sprejemljivosti in primernosti«*.

Pri svobodi izražanja pač ne gre brez ustreznega upoštevanja konteksta konkretne situacije.

Varuh večkrat prejema pozive, naj se opredeli do takšnih ali drugačnih izjav oziroma javno obsodi določena mnenja. Če bi Varuh privolil v takšne zahteve, bi se lahko samo še izgubil v množici mnenj, ki se v današnji družbi vsakodnevno pojavljajo, predvsem pa bi se izgubilo merilo za odziv, saj vsak pobudnik seveda izhaja iz prepričanja, da je ravno primer, na katerega on opozarja, vreden Varuhove obsodbe. Pri presoji, ali naj Varuh v tovrstnih situacijah reagira, je nujno tehtanje o tem, ali gre v primerih, ki jih kdo izpostavi, za mnenja in ocene o družbenih in političnih razmerah, ki so varovana v okviru ustavno in mednarodno varovane pravice do svobode izražanja. Evropsko sodišče za človekove pravice je v zvezi s tem večkrat poudarilo, da je še posebej treba varovati svobodo izražanja glede političnih razprav. To terjajo zahteve po pluralizmu, brez katerih ni demokratične družbe. Isto sodišče je tudi večkrat že poudarilo, da se svoboda izražanja ne nanaša le na informacije ali ideje, ki jih sprejemamo naklonjeno, temveč zajema tudi tiste, ki lahko prizadenejo, šokirajo ali vznemirijo posameznike ali posamezne skupine v družbi. Seveda pa je tudi svoboda izražanja varovana le do meja varstva drugih človekovih pravic ter svoboščin in pravic drugih.

V konkretnem primeru - kot je ne nazadnje navedel že pobudnik sam - izrečeno lahko *»pomeni kar koli«*. Predvsem iz tega razloga, še toliko bolj ob dejstvu, da je šlo za politično sejo, se tako ne zdi, da bi bili v konkretni situaciji dandanašnji konvencijski standardi glede svobode izražanja očitno prekršeni.

Pristaviti pa tudi moramo, da **je Varuh že večkrat izrazil svoje prepričanje o pomembnosti samoregulacijskih mehanizmov odzivov na področju etike javne besede**. V tej smeri smo npr. tudi že poslancem in drugim politikom priporočili v svojem letnem poročilu, da sprejmejo etični kodeks in oblikujejo razsodišče, ki bi se odzivalo tudi na tovrstne manifestacije govora v politiki (gledati npr. str. 74 lanskega letnega poročila). Ni nam znano, da bi do tega potem res tudi že prišlo.

### Otroci, rdeča zvezda in totalitarizmi

V preteklosti smo že poročali o obravnavi prijav domnevne zlorabe otrok v politične namene (gledati str. 350-351 in 380 Letnega poročila za leto 2015). Tokrat pa želimo nekoliko podrobneje poročati o zadevi, v kateri je pobudnik problematiziral, da so na prireditvi ob odprtju Osnovne šole Danila Lokarja *»učenci OŠ prišli na oder preoblečeni v pionirčke z obvezno rdečo zvezdo na kapah«*, da so v imenu rdeče zvezde *»v Sloveniji umrli tisoči, če ne kar sto tisoči in tak umetniški prispevek, ali karkoli je to že bilo, je za nas državljane RS žaljiv in skrajno nedopusten«*, da

si je javna osnovna šola »dovolila (ne)namerno provokacijo«, da gre »za zlorabo ideoloških razsežnosti v javnem sektorju«, in da »so bili prisotni primorani v spremljanje ponižujoče predstave brez epiloga«, saj se ni zgodilo, da bi »na prireditvi v zgodovinskem prikazu učenci OŠ nato te kape odvrgli in pokazali, da smo se leta 1990 odločili za drugačno pot, ki je popolnoma zavrgla totalitarno ureditev komunizma«. Pobudnik je svojo pobudo za začetek postopka pri Varuhu zaključil z navedbami, da je mnenja, da je opisano ravnanje »rdeč alarm za Varuha človekovih pravic RS, da nemudoma odreağira. Evropsko sodišče za človekove pravice te pravice zagotavlja, kaj pa naš urad Varuha?«

Duhove še vedno buri tudi rdeča zvezda.



Pri navedeni osnovni šoli gre za javni vzgojno-izobraževalni zavod, pri čemer tudi ni moč mimo dejstva, da je skladno z drugim odstavkom 57. člena URS osnovnošolsko izobraževanje »obvezno in se financira iz javnih sredstev«, oziroma da gre po 3. členu (prvi v zvezi s četrtim odstavkom) ZOsn pri osnovnošolskem izobraževanju za obveznost - pri čemer starši »morajo v prvi razred osnovne šole vpisati otroke, ki bodo v koledarskem letu, v katerem bodo začeli obiskovati šolo, dopolnili starost 6 let« (45. člen), učenec pa tudi mora, poleg rednega obiskovanja pouka v okviru obveznega programa, »izpolnjevati obveznosti in naloge, določene z akti osnovne šole« (drugi odstavek 50. člena). Po drugi strani gre staršem pravica vpisati otroka v osnovno šolo in slednja ga je na njihovo željo dolžna vpisati (48. člen), samemu učencu pa gre ravno tako že na zakonski ravni (tudi) pravica »obiskovati pouk oziroma se udeleževati drugih dejavnosti, ki jih organizira šola« (prvi odstavek 50. člena). Prav tako je pomembno, da URS za vse otroke (torej že tako ne le za tiste, s statusom učenca) določa, da »uživajo posebno varstvo in skrb« (prvi odstavek 56. člena), oziroma da se jim zagotavlja posebno varstvo pred »izkoriščanjem in zlorabljanjem« (drugi odstavek 56. člena). Posebej glede pojma 'učenec' je sicer relevantno še izpostaviti, da ta(k) status pridobi otrok skladno z vstopom v prvi razred osnovne šole (drugi odstavek 3. člena ZOsn) - učenec pa da izpolni osnovnošolsko obveznost po devetih letih izobraževanja (četrti odstavek 3. člena ZOsn).

V pričujoči zadevi se je Varuh tako odločil najprej obrniti se na ravnateljico navedene osnovne šole, za še njeno stališče glede zgoraj citiranih očitkov pobudnika oziroma za pojasnila o tem, ali so na prireditvi ob odprtju šole res nastopali (tudi) 'učenci, preoblečeni v pionirčke z obvezno rdečo zvezdo na kapah', (in če so), v kakšnem (širšem) kontekstu se je morebiti navedeni nastop 'učencev, preoblečenih v pionirčke z obvezno rdečo zvezdo na kapah' odvijal, (ter) na kakšen način se je izbralo oziroma določilo učence, ki so na prireditvi nastopali kot 'učenci, preoblečeni v pionirčke z obvezno rdečo zvezdo na kapah'. Ravnateljica je svojemu odzivu na Varuhovo poizvedbo tudi priložila scenarij, iz katerega je bilo razvidno, da je šlo za prireditev 'Slovesnost ob odprtju nove šole', ki je bila 31. 8. 2016, na dvorišču pred novo stavbo, pri čemer je bil organizator dogodka Občina Ajdovščina v sodelovanju z Osnovno šolo Danila Lokarja Ajdovščina. Sicer pa je ravnateljica navedla, da so v uvodnem delu prireditve učenci prikazali prenos besede in misli skozi čas. V povojnem obdobju (1956-1966) so bile zgrajene vse tri šolske stavbe, v katerih je potekal pouk do konkretnega šolskega leta, to obdobje pa je bilo simbolično prikazano v prizoru 'rdeča raketa', v katerem so nastopali omenjeni 'pionirčki' - in tako kot vsi nastopajoči, ki so prikazovali prizore iz preteklosti, so tudi 'pionirčki' zamrznili, ko je nastopil naslednji prizor (v tem primeru doba e-človeka - sedanjost). Pri tem se po navedbah ravnateljice nobenega izmed obdobj ni povečevalo in učenci so takoj, ko so končali svoj nastop, slekli kostume. Kot je ravnateljica še pojasnila, so učence, ki so nastopali v uvodnem delu prireditve, izbrali učitelji, ki so bili v pripravljalni ekipi, in sicer izmed učencev, katere so v preteklem šolskem letu poučevali in kateri so želeli oziroma so lahko sodelovali glede na načrtovane dopuste staršev; pozorni da so bili tudi na to, da na prireditvi sodeluje čim več učencev in to vseh starosti od najmlajših do najstarejših; v množične prizore (rdeča raketa, e-človek) da so bili vključeni celotni oddelki, prav tako v sklepnem delu prireditve, kjer so na oder prišli (skoraj) vsi učenci šole. Ravnateljica je tudi pojasnila, da so vse učence in njihove starše v mesecu juniju obvestili, da udeležba na prireditvi ni obvezna, da pa jih kljub temu vabijo, da se prireditve udeležijo. Starši mlajših učencev so po navedbah ravnateljice tudi prisostvovali vajam, ki so potekale konec meseca avgusta, in nihče



ni imel pripomb na program prireditve ali kostume. Prireditve sama pa je bila izvedena med počitnicami, torej v pouka prostih dneh.

Kot prvo gre v tej smeri izpostaviti, da je bila uporaba simbolov že prepoznana kot ena izmed oblik udejanjanja pravice do svobode izražanja<sup>1</sup>, pri čemer tudi za ESČP »*izrazna narava razkazovanja nekega predmeta zavisi od okoliščin situacije*«<sup>2</sup> - torej od konteksta. Tudi ESČP je že večkrat izrecno poudarilo nujnost skrbne obravnave konteksta, pri iskanju smiselne ločnice med tistim, kar je sicer lahko bolj ali manj šokantno oziroma prizadejalno, pa vendar še ne takšno, da bi že zapravilo toleranco demokratične družbe – in tistim, čemur slednja več ne gre.<sup>3</sup> In tudi kar se uporabe prav rdeče zvezde kot simbola tiče, želi Varuh najprej spomniti, da je tudi ESČP že prepoznalo 'številne pomene rdeče zvezde'<sup>4</sup>. Ni torej veliko dvoma, da gre tudi v situaciji, kakršna je obravnavana, predvsem napraviti neko 'sprejemljivo oceno relevantnih dejstev'<sup>5</sup>. Dejstvo, da so otroci javno nosili kape z rdečo zvezdo, samo po sebi torej ne more biti dovolj za zaključek o morebitnih kršitvah človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma kakšnih drugih nepravilnosti.

Že obe v pričujoči zadevi vpleteni strani sami sta si bili enotni, da je šlo pri opisanem dogodku z otroki za prireditve ob odprtju nove osnovne šole (pobudnik sam pa ga je npr. označil tudi za '*umetniški prispevek, ali karkoli je to že bilo*'). V tej smeri gre predvsem spomniti na poseben pomen, ki naj bi (tudi v očeh ESČP) v demokratični družbi<sup>6</sup> šel tovrstnim oziroma temu podobnim udejstvovanjem (znan je npr. konkreten primer<sup>7</sup> iz Madžarske, kjer je kazenskopravna zakonodaja inkriminirala uporabo totalitarnih simbolov (tudi izrecno rdeče zvezde) in pri tem sicer tudi že sama izrecno določala, da takšno ravnanje ni kaznivo, »*če je storjeno za namene izobraževanja, znanosti, umetnosti ali v predložitve informacij o zgodovini oziroma sedanjega dogajanja*« - pa je ESČP še tudi v tem prepoznalo nesprejemljivo širino prepovedi uporabe totalitarnih simbolov, češ da ne zahteva dokaza za to, da je konkretno razkazovanje simbola dosegalo raven totalitarne propagande).

Podobno, kot je šlo v eni izmed najbolj znanih zadev pred ESČP v zvezi z 'rdečo zvezdo', »*pritožnikovo odločitev za nošenje rdeče zvezde v javnosti jemati kot njegov način izražanja njegovih političnih prepričanj*«<sup>8</sup> (šlo je za podpredsednika registrirane politične stranke, ki je med demonstracijami v centru mesta, na svojem jopiču nosil peterokrako rdečo zvezdo), je bilo torej tudi v pričujoči zadevi v samem bistvu upoštevati, da se je rdečo zvezdo nosilo v kontekstu prireditve, ki je ob odprtju šole uprizarjala del zgodovine. Takšen kontekst pa, kot nakazano že zgoraj, ne pušča veliko prostora za dvom o tem, ali je bila uporaba simbola sprejemljiva ali ne. Za drugačno stališče pač ne morejo zadostovati sami po sebi le

1 Gledati na primer sodbo ESČP v zadevi Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012; ali pa sodbo v zadevi Murat Vural proti Turčiji z dne 21. 10. 2014, dokončna 21. 1. 2015, v kateri je med drugim navedeno: »*Tudi za nošenje oziroma razkazovanje simbolov se je že razlagalo, da je del spektra oblik izražanja v smislu člena 10 Konvencije.*«

2 Iz sodbe ESČP v zadevi Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012.

3 Gledati na primer sodbo v zadevi Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012; ali pa sodbo v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008..

4 Gledati na primer sodbo v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008: »*Sodišče se zaveda dejstva, da so dobro znane masovne kršitve človekovih pravic pod komunizmom diskreditirale simbolično vrednost rdeče zvezde. Vendar pa se je po mnenju Sodišča ne more razlagati, kot da predstavlja izključno komunistično totalitarno vladavino... Jasno je, da ta zvezda tudi še vedno simbolizira mednarodno gibanje delavcev, ki si prizadeva za bolj pravično družbo, kot tudi nekatere zakonite politične stranke, ki so aktivne v različnih državah članicah.*« O razumevanju simbolov jugoslovanskega komunističnega režima s strani slovenskega ustavnega sodišča pa gledati predvsem točko 15 njegove odločbe številka U-I-109/10-11 z dne 26. 9. 2011.

5 Gledati na primer sodbo zadeve ESČP Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008.

6 Gledati na primer sodbo v zadevi Murat Vural proti Turčiji z dne 21. 10. 2014, dokončna 21. 1. 2015: »*Tisti, ki ustvarjajo, uprizarjajo, distribuirajo ali razstavljajo umetnostna dela, prispevajo k izmenjavi idej in mnenj, kar je ključno za demokratično družbo.*«

7 Gledati sodbo v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008.

8 Iz iste sodbe ESČP, kot navedeno že v gornji opombi pod črto.



'izkušnja države s totalitarnim komunizmom'<sup>9</sup> oziroma 'povezava med prepovedjo rdeče zvezde in preizadejalno, totalitarno ideologijo za njo, kakor koli zoprna že bila'<sup>10</sup>, ali pa morebitna številčnost pritožb čez tovrstne vsebine<sup>11</sup>, kot praviloma<sup>12</sup> tudi ne 'nelagodje pri nekdanjih žrtvah oziroma njihovih sorodnikih'<sup>13</sup>. Upoštevanje zgodovinskega konteksta pri oceni simbolnega izraza okoliščin, povezanih s 'povojnim totalitarnim komunističnim režimom', je jasno razvidno tudi iz stališč<sup>14</sup> najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji. Ne nazadnje pa je tudi že sam pobudnik navajal, da je šlo za 'zgodovinski prikaz' (gledati uvod pričujočega zapisa).

Glede pobudnikovih navedb o 'tisočih, če ne kar sto tisoči umrlih', 'žaljivosti in skrajne nedopustnosti za državljane RS' in 'zlorabi ideoloških razsežnosti', pa gre v prvi vrsti pojasniti še, da podobno kot sam Varuh, tudi ESČP<sup>15</sup> šteje, da ni njegova naloga, da razreši »vprašanje, ki je del razprave med zgodovinarji, o obravnavnih dogodkih in njihovi interpretaciji«<sup>16</sup> (tako se na primer ni spuščalo v razreševanje »vloge, ki jo je Švica dejansko igrala v drugi svetovni vojni, kar je še vedno del razprave med zgodovinarji«<sup>17</sup>) – in to seveda smiselno enako velja tudi glede 'totalitarne ureditve komunizma' na slovenskih tleh, ki jo je omenjal pobudnik.<sup>18</sup> Izpostaviti gre tudi še, da je (tudi že) ESČP prepoznalo, da med strankami EKČP »ni enotnega pristopa k ukrepom za preseganje dediščine nekdanjih komunističnih totalitarnih sistemov«<sup>19</sup>. Tudi 'zgodovinsko razpravo' je že opisalo kot »sfero, v kateri je le malo verjetno, da obstaja kakršna koli gotovost«<sup>20</sup>, oziroma že izrecno prepoznalo, da 'edina zgodovinska resnica' »v zvezi z zgodovinsko razpravo v nobenem primeru ne

9 Iz sodbe ESČP v zadevi Partidul Comunistilor (Nepeceristi) in Ungureanu proti Romuniji, z dne 3. 2. 2005:

»Sodišče je tudi pripravljeno upoštevati zgodovinsko ozadje zadeve pred njim, v tem primeru izkušnjo Romunije s totalitarnim komunizmom pred letom 1989. Vendar pa ugotavlja, da ta kontekst ne more sam po sebi upravičiti potrebe po posegu, še posebej glede na to, da komunistične stranke, ravnajoče po marksistični ideologiji, obstajajo v več državah podpisnicah Konvencije.«; primerjati tudi na primer z navedbami iz sodbe Monnat proti Švici z dne 21. 9. 2006, dokončna 21. 12. 2006: »...Sodišče pripominja, da je na pričujočo zadevo treba gledati v kontekstu javne razprave o vlogi Švice med drugo svetovno vojno.«

10 Iz sodbe v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008: »Glede povezave med prepovedjo rdeče zvezde in prizadejalno, totalitarno ideologijo za njo, kakor koli zoprna že je, ne more biti edini razlog za to, da se jo omeji s kazensko sankcijo.«

11 Iz sodbe ESČP v zadevi Monnat proti Švici z dne 21. 9. 2006, dokončna 21. 12. 2006: »Po mnenju Sodišča dejstvo, da so številni gledalci, ki jih je program vznejevoljil oziroma presenetil, vložili pritožbe, samo po sebi ne predstavljata zadostnega razloga, da bi bilo ukrepanje upravičeno.«

12 Izjemoma bi sicer lahko bilo drugače – na primer, iz sodbe Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012: »V nekaterih državah s travmatično zgodovinsko izkušnjo, primerljivo s tisto v Madžarski, bi lahko prepoved demonstracij – na nek specifičen dan spomina – ki so prizadejalne spomina žrtvam totalitarizma, ki so pomrle na nekem določenem kraju, štela za nujno družbeno potrebo. Potreba po varstvu pravic časti pomorjenih in pietetne pravice njihovih sorodnikov lahko delajo za nujen poseg v pravico do svobode izražanja, in lahko bi bil legitimen, ko določen kraj in čas sicer varovanega izraza očitno spreminja pomen nekega razkazovanja.«

13 Ravno v zvezi z rdečo zvezdo je ESČP že izrecno navedlo sledeče (sodba Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012): »Kot rečeno v kontekstu razkazovanja rdeče zvezde, tj. simbola, ki ga je na Madžarskem uporabljal totalitarni režim, Sodišče lahko sprejme, da utegne razkazovanje simbola, ki je bil vseprisoten med vladavino takšnih režimov, povzročati nelagodje med nekdanjimi žrtvami in njihovimi sorodniki, ki lahko upravičeno dojemajo tovrstno razkazovanje za nespoštljivo. Še vseeno pa je na stališču, da takšni pogledi, kakor koli že razumljivi, ne morejo sami opredeljevati meja svobode izražanja.« Enako se lahko najde navedeno tudi v sodbi zadeve Vajnai proti Madžarski, kjer je v tej smeri nato ESČP še nadaljevalo: »Glede na dobro znana zagotovila Republike Madžarske, tako v pravnem, moralnem in materialnem smislu žrtvam komunizma, takšna čustva ni mogoče šteti za racionalne bojazni.«

14 Gledati predvsem odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-109/10-11 z dne 26. 9. 2011 – na primer: »Poimenovanje ceste po Josipu Brozu Titu namreč ni poimenovanje, ki bi se ohranilo še iz prejšnje ureditve in bi bilo danes le del zgodovine.«

15 Podobno je moč zaslediti na primer tudi v odklonilnem mnenju sodnikov Mijovića in Gyulumyana v zadevi Ždanoka proti Latvijii (sodba Velikega senata z dne 16. 3. 2006); kot primer nacionalnega sodišča s smiselno enakim stališčem pa se lahko primeroma izpostavi Pariško kazensko sodišče in njegovo stališče, »da njegova naloga ni bila v tem, da bi se postavljalo na katero koli stran v zgodovinski polemiki, ki je več kot štirideset let spirala združenja Odpora in podpornike Philippa Pétaina«, oziroma da »se v izogib kakršnega koli dvoma njegove sodbe ne bi smelo umevati kot pritrjujočo enemu izmed argumentov v zgodovinski polemiki« (gledati sodbo ESČP v Lehideux in Isorni proti Franciji z dne 23. 9. 1998).

16 Iz sodbe ESČP v zadevi Lehideux in Isorni proti Franciji z dne 23. 9. 1998; se pa pri tem sicer (na primer) »seveda zaveda, da sistematični teror za konsolidacijo komunistične vladavine v več državah, vključno z Madžarsko, ostaja resna brazgotina v mislih in srcu Evrope« (iz sodbe v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008).

17 Iz sodbe ESČP v zadevi Monnat proti Švici z dne 21. 9. 2006, dokončna 21. 12. 2006.

18 Primerjati pa to sicer še z navedbami iz sodbe ESČP v zadevi Lehideux in Isorni proti Franciji z dne 23. 9. 1998: »Sodišče je na stališču, da ni njegova naloga, da razreši to vprašanje, ki je del razprave med zgodovinarji, o obravnavnih dogodkih in njihovi interpretaciji. Kot takšno ne spada v kategorijo jasno dognanih zgodovinskih dejstev – kot je Holokavst – negacijo katerega oziroma revizionizem bi iz varstva člena 10 odstranjal člen 17.«

19 Iz sodbe ESČP v zadevi Sõro proti Estoniji (22588/08) z dne 3. 9. 2015, dokončna postala 3. 12. 2015.

20 Iz sodbe ESČP v zadevi Monnat proti Švici z dne 21. 9. 2006, dokončna 21. 12. 2006.

obstaja«<sup>21</sup>. Podobno je tudi v točki A Resolucije Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu, npr. izrecno navedeno, da »se zgodovinarji strinjajo, da zgodovinskih dejstev ni mogoče razlagati povsem objektivno« in da »ne obstajajo objektivna zgodovinska poročila«.

Vežano še na pobudnikove navedbe o tem, da bi v konkretnem primeru 'pionirčki' morali odvreči kape z rdečo zvezdo in s tem pokazati, »da smo se leta 1990 odločili za drugačno pot, ki je popolnoma zavrgla totalitarno ureditev komunizma«, Varuh ob vsem do sedaj navedenem dodatno pripominja, da le mnenje nekoga o tem, kako bi morala uprizaritev nečesa nekje potekati, samo po sebi pač ne more biti dovolj za utemeljitev kakšnega pravno upoštevnega očitka nepravilnosti. Glede same državnopravne in vrednostne prekinitve povezave Republike Slovenije z jugoslovanskim komunističnim režimom pa kaže v razmislek ponuditi navedbe ESČP glede sosednje Madžarske<sup>22</sup>, tj. 'države s travmatično zgodovinsko izkušnjo'<sup>23</sup>, vsaj v nekaterih bistvenih pogledih podobno slovenski – oziroma do neke mere tudi povezano z njo. Končno pa gre, ko je govora o časovnem vidiku omenjenih izkušenj iz preteklosti, spomniti tudi na to, da je tudi ESČP že večkrat jasno pripisalo pomen samemu poteku časa - na primer, v zvezi s polemiko glede Philippa Pétaina v Franciji (torej ravno tako okoliščin, povezanih z drugo svetovno vojno in z njo povezanim dogajanjem po njej) je med drugim navedlo: »Sodišče nadalje izpostavlja, da so se dogodki, omenjeni v publikaciji, zgodili pred več kot štiridesetimi leti. Čeprav navedbe, kakršne so tudi avtorjeve, vselej verjetno ponovno odprejo polemike in obudijo spomine preteklega trpljenja, potek časa dela za neustrezno obravnavo takšnih navedb z enako resnostjo po štiridesetih letih, kot pa deset ali dvajset let prej.«<sup>24</sup> Varuh ne vidi razumnega razloga za to, da smiselno enako ne bi veljalo tudi v pričujočem primeru.

Varuh tako ni ugotovil nobene kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma kakšnih drugih nepravilnosti v ravnanju Osnovne šole Danila Lokarja, zaradi katerih bi nadalje posredoval. **Šlo je sicer za javno prireditev, v organizaciji občine in osnovne šole, v katero so bili vpleteni otroci in na kateri se je med drugim uporabljal tudi simbol rdeče zvezde, razkazovanje katerega lahko tudi prizadene določen del javnosti - vendar pa upoštevanje konteksta, v katerem se je to počelo, pokaže, da ni šlo za nekaj, kar v demokratični družbi ne bi smelo biti dopustno.** (1.1-4/2016)

### Izrazi nestrpnosti zaradi približno desetih mladoletnikov brez spremstva v mestu z več deset tisoč prebivalci

Varuh je v letu 2017 večkrat obiskal tudi Dijaški dom Nova Gorica v Novi Gorici, ki ga je Vlada Republike Slovenije s sklepom številka 21400-6/2016/8 z dne 28. 7. 2016 določila kot enega izmed dveh javnih dijaških domov, v katerih da se mladoletnikom brez spremstva (v nadaljevanju: mladoletniki), »ki v Republiki Sloveniji prebivajo nezakonito ali imajo status prosilca za mednarodno zaščito ali status osebe z mednarodno zaščito«, za obdobje od 1. 8. 2016 do 31. 7. 2017, v obliki pilotnega projekta »zagotavlja ustrezna nastanitev«. Ob navedenih priložnostih smo v dijaškem domu tudi opravljali razgovore z mladoletniki. Med eno izmed njih so nekateri od njih med drugim prizadeto izpostavljali, da so po mestu že večkrat zapazili zapisane izraze

21 Sodba ESČP v zadevi Monnat proti Švici z dne 21. 9. 2006, dokončna 21. 12. 2006.

22 Na primer, iz sodbe v zadevi Vajnai proti Madžarski z dne 8. 7. 2008, dokončna 8. 10. 2008: »...skoraj dve desetletji sta minili od tranzicije Madžarske k pluralizmu in država se je izkazala za stabilno demokracijo /.../. Madžarska je postala država članica Evropske unije, po njeni polni integraciji v vrednotni sistem Sveta Evrope in Konvencije. Prav tako ni videti dokazov, ki bi pričali o tem, da obstaja stvarna in sedanja nevarnost kašnega političnega gibanja oziroma stranke, ki bi ponovno vzpostavila komunistično diktaturo.« - temu pa gre pristaviti tudi še navedbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije o naši državi, na primer iz odločbe številka U-I-109/10-11 z dne 26. 9. 2011: »Razliko med prejšnjim totalitarnim režimom in novim sistemom, ki temelji na varstvu individualnih človekovih pravic kakor tudi na svobodnih demokratičnih volitvah, je Ustavno sodišče poudarilo v odločbi št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdIUS VII, 98): »Zaradi bridkih zgodovinskih izkušenj slovenske družbe iz obdobja bivšega komunističnega totalitarnega sistema je v zgodovinsko poslanstvo slovenske ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj, preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema.«

23 Pojem se uporablja na primer v sodbi Fáber proti Madžarski z dne 24. 7. 2012, dokončna 24. 10. 2012; gledati pa tudi opombo pod črto številka 9.

24 Sodba ESČP v zadevi Lehideux in Isorni proti Franciji z dne 23. 9. 1998.

nestrpnosti, kot so »*Refugees not welcome*« in »*Fuck Islam*«. Ko smo se odpravili po mestu, smo tudi sami na poti od dijaškega doma proti znamenitemu mestnemu parku Borov gozdček naleteli na več tovrstnih zapisov na javnih površinah oziroma tamkajšnji komunalni in prometni infrastrukturi ter javni razsvetljavi in to tudi dokumentirali. Mladoletniki so nam sicer povedali, da so že večkrat sami odstranili takšna sporočila. Varuh pa tudi tule poudarja, da je Republika Slovenija med drugim pogodbenica Konvencije o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev (Uradni list FLRJ, MP, št. 7/60, Uradni list SFRJ, MP, št. 15/67, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Ženevska konvencija) in prav tako je na primer po 63. členu URS protiustavno vsakršno spodbujanje k nasilju oziroma vojni, narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. **Varuh meni, da že samo zaradi tega dejstva ne more biti sprejemljivo, da bi kateri koli nosilec javne oblasti oziroma pooblastil na katerem koli območju, nad katerim se raztezajo njegove pristojnosti, lahko toleriral sporočila, kot so v tem zapisu predstavljena.** Zato smo tudi v konkretnem primeru na podlagi 7. člena ZVarCP naslovili na župana Mestne občine Nova Gorica predlog, da v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se v Novi Gorici čim prej odstranilo vsaj sporočila, ki smo jih dokumentirali in jih nekaj primeroma izpostavljam:

- sporočila **REFUGEES NOT WELCOME (Begunci tu niso dobrodošli)** - kar je med drugim v očitnem nasprotju z zavezami iz Ženevske konvencije;
- sporočila **ISLAMISTS NOT WELCOME (Islamisti tu niso dobrodošli)**, kar v mestni občini z okoli 32.000 prebivalci in večino časa z le šestimi ali sedmimi, praviloma pa nikoli več kot 10, mladoletniki v dijaškem domu, med drugim lahko implicitno sporoča pripadnikom te ranljive in maloštevilčne kategorije, da tukajšnje okolje njihovo identiteto enači z islamsko militantnostjo oziroma fundamentalizmom;
- sporočilo **FUCK ISLAM (Jebeš islam)**, saj gre za vulgarni izraz verske nestrpnosti.

Odziv na Varuhov predlog je bil hvale vreden. Mestna občina Nova Gorica se je namreč nemudoma odzvala in se dogovorila s koncesionarjem za urejanje mestnih javnih površin, da njegovi delavci na podlagi dodatnega naročila nalepke oziroma zapise z izraženo nestrpnostjo odstranijo. O tem, da je bilo to res storjeno, smo se prepričali tudi sami, ko smo naslednjič ponovno prišli v mesto.

### Pohvalno delo(vanje) varuhinje pravic gledalcev in poslušalcev

Nadaljujemo lahko še z enim zaznanim primerom dobre prakse. Potem, ko smo se obrnili na varuhinjo pravic gledalcev in poslušalcev Radiotelevizije Slovenija, ker je eden izmed pobudnikov je zatrjeval, da z njene strani ni prejel odgovora na svoj dopis, smo lahko ugotovili, da ga je dejansko prejela ter nanj tudi že odgovorila, in to znotraj roka 20-ih delovnih dni, ki ga določa 13. člen Pravilnika o delovanju varuha pravic gledalcev in poslušalcev RTV Slovenija. Zagotovila nam je tudi, da odgovarja na vse odzive javnosti, ki prispejo v njeno pisarno in da kljub velikemu številu odzivov (npr. 110 v septembru 2017), kljub njihovi raznovrstnosti in kljub njenemu miniaturnemu aparatu (tajnica in od junija pomočnica), uporabniki vsebin RTV Slovenija odgovore in pojasnila prejmejo v najkrajšem možnem času. Tako smo šteli, da so se udejanjila priporočila Varuha iz letnega poročila za leto 2012 (str. 26) ter letnega poročila za leto 2013 (str. 28), ki so se nanašala na delovanje varuha pravic gledalcev in poslušalcev.

Prepričali pa smo se lahko tudi o kakovosti odgovora varuhinje pravic gledalcev in poslušalcev pobudniku, saj nam ga je predložila in je sklepno vseboval tudi mnenje o obstoju zatrjevane kršitve pravic gledalcev in poslušalcev. (1.2-29/2017).



Mestna občina (konkretno Nova Gorica) se je nemudoma odzvala na Varuhov predlog in poskrbela, da so bila sporočila z izrazi nestrpnosti hitro odstranjena.



Videti je, da so se udejanjila priporočila Varuha iz preteklih let glede delovanja varuha pravic gledalcev in poslušalcev.

## Te inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem pravice do popravka pomanjkljiv?

V eni izmed obravnavanih zadev je pobudnikov problematiziral neukrepanje Inšpektorata Republike Slovenije za kulturo in medije (v nadaljevanju: IRSKM) v zvezi z njegovo prijavo zoper časopisno podjetje, ki ni objavilo njegovega popravka, niti ni njegove objave zavrnilo v skladu z določbo devetega odstavka 27. člena ZMed. V tej zvezi je Varuh na IRSKM naslovil dve poizvedbi.

Tudi inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem pravice do popravka mora imeti svoj smisel, če že obstaja.



2.1 USTAVNE PRAVICE

V prvi poizvedbi smo izpostavili, da nas ne prepriča obrazložitev IRSKM, zakaj na podlagi prijave pobudnika ni bil uveden postopek inšpekcijskega nadzora. ZMed v devetem odstavku 27. člena namreč določa: *»V primeru, da odgovorni urednik zavrne objavo popravka, mora svojo odločitev pisno obrazložiti. V svoji obrazložitvi mora jasno in nedvoumno navesti, katere navedbe v popravku so razlog za zavrnitev objave.«* Menili smo, da bi bila zavrnitev objave popravka, ki jo je prejel pobudnik s strani časopisne hiše, lahko v nasprotju z navedeno določbo, in sicer 1.) ker je ni podal odgovorni urednik, pač pa njegov namestnik; 2.) ker odločitev o zavrnitvi ni jasno in nedvoumno obrazložena; 3.) ker v obrazložitvi ni jasno in nedvoumno naveden zavrnitveni razlog po 31. členu ZMed ter 4.) ker v obrazložitvi niso navedene navedbe, ki so bile razlog za zavrnitev objave. Iz uradnega zaznamka, ki je bil priložen obvestilu pobudniku o odločitvi inšpektorata, tudi ni bilo razvidno, da bi se inšpektor do teh okoliščin opredelil, zato smo ga pozvali, naj to stori. Poleg tega pa je inšpektorat v omenjenem uradnem zaznamku navedel še, da *»presojanje utemeljenosti ali neutemeljenosti zavrnitvenih razlogov s strani odgovornega urednika ni v pristojnosti inšpektorata, saj bi s tem inšpektorat presojal oz. ugotavljal o obstoju ali ne obstoju pravice do popravka ali odgovora v konkretnem primeru, ki pa je v izključni pristojnosti sodišča in se ugotavlja v sodnem postopku, na kar napotujejo določbe 33. člena ZMed.«* Zanimalo nas je, na katerem predpisu inšpektorat utemeljuje to navedbo, saj iz določbe 148. a člena ZMed (*»Z globo od 2.100 do 62.600 evrov se kaznuje za prekršek izdajatelj, če odgovorni urednik ne objavi popravka, ki ga je prejel v zakonitem roku, na predpisan način in v predpisanem roku, ali ga ni zavrnil v skladu z določbami tega zakona (27. in 31. člen)«*) izrecno izhaja, da se pristojnost nanaša na vse določbe 27. in 31. člena.

IRSKM se je na vprašanja Varuha odzval s sklicevanjem na 4. člen ZIN, ki inšpektorju podeljuje samostojnost pri opravljanju inšpekcijskega nadzora. Pojasnil je, da je bil v luči samostojnosti voden oziroma v konkretnem primeru neveden tudi predmetni inšpekcijski postopek. Glede te odločitve se je v celoti ponovno skliceval na obrazložitev iz uradnega zaznamka, ki je bil priložen obvestilu pobudniku o odločitvi inšpektorata, do konkretnih štirih vprašanj Varuha pa se ni opredelil. V odgovoru Varuhu je inšpektorat tudi navedel: *»V utemeljenost oziroma neutemeljenost zavrnitvenih razlogov pa se inšpektorat, kot že utemeljeno v navedenem uradnem zaznamku, ne spušča, saj bi s tem v nasprotju s 6. členom ZMed posegal v programske vsebine posameznega medija in svobodo izražanja medija, ter avtonomnost pri ustvarjanju programskih vsebin posameznega medija, na katerem temelji dejavnost medijev.«*

V drugi poizvedbi smo IRSKM pritrdili, da je inšpektor pri svojem delu samostojen, vendar ob tem opozorili, da je ta samostojnost vezana na okvir pooblastil inšpektorja (4. člen ZIN), poleg tega pa je pri opravljanju nalog vezan na zakone: konkretno na ZIN (kot je to določeno v 1. členu ZIN), na posebne zakone (kot to določa prvi odstavek 3. člena ZIN) ter na ZUP, kot to določa drugi odstavek 3. člena ZIN. Pomembno načelo, ki izhaja iz ZUP (6. člen), in velja tudi za inšpektorje, je načelo zakonitosti, ki pomeni, da organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Podobno izhaja že iz drugega odstavka 120. člena URS: *»Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«* Poudarili smo, da je zakonodajalec z določbo 148. a člena zelo jasno in nedvoumno inšpektorja pooblastil za nadzor nad izvajanjem uresničevanja pravice do popravka, izrecno tudi za nadzor nad izvajanjem vseh določb 27. in 31. člena ZMed. S to določbo je zakonodajalec že sam opravil tehtanje med svoboščino iz 39. in pravico iz 40. člena URS, zato se kaže za nesprejemljivo in v nasprotju z načelom zakonitosti sklicevanje IRSKM, da določenih pooblastil in nalog, ki mu jih nalaga 148.a člen

ZMed, ne opravlja, ker meni, da bi njegovo ravnanje pomenilo poseg v svobodo izražanja in avtonomijo medijev.

Tako smo IRSKM ponovno predlagali, da se v skladu s svojimi pooblastili opredeli do zgoraj izpostavljenih štirih pomanjkljivosti iz zavrnitve pobudnikovega popravka. Poleg tega nas je še zanimalo, koliko prijav kršitev pravice do popravka v medijih je IRSKM prejel v letih 2016 in 2017, koliko inšpekcijskih postopkov je bilo na tej podlagi uvedenih, kakšne so bile ugotovitve inšpektorata v teh zadevah ter koliko glob je bilo izrečenih na podlagi 148.a člena ZMed.

Inšpektorat se ponovno ni opredelil do izpostavljenih štirih domnevnih nepravilnosti iz zavrnitve pobudnikovega popravka. V zvezi s tem se je skliceval na svoje pretekle odgovore. Odgovorili so še, da so v letih 2016 in 2017 prejeli skupno 19 prijav, ki so se nanašale na domnevno kršitev pravice do popravka ali odgovora. Na podlagi teh prijav do konca januarja 2018 ni bil uveden noben postopek inšpekcijskega nadzora, saj z izjemo prijave pobudnika, doslej še nobena prijava sploh ni bila obravnavana. Inšpektorat je navedel, da so razlogi za to v kadrovske podhranjenosti ter v ogromnem številu prijav, ki zahtevajo prioriteto obravnavo.

Tudi iz Letnega poročila IRSKM za leto 2015 je razvidna skromna praksa inšpektorata na tem področju. V poročilu je navedeno, da je bilo v letu 2015 obravnavanih *»tudi nekaj prijav v zvezi s pravico do popravka ali odgovora v medijih«*, vendar pa v nobenem primeru ni bil uveden inšpekcijski postopek. S strani 17 omenjenega poročila je celo razbrati, da se IRSKM zavzema za ukinitev pristojnosti, ki mu jih podeljuje 148. a člen ZMed, ter *»da naj bodo posegi v pravice, storjeni prek medijev, tako v izključni pristojnosti sodišč«*.

**Kaže se torej zelo skromno opravljanje nalog IRSKM na področju nadzora nad uresničevanjem pravice do popravka** in vzbuja dvome o zakonitosti njegovega delovanja na tem področju. Tudi iz obravnave konkretnega primera je razvidno, da je inšpektorat obravnavo prijave pobudnika želel zaključiti čim hitreje, ne da bi pri tem ocenil, ali je zavrnitev objave popravka dejansko vsebovala vse ključne sestavine, kot jih določa deveti odstavek 27. člena ZMed. Tega inšpektorat ni storil niti na podlagi predloga Varuha, do česar smo še posebej kritični. **Dejstvo, da se posamezni inšpektor ne opredeli do zatrjevane kršitve in da svoja pooblastila razlaga na način, da oži pristojnosti, ki mu jih nalaga zakon, ne more soditi v okvir njegove samostojnosti, o kateri govori 4. člen ZIN** in na katero se sklicuje inšpektorat. Takšno ravnanje prej predstavlja njegovo samovoljo oziroma arbitrarnost. (1.2-28/2017).

Kaže se skromno opravljanje nalog IRSKM na področju nadzora nad uresničevanjem pravice do popravka.



Lokalna skupnost (konkretno Mestna občina Celje) se je držala Varuhu danega zagotovila in poskrbela za predložitev sprememb spornega odloka na sejo mestnega sveta, ki je nato spremembe glede rabe javnih površin res tudi sprejel, s čimer je bila kršitev pravice do zbiranja in združevanja iz ustavnega kataloga človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na katero je opozoril Varuh, tudi odpravljena.

### 2.1.3 Zbiranje in združevanje

V tem podpoglavju se gre najprej navezati na stran 79 lanskega letnega poročila, kjer smo poročali o obravnavi zadeve glede organizacije javnega shoda na javni površini brez soglasja lastnika. Pri tem smo izpostavili, da je Varuh na Mestno občino Celje naslovil mnenje, da Odlok o rabi javnih površin v Mestni občini Celje ni usklajen s tretjim odstavkom 14. člena ZJZ, ki določa, da soglasje lastnice ali lastnika oziroma upravljavke ali upravljavca zemljišča oziroma prostora ni potrebno, če se organizira shod na javni površini, ki ima značaj grajenega javnega dobra in je namenjena zbiranju ljudi in njeni prosti uporabi, izvedba shoda pa ni v nasprotju z njenim namenom, ter da to predstavlja kršitev pravice do zbiranja in združevanja iz 42. člena URS. Navedena mestna občina se nam je odzvala z zavezo, da bo na naslednjo sejo mestnega sveta predložila spremembo spornega odloka, s katero se bo ta uskladil z določbami ZJZ. Tokrat pa lahko tudi že poročamo, da je mestni svet Mestne občine Celje na 17. redni seji dne 7. 2. 2017 res tudi sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvi Odloka o rabi javnih površin, s čimer je bila ugotovljena kršitev odpravljena (1.3-8/2016).



## Diskriminatorna določba statuta društva

Sicer pa želimo v pričujočem podpoglavju poročati še o zadevi, v kateri smo obravnavali diskriminatorno določbo statuta enega izmed društev. Na nas se je obrnil pobudnik, ki je trdil, da UE Ljubljana krši načelo enakih možnosti, in sicer s tem, da je dovolila vpis spremembe temeljnega akta Društva kolesarskih sodnikov Slovenije (v nadaljevanju: DKSS) v register društev, ki uveljavlja starostno omejitev za podeljevanje licence sodnikom, starejšim od 70 let (sprememba 10. člena statuta DKSS). Pobudnik je navedbe ste podprl z mnenjem Zagovornika načela enakosti, iz katerega med drugim izhaja, da gre v obravnavani zadevi »za sum kršitve pravice do enakega obravnavanja pri dostopu do posebne oblike dela oz. v zvezi z delom.«



Upravna enota ni preverila skladnosti spremembe temeljnega akta društva z varstvom pred diskriminacijo.

Po preučitvi odločbe UE Ljubljana, s katero je ta dovolila vpis spremembe temeljnega akta DKSS v register društev, se je Varuh odločil predlagati MNZ, da oceni, ali je ne bi šlo razveljaviti po nadzorstveni pravici, ker je bil z njo očitno prekršen materialni predpis. Menili smo namreč, da določba 10. člena temeljnega akta DKSS predstavlja diskriminacijo na podlagi starosti in je zaradi tega v nasprotju s pravnim redom Republike Slovenije – konkretno z določbo drugega odstavka 4. člena ZVarD. Po našem mnenju bi namreč morala UE v postopku registracije spremembe vlagatelj na to opozoriti in mu določiti rok, v katerem mora uskladiti temeljni akt z določbami o varstvu pred diskriminacijo.

Pri tem smo v svojem mnenju argumentirali, da UE v sporni odločbi, pravnih podlag, ki urejajo varstvo pred diskriminacijo (ZVarD in 14. člen URS), sploh ne omenja, čeprav je bila nanje vsaj z mnenjem Zagovornika načela enakosti izrecno opozorjena; da UE v zvezi s presojo skladnosti temeljnega akta z ZDru-1 ter pravnim redom Republike Slovenije očitno meni, da upravni organ te presoje ne more opraviti glede »pravil samega delovanja društva«, vendar pa za takšno stališče ni zadostne pravne podlage; in da UE v sporni odločbi zmotno ugotavlja, da naj bi bila »vsem članom društva, ob upoštevanju različnosti (odvisno od njihovega interesa ali njihovih zmožnosti ter postavljenih pravil), dana enaka možnost pri udeleževanju članov pri dejavnostih društva«, saj iz določbe 10. člena temeljnega akta DKSS nedvomno izhaja, da člani društva po dopolnjenem 70 letu starosti ne morejo pridobiti licence za sojenje na kolesarskih tekmah in so torej možnosti njihovega udeleževanja odvisne od njihove starosti, kar pa predstavlja neposredno diskriminacijo na podlagi starosti (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Kot dodatni argument, da pravila o starostni omejitvi za športne sodnike pomenijo diskriminacijo, pa smo navedli še dve primerljivi odločitvi, ki se nanašata na delovanje športnih sodnikov, in sicer odločitev belgijskega delovnega sodišča številka A.R. 62733/03 z dne 2. 12. 2005 ter skoraj deset let mlajšo odločitev Mednarodne nogometne zveze (FIFA) z dne 31. 7. 2015, da umakne dotlej veljavno starostno omejitev 45 let za mednarodne nogometne sodnike (oba izpostavljeni primera se sicer nanašata na nogometne sodnike, vendar se njihove naloge oziroma telesna pripravljenost ne kažejo za manj zahtevne, kvečjemu nasprotno - kolesarski sodnik namreč svoje delo opravlja na motorju, v avtu (v obeh primerih kot sovoznik) ali statično v cilju). Varuh tako meni, da omejitve za delo kolesarskih sodnikov ne bi smele temeljiti na starosti kot taki, pač pa na oceni njihovih psihofizičnih sposobnosti, saj le ta pomeni objektivno merilo, ki lahko predstavlja bistveno in odločilno poklicno zahtevo (drugi odstavek 13. člena ZVarD).

Vendar pa MNZ našemu zgoraj omenjenemu predlogi ni sledilo, češ da ni razlogov, da bi po nadzorstveni pravici odpravili sporno odločbo UE. Pojasnjevali so, da so dodatno preučili temeljni akt DKSS ter na podlagi tega ugotovili, da licence za kolesarskega sodnika ne podeljuje DKSS, temveč Kolesarska zveza Slovenije. Naslovno ministrstvo je zato mnenja, da mora pogoje, ki jih mora oseba izpolnjevati za pridobitev licence za kolesarskega sodnika, določiti Kolesarska zveza Slovenije in ne DKSS, ki bi navedene pogoje lahko zgolj povzelo v svoj temeljni akt, ne pa tudi samo določilo, saj bi se s tem poseglo v področje, za katero društvo ni pristojno. Po njihovem bi bilo morebitno diskriminatornost pogojev glede pridobitve licence za kolesarskega sodnika potrebno izpodbijati v aktu, ki te pogoje neposredno določa (npr. Pravilnik Kolesarske zveze Slovenije, če ta obstaja). Vendar pa gre v



tej zvezi predvsem **poudariti, da je Varuh v obravnavanem primeru izpostavljaj sporno ravnanje UE, ki ni preverila skladnosti spremembe temeljnega akta DKSS z varstvom pred diskriminacijo, nismo pa posebej problematizirali samega postopka izdaje licence za kolesarskega sodnika** (glede tega postopka je pobudnik sicer povedal, da se licenco lahko pridobi le ob soglasju DKSS, torej določba 10. člena temeljnega akta zanj **tudi dejansko predstavlja oviro** v postopku pridobitve licence za kolesarskega sodnika).


Poleg sklicevanja na pristojnost Kolesarske zveze Slovenije za podeljevanje licenc za kolesarskega sodnika je MNZ v nadaljevanju svojega odziva vendarle opravilo tudi oceno sporne spremembe temeljnega akta DKSS, za primer, kot je navedlo, »*da so navedeni pogoji oziroma starostna meja za kolesarskega sodnika dejansko določeni le z 10. členom temeljnega akta Društva kolesarskih sodnikov*«. Pri tem je ocenilo, da sprememba ni v nasprotju z načelom enakopravnosti, svojo odločitev pa oprlo na načelo samostojnosti društev, na pravila Mednarodne kolesarske zveze ter na siceršnjo enakopravnost članov DKSS, ki so starejši od 70 let. **Tudi ti razlogi Varuha ne prepričajo**, saj mora imeti vsako, četudi v načelu samostojno združenje, temeljni akt, ki mora biti v skladu z ZDru-1 in s pravnim redom Republike Slovenije (4. člen ZDru-1). **Varstvo pred diskriminacijo, ki obsega tudi za konkretni primer relevantno prepoved neupravičenega neenakega obravnavanja članov društva na podlagi njihove starosti (drugi odstavek 4. člena ZVarD), je pomemben del pravnega reda Republike Slovenije**, ki ga UE pri ugotavljanju skladnosti temeljnega akta DKSS s pravnim redom ne bi smela prezreti. Žal se tudi MNZ v odzivu na predlog Varuha do zatrevane diskriminacije ter obsega varstva pred diskriminacijo ni opredelilo - v obrazložitvi odločitve ministrstva 14. člen URS in ZVarD sploh nista bila omenjena. Izjeme od prepovedi diskriminacije so navedene v 13. členu ZVarD, vendar pa naslovno ministrstvo v svojem odgovoru tudi smiselno ni navedlo okoliščin, ki bi v konkretnem primeru utemeljevale izjemo od prepovedi diskriminacije. **Varstvo pred diskriminacijo namreč ne more biti izključeno na podlagi splošne določbe o samostojnosti društev, niti na podlagi pravil mednarodnih združenj**, ali na podlagi dejstva, »*da imajo člani Društva kolesarskih sodnikov Slovenije, ki so starejši od 70 let, vse pravice iz naslova članstva, razen pridobiti licenco za kolesarskega sodnika pri Kolesarski zvezi Slovenije*«.

Sklepno **Varuh zato vztraja na stališču, da je statut DKSS zaradi določbe 10. člena, ki predstavlja diskriminacijo oseb, starejših od 70 let, pri dostopu do posebne oblike dela, v nasprotju z določbo 4. člena ZDru-1**. Pobudniku pa smo predlagali, naj razmisli, ali ne bi šlo navkljub sporni določbi statuta DKSS najprej vložiti zahtevek za izdajo licence za kolesarskega sodnika - saj bo tako imel, če bi mu ga zavrnili, ali pa o njem ne bi odločili, za varstvo svojih pravic najprej na voljo najprej notranje pritožbene poti (14. člen ZDru-1), nato pa tudi možnost sodnega varstva, vključno s tistim, pred diskriminacijo (1.3-2/2017).

## 2.1.4 Volilna pravica

V lanskem letnem poročilu je Varuh na strani 82 podal priporočilo, da se volilna zakonodaja dopolni tako, da bo tudi osebam, ki jim je kasneje kot deset dni pred dnem glasovanja nepredvideno odvzeta prostost oziroma so sprejete na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda (na primer priporniki, osebe v oddelku pod posebnim nadzorom v psihiatrični bolnišnici,...), omogočeno učinkovito uresničevanje volilne pravice. Na to Varuhovo priporočilo se je v odzivnem poročilu Vlade na 22. redno letno poročilo Varuha odzvalo MJU (številka 07002-1/2017/25 z dne 27. 7. 2017, str. 69), s pojasnilom, da je Vlada že leta 2011 sprejela predlog novele ZVDZ (EVA 2009-3111-0027), ki je vseboval tudi potrebno rešitev (po kateri bi volilni odbor z volišča na dan glasovanja obiskal volivca, ki ga je policija pridržala, mu je na podlagi odločbe sodišča odvzeta prostost, je v zavodu za prestajanje kazni, v bolnišnicah ali v socialnovarstvenem zavodu za institucionalno varstvo, pod pogojem, da je bil volivec v teh prostorih nameščen po roku, v katerem je mogoče zahtevati glasovanje po pošti iz Slovenije) in da je enak predlog rešitev

vseboval tudi predlog novele ZVDZ iz leta 2015 (EPA 483-VII), ki so ga v zakonodajni postopek vložili poslanci Državnega zbora - vendar pa je bil zakonodajni postopek za oba predloga novel iz leta 2011 (na 29. seji 16. 6. 2011) in 2015 (na 25. seji 15. 12. 2016) neuspešno končan. Poročali smo tudi že (str. 83 lanskega letnega poročila) o predvidevanju MJU, da bo potrebna novela sprejeta še v letu 2016, vendar se po obravnavi v Državnem zboru potem spet ni zgodilo. Leta 2017 pa je bila sicer sprejeta novela ZVDZ-C (EPA 1806-VII), vendar pa naj bi bil njen namen predvsem implementirati dve odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije (številka U-I-156/11-29 z dne 10. 4. 2014 in številka U-I-7/07-22 z dne 7. 6. 2007) in posledično sploh ni naslavljala problematike na katero opozarja Varuh.



Država se v zdaj že več kot pol desetletja ni ustrezno odzvala na (tudi z njene strani) prepoznano pomanjkljivost zakonodaje, ki ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja.

MJU je v zgoraj omenjenem odzivu na Varuhovo lansko priporočilo zaključilo, da bodo v primeru priprave novele ZVDZ z njihove strani izpostavljeno pravno praznino poskusili odpraviti. Varuh meni, da takšen odziv države na prepoznano pomanjkljivost ne more biti zadosten in s tem sprejemljiv - ne nazadnje mineva zdaj že krepko več kot pol desetletja, odkar se jo je skušalo prvič sanirati in če bo šlo tako naprej, bo kmalu mogoče govoriti že o skoraj desetletju takšnega za pravno državo nedopustnega stanja. Varuh ponavlja, da gre za poseg v aktivno volilno pravico brez ustrezne pravne podlage - namreč, čeprav nekemu volilna pravica ni bila odvzeta, dejansko ne more glasovati, razlog za takšno kršitev volilne pravice pa je sistemski. **Varuh je še vedno na stališču, da bi morala volilna zakonodaja tudi tem osebam zagotavljati učinkovito uresničevanje volilne pravice in da so zato nujne čim prejšnje tozadevne spremembe volilne zakonodaje. Varuh zato tudi ponavlja predlog oblastem, da naredijo vse, da bo do tovrstnih ustreznih sprememb čim prej res tudi prišlo.**

Prav tako je Varuh že v letnem poročilu za leto 2016 pisal o primeru kršitev pravic pobudnikov do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena URS v povezavi s problematiko sklica sej delovnih teles občinskega sveta (primera 1.5-1/2016 in 1.5-3/2016). Podobno zadevo smo obravnavali tudi v letu 2017, saj se je na naš naslov obrnil predsednik Statutarno pravne komisije občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki z navedbo, da je želel sklicati sejo, v zvezi s čimer se je s prošnjo za pomoč pri sklicu dvakrat obrnil na občino, vendar se naj ta ne bi bila odzvala.

Po pojasnilih navedene občine v tokratnem odgovoru na Varuhovo poizvedbo naj bi šlo v obravnavanem primeru za izigravanje pooblastil in pristojnosti občinskega svetnika ter posledično za neutemeljeno porabo javnih sredstev, predlagana točka dnevnega reda glede na datum sklica seje pa naj bi bila tudi brezpredmetna, saj bi moral pobudnik predloge proračuna za leti 2017/2018 v skladu z določili Poslovnika Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki predložiti že enajst dni prej. Pristavili so še, da pobudnik sklicuje tudi po tri seje na dan s polurnim zamikom, ter tudi priložili evidenco sej občinskega sveta, iz katere naj bi izhajala neaktivnost pobudnika v občinskem svetu.

Varuh se je odzval s ponovitvijo stališča iz zgoraj navedenih zadev iz preteklega leta, in sicer, da prvi odstavek 62. člena že omenjenega poslovnika jasno določa, da seje delovnega telesa sklicuje njegov predsednik, hkrati pa niti v tem poslovniku, niti v statutu ali zakonodaji ni zaslediti pravne podlage, ki bi občinski upravi ali njenemu direktorju oziroma županu dajala pristojnost zavrniti sklic seje delovnega telesa, ki jo predlaga predsednik delovnega telesa.

Glede argumentov občine, da naj bi šlo v obravnavanem primeru za izigravanje pooblastil in pristojnosti občinskega svetnika, smo ji načelno lahko pritrdili, da je pri izvrševanju vsake pravice (vsaj teoretično) možna tudi njena zloraba in pri tem spomnili na nekatera stališča glede razlage koncepta zlorabe pravice, izoblikovana v pravni praksi (npr. odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-85/16, Up-398/16; ali pa odločba Informacijskega pooblaščenca številka 090-117/2012/3 z dne 20. 6. 2012). Vendar pa v konkretnem primeru po našem mnenju (še) niso bile izkazane okoliščine, ki bi utemeljevale zlorabo pravice. Izpostavljeno nesodelovanje pobudnika na sejah občinskega sveta je sicer lahko indic, ki nakazuje na določeno držo pobudnika, ni pa (že) zadosten dokaz o uporabi pravice do



**7. Varuh priporoča, da se sprejmejo ukrepi za dopolnitev zakonodaje, ki zdaj ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, niti ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti.**

sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v nasprotju z njenim namenom. Enako velja tudi za sklicevanje več sej na isti dan. Ob vsem skupaj pa iz predlaganega dnevnega reda navedene komisije občinskega sveta tudi ni izhajalo, kot je občina sicer navedla v svojem dopisu, da je bil namen predlagane točke dnevnega reda obravnava popravkov in dopolnitev predloga proračuna za leti 2017/2018 - pač pa razprava o zavrnitvi predlogov sklepov, s strani pobudnika podanih na 12. redni seji občinskega sveta ter s tem vprašanjem povezana razlaga poslovnika.

Glede na navedeno smo ocenili, da je ravnanje Občine Kostanjevica na Krki pomenilo kršitev pravice pobudnika do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena URS in predlagali, da pobudnika pisno povabi k predlogu novega datuma za sklic seje Statutarno pravne komisije in da mu direktorica občinske uprave v tej zvezi nudi vso pomoč, po drugem odstavku 53. člena Poslovnika Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki. Slednja je nato predlog Varuha tudi upoštevala (1.5-1/2017).

## 2.1.5 Varstvo osebnih podatkov

Tudi na sicer posebnem področju varstva osebnih podatkov Varuh (skladno s prvim odstavkom 59. člena ZVOP-1) lahko opravlja svoje naloge le v razmerju do državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, ali pa nosilcev javnih pooblastil, in to v skladu z ZVarCP. Zaradi slednjega tudi na tem področju praviloma (ob)velja subsidiarnost Varuhovega posredovanja. Čeprav se tako obravnava večine tovrstnih zadev pri nas zaključijo s pojasnili glede še neizkoriščenih pravnih sredstev, ki jih pravni red prizadetim ponuja v upravno oziroma sodno varstvo relevantnih pravic, pa **Varuhova vsakoletna preostala praksa na tem področju jasno kaže, da je tudi sam pomemben garant, ki mu iz leta v leto uspeva pomembno doprinesati k zagotavljanju varstva osebnih podatkov v državi.** Zato se tudi že v prvotno besedilo ZVOP-1 vključena določba, da »Varuh v svojem letnem poročilu poroča državnemu zboru o ugotovitvah, predlogih in priporočilih ter o stanju na področju varstva osebnih podatkov« (60. člen), ne zdi nič manj aktualna kot leta 2004, ko je zakonodajalec v poglavje o sodelovanju in zunanjem nadzoru na področju varstva osebnih podatkov, Varuha tudi izrecno (in kot prvega) umestil.

Po izkušenem v letu 2017 lahko Varuh glede varstva osebnih podatkov na najbolj splošni ravni poda ugotovitev, da sta med ljudmi najbolj vznemirjali predvsem dve novi okoliščini: prva je bila sprejem novele ZNPPol-A (kot tak), druga pa začetek veljavnosti Uredbe (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 in s tem povezana praksa predvsem bank in pošt.

### **Po mnenju Varuha je nova policijska zakonodaja glede možnosti obdelave podatkov vsaj v nekaterih pogledih v nasprotju z ustavnimi in konvencijskimi standardi varstva zasebnosti**

Državni zbor Republike Slovenije je na seji dne 17. 2. 2017 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol-A), ki je bil nato po 25. 2. 2017 izdanem ukazu Predsednika Republike Slovenije objavljen v Uradnem listu RS, številka 10 z dne 27. 2. 2017. Varuh je še pred koncem medresorskega usklajevanja podal nekatere pripombe na predlog navedene novele (v zvezi z njo gledati tudi podpoglavje 2.5.4 Zakon o nalogah in pooblastilih policije na strani 189 Letnega poročila Varuha za leto 2015) in med drugim tudi posebej opozoril na že podane pripombe Informacijskega pooblaščenca, ter predlagal, da se (tudi) do njih opredeli oziroma se jih upošteva v nadaljevanju postopka priprave zakonskega besedila. V samem zakonodajnem postopku je bila do številnih vidikov kritična tudi sama Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora Republike Slovenije (v tej zvezi gledati npr. mnenje številka 210-01/16-17 z dne 12. 1. 2017 (EPA: 1567 - VII), Varuh pa je tudi po sprejemu ZNPPol-A v parlamentu, prejel poziv Skupine za varnost državljanov (ki zase navaja, da je »pobuda civilne družbe, ki želi zaščititi državljane pred posledicami represivnih zakonov, ki jih sprejema vlada«), da pred ustavnim



Tudi po stališču ESČP je pri spoprijemanju z novimi komunikacijskimi tehnologijami, ki omogočajo hranjenje in reproduciranje osebnih podatkov, nujna povečana pozornost pri varovanju zasebnega življenja - razvoj metod nadzora z najnovejšimi tehnologijami pa naj bi spremljal simultani razvoj pravnih varovalk.

sodiščem izpodbija omenjeni zakon, pa tudi predlog informacijske pooblaščenke, da razmislimo o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti.

Ureditev, ki se je uveljavila z ZNPPol-A, smo podrobno preučili. Ob tem smo upoštevali tudi stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), kot je npr., da je povečana pozornost pri varovanju zasebnega življenja nujna pri spoprijemanju z novimi komunikacijskimi tehnologijami, ki omogočajo hranjenje in reproduciranje osebnih podatkov; ali pa, da mora razvoj metod nadzora z najnovejšimi tehnologijami spremljati simultani razvoj pravnih varovalk; in tudi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, kot je npr. tisto, da ko gre za obdelavo osebnih podatkov za namene policijskega dela, mora zakonodajalec še posebej skrbno pretehtati težo ukrepa, s katerim brez privolitve posameznika posega v občutljivo območje njegove zasebnosti. Naposled smo se odločili, da skladno s 23.a členom ZUstS vložimo zahtevo za oceno ustavnosti, pri čemer smo se ZNPPol odločili izpodbijati v treh glavnih smereh: v zvezi z optično prepoznavo registrskih tablic, v zvezi z uporabo brezpilotnih zrakoplovov in v zvezi s podatki o letalskih potnikih.

Skladno z 41. členom ZNPPol-A se je v ZNPPol za tretjim odstavkom 113. člena dodalo nov četrti odstavek, glaseč: »Zaradi ugotavljanja pogojev za udeležbo voznika in vozila v cestnem prometu ter iskanja oseb in predmetov smejo policisti na ali v vozilih policije uporabljati tudi tehnična sredstva za optično prepoznavo registrskih tablic. Navedena tehnična sredstva se morajo uporabljati na način, ki ne omogoča množičnega nadzora in obrazne prepoznave.« S tehničnimi sredstvi za optično prepoznavo registrskih tablic se med drugim fotografira registrsko tablico, znaki na njej so podvrženi optični prepoznavi, tako prepoznano kombinacijo se primerja s podatki v želeni bazi, sistem pa lahko nato še opozori na morebitno ujemanje parametrov (tj. da so znaki s fotografirane registrske tablice enaki tistim iz izbrane baze – t.i. 'zadetek'). Tehnologija je zmožna takojšnje izvedbe opisanega procesa. Stališče Varuha je, da izpostavljeni četrti odstavek 113. člena ZNPPol prekomerno posega v pravico iz 38. člena URS, ker koristi z njim zasledovanega cilja niso v sorazmerju z množičnostjo posegov v navedeno človekovo pravico, do katerih lahko pri izvrševanju nadzora, ki ga z navedeno tehnologijo omogoča, dejansko prihaja. Dejansko torej, tak kot je, policiji omogoča množičen nadzor, ne da bi bile pri tem zanj izkazane še sorazmerne legitimne koristi družbe. Gre za uporabo zmogljive tehnologije, ki jo bodo policisti smeli uporabljati na ali v vseh vozilih policije. Izpostavljeni odstavek sicer res določa, da se množičnega nadzora s tehničnimi sredstvi za optično prepoznavo registrskih tablic naj ne bi omogočalo, vendar pa zakon pojma 'množičnega nadzora' nikjer ne opredeljuje. Na podlagi zakona je torej povsem nejasno, kaj naj bi pravzaprav dejansko prepovedoval in je tako povsem v domeni policije, da ocenjuje, kdaj in kako se mora pri uporabi sredstev za optično prepoznavo registrskih tablic v praksi samo-omejiti, da ne bi njeno delovanje preraslo v tisto, kar sama pojmuje kot (že) 'množični nadzor'. Nadalje je bilo po mnenju Varuha prekomerno poseženo v pravico iz 38. člena URS tudi posebej v zvezi s sedanjo 22. alinejo prvega odstavka 128. člena ZNPPol – sedaj tam določena sedemdnevna hramba na gornji način zbranih podatkov (torej v zvezi s kar vsemi ob uporabi navedenih tehničnih sredstev zaznanimi vozili) ne zadosti zahtevi po sorazmernosti s koristmi takšnega poseganja v zasebnost. Toliko časa se bo namreč za vsakega zaznanega hranilo datum, čas in kraj nastanka podatka, fotografijo registrske tablice in znakovni podatek o registrski tablici (32. točka 125. člena), ne glede na to, ali bo dejansko obstajala neka subjektivna povezava z zasledovanim ciljem uporabe navedene tehnologije – in praviloma takšne povezave tudi ne bo, saj velika večina voznikov in vozil izpolnjuje pogoje za udeležbo v cestnem prometu in tudi ne bodo relevantni glede iskanja oseb oziroma predmetov.

Z 42. členom ZNPPol-A se je v ZNPPol dodalo tudi nov 114.a člen (način uporabe tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov zaradi opravljanja policijskih nalog), po katerem se smejo tehnična sredstva, ki jih na podlagi tega ali drugega zakona zaradi zbiranja podatkov pri opravljanju policijskih nalog uporabljajo policisti, »uprabljati neposredno ali iz vozila, plovila, zrakoplova (tudi brezpilotnega), zgradb ali drugih objektov«, pri čemer smejo policisti zaradi zbiranja podatkov brezpilotne zrakoplove uporabljati npr. tudi »za dokazovanje kaznivih dejanj in prekrškov in identificiranje



*kršiteljev oziroma storilcev (prvi odstavek 113. člena tega zakona)«. Upoštevajoč možnosti, ki jih odpira uporaba brezpilotnih zrakoplovov, je po oceni Varuha zdaj z zakonom dovoljeno poseganje v ustavno zagotovljeno zasebnost opredeljeno na tako izrazito splošen način, da ne more več biti zadoščeno iz ustave izhajajoči zahtevi po sorazmernosti s koristmi. Tako rekoč glede sleherne uporabe brezpilotnega zrakoplova se bo namreč mogoče sklicevati na to, da gre vendarle za napore v smeri 'dokazovanja' tega ali onega kaznivega dejanja ali pa tega ali onega prekrška. Ob tem velja tudi spomniti, da policisti začnejo preiskovati ob podanih razlogih za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, in da gre za t.i. klasična policijska pooblastila, ki jih policija lahko izvaja neposredno na podlagi 33. člena ZNPPol, brez sodne odredbe. Ni si torej težko predstavljati, da bi pri uporabi brezpilotnih zrakoplovov (pre)lahko prišlo do invazivnega poseganja v zasebnost, policistom iz tega ali onega razloga 'operativno zanimive osebe' – pa tudi vseh tistih na območju, ki se ga takrat z omenjeno tehnologijo pokriva.*

Na podlagi novo dodanega 112.a člena ZNPPol (40. člen ZNPPol-A), pa policija lahko zbira *»tudi podatke o potnikih za vse komercialne, redne in posebne lete od letalskih prevoznikov, ki svojo prevozno dejavnost opravljajo iz tretjih držav ali iz držav članic EU na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije.«* Glede uporabe t.i. 'podatkov PNR' se v grobem lahko povzame, da policiji omogoča zbiranje podatkov o potnikih od letalskih prevoznikov, pri čemer slednjim potniki posredujejo te podatke ob rezervaciji oziroma nakupu letalske karte, ti podatki pa naj bi služili 'strateškemu in operativnemu ocenjevanju tveganj posameznikov, ki so povezani s kriminalno dejavnostjo'. Kot je razvidno že iz samega zakonskega besedila, se lahko zbira podatke o vseh potnikih in za vse komercialne, redne in posebne lete (izpostaviti gre sicer tudi še, da je 58. člen ZNPPol-A določil, da se določba novega 112.a člena zakona, v delu, ki predpisuje zbiranje podatkov iz 30. in 31. točke drugega odstavka 123. člena zakona za redne in posebne lete od letalskih prevoznikov, ki svojo prevozno dejavnost opravljajo iz držav članic Evropske unije na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije, začne uporabljati eno leto po uveljavitvi tega zakona, za zbiranje teh podatkov na letih iz tretjih držav na ozemlje Republike Slovenije in v obratni smeri oziroma z vmesnim postankom na ozemlju Republike Slovenije pa se začne uporabljati šest mesecev po uveljavitvi tega zakona). Varuh vidi opisano ureditev kot nasprotno URS v več pogledih.

Po oceni Varuha v zvezi s podatki, ki se smejo obdelovati v policijski evidenci potnikov iz sistema rezervacij letalskih kart iz 31. točke 125. člena ZNPPol, ni zadoščeno iz 38. člena URS izhajajočim zahtevam po določni opredeljenosti tega, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati. Konkretno gre za 'informacije o potnikih, ki pogosto letijo' in 'druge morebitne posebnosti, povezane s potovanjem potnika' – pomenska odprtost pri tem je prevelika (v zvezi s čimer gre opozoriti tudi na zelo podobno stališče Sodišča Evropske Unije v nedavno izdanem Mnenju 1/15 z dne 26. 7. 2017 glede sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o letalskih potnikih). Prav tako je Varuh mnenja, da neskladnosti z ustavo izhajajo iz kataloga 'terorističnih in drugih hudih kaznivih dejanj' iz osmega odstavka 112.a člena, zaradi preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona, zaradi katerih se policiji dovoljuje zbiranje in obdelovanje podatkov. V tej zvezi se je v zakonodajnem gradivu pojasnjevalo, da naj bi šlo za seznam tistih hudih kaznivih dejanj, ki predstavljajo hujšo varnostno grožnjo javni, nacionalni ali mednarodni varnosti. Vendar je Varuhovo stališče, da pri navedenem katalogu kaznivih dejanj dejansko ne more iti za zamejitev zbiranja in obdelovanja le na tiste podatke, ki bi bili objektivno preverljivi z namenom odkrivanja, preiskovanja in pregona 'terorističnih in drugih hudih kaznivih dejanj', ko pa omenjeni seznam npr. vključuje tudi kazniva dejanja, kot je npr. kršitev enakopravnosti po 131. členu KZ-1, za temeljno obliko katerega je predpisana denarna kazen ali kazen zapora do enega leta. V zvezi z obdelavo podatkov gre posebej izpostaviti tudi, da je sprememba dotedanjega 128. člena ZNPPol (49. člen ZNPPol-A) prinesla ureditev, po kateri se podatki v zgoraj že izpostavljenih dveh policijskih evidencah (tj. evidencah iz 30. in 31. točke 123. člena), hranijo *»devet mesecev po pridobitvi podatkov«* - po preteku roka hrambe pa se še blokirani *»hranijo 21 mesecev«* (drugi v zvezi s prvim odstavkom 129. člena ZNPPol).

Nekatere še vedno negativno presenečajo posledice prenosa izvrševanja dela suverenih pravic Slovenije na mednarodne organizacije, do katerega je prišlo na podlagi 3.a člena Ustave Republike Slovenije.



Kot rečeno, naj bi omenjeni podatki 'služili strateškemu in operativnemu ocenjevanju tveganj posameznikov, ki so povezani s kriminalno dejavnostjo', in bodo avtomatizirano preverjeni (iskalo se bo ujemanje z 'ocenjevalnimi merili' policije, oziroma 'razpisanimi ukrepi' v podatkovnih policijskih zbirkah, ali pa določenimi 'operativnimi informacijami'). Tudi če se dopusti obdelava vseh teh podatkov vseh letalskih potnikov v imenu boja proti 'terorističnim in drugim hudim kaznivim dejanjem', je to lahko še sprejemljivo najdlje do prihoda teh oseb v državo. Situacija pa je po oceni Varuha bistveno drugačna, ko se takšnim osebam, po enkrat že opravljeni 'preventivni' preveritvi, dovoli vstop na njeno ozemlje. Takrat bi nadaljnja obdelava vseh teh podatkov lahko zadostila ustavnemu načelu sorazmernosti le, če bi bilo na nečem oprijemljivem izkazano, da bi takšni podatki nekega letalskega potnika lahko dejansko prispevali k uresničevanju cilja boja proti terorizmu oziroma hudim mednarodnim kaznivim dejanjem (tudi v tej zvezi gre opozoriti na nedavno izdano mnenje Sodišča Evropske Unije 1/15 z dne 26. 7. 2017). Navedeno seveda še toliko bolj velja po odhodu teh oseb iz države, kar bo v večini primerov veliko pred potekom roka hrambe podatkov.

Varuh je v svoji zahtevi za oceno ustavnosti med drugim tudi predlagal US RS, da zadevo obravnava kot prednostno, da do končne odločitve zadrži izvrševanje relevantnih delov 112. a, 113. in 114.a člena, ter da, če bo tudi samo ocenilo, da izpodbijana ureditev ni v skladu z URS, razveljavi izpodbijane člene zakona.

### **Streznitveni učinek neposredno uporabnega pravnega akta sekundarne plasti prava Evropske unije**

V drugi polovici leta 2017 je Varuh začel prejemati številna vprašanja posameznikov o tem, zakaj se morajo pri plačilu položnic z nizkimi zneski (večinoma pod 100 evrov) oziroma pri prevzemu paketov na Pošti Slovenije identificirati z osebno izkaznico in navesti še kraj rojstva. Upoštevajoč pristojnosti in pooblastila, ki jih za Varuha določa veljavna zakonodaja, smo v teh primerih ljudem morali pojasnjevati, da je 26. 6. 2017 začela veljati Uredba (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1781/2006; da je zvezi z uveljavitvijo navedene Uredbe Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja na svoji spletni strani 28. 6. 2017 tudi že objavil informacijo z naslovom '*Izvajanje pregleda stranke pri zavezancih v primeru izvajanja transakcij do 1.000 euro*'; ter da gre iz navedene informacije razumeti, da pri izvajanju določenih transakcij bankam in poštam vendarle ni treba opraviti pregleda stranke.

Tiste, ki so v opisanem ravnanju bank oziroma poš t videli nezakonit poseg v varstvo osebnih podatkov, smo vsakega posebej napotili na Informacijskega pooblaščenca. Tja pa smo se glede na veliko število tovrstnih vprašanj odločili obrniti tudi sami, za pojasnilo o tem, ali so jih že prejeli tudi sami in kako morebiti že ukrepali. Obenem smo mu podali tudi predlog, da glede na aktualnost opisane problematike na spletni strani objavi svoje tozadevno mnenje, pojasnila oziroma stališča z vidika varstva osebnih podatkov (7. točka prvega odstavka 49. člena ZVOP-1).

Informacijski pooblaščenec nam je v svojem odzivu potrdil, da so tudi sami prejeli že več vprašanj in prijav v zvezi z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov pri plačevanju položnic ter dostavi paketov z odkupnino in da je zato po uradni dolžnosti tudi že uvedel postopek inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem ZVOP-1, ter da bodo o zaključku in ugotovitvah inšpekcijskega nadzora obvestili tudi širšo javnost prek svoje spletne strani. Res je nato po zaključku inšpekcijskega postopka bilo na spletni strani Informacijskega pooblaščenca objavljeno sporočilo za javnost za naslovom '*Informacijski pooblaščenec v inšpekcijskem postopku ni ugotovil kršitev s strani Pošte Slovenije*', iz katerega je izhajalo, da ima Pošta Slovenije podlago za obdelavo osebnih podatkov strank v zgoraj že omenjeni Uredbi (EU) 2015/847. Po ugotovitvah Informacijskega pooblaščenca identifikacija plačnika ni potrebna le, kadar stranka izvede plačilo z UPN nalogom, ki ima QR kodo z vsemi ustreznimi podatki (obrazec UPN QR) ali OCR vrstico in zneskom do vključno 1.000 EUR, ter v primeru plačil



na račune proračunskih uporabnikov do vključno 1.000 EUR in pri pologu gotovine za pravne osebe v dnevno nočni trezor. Pri tem ni bilo razbrati kakšnih očitnih nepravilnosti, zaradi katerih bi Varuh nadalje posredoval. So pa nekateri opisano stanje skušali problematizirati še naprej, češ da je nedopustno, da birokratski Bruselj s sprejemanjem uredb diktira, kaj morajo početi državljani te države, brez da bi nacionalni zakonodajalec imel pri tem kaj besede. (1.6-33/2017 in drugi).

### **Tudi med sistemskim inšpekcijskim nadzorom so se pokazale nepravilnosti glede predaje gradiva med Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Arhivom Republike Slovenije**

Varuh je na straneh 84-86 Letnega poročila za leto 2016 podrobno poročal o zaznani problematiki predaje arhiva med Zavodom za pokojninsko invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZS) in Arhivom Republike Slovenije (v nadaljevanju: ARS). V tej smeri ob tokratni priložnosti dodajamo, da nas je Inšpektorat za javni sektor v mesecu oktobru leta 2017 seznanil, da so na podlagi letnega načrta dela opravili sistemski inšpekcijski nadzor na ZPIZS. V okviru tega nadzora so med drugim obravnavali tudi okoliščine, ki jih je Varuh predstavil na zgoraj že navedenih straneh prejšnjega letnega poročila. S tem v zvezi je bila poglobljena ugotovitev inšpektorata po opravljenem nadzoru v tem, da ZPIZS z dokumentarnim gradivom ne upravlja v skladu z določili Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju: UPP). ZPIZS namreč evidenc dokumentarnega gradiva ne vodi v obliki zadev, pač pa v obliki dosjejev, kar predstavlja kršitev določbe 134. člena UPP, ki določa, da se dokumenti evidentirajo in shranjujejo v zadevah. Posledično v konkretni zadevi zahtevka pobudnika, ki je želel dostopati do gradiva o svojem očetu, ZPIZS ni mogel obravnavati v skladu z ustreznimi predpisi ali ga odstopiti pristojnemu organu v reševanje; ker v dosjejih zavarovancev ni ločeno vsebovanih dokumentov upravnih zadev, te tudi niso bile izločene in odbrane ter posredovane ARS, kar bi morala storiti komisija za izločanje in odbiranje dokumentarnega gradiva v skladu z določili 197. člena UUP.

Inšpektorat za javni sektor nas je še seznanil, da so v inšpekcijskem nadzoru ugotovili nekatere kršitve določb ZUP, ZPIZ-2 in UUP. O ugotovitvah so izdali zapisnik, v katerem so direktorju ZPIZS odredili sprejem ustreznih ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti (1.6-46/2016). **Opisani pristop inšpektorata gre posebej pohvaliti, saj gre za primer dobre prakse uporabe letnega poročila Varuha, s katerim ta poroča državnemu zboru.**

### **Objava osebnih podatkov s strani Komisije za preprečevanje korupcije**

Na Varuha se je obrnila tudi pobudnica, ki je opozorila na sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: VS RS) številka I Up 310/2015 z dne 24. 5. 2017 (prosto dostopna je tudi v podatkovni zbirki sodne prakse najvišjega sodišča v državi, do katere se lahko dostopa prek spletnih strani slovenskega sodstva), v kateri je ugotovilo, da je Komisija za preprečevanje korupcije z javno spletno objavo podatkov v aplikaciji Suprevizor (sedaj Erar) o nakazilih na podlagi avtorskih in podjetniških pogodb, pritožnici kršila varstvo osebnih podatkov iz 38. člena URS. Pobudnica nas je prosila, da opozorimo na kršitve, ugotovljene v sodbi in se zavzamemo za sprejem ukrepov, ki bodo pripomogli k večji pravni varnosti in kakovosti dela Komisije za preprečevanje korupcije in Informacijskega pooblaščenca.

Ugotovili smo lahko, da je Ministrstvo za pravosodje pripravilo predlog ZIntPK-C, ki je bil še v medresorskem usklajevanju. Iz besedila predloga navedenega zakona je bilo razvidno, da je predlagan tudi nov 75.a člen, ki se nanaša na pridobivanje, uporabo, obdelavo in objavo podatkov o denarnih tokovih subjektov javnega sektorja. Na pripravljavca ZIntPK-C smo se zato obrnili za pojasnila, ali so seznanjeni z zgoraj že navedeno sodbo VS RS in ali ocenjujejo, da je predlagana novela ZIntPK-C skladna s stališči iz te sodbe. Posebej nas je tudi zanimalo, ali namerava naslovno ministrstvo zaradi zgoraj navedene sodbe VS RS dopolniti predlog ZIntPK-C v delu, ki se nanaša na iskanje vzročne zveze med javno objavo osebnih podatkov o nakazilih na

Inšpektorat za javni sektor je med opravljanjem sistemskega inšpekcijskega nadzora med drugim obravnaval tudi okoliščine, ki jih je Varuh predstavil v enem izmed svojih letnih poročil (za leto 2016), pri čemer je tudi sam ugotovil več nepravilnosti in odredil sprejem ustreznih ukrepov za njihovo odpravo.



podlagi avtorskih in podjemnih pogodb in boljšim opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije (14. točka sodbe).

Z Ministrstva za pravosodje smo prejeli pojasnilo, da so izpostavljeno sodbo VS RS skrbno preučili in da ocenjujejo, da nov 75.a člen, ki se nanaša na pridobivanje, uporabo, obdelavo in objavo podatkov o denarnih tokovih subjektov javnega sektorja v povezavi s predlagano spremembo 12. člena, ki eksplicitno našteva naloge Komisije za preprečevanje korupcije, sledi ključnim ugotovitvam iz sodbe, to je izostanek določne zakonske podlage za obdelavo in objavo podatkov v aplikaciji Supervizor (npr. 12. in 15. točka sodbe). Predlagana določba po njihovem jasneje določa pravno podlago za pridobivanje, obdelavo in objavo podatkov v aplikaciji Supervizor (sedaj Erar) in za potrebe nadaljnjih nadgradenj navedene aplikacije. Predlagana določba po mnenju naslovnega ministrstva tudi na ustrezen način ureja cilj javne objave določenih osebnih podatkov (14. točka sodbe), ki je v zagotavljanju transparentnosti delovanja javnega sektorja oziroma javni osvetlitvi toka denarja med javnim in zasebnim sektorjem in posledično povečanju odgovornosti nosilcev javnih funkcij za smotrno in učinkovito porabo javnih sredstev, in ki omogoča argumentirano razpravo o sprejetih in načrtovanih investicijah ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo in nepošteno konkurenco. Z dajanjem tovrstnih podatkov na voljo državljanom se namreč povečuje nadzor javnosti nad porabo javnih sredstev, kar pozitivno prispeva k optimizaciji njihove porabe. (1.6-25/2017).

## 2.1.6 Dostop do informacij javnega značaja

Na področju, kamor smo v letu 2017 uvrščali zadeve v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja, so te vsebinsko pomenile predvsem problematiziranje okoliščin v zvezi s konkretnimi pravnimi postopki. V eni zadevi je pobudnica npr. izpostavljala, da še ni prejela odziva na vloženo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, v drugi npr. iz posredovane nam dokumentacije niti ni bilo jasno, ali je pobudnik v zvezi s tovrstno svojo zahtevo že prejel potreben odziv ali ne, spet v tretji je pobudnik npr. pojasnjeval, zakaj odločitev organa glede njegove takšne zahteve ni bila pravilna, ipd. V takšnih primerih smo, upoštevajoč subsidiarno naravo Varuhovega posredovanja, podajali predvsem pojasnila o relevantnih pravnih sredstvih – v prvi vrsti to, da ima prosilec zoper odločbo, s katero je organ odločil o zahtevi za dostop ali ponovno uporabo, ter zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel, pravico do pritožbe, o kateri odloča Informacijski pooblaščenec.

## 2.1.7 Ostalo

### Ponovno brez odgovorov na peticije

Na Varuha se je obrnil tudi pobudnik, ki je zatrjeval, da ni prej odgovora na peticijo, ki jo je naslovil na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ).

Po opravljenih poizvedbah smo ugotovili, da je pobudnik vsebinski odgovor pristojnega ministrstva na svojo peticijo prejel šele po skoraj pol leta od vložitve. Za odziv MIZŠ je bilo potrebno večkratno posredovanje tako samega vlagatelja, kot tudi Vlade, Varuha in celo upravne inšpektorice. Po ugotovitvah Varuha vsebina odgovora, ki ga je vlagatelj (tudi s pomočjo našega posredovanja) končno vendarle prejel, niti deloma ni opravičevala njegove tako dolgotrajne priprave. **Varuh je zato ugotovil, da je ravnanje MIZŠ pomenilo kršitev pobudnikove pravice do peticije.**

V obravnavanem primeru pa smo bili kritični tudi do ravnanja Vlade. Ta je sicer ravnala v skladu s svojo zavezo, ki smo jo podrobneje predstavili na strani 39 letnega

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je kršilo pravico do peticije.



poročila Varuha za leto 2015 (dopis, s katerim je reševanje peticije odstopila MIZŠ in Ministrstvu za kulturo, je v vednost posredovala tudi pobudniku in navedla pri tem rok, v katerem pričakuje odziv ministrstev), vendar pa se je izkazalo za pomanjkljivo, da v nadaljevanju ni spremljala, ali sta pristojni ministrstvi dodeljeno nalogo tudi izpolnili. **Varuh ne najde prepričljivih razlogov za morebitno stališče, da Vlada že (le) s tem, ko dopis posreduje v reševanje pristojnemu ministrstvu in to sporoči pošiljatelju, izpolni svojo dolžnost iz 45. člena URS, da se kot naslovnik peticije do nje vsebinsko opredeli.**

Varuh, uporabljajoč teleološko metodo razlage, vidi smisel določbe prvega odstavka 7.a člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Poslovnik), ki med drugim določa, da mora pristojno ministrstvo odgovor nepooblaščenemu predlagatelju posredovati v vednost tudi generalnemu sekretarju, v tem, da generalni sekretar spremlja in nadzira potek odgovarjanja na peticije oziroma dopise pobudnikov. Ob morebitni drugačni razlagi navedene norme se zastavlja vprašanje o njeni smiselnosti. Sicer pa je stališče Varuha tudi, da dolžnost Vlade, da spremlja potek odgovarjanja na peticije oziroma dopise pobudnikov, izhaja tudi iz načel dobrega upravljanja (podlaga za to pa ji daje, kot že omenjeno, tudi določba prvega odstavka 7.a člena Poslovnika). (1.0-2/2017).

V eni izmed drugih zadev pa se je na Varuha obrnil predsednik Zveze društev Sintov Slovenije, »v zvezi sintiške problematike v Občini Jesenice«. Pri tem nam je med drugim predložil na župana naslovljen dopis '*Ustanovitev posebnega delovnega telesa za spremljanje položaja romske skupnosti*', ki je bil po vsebini obrazložena pobuda za »*ustanovitev posebnega delovnega telesa za spremljanje položaja romske skupnosti v okviru občine Jesenice*«. Navezujoč na to, je pobudnik predložil tudi županov dopis z naslovom '*Odgovor na pobudo*', v katerem je bilo poleg zahvale zanj navedeno (le) še, da jo bodo »*obdržali v evidenci in predlagano komisijo ustanovili, v kolikor bo to potrebno*«. Pobudnik je opisani odziv župana označeval za povsem nevsebinskega, s čimer smo se lahko strinjali tudi sami.

URS v 45. členu določa pravico do peticije kot eno izmed človekovih pravic. Konkretna pravica je v tem, da ima vsak državljan pravico do vlaganja pobud splošnega pomena. Navedena pravica je izvotljena, če se dopusti, da se naslovnik peticije ne opredeli v kontekstu svojih pristojnosti do vsebine prejetega predloga v razumnem roku in pri tem v svojem odgovoru tudi navede razloge za svojo odločitev. Pravica do peticije je namreč človekova pravica iz ustavnega kataloga človekovih pravic in temeljnih svoboščin - za te pa tudi po zdaj že dolgoletni ustavnosodni praksi velja, da ne smejo biti zagotovljene zgolj formalno in teoretično, temveč mora prav tako biti zagotovljeno njihovo dejansko učinkovito izvrševanje. Pravica do seznanitve z razlogi za sprejem odločitve o peticiji pa je povezana tudi z načelom dobrega upravljanja, korenini pa v načelu pravne države, v skladu s katerim morajo biti v odločitvah organov javne oblasti navedeni razlogi, ki jo utemeljujejo, saj to preprečuje samovoljo organa, zagotavlja pa tudi enako obravnavo vseh vlagateljev peticije. Opredelitev organa javne oblasti do vsebine peticije je v demokratičnem sistemu, kjer mora imeti ljudstvo učinkovit vpliv na izvrševanje oblasti, posebnega pomena.

Varuh se je tako odločil na župana občine Jesenice nasloviti kritiko glede odziva na uvidoma navedeno pobudo za ustanovitev posebnega delovnega telesa za spremljanje položaja romske skupnosti. Omenjeni odziv je bil pač nezadosten, saj dejansko ni predstavljal vsebinske opredelitve do prejete pobude - iz njega je bilo kot bistveno mogoče razbrati zgolj, da se bo predlagano komisijo ustanovilo, »v kolikor bo to potrebno«, iz česar je mogoče le še logično izpeljati, da se očitno ocenjuje, da se ustanovitev takšne komisije zdaj ne šteje za potrebno - nikjer pa pri tem niso razvidni tudi razlogi za takšno stališče. Upoštevajoč obenem na drugi strani obrazložitev same pobude, ki jo je občina prejela, smo bili mnenja, da je bila pobudniku v konkretnem primeru kršena pravica do peticije iz 45. člena URS. Opisano je še toliko večjega pomena glede na to, da tudi po navedbah Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti Sinti najbolj številčno živijo ravno na Jesenicah - in tako je ravno tu najbolj poudarjena potreba po ustrezni obravnavi njihovih iniciativ, v kakršni koli obliki te že pridejo do pristojnih.

Tudi pravica do peticije je ena izmed pravic iz ustavnega kataloga človekovih pravic in temeljnih svoboščin.



Župan občine Jesenice je sledil predlogu Varuha in pobudnika seznanil tudi z vsebinsko opredelitvijo do njegove vloge.



Varuh je obenem na župana naslovil tudi predlog, da pobudniku posreduje nov odgovor na njegovo pobudo, ki bo vseboval tudi razloge za odločitev v zvezi z njo. V izogib nesporazumom pa smo, navezujoč pri tem tudi na 41. člen ZVarCP, posebej poudarili, da se naša zgoraj navedena kritika, mnenje in predlog po 7. členu ZVarCP ne nanašajo na vprašanje, ali je treba predlagano komisijo ustanoviti ali ne - pač pa le na vidik seznanitve pošiljatelja z razlogi za sprejeto odločitev o tem. Odziv župana je bil pozitiven, saj je bila pobudniku naposled posredovana tudi vsebinska opredelitev do njegove pobude. (10.1-9/2017)

### Zbiranje podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumov v ordinacijah

Varuh je med drugim prejel tudi dopis ministrice za zdravje, v katerem ga je obvestila o problematiki zbiranja podpisov volivk in volivcev v podporo zahtevi za razpis zakonodajnega referendumov o Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZZdej-K. V prilogi dopisa je poslala obvestilo Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije (v nadaljevanju: SZZZZS), s katerim to poziva svoje člane k zbiranju podpisov v svojih ordinacijah. Navedla je, da SZZZZS predlaga, da zdravniki obrazec z izjavo o podpori referendumu ponudijo v podpis svojim bolnikom, zaradi česar je menila, da *»gre za način zbiranja podpisov za razpis zakonodajnega referendumov, s katerim bi lahko bile kršene pravice pacientov oziroma bolnikov do svobodne odločitve«*. Ti naj bi bili v času obiska zdravnika v *»izrazito ranljivem in podrejenem položaju«* in naj bi težko *»izrazili svobodno voljo, saj so kot pacienti odvisni od zdravnika, ki jim daje v podpis list za razpis zakonodajnega referendumov«*. Ministrica je ocenila, da s tem *»prihaja do zlorabe pacientov oziroma bolnikov za doseganje poklicnih oziroma statusnih in ekonomskih interesov (zasebnih) zdravnikov«*, in Varuha zaprosila, da v skladu s pristojnostmi sprejme ukrepe oziroma se opredeli do zbiranja podpisov za razpis zakonodajnega referendumov v ordinacijah.

Varuh dotlej ni bil seznanjen z nobenim konkretnim primerom, v katerem bi posameznik zatrjeval poseg v njegove pravice zaradi zbiranja podpisov za razpis zakonodajnega referendumov v ordinacijah in še ni obravnaval kakšne tovrstne pobude. Prav tako ni bilo nepomembno, da se je z dopisom na naš naslov obračalo ministrstvo, ki je pripravljavec predpisa, glede katerega so se zbirali podpisi za zahtevo za razpis referendumov in je imelo glede vprašanja zbiranja teh podpisov zelo jasn politični interes - opredeljevanje Varuha glede političnih vprašanj pa ima lahko negativen vpliv na njegov videz neodvisnosti in samostojnosti (4. člen ZVarCP).

Upoštevanje navedene okoliščine, je Varuh lahko zgolj na načelni in teoretični ravni pojasnil, da gre v danem primeru za konflikt več človekovih pravic in temeljnih svoboščin, med drugim tudi med svobodo izražanja zdravnikov (39. člen URS), ki je v primeru političnega delovanja posebej široko varovana, in pravico do zasebnosti in osebnostnih pravic posameznikov (35. člen URS), ki je tudi na podlagi določb ZPacP posebej varovana prav v razmerju med zdravnikom in pacientom.

Zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumov urejata 16.a in 16.b člen ZRLI. Gre za fazo predhodnega postopka, to je zbiranja podpisov štirideset tisoč volivcev v podporo zahtevi za razpis referendumov. Zakonodajalec vprašanj, ki bi se nanašala na način oglaševanja ali propagiranja zbiranja podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumov ni posebej uredil, v tej fazi postopka pa se - zaradi določbe tretjega odstavka 1. člena ZVRK, da referendumovska kampanja pomeni *»oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu«* - še ne uporabljajo določbe ZVRK, ki sicer določa nekatere omejitve svobode izražanja v času referendumovske kampanje.

V 11. točki odločbe številka U-I-54/09-13 z dne 14. 4. 2011 je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: US RS) obravnavalo problematiko določitve načina dajanja podpore zahtevi za referendum ter v zvezi s tem zapisalo, da *»mora država poleg učinkovitega izvrševanja pravice do referendumovskega odločanja zagotoviti tudi, da pri tem ne bo prihajalo do morebitnih nepravilnosti ali celo zlorab«*. Podobno je US RS navedlo v točki 17, odločbe številka U-I-217/02 z dne 17. 2. 2015, in sicer, da je vloga

države v fazi dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu v tem, »da pobudniku in volivcem omogoči, da čim lažje in učinkovito izvršujejo svojo pravico. Hkrati pa mora tudi zagotoviti, da pri tem ne bi prihajalo do morebitnih nepravilnosti ali celo zlorab. Zakonodajalec ima na podlagi Ustave pooblastilo, da po svoji presoji izbere tisti način dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu, za katerega meni, da bo zadostil vsem navedenim ciljem.«

Kot obliko možne zlorabe je po našem mnenju nedvomno mogoče šteti zlasti dejanja, ki bi lahko pomenila kršitev proste odločitve, ki jo kot kaznivo dejanje opredeljuje 151. člen KZ-1: »Kdor koga s silo, resno grožnjo, podkupovanjem, preslepitvijo ali na drug nedovoljen način prisili ali nanj vpliva, da pri volitvah ali glasovanju glasuje ali ne glasuje ali da ne glasuje veljavno ali da glasuje za ali proti določenemu predlogu, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do enega leta.«

Iz zgoraj opisanega torej izhaja, da ima pooblastilo za sprejem (zakonskih) ukrepov za preprečevanje nepravilnosti ali zlorab v referendumskih postopkih zakonodajalec – ta pa posebnih določb glede kampanje za zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za referendum ni predvidel. Varuh se je lahko z ministrstvom strinjal, da je pacient pri zdravniku »v izrazito ranljivem podrejenem« položaju, vendar pa bi morebitno omejevanje svobode izražanja zdravnikov lahko določil le zakon.

V zvezi s problematiko zbiranja podpisov za razpis zakonodajnega referendumu v ordinacijah pa je po mnenju Varuha v demokratični družbi do določene mere vendarle treba zaupati tudi volivcem, da so ti dovolj zrele, avtonomne, informirane in ozaveščene osebnosti, ki zmorejo samostojno oblikovati svojo politično voljo, ne glede na morebitne vplive zdravnikov. V konkretnem primeru je Varuh glede tega posebej še izpostavil, da mora v skladu z veljavno zakonodajo posameznik izpolnjeni obrazec odnesti na upravno enoto, ga podpisati pred uradno osebo in ga nato še poslati po pošti pobudniku referendumu. Gre za to, da pri dajanju podpore ni avtomatizma, po katerem bi se moral pacient o svoji podpori dokončno odločiti v hipu in pred zdravnikom, pač pa mora za izražanje svoje podpore izvesti kar nekaj (zamudnih) opravil, v času katerih se lahko glede svoje odločitve o dajanju podpore dodatno informira oziroma si celo premisli. Razmeroma zapleten postopek dajanja podpore je v primeru zbiranja podpisov za razpis zakonodajnega referendumu v ordinacijah lahko razumljen kot dodatna varovalka pred nedopustnimi posegi v pravice pacientov.

Zbiranje podpisov za razpis zakonodajnega referendumu v ordinacijah je torej treba razumeti tudi v luči svobode (političnega) izražanja zdravnikov, pri čemer pa bi se morebitne prekoračitve te pravice in zlorabo referendumskega odločanja lahko obravnavalo le na podlagi konkretnih primerov ravnanja zdravnikov. Varuh meni, da zgolj obvestilo SZZZS, ki ga je ministrica priložili dopisu, še ne pomeni kršitev človekovih pravic posameznikov (pacientov), pri čemer pa se Varuh ni opredelil do same vsebine dopisa. Enako velja za primer, če bi zdravniki obrazce za podporo volivca za razpis zakonodajnega referendumu dali na voljo na stojalih v svojih ordinacijah oziroma čakalnicah.

Povsem drugače pa bi bilo seveda v primeru, če bi zdravniki svoje storitve na kakršenkoli način pogojevali z izpolnitvijo obrazca. Takšno pogojevanje bi po oceni Varuha brez dvoma predstavljalo nedopusten pritisk na paciente in s tem kršitev njihovih pravic. Morebitni prizadeti, ki bi menili, da jim je zdravnik s svojim ravnanjem posegel v pacientove pravice, imajo v skladu z določbami 15. poglavja ZPacP pravico do brezplačne pomoči pri uresničevanju njihovih pravic pri zastopnikih pacientovih pravic. (1.0-10/2017)



## 2.1.8 Pregled aktivnosti

- 20. 1. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič sta se v veliki sejni dvorani Ministrstva za kulturo udeležila **2. seje Sveta Vlade RS za dialog o verski svobodi**. Govorili so o zagotavljanju verske duhovne oskrbe v bolnišnicah, dostopnosti večreligijske duhovne oskrbe v slovenskih bolnišnicah, obdavčitvi nepremičnin v lasti verskih skupnosti.
- 27. 1. 2017** Varuhinja ter svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič in mag. Simona Mlinar so se v prostorih Zdravniške zbornice Slovenije udeležili posveta **Pravice posameznikov in dolžnosti upravljavcev osebnih podatkov** po novi evropski splošni uredbi o varstvu osebnih podatkov, ki ga je v okviru Dneva varstva osebnih podatkov organiziral Informacijski pooblaščenec.
- 6. 3. 2017** Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalci Varuha Gašper Adamič, Liana Kalčina in Nataša Kuzmič so se **sestali z novo varuhinjo pravic gledalcev in poslušalcev Radiotelevizije Slovenije Ilinko Todorovski**. Govorili so o tudi o nujnosti posodobitve Poklicnih meril in načel novinarske etike v programih RTV Slovenija, saj ne zajemajo nekaterih sodobnih vprašanj, predvsem tistih, povezanih s svetovnim spletom, o vprašanju zagotavljanja pravic obema z ustavo določenima manjšinama in sodelovanju z njihovimi predstavniki, pojavljanju otrok v medijih, verskih vsebinah, sovražnem govoru in problematiki komentiranja na svetovnem spletu.
- 13. 3. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je na Univerzi Maastricht Campus v Bruslju (Belgija) **udeležil konference o digitalni etiki** z naslovom *Regulating Privacy through Accountability Principles and Ethical Standards in the era of Big Data*. Pozornost so posvetili vprašanju zaščite zasebnosti, digitalni etiki in oblikovanju konkretnih pravil in standardov za reševanje akutnih problemov na tem področju.
- 16. 3. 2017** Varuhinja se je v Državnem zboru RS udeležila 25. nujne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, na kateri so obravnavali **vprašanja pravice do zasebnosti in varnosti na internetu**.
- 21. 3. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v prostorih Varuha pogovarjala **z informacijsko pooblaščenko Mojco Prelesnik in njenima namestnikoma**. Pogovarjali so se o varstvu osebnih podatkov po noveli ZNPPol-A (droni, biometrija, prepoznavna registrskih tablic, zbiranje podatkov o potnikih).
- 24. 3. 2017** Svetovalka Varuha Mojca Valjavec se je udeležila predavanja v Socialnem centru Rog, z naslovom *Limbo – kje so zavrtni begunci, ki je potekalo v okviru večdnevnega seminarja Etično novinarstvo proti sovražnemu govoru*, Novinarstvo, migracije in manjšine: pred novimi izzivi v organizaciji Radia Študent. Na dogodku so svoje zgodbe predstavili štirje zavrtni prosilci, vsi že več let po zavrtnem statusu živijo v Sloveniji brez urejenega statusa.
- 3. in 4. 4. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je udeležil simpozija **Human Rights Challenges II: Populism? Regression of Human Rights and the Role of the Ombudsman, ki je bil v Barceloni v Španiji** in ga je gostil katalonski ombudsman in regionalni predsednik IOI Europe Rafael Ribó. Na simpoziju so sodelovali tudi evropski komisar za človekove pravice Nils Muižnieks, direktor agencije EU za temeljne pravice Michael O'Flaherty in evropska varuhinja človekovih pravic Emily O'Reilly.
- 11. in 12. 5. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Zagrebu ob 25. obletnici hrvaškega ombudsmana (Pučki pravobranitelj) udeležil **srečanja ombudsmanov jugovzhodne regije** in mednarodne konference z naslovom *Zaščita človekovih pravic in krepitev demokracije v Evropi: boj proti terorizmu - svoboda govora - sobivanje (Zaščita ljudskih prava i jačanje demokracije u Evropi: suzbijanje terorizma - sloboda govora - suživot)*. Udeležence konference sta v uvodu pozdravila tudi Nils Muižnieks, komisar Sveta Evrope za človekove pravice, in Michael O'Flaherty, direktor Agencije EU za temeljne pravice.
- 15. 6. 2017** Svetovalec Varuha Gašper Adamič-Metlikovič se je udeležil posveta v organizaciji Mirovnega inštituta z naslovom **Sovražni govor na spletu – ignorirati, spremljati ali ukrepati?**. Potekal je v Znanstveno-raziskovalnem centru SAZU. Pogovor je vodila dr. Neža Kogovšek Šalamon, direktorica Mirovnega inštituta, sodelovali pa so dr. Aleš Završnik, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, mag. Tomislav Omejec, vodja sektorja splošne policije Generalne policijske uprave, dr. Barbara Rajgelj, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, je tudi članica Sveta za odziv na sovražni in diskriminatorni govor, Branko Jezovšek, Direktorat za medije Ministrstva za kulturo, in dr. Darja Fišer, Oddelek za prevajalstvo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani.



- 12. 7. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Jožica Hanžel in Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečale **z ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem**, sekretarko v Direktoratu za javni sektor Štefko Korade Purg in vodjo kabineta ministrstva Nino Langerholc Čebokli. Varuhinja je med drugim ministra opozorila na veljavno zakonodajo, ki ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, s čimer se volivcem, ki so po navedenem roku nepredvideno odšli v bolnišnico ali socialnovarstveni zavod, neupravičeno odvzema pravica do glasovanja na volitvah oziroma na referendumih. Varuh priporoča, da se volilna zakonodaja dopolni tako, da jim bo omogočeno učinkovito uresničevanje volilne pravice. Minister je povedal, da so pripravili novelo Zakona o volitvah v državni zbor, vendar za zdaj še ni dovolj politične volje za spremembo volilne zakonodaje, ki zahteva dvetretjinsko soglasje v parlamentu.
- 19. 7. 2017** Varuhinja se je **sestala z generalnim direktorjem RTV Slovenija Igorjem Kaduncem**. Poleg varuhinje so se srečanja udeležili tudi njen namestnik Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič. Sogovorniki so se dotaknili meril za poročanje ter njegovih jasnih sporočil o mejah dopustnega in sprejemljivega. Varuhinja je spomnila na nujno občutljivost pri poročanju o otrocih in na smernice za poročanje o njih. Seznanila ga je še z nekaterimi vsebinami dela pri Varuhu, ki zadevajo nacionalno medijsko hišo, med drugim je omenila primere pritožb v zvezi z mobingom na delovnem mestu in primere prekrškovnih zaposlitev zunanjih sodelavcev RTV. Zadnje se po zagotovilih Igorja Kadunca pospešeno ureja, z vso resnostjo sproti pristopa tudi k reševanju primerov trpinčenja v hiši. Dotaknili so se tudi problematike verskega programa na radiu, o čemer je pobude prejel tudi Varuh. Generalni direktor je dejal, da problem že obravnavajo in iščejo ustrezno rešitev.
- 20. 9. 2017** Varuhinja je na Fakulteti za družbene vede kot častna gostja nagovorila udeležence posveta z naslovom **E-zlorabe otrok**: včeraj, danes, jutri, ki ga je ob 10. letnici delovanja pripravilo Spletno oko.
- 5. 10. 2017** Svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič se je na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport udeležil **sestanka o vzpostavitvi in vodenju evidence o učnem uspehu romskih otrok**. Pogovor se je nanašal tudi na priporočilo Varuha Vladi RS za sprejetje normativnih sprememb, ki bodo zakonsko določile obdelavo osebnih podatkov s soglasjem posameznikov v skladu z zakonom o varstvu osebnih podatkov. Zakon naj bi tudi opredelil kazalnike, ki se bodo zbirali ob soglasju posameznikov ali v anonimizirani obliki. Mediji objavljajo podatke, da le en odstotek vpisanih romskih otrok konča OŠ, kar kaže na sistemske pomanjkljivosti, vendar uradnih podatkov o tem državne institucije nimajo. V pogovoru so iskali možnosti za zbiranje podatkov ob upoštevanju ustavnih načel in določil ter morebitne ustrežnejše zakonske ureditve tega vprašanja.
- 17. 10. 2017** Varuhinja se je v hotelu Slon v okviru Slovenskega foruma o upravljanju interneta 2017 udeležila razprave **o svobodi govora na internetu**. Naslov razprave je bil Boj proti ekstremizmu in posledice za človekove pravice in svoboščine na internetu.
- 23. 10. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič sta se v veliki sejni dvorani Ministrstva za kulturo udeležila **3. seje Sveta Vlade RS za dialog o verski svobodi**. Obravnavali so vprašanja duhovne oskrbe vojakov, cirkumcizije in primer vzpostavitve muzejske zbirke na Blejskem otoku.
- 20. 11. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Strasbourgu v Franciji udeležil seminarja, na katerem so govorili o najnovejši **sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice** na področju svobode izražanja.
- 7. 12. 2017** Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je skupaj s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani ob dnevu človekovih pravic pripravil **okroglo mizo z naslovom Izzivi varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Uvodne besede sta udeležencem namenila varuhinja, ki je vodila okroglo mizo, in dekan prof. dr. Miha Juhart. Svoje poglede so predstavili Miha Horvat, namestnik varuhinje človekovih pravic, Eva Irgl, predsednica Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti Državnega zbora RS, izr. prof. dr. Erik Kerševan, vrhovni sodnik, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, doc. dr. Jadranka Sovdat, predsednica Ustavnega sodišča RS, Katarina Bervar Sternad, direktorica Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij. Obravnavali so nekatera vprašanja, ki po Varuhovem mnenju pomembno vplivajo na uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih zagotavljajo ustava ter mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic. Dotaknili so se vprašanj, kako in koliko v državi izpolnjujemo temeljne obveznosti ter zagotavljamo sistemske pogoje za preprečevanje in zmanjševanje števila kršitev, ki jih ugotavljajo Varuh, Ustavno sodišče RS in Evropsko sodišče za človekove pravice, ter poudarili, kako pomembne so zahteve Varuha za presojo ustavnosti in ustavne pritožbe.

**12. 12. 2017** Svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič se je udeležila srečanja vsebinskih urednikov in kontaktnih oseb ter drugih sodelavcev **portala OPSI**, ki je prvi nacionalni portal odprtih podatkov. Portal OPSI ima že več kot 150 urednikov, na njem pa je trenutno objavljenih več kot 3.700 evidenc in zbirk. Srečanje je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, ekipa portala odprti podatki Slovenije – OPSI. Najbolj priljubljene zbirke na portalu so registrirana vozila, vladna gradiva in podatki o povprečni bruto plači po delovnih mestih v javnem sektorju, po mesecih. Na portalu so objavljene tudi evidence in zbirke, ki jih pripravlja državni statistični urad SURS. Slovenija je ena izmed redkih evropskih držav, ki ima na portalu objavljena vladna gradiva.

**13. 12. 2017** Generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak se je v City Hotelu Ljubljana udeležil seminarja **o varstvu osebnih podatkov**. Obravnavali so zlasti splošno uredbo EU o varstvu podatkov in prvi osnutek Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2).

**15. 12. 2017** Varuhinja je v Hiši Evropske unije v Ljubljani nagovorila udeležence odprtja fotografske razstave **ob 30. obletnici nagrade Saharova** za svobodo misli. Dogodek je pripravila informacijska pisarna Evropskega parlamenta v Sloveniji.

**18. 12. 2017** Varuhinja se je z namestnikom Tonetom Dolčičem in sodelavkami v prostorih Varuha sestala **z ministrico za izobraževanje, znanost in šport dr. Majo Makovec Brenčič z ekipo sodelavcev**.

Pregledali so raven uresničevanja Varuhovih priporočil, ki jih Državni zbor RS sprejel ob obravnavi letnega poročila Varuha za leto 2016. Varuhinja je izrazila zadovoljstvo, da je uresničeno Varuhovo priporočilo za sprejetje ukrepov za uveljavljanje načela ločenosti države in verskih skupnosti. Obstoječa zakonska ureditev ustrezno ureja to področje. Obravnavali so tudi vprašanja zaščite otrokove zasebnosti v prostorih vrtcev in šol, ki imajo v svojih pravilnikih o šolskem redu različno opredeljene postopke poseganja v otrokovo zasebnost, v njegovo torbo in osebno garderobo. Ker gre za širše polje nenehnega tehtanja med nujnostjo zaščite zasebnosti otroka in hkratnega zagotavljanja učinkovitosti pedagoškega dela, se je treba o dilemah tehtno in temeljito pogovoriti in morda nejasnosti odpraviti z ustreznjšo zakonsko opredelitvijo.

Pogovora so se ob varuhinji in namestniku varuhinje udeležili še direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha Brigita Urh, Neva Šturm, Jan Irgel in Liana Kalčina. Ministrico dr. Majo Makovec Brenčič so spremljali državna sekretarka dr. Andreja Barle Lakota, generalni direktor Direktorata za šport dr. Boro Štrumbelj, generalni direktor Direktorata za osnovno šolstvo in predšolsko vzgojo mag. Gregor Mohorčič in Tina Hrastnik, svetovalka za odnose z javnostmi ministrstva.

**20. 12. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je sestal z mag. Boženo Forštnarič Boroje, vodjo Sektorja za človekove pravice pri Ministrstvu za zunanje zadeve. Pogovarjala sta se o sodelovanju obeh institucij, zlasti v času predsedovanja Slovenije Svetu OZN za človekove pravice.

# 2.2

## DISKRIMINACIJA IN NESTRPNOST

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>2. Diskriminacija</b>	<b>65</b>	<b>68</b>	<b>104,6</b>	<b>56</b>	<b>10</b>	<b>17,9</b>
2.1 Nacionalne in etnične manjšine	29	27	93,1	24	6	25,0
2.2 Enake možnosti po spolu	2	3	150,0	3	1	33,3
2.3 Enake možnosti pri zaposlovanju	2	4	200,0	4	0	-
2.4 Enake možnosti glede na spolno usmerjenost	3	7	233,3	5	0	-
2.5 Enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost (invalidnost)	14	11	78,6	9	2	22,2
2.6 Drugo	15	16	106,7	11	1	9,1

Tudi na področju diskriminacije smo leta 2017 obravnavali vsega skupaj nekoliko več zadev kot leta 2016 (to velja tudi za večino podpodročij, na dveh pa smo obravnavali nekoliko manj zadev). Iz števil v zgornji tabeli je očitno, da gre pri tem za komaj omembe vredne spremembe, ki nimajo pomembnih vsebinskih implikacij. Ob takem stanju absolutnih števil je mogoča tudi glede (ne)utemeljenosti teh zadev le krajša ugotovitev, da kot večina prevladujejo podpodročja, na katerih je bil zaznan porast števila utemeljenih zadev (enake možnosti po spolu, enake možnosti glede na spolno usmerjenost, enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost).

Uvodoma je na mestu še krajši komentar glede izrazja – naslednje leto bomo o obravnavanih zadevah poročali v kontekstu bistveno spremenjene delitve Varuhovih (pod)področij dela, saj smo se jo glede na razvoj znanosti o človekovih pravicah, v kombinaciji z lastnimi izkušnjami s posameznimi (pod)področji, odločili spremeniti (podpodročje enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost (invalidnost) smo npr. zamenjali z 'enake možnosti invalidov').

### 2.2.1 Nacionalne in etnične manjšine

#### O t. i. romski problematiki

Gordijski vozle t.i. romske problematike ostaja nepresekana. Nerazumno bi seveda bilo pričakovati, da bo do vseh potrebnih rešitev prišlo čez noč, vendar pa je še vedno videti, kot da se s strani oblasti status quo bolj kot ne jemlje kot nujno zlo oziroma nekaj tako rekoč za večno pač danega in zato neogibnega. Zdaj res že kar vrela kaša,

okoli katere se vse skupaj vrti, je kajpak krepko začinjena z zapletenimi pravnimi in dejanskimi vprašanji, političnimi interesi in računnicami, socialnimi posledicami dolgoletne izolacije oziroma marginalizacije, neformalno hierarhijo in medsebojnimi odnosi tudi znotraj samih romskih skupnosti, ipd. Pomembna neznanka v enačbi pa še vedno ostaja tudi odločitev ESČP v zadevi Hudorovič ter Novak in drugi proti Sloveniji (št. 24816/14 in 25140/14), v kateri pritožniki iz romskega naselja Goriča vas v Ribnici oziroma Dobruška vas v občini Škocjan problematizirajo tudi okoliščine v zvezi s pitno vodo in sanitarijami. Kakršna koli že odločitev ESČP v tej zadevi bila, je jasno, da bo pomembno vplivala na reševanje t.i. romske problematike v državi – in to ne samo v omenjenih dveh naseljih, ampak posredno tudi v drugih. Vendar pa obenem tudi ne gre pozabiti, da ta sodba v nobenem primeru ne bo mogla biti že sama po sebi nekakšno čudežno zdravilo za opisano družbeno rakrano. Tudi v primeru morebitne obsodbe države za kršitev konvencije, je namreč pri tem ESČP ne bo razsvetljevalo s kakšnimi konkretnimi ukrepi za rešitev situacij, kakršne so npr. prikazane v nadaljevanju tega podpoglavja. Za kaj takega bo še vedno neogibno potreben pristen interes v kombinaciji s tudi zadostno odločnostjo nacionalnih oblasti državne in lokalne ravni, kakršnega je doslej (očitno pre)večkrat (z)manjkalo. Menimo, da se je to pokazalo tudi še pri pripravljnem predlogu ZRomS-1 proti koncu leta 2017, o čemer podrobneje poročamo nekoliko nižje.

Kot smo pisali že lani (str. 105), je **Varuh na stališču 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 državljanov, ki živijo v okolici takšnih romskih naselij, na drugi - tako da se lahko in eni in drugi upravičeno čutijo prizadete v svojem dostojanstvu, osebnostnih pravicah, lastninski pravici, enakosti pred zakonom in navsezadnje tudi v zaupanju v pravno državo.**

Varuh obenem meni, da gre na tem nedvomno specifičnem področju, na načelni ravni v izhodišču upoštevati dejstvo, da so tudi v praksi drugih avtoritet na področju varstva človekovih pravic, pripadniki romske skupnosti prepoznavani za pripadnike posebej ranljive družbene skupine (smiselno enako je npr. navedlo tudi samo slovensko ustavno sodišče, v točki 19 nedavne odločbe št. U-I-64/14-20 z dne 12. 10. 2017; ali pa že pred tem npr. sam Veliki senat ESČP v točki 147 svoje sodbe v zadevi Oršuš in drugi proti Hrvaški (Pritožba št. 15766/03) z dne 16. 3. 2010; in še bi lahko naštevali), slednje pa naj bi se tudi ustrezno odražalo tako v relevantnem predpisovju kot tudi odločitvah pristojnih organov v konkretnih zadevah. Seveda pa se najdejo tudi tisti, ki v svoji 'romskosti' prehitro kar vsepovprek prepoznavajo odločujoč dejavnik za slabo, ki ga v življenju izkusijo. Tudi v poročanem letu se nas je eden izmed pobudnikov npr. odločil prepričevati takole: *»Naj vam povem, da sem Rom in zaradi tega zmeraj kriv in posledično tudi veliko v zaporu.«* Da s tovrstnim pavšalnim sklicevanjem na etnično pripadnost ne gre resno računati na uspeh pri zatrjevanju kršitev pravic, ravno tako izhaja tudi iz nacionalne ustavnosodne prakse (npr., iz točke 14 sklepa številka Up-85/2000 z dne 29. 3. 2000: *»Zgolj s trditvijo, da je bil pripor zoper pritožnika odrejen zato, ker je Rom in na podlagi diskriminacijskega postopka in mu s tem ni bilo zagotovljeno enako varstvo pravic, pritožnik ne izkazuje kršitve iz 14. in 22. člena Ustave.«*). Skratka, **zagotavljanja posebnega varstva romski skupnosti oziroma njenim pripadnikom pač ne gre enačiti kar z varstvom pred sleherno odgovornostjo za protipravno ravnanje.** Tudi ta vidik izpostavljamo ob različnih priložnostih – varuhinja je npr. tudi med delovnim obiskom z generalno sekretarko vlade, njeno namestnico in sekretarko v kabinetu 2. 10. 2017 opozorila na nujnost prisotnosti policije v romskih naseljih, kjer še prihaja do različnih kršitev reda in miru ali drugih prekrškov ali kaznivih dejanj (to pa smo zapisali že v takratni izjavi za javnost).

Ne samo zgoraj že omenjeno glede ESČP, v kontekstu Sveta Evrope je treba omeniti tudi še prihod Komisarja za človekove pravice v državo meseca marca, ko je med drugim obiskal tudi Dobruško vas (11. 7. 2017 pa tudi izdal poročilo o svojem obisku (CommDH(2017)21), v katerem je eno izmed poglavij namenjeno prav človekovim pravicam Romov, mestoma pa se je skliceval tudi na Varuhova stališča), ter to, da je v mesecu septembru Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) objavila

zaključke o implementaciji svojih priporočil glede Slovenije (CRI(2017)39: Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Slovenia subject to interim follow-up), pri čemer je v zvezi s t.i. romsko problematiko zaključila, da je navkljub nekaterim prizadevanjem oblasti (priprava novega nacionalnega programa ukrepov za Rome; javni razpis glede projektov v zvezi s komunalno infrastrukturo v romskih naseljih; 30.000 evrov, namenjenih za zagotovitev dostopa do pitne vode na nekaterih lokacijah) skrb zbujajoča, da dostop do pitne vode v praksi ostaja problem za številne Rome - ter da zato šteje za neimplementirano svoje priporočilo iz četrte faze spremljanja (poročilo CRI(2014)39), da bi oblasti morale »nemudoma ukrepati in zagotoviti, da bodo imeli vsi Romi dostop do pitne vode v svojih naseljih ali njihovi neposredni bližini, kjer to še vedno predstavlja težavo« (na to priporočilo se je Varuh skliceval tudi že ob opisu konkretnega primera na str. 68 Letnega poročila za leto 2014 in na str. 61 Letnega poročila za leto 2015). Ta odločitev komisije se sklada tudi z Varuhovimi zdaj že večletnimi kritikami oziroma priporočili (gl. str. 105-106 in 110 Letnega poročila Varuha za leto 2016 in tam navedene nadaljnje reference).

Tudi Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, ki med drugim ocenjuje apliciranje Evropske listine o lokalni samoupravi (in v katerem ima tudi Slovenija na obeh ravneh svojo nacionalno delegacijo), je npr. v 19. 10. 2011 sprejeti Resoluciji 333 (2011) navedel, da (točka 7) imajo lokalne oblasti **»odgovornost varovati in promovirati človekove pravice svojih prebivalcev«**, posledično pa tudi **»dolžnost učinkovito ukrepati na lokalni ravni in morajo kazati vodstvenost in vizijo, kot tudi pridobivati podporo vseh delov skupnosti za naslavljanje romskih problematik, da bi se rešila situacija družbene izključenosti Romov«** - in nadalje prepoznal, da (točka 8) **ker so lokalne oblasti najbližje svojim prebivalcem, so tudi »v najboljšem položaju za snovanje politik omogočanja Romom dostopa do pravic, in za spopadanje s proti-Romstvom, predsodki, diskriminacijo in rasističnim nasiljem«** (prim. to npr. s primerom na str. 66-67 Varuhovega letnega poročila za leto 2014 o sklepu občinskega sveta glede priseljevanja Romov; ali pa npr. z navedenim na str. 47 Varuhovega letnega poročila za leto 2013 glede t.i. vaških straž, ki naj bi bile pripravljene tudi z nasiljem pospremiti prisilno izselitev prebivalcev romskega naselja; ipd.).

**Nikakor seveda ne gre pozabiti tudi na državne oblasti** - tudi lani je Varuh zapisal (str. 106) svoje mnenje, **»da država ni dovolj učinkovita pri varovanju in uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prebivalcev v pravno neurejenih romskih naseljih in posledično tudi v okolici teh naselij«**. Podobno smo že v Letnem poročilu za leto 2014 izpostavili (str. 64), da **breme reševanja romskih naselij ne sme biti (le) na občinah** - pri čemer je tudi jasno, **»da je s takšnimi prioritetami v lokalnem okolju težko politično preživeti, zato bi občinam na pomoč morala priskočiti država, predvsem s finančno pomočjo, pa tudi tako, da sprejme nujne odločitve takrat, kadar jih lokalna politika iz različnih razlogov ne želi ali ne more.«** Že tam smo poročali, da je na lokalni ravni **»pripravljenost za dolgoročno urejanje razmer odvisna od (politične) volje župana in večine v občinskem svetu«** (gl. npr. str. 107 Letnega poročila za leto 2016 - za konkretni primer pa npr. str. 47 Letnega poročila za leto 2013, kjer smo pisali o tem, da **»občina ne namerava pristopiti k sprejetju akcijskega načrta za prostorsko ureditev romskega naselja, ker naj za takšen načrt ne bi imela kadrovskih in finančnih sredstev«**), obenem pa **»tudi na državni ravni ni dovolj politične volje za hitrejšo reševanje romske tematike«** (gl. npr. str. 62 Letnega poročila za leto 2015). **Premiki na bolje so tako vse prevečkrat le težko, če sploh, zaznavni** (na str. 107 lanskoletnega poročila smo npr. zapisali, da **»Varuh dolgoročne načrte mestne občine za urejanje tega naselja spremlja že od leta 2002, vendar kritično ugotavljamo, da na tem področju v vseh teh letih ni vidnega napredka.«**), včasih pa je **namesto nujnega napredovanja celo zaznati prej nazadovanje** (na str. 110 istega poročila smo npr. tudi navedli, da zagotavljanje pitne vode v cisterni po Varuhovem mnenju pomeni korak nazaj pri že sprejetem stališču Vlade Republike Slovenije iz leta 2011, da **»spoštovanje pravice do pitne vode, ki izhaja tako iz domače kot mednarodne zakonodaje, pomeni zagotovitev javnega dostopa oziroma dostopa na javnem priključku«** - takrat se je tudi zavezala, da bo, če lokalna skupnost v romskem naselju ne bi zagotovila dostopa do pitne vode, rešitev za postavitev



vodovodnega priključka poiskala sama). Kakor koli že, tudi letos lahko ponudimo še en tovrstni nazoren opis stanja.

Primer:

**Ponazoritev (zdi se, da že kar) brezizhodnosti nastale situacije na konkretnem primeru slabe bivalne razmere v romskem naselju Krušče**

Na Varuha so se obrnili pripadniki romske skupnosti, ki živijo v romskem naselju Krušče oziroma Gazice v občini Brežice. Pobudniki so navedli, da je na začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja to naselje v prostor umestila država. Trdili so, da je bilo zemljišče takrat v lasti države, pozneje pa vrnjeno denacionalizacijskim upravičencem. Odtlej naj njihovega položaja ne bi urejal nihče, zato živijo v skromnih bivalnih razmerah, brez dostopa do elektrike, zaradi česar tudi ne morejo strojno prati oblačil, težave imajo pri ogrevanju bivališč, nimajo hladilnikov niti svetlobe, ki bi jo za učenje in domače naloge nujno potrebovali šoloobvezni otroci. Navedli so tudi, da ne morejo pridobiti gradbenih dovoljenj, ker zemljišče ni njihovo.

Varuh problematiko pravno in komunalno neurejenih romskih naselij spremlja že dolga leta, postopke urejanja romskega naselja Gazice oziroma Krušče prvič že v letu 2011. Od takrat je Varuh na občino naslovil številne poizvedbe in predloge. Seznanjeni smo bili z **dokumenti, ki kažejo, da si občina (oziroma njene pravne predhodnice) vsaj že od leta 1992 (to je torej okvirno že četrto stoletje!) neuspešno prizadeva za ureditev tega romskega naselja**. O tej temi je Varuh med drugim pisal tudi v Posebnem poročilu iz leta 2012 (str. 24), v katerem smo opozorili, da **neurejeno pravno stanje romskega naselja Krušče ne pomeni le kršitve pravic pripadnikov romske skupnosti, ampak tudi poseg v lastninsko pravico solastnikov zemljišča, na katerem stoji romsko naselje**. Na kršitve človekovih pravic smo občino opozorili tudi leta 2013. Leta 2015 smo župana znova opozorili na resnost kršitev človekovih pravic zaradi neurejenega pravnega statusa romskega naselja Krušče, zlasti z vidika izjemno dolgotrajnega reševanja problematike. V tem dopisu smo podali predloga možnih rešitev za odpravo ugotovljenih kršitev človekovih pravic: 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. Na ta naš dopis smo prejeli odgovor občine (dopis številka 95-1/2011) iz novembra 2015, v katerem nam je bilo pojasnjeno, da je od zadnjega odgovora Varuhu iz oktobra 2013 občina sprejela *»Občinski prostorski načrt, ki opredeljuje romsko naselje Krušče kot stavbno zemljišče, kar bo omogočalo odkupe zemljišč«*. V tem odgovoru je občina še pojasnila, da bo treba opredeliti obseg odkupa zemljišča in začeti še neizvedene zapuščinske postopke po treh pokojnih solastnikih.

Na podlagi prejete pobude smo se tudi v letu 2017 obrnili na Občino Brežice, da nas seznanijo s pomembnejšim razvojem dogodkov po novembru 2015, glede ureditve pravnega statusa romskega naselja Krušče in da se vsebinsko opredeli do predloga Varuha, da bi prebivalce naselja Krušče preselila na drugo primerno lokacijo, saj je iz dosedanjih dolgotrajnih prizadevanj očitno, da naselja na trenutni lokaciji ni mogoče legalizirati in komunalno opremiti. Iz tokratnega odgovora občine izhaja, da vztraja pri ureditvi obstoječega naselja, saj, kot navaja, ne razpolagajo *»s primerno lokacijo, kamor bi lahko preselili to naselje«*. Po njihovem mnenju so za urejanje romskega naselja zdaj v celoti odgovorni dediči, ki bi morali sodišču podati *»predloge za izdajo dodatnih sklepov o dedovanju«*, vendar se na občini zavedajo tudi, da se ne zdi, da bi dediči takšne postopke sprožili, *»saj menijo, da bodo stroški večji, kot bo vrednost zapuščine«*. Poleg tega občina opozarja, da ni pravne podlage za nakup zemljišča, sploh pa ne sredstev, s katerimi bi ta nakup izvedla.

Opisani odziv občine ni nerazumen, vendar Varuh **tako z vidika pravic pripadnikov romske skupnosti kot z vidika lastninske pravice solastnikov zemljišča, na katerem stoji romsko naselje**, še vedno kot skrajno skrb vzbujajoče ocenjuje stališče, da se ureditev naselja očitno odmika (lahko tudi v več desetletji oddaljeno) nedoločno v prihodnost, saj se v celoti prepušča volji posameznih dedičev – ti pa so se po navedbah občine že celo izrekli, da potrebnih postopkov ne nameravajo



uvesti. Obenem občina navaja še, da pravzaprav nima pravne podlage za nakup nepremičnine niti potrebnih sredstev. Če je mogoče razumeti, da občina ne more posegati v razmerja med dediči, to je po Varuhovem mnenju ne odvezuje tudi odgovornosti za zagotavljanje polnega uresničevanja posebnih pravic romske skupnosti na področju urejanja prostora iz 3. člena ZRomS-1.

Ker je iz odgovora Občine Brežice izhajalo, da ugotovljene nepravilnosti ne bodo odpravljene v razumnem roku, smo se v nadaljevanju obravnave pobude **obrnili še na Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti** ter ga opozorili na problematiko pravnega in komunalnega urejanja romskega naselja Krušče. A iz odziva tega organa, ki je med drugim pristojen za obravnavo vprašanj uresničevanja posebnih pravic romske skupnosti, je izhajalo, da naj bi se občina urejanja tega naselja lotevala na pravi način, vendar naj pravna ureditev ne bi predvidevala učinkovitih rešitev za pospešitev dolgotrajnih postopkov pravnega in komunalnega urejanja naselja, glede česar pri uradu izražajo obžalovanje.

Večkrat ponovljeno Varuhovo stališče (nazadnje zapisano na str. 105 Letnega poročila Varuha za 2016) je, da mora, kadar so pripadnikom romske skupnosti kršene njihove človekove pravice, pa je iz ravnanja občine razvidno, da kršitve ne namerava odpraviti, uresničevanje človekovih pravic zagotoviti vlada. Ta njena dolžnost med drugim izhaja iz 5. člena Ustave RS: »*Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.*« Na področju urejanja prostorske problematike romskih naselij pa Vladi to možnost (in dolžnost) nalaga tretji odstavek 5. člena ZRomS-1. V nadaljevanju obravnave zadeve smo se **zato obrnili tudi na Vlado RS**, ki smo jo opozorili na konkreten problem dolgotrajnega urejanja romskega naselja Krušče, pri katerem so nadaljnji postopki odvisni od volje dedičev zemljišča, na katerem stoji romsko naselje, ter s tem povezano širšo problematiko romskih naselij, ki jih na obstoječi lokaciji zaradi različnih razlogov ni mogoče pravno in komunalno urediti (na primer, ker stojijo na poplavnem območju, pod daljnovodi, ali ker lastniki zemljišč, na katerih stojijo, teh ne želijo prodati). Na str. 7 Nacionalnega programa ukrepov za Rome 2010-2015 je bilo zapisano, da je romskih naselij, za katera bi bila prelokacija optimalna, približno desetina od »*približno 130*« naselbinskih enot, tudi Varuh pa se je ob obravnavi pobud že večkrat soočil s problematiko naselij, za katera so občine trdile, da njihova legalizacija ni mogoča (na str. 65 letnega poročila Varuha za leto 2014 smo poročali o primeru Ponova vas v Občini Grosuplje, na str. 67 pa o primeru Goriča vas v Občini Ribnica).

Kakor koli že, iz prejetega vladnega odziva je bilo razvidno, da »*na podlagi izkušenj iz prakse pri urejanju romskih naselij nasprotuje selitvi romskih naselij na druge lokacije, razen v primerih, ko bi na obstoječi lokaciji naselja obstajala nevarnost onesnaženja vodnega vira pitne vode, velika poplavna ogroženost, ogroženost zaradi zemeljskih plazov ipd.*« Glede konkretnih izpostavljenih primerov romskih naselij se je opredelila le do urejanja romskega naselja Krušče. V tej zvezi je navedla, da »*so bili s strani občine Brežice s sprejemom OPN in opredelitvijo stavbnih zemljišč za stanovanjsko gradnjo dani osnovni pogoji za nadaljnje urejanje naselja, to je pripravo občinskega podrobnega prostorskega načrta, parcelacijo, pripravo načrta komunalnega opremljanja itd. V okviru teh prizadevanj je sočasno potrebno voditi tudi postopke odkupa zemljišč, upošteva je tudi dedne postopke. V te postopke se morajo aktivno vključiti tudi zainteresirani Romi ter sofinancirati nakup in komunalno opremo zemljišč, na katerih bivajo.*« Glede problematike uvedbe dedovanja po umrlih zapustnikih, ki so bili (so)lastniki zemljišč, na katerih stoji romsko naselje Krušče, pa je vlada pojasnila, da je »*pri zasebnopravnih vprašanjih, kakršno je predvsem pridobivanje lastninske in drugih stvarnih pravic na zemljiščih, ravnanje in s tem uspeh reševanja te problematike povezano predvsem z voljo udeležencev, država in lokalne skupnosti pa imajo le v izjemnih zakonsko predpisanih primerih možnost poseganja v stvarnopravna razmerja (razlastitev, prisilne služnosti) oziroma je pridobivanje in razpolaganje z nepremičninami s strani občine ravno tako regulirano s predpisi s področja delovanja lokalne samouprave.*« Iz navedenega izhaja, da tudi vlada ocenjuje, da je nadaljnji potek urejanja romskega naselja Krušče odvisen od »*volje udeležencev*«, torej dedičev.



Dolgoletna prizadevanja Varuha in pozivi pristojnim, da se zagotovi spoštovanje človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti v nelegalnih romskih naseljih, doslej še niso bili uresničeni v zadostni meri.

Varuh še enkrat ponavlja, da razumemo, da občina ne more posegati v razmerja med dediči, vendar je to ne odvezuje tudi 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. Posebno težo ugotovljenim kršitvam dajejo dosedanja izredno dolgotrajni in neuspešni postopki odprave ugotovljene kršitve ter s tem povezani slabe možnosti za prihodnost. **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.** Ker je občina že dalj časa neučinkovita pri urejanju romskega naselja Krušče, zaradi česar prihaja do resnih kršitev človekovih pravic prebivalcev Krušč ter tudi posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti, je po mnenju Varuha odgovornost za čimprejšnjo odpravo ugotovljenih kršitev tudi na Vladi RS.

Žal Varuh v primeru urejanja romskega naselja Krušče s svojimi posredovanji pri Občini Brežice, Vladi RS in njenem Uradu za narodnosti ni bil uspešen. Tako lahko podobno kot je zapisano že na str. 108 našega lanskega letnega poročila, tudi ob tej priložnosti zapišemo, da dolgoletna prizadevanja Varuha in pozivi pristojnim, da se zagotovi spoštovanje človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti v nelegalnih romskih naseljih, doslej še niso bili uresničeni v zadostni meri. Tako **se tudi na podlagi te izkušnje zdi, da se gre v tem kontekstu pozitivnih premikov v smeri učinkovitega zagotavljanja uresničevanja človekovih pravic nadejati šele po morebitni obsodilni sodbi države pred ESČP (10.1-1/2017).**

Žal se dogaja, da oblasti ne ukrepajo ustrezno niti, tudi ko gre za še dodatno ranljive osebe (lani smo na str. 108 109 poročali o primeru, v katerem je poleg pripadnosti romski skupnosti bila pri vsakem izmed prizadetih še vsaj ena upoštevanja vredna osebna okoliščina - visoka starost, težka bolezen, otrok - vendar je bil naš predlog, da se jim omogoči vsaj uporaba sanitarnega bloka, zavrtnjen). Tudi v letu 2017 smo obravnavali zadevo s te vrste vpletenimi, je bil pa v njej vsaj zaključek bolj spodbuden, kot je razvidno iz spodnjega primera. **Glede poudarjene ranljivosti želimo poudariti še, da je treba po naših izkušnjah v zvezi z njo posebej omeniti tudi starejše** - ne samo zaradi zmanjšanja njihovih psihofizičnih sposobnosti in s tem povezanih zdravstvenih tveganj, ampak tudi **zaradi izkoriščanja s strani drugih**. Spominjamo se starejše Rominje (o njej smo lani poročali na str. 108 109), ki je bila tudi nepismena in nam je pokazala cel kup neporavnanih računov na njeno ime, med drugim tudi za internetne storitve (čeprav je bilo očitno, da ga sama že ne more uporabljati).

Primer:

#### **Težka bivalna stiska romske družine**

Pripadnica romske skupnosti je na Varuha naslovila pismo z opisom težkih življenjskih razmer, v katerih živi z družino. Navedla je, da z možem in štirimi otroki, od katerih je najmlajša dojenčica stara dva meseca, živijo v kamp prikolici, brez vode in elektrike, da nujna otroka pogosto manjkata v šoli, ker jima ne more zagotoviti ustrezne higijene, da ima astmo ter da v gospodinjstvu uporabljajo štedilnik, ki pa ji zaradi dima povzroča hude zdravstvene težave, podobno tudi sinu z bronhitisom, v slabem zdravstvenem stanju zaradi bivalnih razmer naj bi bila tudi dojenčica. Pobudnica je navedla še, da je s položajem njene družine seznanjen center za socialno delo, ki pa naj ji ne bi zadovoljivo pomagal.

Varuh je na CSD Metlika naslovil poizvedbo, v kateri nas je zanimalo, ali se je pobudnica res že obračala nanj in kakšne oblike pomoči CSD morebiti že nudi njej in njeni družini. Posebej nas je zanimalo, **kako CSD obravnava problematiko dostopa družine do pitne vode in elektrike**. Zanimalo nas je tudi, **kako CSD obravnava varstvo pravic, interesov in koristi otrok iz omenjene družine** v povezavi zlasti s temeljnimi pravicami, kot so pravica do dostojanstva (34. člen Ustave RS) in z njo

povezano pravico do pitne vode, pravica do socialne varnosti (50. člen Ustave RS), pravice otrok (56. člen Ustave RS) ter pravica do izobraževanja (57. člen Ustave RS). Sklepno smo CSD vprašali še, kakšna napotila in pojasnila so družini morebiti že dali za ureditev ustreznih bivalnih razmer, kje sami vidijo možnosti za njihovo izboljšanje ter ali so ob obravnavi družine v konkretnem primeru morda že izdali mnenje na podlagi drugega odstavka 29. člena Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem o izjemni dodelitvi neprofitnega stanovanja zaradi varstva interesov otrok.


CSD nam je odgovoril, da pobudnico in njeno družino spremljajo že več let, pri tem pa sodelujejo s sosednjim CSD, na ozemlju katerega je pobudnica bivala dalj časa in ima tam še vedno prijavljeno stalno prebivališče. Sporočili so nam, da družina trenutno živi na ozemlju njihovega CSD, in sicer v romskem naselju in **v kamp prikolici, ki so jo na parcelo v lasti občine postavili brez dovoljenja**, zato si tudi ne morejo urediti dostopa do vode, elektrike in prijaviti prebivališča. Vodo in elektriko bi si pobudnica po navedbah CSD lahko zagotovila ob pomoči sosedov. Ker v občini, kjer dejansko živijo, nimajo prijavljenega stalnega prebivališča, ne izpolnjujejo pogojev za dodelitev neprofitnega stanovanja, poleg tega pa naj bi, po navedbah CSD, občini takšnih stanovanj tudi primanjkovalo. Kar zadeva skrb za koristi otrok je CSD pojasnil, da pobudnico redno opozarja na njene starševske dolžnosti. V osnovni šoli ima možnost poskrbeti za higieno svojih otrok in kar zadeva najosnovnejšo skrb za otroke, CSD ocenjuje, da pobudnica za svoje otroke zadovoljivo poskrbi. Navedli so še, da je obravnava CSD usmerjena v spodbujanje lastne aktivnosti družine, ki je mlada in brez posebnih zdravstvenih težav.

Na podlagi prejetega odgovora je Varuh na CSD naslovil mnenje s predlogom. Uvodoma smo poudarili zaskrbljenost nad nekaterimi stališči CSD, ki se nanašajo predvsem na položaj in pravice otrok prizadete družine. **Nerazumljivo nam je bilo, kako lahko CSD dejstvo, da družina nima dostopa do pitne vode in elektrike poveže z ugotovitvijo, da mati za svoje otroke zadovoljivo poskrbi (kot smo poročali na str. 108 lanskega letnega poročila, se je tudi že zgodilo, da se celo Vlada RS sploh ni opredelila do kršitev pravic otrok, ki smo jih v tistem primeru izpostavili).**

Kar zadeva dostopa do pitne vode, ki je človekova pravica, utemeljena v nacionalnem pravnem redu (34. člen Ustave RS) in v mednarodnem pravnem redu (resolucija Generalne skupščine Združenih narodov A/64/292), smo **menili, da je neutemeljeno sklicevanje CSD na okoliščino, da bi si družina dostop do pitne vode lahko zagotovila prek sosedov** – že iz ugotovitev CSD je izhajalo, da je družina s sosedi v sporih, poleg tega je bil Varuh v okviru obravnavanja podobnih zadev doslej že večkrat seznanjen, da **pri zagotavljanju dostopa do osnovnih dobrin v romski skupnosti pogosto prihaja do medsebojnega izsiljevanja**. Tudi možnost zagotavljanja higiene v prostorih osnovne šole, na katero se sklicuje CSD, ni ustrezen način zagotavljanja dostopa do pitne vode, saj na ta način družina lahko pokrije le del svojih potreb, povezanih z dostopom do pitne vode in še to v omejenem času – ko je šola odprta, poleg tega je vprašljiv tudi z vidika oddaljenosti bivališča družine do šole, saj **mora biti po stališču Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice Združenih narodov, zapisanega v splošnem komentarju številka 15 iz leta 2002, dostop do pitne vode zagotovljen v razumni razdalji od domovanja**.

Poudarili smo še, da je **dostop do elektrike po mnenju Varuha nujni pogoj pri zagotavljanju dostojnih bivalnih razmer posameznikov in njihovih družin, saj je 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**.

Izrazili smo mnenje, da **je treba posebej tankočutno obravnavati primere, v katerih so zaradi odsotnosti dostopa do pitne vode ali elektrike prizadeti otroci, ki so se v tem življenjskem položaju znašli brez lastne krivde**. Zaradi kršitve njihovih pravic se spopadajo z resnimi grožnjami za njihovo zdravje in za zdravje oseb, s katerimi prihajajo v stik (v šoli) ter s hudo oviro pri odraščanju in izobraževanju, ki bo trajno zaznamovala njihovo osebnost in nadaljnjo življenjsko pot. Zelo verjetno je, da otroci, ki živijo v takih nedostojnih razmerah, brez upanja na boljšo prihodnost, ponovijo



Opažamo, da so opredelitve pristojnih do Varuhovih stališč v zvezi s pravicami romskih otrok v konkretnih primerih skrb vzbujajoče neprepričljive ali pa jih sploh ni.

življenjsko zgodbo svojih staršev. Odsotnost dostopa do pitne vode in elektrike za te otroke po mnenju Varuha tako poleg zgoraj navedenih pravic pomeni kršitev tudi 56. člena Ustave RS, v skladu s katerim otroci uživajo posebno varstvo in skrb ter kršitev točke e) drugega odstavka 24. člena Konvencije o otrokovih pravicah, v skladu s katero mora država pogodbenica otrokom zagotavljati podporo pri higieni.

Dodatno smo komentirali tudi navedbe CSD, da je družina brez zdravstvenih težav, saj niso bile skladne z zatrjevanjem pobudnice o tem, da ima astmo, da ima njen sin bronhitis ter da naj bi bila v slabem zdravstvenem stanju zaradi bivalnih razmer tudi dojenčica.

**Varuh je zavzel stališče, da so v obravnavanem primeru kršene pravice pobudnici, njenemu partnerju, posebej pa še njunim štirim otrokom.** Življenje šestih družinskih članov, od katerih ima polovica zdravstvene težave, v neizolirani kamp prikolici, veliki 6 x 2 metra, brez dostopa do vode in elektrike, po mnenju Varuha gotovo kaže na socialno in zdravstveno ogroženost otrok, zato bi moral po našem mnenju CSD v sodelovanju tudi z občino sprejeti ukrepe za izboljšanje položaja družine. Varuh je na podlagi teh ugotovitev CSD predlagal, naj (1) družini nemudoma zagotovi dostop do pitne vode, (2) družini uredi prijavo stalnega prebivališča v skladu z določbami ZPPreb-1 ter (3) v najkrajšem možnem času na podlagi drugega odstavka 29. člena pravilnika izda mnenje o izjemni dodelitvi neprofitnega stanovanja zaradi varstva interesov otrok.

**CSD je sledil predlogom Varuha** in nam v postavljenem roku odgovoril, da so se z družino že dogovorili za začasno zagotovitev pitne vode, in navedel, da z občino sodelujejo glede ureditve prijave stalnega prebivališča prizadete družine. **CSD je podal tudi mnenje o izjemni dodelitvi neprofitnega stanovanja zaradi varstva interesov otrok** ter v okviru tega občini predlagal, da se družini v okviru možnosti v najem dodeli primerno neprofitno stanovanje. 10.1-19/2017

Tudi v preteklosti smo že pisali o nekaterih zaznanih pozitivnih spremembah, na str. 68 Letnega poročila za leto 2014 ali na str. 107 Letnega poročila za leto 2016 (tudi iz navedenega na str. 63 v Letnem poročilu za leto 2015 so razvidna prizadevanja občine v konkretnem primeru). V tem kontekstu se Varuh načeloma lahko pridruži navedbam v prvem vmesnem poročilu Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov, ki jo je Vlada RS ustanovila s sklepom št. 01201-5/2017/6 dne 11. 5. 2017 in naj bi delovala najpozneje do 31. 5. 2018 (torej dobro leto), da **ni jasnih kriterijev in definicij o tem, kaj predstavlja dobro prakso pri urejanju prostorske problematike Romov** (zato se je odločila za uporabo termina »*prakse urejanja romskih naselij*«). Po navedbah komisije naj bi bil romsko naselje izraz »*za naselbinsko enoto s pretežno romskih prebivalstvom*«, minimum za obravnavo romskega naselja pa »*je strnjena poselitev z vsaj 3 hišami, ki je prostorsko ločena od drugih. Kot romsko naselje pa se ne obravnava tistih posameznih lokacij oziroma hiš v naseljih, kjer Romi živijo pomešano z neromskim/civilnim prebivalstvom*«.

### **O razmerah v romskih naseljih se Varuh prepriča tudi neposredno na terenu**

Že v prvem mesecu leta 2017 smo se na pobudo romskega svetnika v Mestni občini Novo mesto udeležili skupnega sestanka z neformalnimi predstavniki nekaj romskih naselij in dvema občinskima predstavnikoma. Sogovorniki so predvsem **problematizirali delovanje CSD Novo mesto – ta naj bi pokrival približno 1500 do 1600 Romov iz treh občin (poleg navedene mestne občine še občini Škocjan in Šentjernej), s to populacijo pa naj bi se ukvarjala le dva zaposlena**. Posledično naj bi bilo občutno premalo dela z Romi in njihovimi družinami in nihče naj tudi ne bi spremljal, kako se dejansko porabijo socialno varstveni prejemki. Tudi sam CSD naj bi trdil, da so na tem področju kadrovsko prešibki. Kot smo takrat slišali, naj bi **stališče MDDSZ bilo, da bodo okrepili delo na CSD, vendar** se morajo še odločiti, kako – bodisi z informacijskim sistemom bodisi z dodatnimi zaposlitvami.



Center za socialno delo Metlika je po Varuhovem predlogu ukrepal v namen varstva interesov otrok.

V zvezi z oskrbo z električno energijo smo takrat tam slišali različne poglede, vključno s tistim, da bi se jo z *nekaj improvizacije* dalo zagotoviti v okviru 5-kW napeljave za zajčnike in kurnike, ki jo po novem dopuščajo predpisi (ena izmed prisotnih Rominj je pri tem pokomentirala, da je »nesprejemljivo, da elektriko lahko dobijo domače živali, Romi pa ne«). Večinoma pa se je kot rešitev omenjala gradnja transformatorske postaje v Brezjah, od koder bi lahko oskrbovali tako Brezje kot Žabjak. Postavitev se je načrtovala še v istem letu. Izvedeli smo še, da si občina kratkoročno prizadeva, da bi elektriko zagotovili iz vojašnice – potegnil bi se en kilometer kabla in dodali bi pet razdelilnih kablov, na sestanku pri ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 21. 10. 2016 pa naj bi bilo v zvezi s tem **že vse dogovorjeno, ko pa bi morali začeti izvajati projekt, naj bi obrambno ministrstvo sporočilo, da ni ustrezne pravne podlage**. Zato je sledil še sestanek s predstavnikom kabineta predsednika Vlade RS, da bi se zasnovala ustrezna sprememba pravnih podlag. Posebno ureditev na tem področju naj bi narekovali: le začasna narava tako zagotovljene oskrbe, dejstvo, da je občinski prostorski načrt v pripravi, da trenutno stanje ureditev življenjsko ogroža ljudi in živali, varstvo otrokovih koristi po Konvenciji o otrokovih pravicah in varstvo pravic po drugih mednarodnih konvencijah. S takšno utemeljitvijo in prošnjo za pripravo predpisa so se obrnili na Ministrstvo za infrastrukturo, ki pa se do takrat še ni odzvalo (v podobnem kontekstu naj spomnimo, da smo že na str. 48 49 Letnega poročila za leto 2013 poročali, da smo ministrstvu predlagali, naj »prouči možnosti za prilagoditev pogojev za začasno priključitev nelegalnih objektov iz romskih naselij v električno omrežje. V zvezi z visokimi stroški projektne dokumentacije smo ministrstvu predlagali, naj prouči možnosti, da bi po vzoru javnega razpisa za sofinanciranje osnovne komunalne infrastrukture v romskih naseljih zasnovali razpis za sofinanciranje pridobivanja dokumentacije v postopkih za pridobitev gradbenih dovoljenj za objekte v romskih naseljih. Ministrstvo nam je odgovorilo, da načrtuje prenovo vseh podzakonskih aktov, katerih podlaga je energetska zakon. V okviru te prenove bo ministrstvo proučilo tudi možnosti prožnejšega priključevanja v električno omrežje, z začasnimi priključki ali gradbenimi priključki«). Rečeno naj bi bilo še, da je na Ministrstvu za finance že zagotovljenih 60.000 EUR za ta projekt in da je tudi distributer električne energije zainteresiran za njegovo izvedbo, poleg tega naj bi tudi MDDSZ pripravilo računalniško aplikacijo za avtomatsko bremenitev socialnih transferov, takoj ko se bo začel projekt gradbeno izvajati. Kolikor nam je znano, tudi navkljub vsemu temu v letu 2017 zastavljeni cilj nato ni bil dejansko tudi dosežen.

Posebej naj izpostavimo še, da se je na omenjenem sestanku poudarjalo, da je **namogoče od romskih otrok pričakovati uspešno izobraževanje, če naj bi se doma učili in delali domače naloge brez oskrbe bivališča z električno energijo** (pri tem so se izpostavljali tudi romsko naselje Trata na kočevskem in grosupeljska naselja, ki da so kljub nelegalnosti vendarle oskrbljena z njo). Podobno zdaj že nekaj časa poudarja tudi Varuh (gl. str. 108 našega lanskega letnega poročila) Prisotni Romi so zatrjevali tudi **nizka pričakovanja osnovnih šol – v teh, da Romi napredujejo tudi do sedmega razreda brez znanja poštevanke** (eden izmed prisotnih je izpovedal tudi o osebni izkušnji, da so v šoli med uro poštevanke romskim otrokom *dali risati*). Te trditve so bile precej podobne tistim od predsednika Zveze Romov za Dolenjsko, ki nas je lani ravno tako opozarjal, da »velika večina romskih otrok v višjih razredih osnovne šole ne zna ne abecede ne poštevanke, kar kaže na to, da učitelji otrok ne naučijo zahtevane snovi, ampak jih v višje razrede spustijo brez zahtevanega znanja, le da se jih čim prej znebijo« (str. 106 našega letnega poročila).

Se je pa tudi ob tej priložnosti kazalo, da tudi med romskimi predstavniki ne manjka zdrah – slišali smo tudi ostre kritike na račun (ne)transparentnosti porabe sredstev omenjene Zveze Romov za Dolenjsko, češ da so ob dodeljenih ji 70.000 EUR rezultati vse prej kot zadovoljivi. Pisali smo tudi že o podobni situaciji v kontekstu Sveta romske skupnosti Republike Slovenije in v povezavi s tem tudi o neposrečeni rešitvi 10. člena ZRomS-1, na katero je Varuh začel opozarjati že leta 2007 (gl. str. 15 in 45 Letnega poročila Varuha za leto 2013).

**Na svojo pobudo (ob sodelovanju romskega svetnika) smo v drugi polovici septembra obiskali štiri romska naselja** v novomeški mestni občini (o Varuhovih



obiskih romskih naselij gl. str. 44. Letnega poročila za leto 2013 ali str. 60, 61 in 64 Letnega poročila za leto 2015). Prvi dve smo obiskali tudi že v predhodnem letu (gl. str. 107 lanskega letnega poročila), preostali dve pa tokrat sploh prvič. To terensko delo je potekalo navkljub tedanjemu močnemu deževju. V ponazoritev razmer tule opisujemo nekaj izbranih vidikov takrat videnega in slišaneega.

V naselju **Žabjak** smo med drugim obiskali družino, ki živi v lepo urejeni hiši, vendar je ta bila zgrajena brez gradbenega dovoljenja in stoji na zemljišču, ki je v lasti obrambnega ministrstva. V sosednji baraki živi Rominja, ki je tudi potožila zaradi elektrike, povedala je, da se ne more umivati s toplo vodo, ponoči nima razsvetljave, tudi poleti mora shajati brez hladilnika. Meni, da je že skrajni čas, da bi občina zagotovila vsaj začasni priklop na elektriko. Romski svetnik je povedal, da se v takšnih situacijah ljudje največkrat znajdejo tako, da si priskrbijo agregat (na zgoraj omenjenem sestanku je bilo rečeno, da tudi zaradi teh prihaja do konfliktov, saj močno ropotajo in v nočnem času *»vržejo po konci celo naselje«*) ali pa so nelegalno priključeni na kable, ki pa si jih občasno drug drugemu tudi režejo, menda predvsem zaradi nevoščljivosti ali razno raznih zamer (tovrstno *vlečenje kablov* je imelo tudi že usodne posledice – pred nekaj časa za enega izmed psov, še pred tem pa bojda celo že za enega izmed otrok). Varuh je že na str. 48 Letnega poročila za leto 2013 opozoril, da je elektrifikacija v smislu nelegalnih podaljškov iz sosednjih hiš *»vprašljiva tako z varnostnega vidika kot tudi z vidika možnosti medsebojnega izsiljevanja prebivalcev naselja, povezanega z ogrožanjem človekovih pravic (samovoljni izklop elektrike ima lahko težke posledice pri zagotavljanju dostojnih bivalnih razmer družine, ogroženi so lahko na primer zdravje in pogoji za šolanje otrok)«*. Podobno sta se, kot smo poročali na str. 110 lanskega letnega poročila, tudi romski svetnik in predsednik Zveze Romov za Slovenijo že strinjala, da bi se s poravnavanjem stroškov za dobavo električne energije iz socialnovarstvenih prejemkov tudi preprečevale *»nekatero slabe prakse, ko na primer pripadniki romske skupnosti elektriko dobijo na nelegalen način prek soseda, ta pa mu nato za porabo zaračuna nerazumno visok znesek«*. O zagotavljanju oskrbe z električno energijo v prav tem in spodnjem naselju pišemo v nadaljevanju.

Primer:

#### **Zagotavljanje oskrbe z električno energijo v romskem naselju Brezje-Žabjak**

Na str. 110 Letnega poročila Varuha za leto 2016 smo poročali o sestanku z direktorjem Urada Vlade RS za narodnosti, direktorjem Centra za socialno delo Novo mesto ter predstavnikom Mestne občine Novo mesto, katerega namen je bil iskanja rešitev za ureditev varne dobave električne energije v romskem naselju Brezje-Žabjak. Poročali smo, da je bil glede izvedbe tega projekta že sklenjen načelni dogovor vendar tudi v letu 2017 ni bilo v zvezi z njim pričakovanih rezultatov.

Varuh je v svojih letnih poročilih že večkrat (str. 48 Letnega poročila Varuha za leto 2013) opozarjal na **pomen preskrbe z električno energijo, ki predstavlja osnovni pogoj za urejene bivalne razmere. Električna energija je osnovna dobrina, ki je v nekaterih primerih nujno potrebna za preprečitev ogrožanja življenja in zdravja posameznikov, poseben pomen pa ima tudi pri zagotavljanju osnovnih pogojev za šolanje in pridobitev izobrazbe.** Elektrifikacija v naselju Brezje-Žabjak v smislu nelegalnih podaljškov iz sosednjih hiš je po Varuhovem mnenju neustrezna tako z varnostnega vidika (smrtni primeri zaradi nestrokovne razpeljave kablov) kot z vidika možnosti medsebojnega izsiljevanja prebivalcev naselja (plačevanje nerazumno visokih zneskov za nelegalni priklop, samovoljni izklopi elektrike, ki imajo lahko hude posledice pri zagotavljanju zdravja in pogojev za šolanje otrok ter dostojnih bivalnih razmer družine).

Eden izmed pobudnikov nam je zatrjeval, da je direktor Urada Vlade RS za narodnosti zagotovil, da bo elektrika v romskem naselju Brezje-Žabjak še v letu 2016 in da naj bi bilo po njegovih informacijah na Ministrstvu za finance za ta namen že zagotovljenih 60.000 EUR. Poleg tega naj bi predsednik Vlade RS ob obisku Novega mesta jeseni 2016 napovedal, da naj bi elektriko v naselje kot začasno kratkoročno rešitev napeljali iz bližnje vojašnice. Pobudnik pa je trdil, da kljub vsem tem obljubam sprememb



ni bilo, saj naj bi pristojna ministrstva ugotovila, da ni pravne podlage za začasni priklop nelegalnih romskih gradenj na električno omrežje. Ob tem je zatrjeval tudi **neenako obravnavo v primerjavi s prebivalci nekaterih nelegalnih romskih naselij v podobnem položaju**, ki da elektriko imajo (na kočevskem in grosupeljskem).

Tudi Varuh je na podlagi preteklih odgovorov Urada Vlade RS za narodnosti in zagotovil, danih na zgoraj že omenjenem sestanku v letu 2016, razumel, da bo elektrika v romsko naselje napeljana še tistega leta. Zato smo v začetku leta 2017 tam poizvedovali, zakaj se to ni zgodilo. Na podlagi prejetega odziva urada smo lahko ugotovili, da glede oskrbe z električno energijo v romskem naselju Brezje-Žabjak ni opredeljenih konkretnih nalog posameznih pristojnih organov in rokov za izpolnitev teh nalog. Uradu smo sporočili, da bi to pomanjkljivosti lahko šteli kot kršitev načela dobrega upravljanja, zlasti ob upoštevanju okoliščin, da je bila **zagotovitev oskrbe z električno energijo pripadnikom romske skupnosti obljubljena že leta 2016**. Predlagali smo tudi, da kot organ, ki je zadolžen za spremljanje in spodbujanje pristojnih organov v smeri zagotovitve električne energije v romskem naselju, izdelajo operativni načrt za izvedbo tega projekta, iz katerega bodo razvidne posamezne faze postopka, organi, zadolženi za njihovo izvedbo ter roki za izvedbo njihovih nalog. Vendar urad predlogu Varuha ni sledil, kot je bilo razumeti iz njegovega odgovora, so glavna ovira pri ureditvi začasnega priklopa električne energije pravne podlage za izvedbo priključitve.

Tudi predlog novele ZRomS-1, ki ga je Urad Vlade RS za narodnosti objavil dne 20. 11. 2017 na svoji spletni strani, ni vključeval pravnih podlag, ki bi pripadnikom romske skupnosti, živečih v nelegalnih naseljih, omogočale dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic in temeljih svoboščin, kot so na primer dostop do pitne vode, sanitarij in elektrike. Do te problematike nismo kritični le z vidika varstva človekovih pravic, ampak v konkretnem primeru tudi z vidika načela dobrega upravljanja – **nesprejemljivo je, da predstavniki Vlade RS pripadnikom romske skupnosti dajejo konkretne obljube, teh pa potem ne izpolnijo. To je tudi slab zgled ter slabo sporočilo za odnose in zaupanje med večinskim prebivalstvom in romsko skupnostjo. 10.1-5/2017**



**8. Vlada RS 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.**

V naselju **Brezje** smo si najprej ogledali mesto blizu avtobusne postaje, kjer naj bi se najpozneje do novembra postavila omenjena transformatorska postaja. Pot smo nadaljevali do večnamenskega objekta, v katerem je tudi vrtec. Ko smo se odpravili naprej po naselju, smo naleteli na predstavnika centra za socialno delo in dve učiteljici, ki so prišli zato, da bi spoznali šoloobvezne otroke. Obiskali smo družino, ki živi v lastni hiši, ki je bila tudi legalno zgrajena na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja. Vendar že nekaj časa temelje hiše spodkopava meteorna voda in na več mestih so v stenah zijale res že velike razpoke, mestoma pa so bila občutno povešena tudi tla. Ni bilo težko verjeti stanovalcem, da se bojijo, da se bo vse skupaj kmalu zrušilo. Povedali so nam, da se poskušajo dogovoriti s centrom za socialno delo, da bi dobili namenska sredstva za nujno potrebna dela, pri čemer bi jim za to investicijo segli na prejemke iz naslova socialne pomoči, kar bi dogovorili s podpisom posebne pogodbe. Po trditvah romskega svetnika je v naselju še približno deset takšnih hiš. Obiskali smo tudi gospo v grajeni hiši, ki pa je pred časom gorela, zato naj bi bili tramovi, ki podpirajo streho, šibki – tudi v tem primeru so že potekali dogovori s centrom za socialno delo glede možnosti za namenska sredstva za obnovo. Oglasili smo se tudi pri mladoletnici z dojenčkom, čigar oče je v zaporu (s podobnimi situacijami smo se v tem naselju srečali že lani (gl. lansko poročilo str. 107), ko sta se Varuhova predstavnika »seznanila z bivalnimi razmerami treh družin, ki so živele v res hudi bivalni stiski. V vseh treh primerih so v že na prvi pogled neustreznih bivalnih razmerah (dotrajani počitniški prikolici in lesena lopa) s številnimi otroki (4–6 otrok) živele matere same, njihovim partnerjem pa naj bi bila odvzeta prostost. Dostop do pitne vode naj bi bil družinam zagotovljen s pomočjo sosedov, dostopa do sanitarij in elektrike pa nimajo«) – živi v skromni leseni kolibi, ki je bila urejena, vendar neizolirana, ob tem je puščala streha. Romski svetnik je povedal, da se že dogovarjajo z občino, da bi se še letos zagotovil bivalni zabojnik.

Končno smo se na kratko ustavili še pri nekoliko starejši Rominji, ki je lani (tudi po Varuhovem posredovanju) dobila nov bivalni zabojnik – in z njim je bila zadovoljna. V zvezi s tovrstnim pristopom na načelni ravni pripominjamo še, da je tudi pri Vladi RS ustanovljena Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov v svojem prvem vmesnem poročilu navedla, da so se dogovorili, da »je kot začasna rešitev za izboljšanje stanovanjskih pogojev možna tudi namestitve posamezne romske družine v bivalni zabojnik ali druga začasno bivalno enoto, kot jih določa Pravilnik o minimalnih tehničnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati bivalne enote, namenjene začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb (Uradni list RS, št. 123/04)«.

V naselju **Otočec** smo obiskali gospoda, ki živi v grajeni hiši, ki naj bi jo, če smo prav razumeli, zgradila občina na zemljišču ene izmed verskih skupnosti. Gospod je imel hujše zdravstvene težave, prizadeval pa si je nekako pridobiti sredstva za opremo vsaj kopalnice (kad, ploščice, cevi, straniščna školjka). Hišo si je pred časom ogledal tudi občinski predstavnik. Sredstva za kopalnico naj bi tudi zanj zagotovili z direktno bremenitvijo socialnovarstvenih prejemkov.

V **Pogancih** smo izvedeli, da se s skladom kmetijskih zemljišč poskušajo dogovoriti glede odkupa zemljišč, na katerem stojijo trije bivalni objekti. Pokazali so nam tudi barako družine, v kateri naj bi bil mlad perspektiven nogometaš Nogometnega kluba Krka, in prizadevali naj bi si, da bi tudi zanj občina čim prej zagotovila bivalni zabojnik.

### Romi, hišne številke in prijavljanje prebivališč

Varuh je že leta 2011 obravnaval problematiko določitve hišnih števil in s tem povezane prijave stalnega bivališča Romov o tem smo poročali na str. 26 Posebnega poročila o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije. Opozorili smo, da je prijava bivališča zagotovljena v okviru ustavne pravice do proste izbire prebivališča in svobode gibanja (32. člen Ustave RS) ter je neločljivo in temeljno povezana z uveljavitvijo vrste državljskih in socialnih pravic. **Prebivalcem, ki ne morejo prijaviti svojega prebivališča, to pomeni oviro pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, npr. volilne pravice, pravice do izobrazbe in šolanja, pravice do socialne varnosti in zdravstvenega varstva in drugih ter pri vročanju poštnih pošilk.**

Že na sestanku v začetku leta, o katerem pišemo zgoraj na začetku temu predhodnega posebej naslovljenega zapisa, se je omenjalo, da je na enem izmed naslovov prijavljenih kar 338 Romov, 60 pa na naslovu CSD. Pozneje se je na nas obrnil tudi romski svetnik sam in izpostavil problematiko prijave stalnega bivališča Romov, ki živijo v naseljih Žabjak in Poganci (Poganski vrh) – podobno je tudi on navajal, da je večina Romov iz prvega naselja prijavljena na istem naslovu v naselju Brezje in nekaj tudi na sedežu novomeškega CSD, večina Romov iz drugega naselja pa na enem izmed drugih naslovov v Novem mestu. Vendar **ti naslovi seveda niso tudi njihovi dejanski naslovi, saj živijo v objektih brez določenih hišnih števil.** Pobudnik je zatrjeval, da so problematiko že poskušali urediti, vendar naj to ne bi bilo mogoče, ker lastnika zemljišča, to sta Ministrstvo za obrambo (MORS) in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (SKZG), v postopku določitve hišnih števil ne dasta soglasja.

V odgovoru na Varuhovo poizvedbo je MORS v uvodu pojasnilo problematiko dolgotrajnih postopkov pravnega urejanja romskega naselja Žabjak. Odgovornost za njihovo rešitev je po mnenju ministrstva na Mestni občini Novo mesto, ki mora sprejeti spremembe in dopolnitve obstoječega prostorskega akta te, da so trenutno v postopku in predvidevajo spremembo namembnosti zemljišča iz območja za potrebe obrambe, ki je v pristojnosti države, v namembnost, ki bo omogočala pristojnost prostorskega načrtovanja teh zemljišč Mestni občini Novo mesto. Na tej podlagi naj bi mestna občina lahko suvereno načrtovala ureditve, ki bi zagotavljale nadaljnjo možnost poselitve in tudi možnost poslovnih dejavnosti romski skupnosti,

posledično naj bi bilo omogočeno tudi lastniško urediti posamezna zemljišča, na katerih stojijo objekti, in objekte ter vpise stavb v kataster stavb, kar je pogoj za dodelitev hišnih števil ozioroma naslovov.

Glede soglasja za določitev hišnih števil je MORS pojasnilo, da elaborate, potrebne za vpis objektov v kataster stavb, lahko potrdi samo lastnik zemljišča ozioroma upravljavec zemljišča, s čimer se posledično nanj prenesejo v last ozioroma upravljanje tudi objekti na zemljišču. V tem primeru **bi Republika Slovenija prevzela v last, MORS pa v upravljanje, nelegalno zgrajene objekte vključno z obveznostmi, ki iz tega sledijo, to je odstranitev nelegalnih gradenj**. Poudarili so še, da glede na navedeno niso organ, pristojen ali odgovoren za vpis objektov v kataster stavb, za legalizacijo objektov niti za pridobitev hišnih števil.

SKZG je v odgovoru na Varuhovo poizvedbo pojasnil, da je leta 2013 **izdal soglasje za evidentiranje treh stavb, nato pa je tri leta pozneje od geodetskega izvajalca prejel poziv, naj svoje soglasje razširi** še na določitev hišnih števil in vpis še dodatnih petih stavb. S tem se SKZG ne strinja, ker predhodni postopki še niso končani, tako vztrajajo pri dokončanju postopka, za katerega je bilo izdano soglasje leta 2013, in se jim zdi to, da bi izdali soglasje za določitev hišnih števil na dodatnih petih stavbah, prekmalu.

Z odgovori MORS in SKZG je Varuh seznanil tudi pobudnika in Mestno občino Novo mesto, ki je odgovorna za urejanje prostorske problematike romskih naselij (drugi odstavek 5. člena ZRomS-1). 10.1-4/2017

V prvem vmesnem poročilu Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov smo lahko zasledili, da se je problematika prijavljanja prebivališč deloma obravnavala že tam – med predlogi, ki se nanašajo na področje stanovanjskih pogojev, je namreč naveden tudi tisti, po katerem bi bilo treba *»[s]premeniti Zakon o prijavi prebivališča, da ne bo dopuščal prijave stalnega prebivališča na Centrih za socialno delo – CSD (posledično nenačrtno naseljevanje Romov predstavlja problem občinam)«*.

### **Predlog novele ZRomS-1 je bil razočaranje**

Proti koncu novembra smo zasledili informacijo Urada Vlade RS za narodnosti o pripravi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (EVA 2016-1540-0001). Samoiniciativno smo nato proučili navedeni predlog novele in pri tem ugotovili, da se ne upoštevajo dolgoletna Varuhova priporočila, ki se nanašajo na zagotavljanje učinkovitega in dejanskega uresničevanja človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti v nelegalnih romskih naseljih, kot so na primer dostop do pitne vode in sanitarij ter dostop do elektrike. Menili smo, da **na podlagi takšne novele ZRomS-1 ne bi bilo mogoče pričakovati nujno potrebnih sprememb pri izboljšanju položaja pripadnikov romske skupnosti**. Zato smo se odločili na podlagi 7. člena ZVarCP na urad nasloviti svojo kritiko.

Varuh je v uvodu predstavil svoje pomembne pretekle ugotovitve in iz njih izhajajoča priporočila: (1) ugotovitev, da komunalna in pravna neurejenost romskih naselij ogrožata uresničevanje številnih človekovih in posebnih pravic romske skupnosti ter uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin državljanov, ki živijo v okolici nezakonitih romskih naselij (ugotovitev izhaja iz Posebnega poročila o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije iz maja 2012 (Posebno poročilo), nazadnje pa je bila ponovljena na str. 105 Letnega poročila Varuha za leto 2016), (2) priporočila glede zagotavljanja dostopa do pitne vode in sanitarij, prvič naslovljena na Vlado RS v Posebnem poročilu Varuha, (3) problematika dostopa do električne energije v nelegalnih romskih naseljih (ugotovitev na str. 48 letnega poročila Varuha za leto 2013), (4) problematika romskih otrok, ki so žrtve kršitev človekovih pravic (ugotovitev na str. 108 letnega poročila Varuha za leto 2016) ter (5) Varuhovo stališče, da mora vselej, kadar so zaradi neustreznih bivalnih razmer pripadnikom romske skupnosti kršene njihove človekove pravice, pa je iz ravnanja

občine razvidno, da kršitve ne namerava odpraviti, uresničevanje človekovih pravic zagotoviti Vlada RS (na str. 47 Letnega poročila Varuha za leto 2013).

**Z navedbo odgovorov Vlade RS in njenega Urada za narodnosti, v katerih sta se organa pri zavrnitvi Varuhovih predlogov in priporočil sklicevala na pomanjkljivo zakonodajo, smo pokazali, da se je doslej že večkrat izkazalo, da obstoječe pomanjkljive pravne podlage ne omogočajo učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti, kljub temu pripravljavec novele ZRomS-1 tega ni upošteval.** V celoti je prezrl vprašanja zagotavljanja pravice do pitne vode in sanitarij, dostopa do električne energije in čimprejšnje pravne in komunalne ureditve romskih naselij, nesorazmerno pozornost pa je namenil urejanju (vsebinsko praznih) konceptov posebnih pravic in posebnih ukrepov ter naštevanju ciljev posebnih ukrepov. Tovrstne predlagane spremembe ne dajejo ne podlage za učinkovito in dejansko izvrševanje človekovih pravic ne zagotovila, da bodo ugotovljene kršitve človekovih pravic v nelegalnih romskih naseljih odpravljene v razumnem roku – v njih namreč ni nič zavezujočega, kar bi odgovornim (občini ali državi) nalagalo obveznosti (oziroma bi jim dajalo ustrezne podlage) pri zagotavljanju uresničevanja celo tako temeljnih človekovih pravic, kot je dostop do vode in sanitarij.

Kritični smo bili tudi do 5.a člena novele ZRomS-1, ki bi (v primerjavi z veljavnim ZRomS-1) ukinila nadomestno ukrepanje države in ga nadomestila s sprejetjem interventnih programov ukrepov. Če občina interventnega programa ukrepov ne bi izvajala, za to ni bila predvidena nobena sankcija. Neurejeno stanje tako lahko ostaja nerešeno poljubno dolgo in država v to ne more poseči, razen s sprejetjem interventnega programa ukrepov. Spraševali smo se, ali bo interventni program ukrepov lahko sprejet, če posameznikom ne bo zagotovljen dostop do pitne vode in sanitarij, ter katere vzvode bo imela država za (prisilno) izvedbo ukrepov za sanacijo.

Poleg navedenega smo bili **kritični še do ukinitve nekaterih posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti (na področju urejanja prostora, pri čemer je o posebnih pravicah romske skupnosti na področju prostorskega načrtovanja pisalo tudi Ustavno sodišče RS, v odločbi številka U-I-64/14-20 z dne 12. 10. 2017** posebej gl. točko 19 navedene odločbe, poleg tega želimo spomniti, da smo na str. 46 Letnega poročila za leto 2013 poročali, da se je **takrat Ministrstvo za infrastrukturo in prostor na Varuhov predlog, da naj pri načrtovanju prenove prostorske in gradbene zakonodaje upošteva težak položaj pripadnikov romske skupnosti v nelegalnih in neurejenih romskih naseljih, odzvalo s pojasnilom, da »urejanje romske tematike v načrtovani spremembi prostorske in gradbene zakonodaje ni predvideno, saj posebne pravice pripadnikov romske skupnosti ureja ZRomS-1«**) ter do predvidene teritorialne zožitve zagotavljanja posebnih pravic romske skupnosti, zaradi česar **bi bili prizadeti Sinti na Gorenjskem, Romi v občinah Škocjan, Ribnica in Brežice, vključno glede možnosti do sodelovanja v Svetu romske skupnosti Republike Slovenije.** Nedorečen in ohlapen je bil po našem mnenju tudi koncept posebnih ukrepov, saj ne daje oprijemljive podlage za učinkovito izvrševanje posebnih pravic po Ustavi RS, poleg tega je vprašljiva sploh možnost njihovega sprejetja, saj naj bi temeljili na predhodnih analizah o obstoju manj ugodnega položaja, za katere pa, kot smo poročali že na str. 90 in 91 Letnega poročila za leto 2016, še ni pravnih podlag.

Sklenili smo, da je predlagana novela ZRomS-1 z vidika Varuhovih dolgoletnih priporočil na tem področju razočaranje. Ponovili smo, kar smo že leta 2014 sporočili Uradu Vlade RS za narodnosti, *»da za izboljšanje položaja romske skupnosti v Sloveniji tudi na državni ravni ni politične volje«*, ter naše opozorilo, da *»je varovanje in uresničevanje človekovih pravic obveznost državnih organov, ki ne more in ne sme biti odvisna od arbitrarne volje vsakokratnih nosilcev oblasti«*. **Predlagano besedilo novele ZRomS-1 tako po našem mnenju ni kazalo, da bi država nameravala resno pristopiti k odpravi ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin prebivalcev nelegalnih romskih naselij.** 0.2-28/2017

## Posebej še o Sintih

V preteklosti smo občasno že poročali o izkušnjah z zaznanimi problematikami, povezanimi s Sinti (gl. str. 46 47 in 59 Letnega poročila za leto 2008, str. 50 Letnega poročila za leto 2009, str. 62 63 Letnega poročila za leto 2010, str. 66 in 72 73 Letnega poročila za leto 2011, str. 13 in 52 Letnega poročila za leto 2012). Kot je Ustavno sodišče RS navedlo najprej v sklepu št. U-I-134/07 z dne 2. 10. 2008 in nato ponovilo še v odločbi št. U-I-15/10 z dne 16. 6. 2010, besedna zveza romska skupnost vključuje tudi Sinte oziroma so ti le ena od upoštevni družbenih skupin (podobno se navaja tudi, da v Svetu Evrope izraz Romi vključuje tudi Sinte in še nekatere druge podobne skupine – gl. opombo 2 v priporočilu 315 (2011) in Resoluciji 333 (2011) kongresa lokalnih in regionalnih oblasti). Varuhovo problematiziranje položaja skupnosti Sintov glede njihove (ne)zastopanosti v Svetu romske skupnosti Republike Slovenije, v postopku za presojo ustavnosti prvega odstavka 10. člena ZRomS-1, začetem na njegovo zahtevo (zadeva U-I-15/10), ni obrodilo sadov, saj je bilo odločeno, da (niti) iz teh razlogov ni neskladja z Ustavo RS. Vendar kljub navedenemu ostajamo pozorni na pritožbe glede položaja posebej prav Sintov.

Tudi leta 2017 smo se srečali z njihovim predstavnikom (podobno kot tudi že nekajkrat doslej, gl. str. 19 Letnega poročila za leto 2004 in str. 316 Letnega poročila za leto 2008), tj. predsednikom Zveze društev Sintov Slovenije. Ravno zaradi te priložnosti **smo nato uspešno posredovali pri enem izmed županov**, da je podal tudi vsebinski odgovor na pobudo za ustanovitev posebnega delovnega telesa za spremljanje položaja romske skupnosti v njegovi občini. V konkretnem primeru je bilo to posebnega pomena, glede na to, da tudi po navedbah Urada Vlade RS za narodnosti Sinti najbolj številčno živijo ravno tam – in tako je prav tam tudi najbolj poudarjena potreba po ustrezni obravnavi njihovih iniciativ, v kakršni koli obliki te že pridejo do pristojnih. O primeru podrobneje poročamo v poglavju Ustavne pravice (podpoglavje Drugo, naslov Znova brez odgovorov na peticije).

Na položaj Sintov pa smo opozorili tudi v svoji kritiki predloga novele ZRomS-1 – v tej smeri gl. tozadevni zapis zgoraj.

\* \* \*

V zvezi s t. i. romsko problematiko Varuh lahko tudi na podlagi izkušenj v letu 2017 sklene, da se za Slovenijo še vedno kažejo za nadvse aktualne navedbe kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope v točki 4 priporočila 315 (2011), da so lokalne oblasti *»deležne kritik zaradi nedejavnosti oziroma neuresničevanja vladnih politik glede romskih problematik«* (prim. z navedbami Ministrstva za infrastrukturo in prostor (str. 46 Varuhovega Letnega poročila za leto 2013), *»da se v praksi srečujemo s premajhnim interesom občin, kjer živi romsko prebivalstvo, da bi pospešeno reševale prostorsko problematiko romskih naselij na svojem območju«*) vendar tudi *»vladne politike niso vselej vključevale določb glede prevedbe na lokalno delovanje in delitev pristojnosti med različnimi ravni oblasti ni vselej jasna«* (prim. z navedbami na str. 107 lanskega letnega poročila, da je mestna občina *»v svojem odgovoru opozorila na slabo sodelovanje med lokalno in državno oblastjo, kar onemogoča 'usklajeno pripravo načrtov razvojnih programov vlade in mestne občine'«*).

Ob stanju, kakršnega predstavljamo zgoraj, tako ni dovolj trdnih temeljev, na katere bi se lahko oprli, če bi začeli zavračati ugotovitev, da tako državni organi kot organi lokalnih skupnosti *»ne kažejo dovolj (politične) volje in pripravljenosti za dolgoročno usmerjene aktivnosti, ki bi vodile k ureditvi razmer na posameznih kritičnih območjih in vključevanju Romov v družbeno okolje«* (str. 63 Letnega poročila Varuha za leto 2014).



## O posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji oziroma njihovih pripadnikov ter o drugih narodnih skupnostih

### Italijanska in madžarska narodna skupnost

Tudi leta 2017 smo na tem področju delovali predvsem proaktivno (gl. str. 59 Letnega poročila za leto 2015 in str. 111-113 Letnega poročila za leto 2016). Prejeli smo tudi nekaj pobud. Kot izhaja iz navedenega na str. 4 Poročila o izvedbi načrta ukrepov Vlade RS za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018 za leto 2016 (številka 61400-2/2015/26 z dne 31. 8. 2017), **je Delovna podskupina za pripravo načrta ukrepov za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti pri pripravi tokratnega poročila prav glede na Varuhove poizvedbe v letu 2016 posebno pozornost namenila pridobitvi odzivov pristojnih resorjev glede prevajanja oziroma dostopnosti obrazcev v jeziku narodnih skupnosti.** Nekaterne spremembe so se torej že zgodile.

### Avtohtoni narodni skupnosti in potrošništvo

Glede na pristojnosti v veljavni zakonodaji Varuh nima možnosti posredovati neposredno pri podjetjih, saj ne gre za nosilce javne oblasti. Drugače je seveda s Tržnim inšpektoratom Republike Slovenije (TIRS) kot državnim organom, ki v skladu s svojimi pooblastili nadzira uresničevanje ZVPot in izreka ukrepe v skladu z njim.

ZVPot v prvem odstavku 2. člena med drugim določa, da mora podjetje na območjih, kjer avtohtono živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, s potrošniki poslovati v slovenskem jeziku in v jeziku narodne skupnosti. Skladno z drugim odstavkom istega člena je procese poslovanja, v katerih mora podjetje uporabljati tudi jezik narodne skupnosti, podrobneje določil minister za gospodarstvo – konkretno so kot takšni procesi poslovanja v 3. členu *Pravilnika o uporabi jezikov narodnih skupnosti v procesih poslovanja podjetij s potrošniki na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost* navedeni: podajanje osnovnih informacij glede značilnosti, prodajnih pogojev, namembnosti, sestave in uporabe izdelka ali storitve, ceniki, če so predpisani s posebnim zakonom, obvestila o obratovalnih časih.

V letnih poročilih TIRS je mogoče zaslediti nekaj vsebine, ki zadeva delo inšpektorjev v zvezi z navedeno normativno podlago. Na str. 114 njegovega poslovnega poročila za leto 2013 je napoved, da *»ker je cilj Tržnega inšpektorata zagotavljati ne samo dosledno rabo slovenskega jezika temveč tudi rabo jezikov narodnih skupnosti, se bo v letu 2014 posebno pozornost namenilo uporabi manjšinskih jezikov na območjih avtohtonih narodnih skupnosti«* v zvezi s tem so na strani 112 navedenega poročila za leto 2014 res poročali, da se je skladno z ZVPot *»na območjih kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost namenil poudarek tudi spoštovanju jezika narodnih skupnosti, pri čemer so inšpektorji ugotavljali, da se na primorskem, kjer živi italijanska manjšina, jezik le-te redno uporablja pri poslovanju s potrošniki, do podobnega zaključka pa so prišli tudi inšpektorji na območju kjer živi madžarska narodna skupnost. Le v dveh primerih je bilo ugotovljeno, da so podjetja sicer imela na spletnih straneh informacije tudi v madžarskem jeziku, vendar pa so bile te informacije nepopolne in niso zajemale vseh področij dela, zato se je, upoštevajoč, da so bile spletne strani nemudoma prilagojene, v obeh primerih izrekel ukrep opomina«*.

Varuh se je odločil na TIRS obrniti za še nekaj dodatnih pojasnil, zato da bi si lahko ustvarili še vsaj nekoliko bolj celovito podobo – zanimalo nas je, koliko inšpekcijskih nadzorov nad izvajanjem navedene določbe ZVPot oziroma navedenega pravilnika so inšpektorji opravili leta 2016, koliko kršitev je bilo morebiti ugotovljenih v zvezi s temi okoliščinami in koliko pobud, prijav, pritožb, sporočil ali kakšnih koli drugih vlog (vključno z anonimnimi), ki so se nanašale na poslovanje podjetij (tudi) v jeziku italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti oziroma na procese poslovanja,



Delovna podskupina za pripravo načrta ukrepov za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti je upoštevala Varuhove kritike v zvezi z jezikom narodnih skupnosti.



v katerih morajo podjetja uporabljati (tudi) jezik narodne skupnosti, je inšpektorat obravnaval leta 2016. Tudi ob koncu leta 2017 smo nanj naslovili enaka vprašanja za aktualno leto in po prejemu odziva ugotovili naslednje.

Z vidika zgoraj izpostavljenih določb ZVPot in pravilnika je bilo v letu 2016 na območjih, kjer živijo pripadniki madžarske in italijanske narodnostne skupnosti, opravljenih 53 nadzorov (18 nadzorov je bilo opravljenih v prodajalnah, kjer je bilo zaradi neoznačitve obratovalnega časa prodajaln v jeziku narodnostne skupnosti ugotovljeno 6 kršitev, 35 nadzorov pa je bilo izvedenih v gostinskih lokalih, kjer je bilo ugotovljenih 12 kršitev povezanih z neoznačitvijo obratovalnega časa in neoznačitvijo cenika storitve oz. ponudbe v madžarskem oziroma italijanskem jeziku). V letu 2017 pa je bilo opravljenih 35 nadzorov v gostinskih obratih - pri čemer noben od nadzorov ni bil uveden na podlagi prijave, pritožbe ali drugega podobnega sporočila (ugotovljene so bile kršitve povezane z neoznačitvijo obratovalnega časa in neoznačitvijo cenika storitve oziroma ponudbe v madžarskem oziroma italijanskem jeziku). V prvo navedenem letu so inšpektorji ukrepali z izrekanjem opozoril in enega opomina, v drugem pa so poleg opozoril izrekli tudi dva opomina. Po nadaljnjih pojasnilih inšpektorata so kršitelji ugotovljene nepravilnosti nemudoma odpravili. Ugotavljajo, da na področju uporabe jezikov narodnih skupnosti ni bilo zaznanih večjih kršitev, ugotovljene kršitve pa da so bile dejansko posledice nepoznavanja zakonskih zahtev in ne namernega izogibanja le-tem.

V zvezi z našim vprašanjem o številu pobud, prijav, pritožb oziroma drugih vlog, ki so se nanašale na poslovanje podjetij (tudi) v jeziku italijanske in madžarske narodne skupnosti, nam je TIRS sporočil, da teh podatkov ne morejo predložiti, saj teh evidenc ne vodijo. Dodali so le, da s tega področja prejmejo »le nekaj prijav letno«.

Ker je treba pravico do rabe jezika narodne skupnosti zagotoviti tudi v postopkih, ima TIRS na področjih, kjer živita omenjeni narodni skupnosti, sistemizirana delovna mesta z znanjem jezika z njihovega območja – na murskosoboškem območju dve delovni mesti (1 delovno mesto inšpektorja in 1 delovno mesto administratorja, za kateri se zahteva višja raven znanja madžarskega jezika, drugonavedeno delovno mesto leta 2016 ni bilo zasedeno, nato pa je bilo ukinjeno »zaradi zmanjšane potrebe po administrativno tehničnem kadru«), na območju občin Koper, Izola in Piran pa pet delovnih mest (4 delovna mesta inšpektorja, za katere se zahteva višja raven znanja italijanskega jezika, in 1 delovno mesto inšpektorja, za katerega se zahteva nižja raven znanja italijanskega jezika, eno od prvonavedenih delovnih mest leta 2016 ni bilo zasedeno, enako stanje je bilo tudi leta 2017). Na spletni strani TIRS sta tudi pripravljena obrazca za prijavo kršitve v jeziku narodnih skupnosti.

Od inšpektorata smo tudi izvedeli, da se je predstojnica v mesecu septembru leta 2016 sestala z državnozborskim poslancem madžarske narodne skupnosti, s katerim sta pregledala odprta vprašanja in delovanje inšpektorata ter ugotovila, da na tem območju dobro opravlja svoje delo. Glede državnozborskega poslanca italijanske narodne skupnosti pa nam je inšpektorat pojasnil, da so celo leto 2017 poskušali organizirati sestanek z njim, vendar zaradi njegove zasedenosti do sestanka ni prišlo. Sta se pa s predstojnico naposled slišala prek telefona, pri čemer sta ugotovila, da področje rabe jezika italijanske narodne skupnosti z vidika predpisov iz pristojnosti inšpektorata ni problematično. Predstojnica je pri tem poslanca tudi seznanila, da je v letu 2018 v pripravi nov zakon o varstvu potrošnikov in da bo imel tudi možnost podati morebitne predloge za spremembo tega zakona.

**Varuh na podlagi navedenega sklepa, da Tržni inšpektorat Republike Slovenije dobro opravlja svoje delo na področju uporabe jezikov italijanske in madžarske narodne skupnosti.**

### **Avtohtoni narodni skupnosti in poslovanje policije**

Varuh se je v zvezi z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo obrnil tudi na MNZ. Med drugim nas je zanimalo, ali je bil v letih 2015, 2016 in 2017 uveden



Tržni inšpektorat Republike Slovenije dobro opravlja svoje delo na potrošniškem področju uporabe jezikov italijanske in madžarske narodne skupnosti.

kakšen postopek pritožbe zoper delo policista, ki se je nanašal na okoliščine v zvezi z dvojezičnim poslovanjem policije ali policistovo neupoštevanje predpisov o rabi italijanščine oziroma madžarščine kot uradnih jezikov na območju občin, v katerih živi avtohtona italijanska oziroma madžarska narodna skupnost.

Po pojasnilih MNZ v letih 2015, 2016 in 2017 neposredne pritožbe zoper policiste, ki bi se neposredno nanašala na okoliščine v zvezi z dvojezičnim poslovanjem policije oziroma policistovo neupoštevanje predpisov o rabi italijanščine oziroma madžarščine, ni bilo. Še pred letom 2015 naj bi bilo zabeleženih nekaj tovrstnih pritožb, vendar je bilo potem ugotovljeno, da v večini primerov niso bile podane zaradi kršitve uporabe jezika v postopku, temveč zaradi drugih pritožbenih razlogov (npr. nestrinjanje z rezultatom preizkusa alkoholiziranosti). Zaznali so tudi očitke, da Policija kot prekrškovni organ na prvi stopnji izdaja odločbe le v slovenskem jeziku, kar so preverili na obeh policijskih upravah in ugotovili, da se odločbe dejansko izdajo v slovenskem jeziku, če pa oseba v postopku pove, da je pripadnik italijanske oziroma madžarske narodnostne manjšine, se odločba prevede v manjšinski jezik. Za leto 2017 pa smo prejeli pojasnilo, da so policijski inšpektorji Policijske uprave Koper vodili en prekrškovni postopek v italijanskem jeziku in naj bi bila odločba v italijanskem jeziku izdana v kratkem, v Policijski upravi Murska Sobota pa so bili v treh prekrškovnih postopkih opravljeni prevodi v madžarski jezik.

Na MNZ smo se obrnili tudi še za nekaj informacij glede navedb v Načrtu ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015-2018 (številka 61400-2/2015/5 z dne 23. 7. 2015). Glede napovedi (stran 39), da bodo v Policiji *»na obeh policijskih upravah, kjer sta narodnostni mešani območji, organizirali sestanka s predstavniki narodnostnih skupnosti«*, kjer da *»bodo skupaj preverili uresničevanje sprejetih ukrepov v preteklosti in ugotovili področja dela policije, kjer prihaja do težav ter pripravili ukrepe za še boljše medsebojno sodelovanje v prihodnje«*, smo zaprosili za pojasnilo vsaj o tem, do koliko tovrstnih sestankov med Policijo in predstavniki narodnostnih skupnosti je nato do sedaj dejansko prišlo; konkretno za katera področja dela policije je bilo na sestankih pod gornjo alinejo ugotovljeno, da prihaja do težav in konkretno za kaj naj bi pri teh težavah šlo; konkretno kateri ukrepi za še boljše medsebojno sodelovanje v prihodnje so bili do sedaj pripravljeni; in ali Policija še vedno ocenjuje sodelovanje s predstavniki obeh narodnostnih skupnosti za dobro. V tej zvezi nam je MNZ sporočilo, da imajo na Policijski upravi Koper in Murska Sobota redne stike s predstavniki madžarske in italijanske narodnostne skupnosti na območjih kjer živijo predstavniki narodnostnih skupnosti. Tovrstni sestanki naj bi potekali večkrat na leto, in sicer od nivoja vodje policijskih okolišev policijskih postaj, komandirja policijskih postaj, do direktorja policijske uprave. V letu 2016 niso zabeležili nikakršnih težav in so ocenili, da sodelovanje poteka zelo dobro. Ker na območjih, kjer prebivajo narodnostni skupnosti ni bilo zaznani težav pri sodelovanju z narodnostnimi skupnostmi na nivoju Generalne policijske uprave v letu 2016 niso organizirali skupnega sestanka s predstavnikoma italijanske in madžarske narodnostne skupnosti, naj bi pa tega leta to tudi preverili ob osebnih stikih predstavnika Generalne policijske uprave z vodjema narodnostnih skupnostih ob sestankih Komisije Državnega zbora RS za narodni skupnosti in seji Komisije Vlade Republike Slovenije za narodni skupnosti.

Na naše vprašanje, ali lahko za leto 2017 navedejo vsaj po en primer sestanka s predstavnikoma madžarske in italijanske narodne skupnosti in pojasnijo, katera problematika se je obravnavala, je MNZ sporočilo, da je v Policijski upravi Koper potekalo sodelovanje s predstavniki in institucijami italijanske narodne skupnosti na ravni policijskih postaj in policijske uprave. Policijski inšpektorji in vodje policijskih okolišev so v začetku šolskega leta staršem in učencem prvih razredov italijanskih osnovnih šol na območju Izole, Kopra in Pirana podali informacije o varnosti v cestnem prometu. Oktobra je bil na Policijski postaji Izola organiziran sprejem za otroke italijanskega vrtca, pri čemer so jim predstavili delo policistov. Decembra so bila za učence italijanskih osnovnih šol na istih območjih izvedena predavanja o zlorabah pirotehničnih sredstev. Na ravni policijske uprave formalnih sestankov ni bilo, je pa vodja Službe direktorja večkrat osebno vzpostavil stik s predsednikom italijanske narodne skupnosti v povezavi z zaprosilom za izdajo soglasja, ki ga mora

skladno z 80. členom ZODPol podati narodna skupnost k spremembam sistemizacije t. i. dvojezičnih delovnih mest (leta 2016 je bilo takšnih zaposil skupaj 6: po tri za PU Koper in PU Murska Sobota). Z omenjenim predstavnikom je bil večkrat v stiku tudi direktor policijske uprave. V teh stikih naj predstavnik ne bi izpostavil posebnih težav.

**Tudi pojasnila MNZ niso pokazala na kakšno očitno težavo na področju poslovanja policije v razmerju do avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Ta ugotovitev pa se sklada tudi z dejstvom odsotnosti tozadevnih pobud za začetek postopka pri Varuhu s strani prizadetih posameznikov samih.**

Ni zaznati kakšnih očitnih težav na področju poslovanja policije v razmerju do avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti.



### Avtohtoni narodni skupnosti in poslovanje upravnih enot

Drugi odstavek 4. člena (uradni jezik v upravi) ZDU-1 določa: »Na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, je uradni jezik v upravi tudi italijanščina oziroma madžarščina. Na teh območjih uprava posluje tudi v jeziku narodne skupnosti. Če stranka v postopku uporablja jezik narodne skupnosti, uprava vodi postopek v jeziku narodne skupnosti in izdaja pravne in druge akte v postopku v slovenščini in v jeziku narodne skupnosti. Pred začetkom postopka mora organ seznaniti stranko s to pravico.« Obrnili smo se tudi na Upravno enoto Koper in Upravno enoto Lendava za pojasnilo o tem, ali v zvezi s to zakonsko določbo zaznava v praksi kakršne koli težave (podaljševanje postopkov zaradi prevajanja idr.).

Po pojasnilih načelnika Upravne enote Koper upravni organ z vsakim slovenskim državljanom s stalnim prebivališčem na območju, določenim s Statutom Mestne občine Koper, ki je določeno kot območje dvojezičnosti in ki začne svojo zahtevo v jeziku narodne skupnosti, v celoti vodi upravni postopek v obeh uradnih jezikih. Pri tem pripadniki narodnosti zelo pogosto svoje pravice ne uveljavljajo. V večini primerov naj bi šlo za skrajšane ugotovitvene postopke, ki jim sledi izdaja dokumenta ali potrdila, ki so vedno v obeh uradnih jezikih. Zelo malo naj bi bilo primerov (dva do trije na leto), najpogosteje na področju javnih zbiranj ali registracije društev, ko se postopki začnejo v obeh jezikih in v celoti tudi tako vodijo. Zaradi izvedbe prevoda akta v jezik narodne skupnosti se postopek podaljša za približno teden dni. Načelnik je navedel še, da uradniki s strankami, pripadniki narodnosti ali Italijani dnevno komunicirajo v jeziku narodnosti.

Podobno nam je tudi načelnik Upravne enote Lendava sporočil, da dosledno izvajajo zakonske določbe o dvojezičnem poslovanju za potrebe območja občin, v katerih živi avtohtona madžarska narodna skupnost. Pred začetkom postopka na zahtevo stranke naj bi organ stranke seznanjal s to pravico. Upravna enota ima zaposlenega tudi uradnega prevajalca za madžarski jezik. V skladu z drugim odstavkom 223. člena Uredbe o upravnem poslovanju prevajalec prevaja vse sestavine uradnih dokumentov v primeru vodenja dvojezičnega ugotovitvenega postopka, poleg tega naj bi večina javnih uslužbencev na sedežu upravne enote v Lendavi obvladala madžarski jezik. Prevajalec naj bi po potrebi sodeloval tudi na ustnih obravnavah. Tudi na Krajevnem uradu v Dobrovniku, ki deluje na narodnostno mešanem območju občine, naj bi zaposlena matičarka obvladala madžarski jezik na višji ravni. Postopki se zaradi prevajanja naj ne bi ne podaljševali ko je pripravljen upravni akt, s katerim je bilo o zahtevku odločeno (odločba, sklep), se ta nemudoma prevede v madžarski jezik in vroči strankam v postopku in stranskim udeležencem v obeh uradnih jezikih. V zadnjih nekaj letih naj bi bilo v vseh dvojezičnih ugotovitvenih postopkih odločeno precej pred iztekom zakonskega roka za odločanje v upravnih zadevah in nimajo nobenih zaostankov. Na podlagi navedenega je načelnik zagotovil, da v praksi ne zaznavajo nobenih težav glede doslednega zagotavljanja posebnih zakonskih pravic pripadnikov madžarske narodne skupnosti. Nobene tovrstne težave niso zaznali niti iz analize vprašalnikov o zadovoljstvu strank z delom upravne enote, prejeli naj bi bili celo več pohval strank za vzorno zagotavljanje posebnih pravic pripadnikov madžarske narodne skupnosti.

**Ob odsotnosti pobud za začetek postopka pri Varuhu, ki bi narekovale drugačen zaključek, Varuh nima razloga dvomiti pojasnilom enega ali drugega načelnika upravne enote.**

### **Avtohtoni narodni skupnosti in poslovanje sodišč**

Drugi odstavek 5. člena ZS določa: »Na območjih, kjer živita avtohtoni italijanska in madžarska narodna skupnost, sodišča poslujejo tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, če stranka, ki živi na tem območju, uporablja italijanski oziroma madžarski jezik.« V tej zvezi smo se obrnili na okrajni sodišči v Kopru in v Lendavi za pojasnilo o tem, ali v zvezi s to zakonsko določbo zaznavajo v praksi kakršne koli težave (na primer, podaljševanje postopkov zaradi prevajanja, ovojnice za vročanje po ZPP oziroma ZKP ...).

Predsednica koprskega sodišča nam je sporočila, da je na tem sodišču takšnih primerov zelo malo. V Letnem razporedu dela imajo predvidene sodnike, ki rešujejo določene zadeve v dvojezičnih postopkih. V praksi naj bi se postopki podaljšali, »vendar ne bistveno«.

Predsednik lendavskega sodišča pa se nam je odzval s pojasnilom, da na tem sodišču, ki leži na narodnostno mešanem območju, v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZS poslujejo tudi v madžarskem jeziku. Ker nobeden izmed sodnikov ne izpolnjuje pogojev za vodenje dvojezičnih postopkov, se ti vodijo ob pomoči tolmačke za madžarski jezik, ki je pri sodišču tudi stalno zaposlena. Glede na to, da je treba za vodenje postopkov prevajati listinsko dokumentacijo, ki jo stranke vlagajo v spis v obeh jezikih, so po pojasnilih predsednika postopki, ki se vodijo v obeh jezikih, »ustrezno daljši« odvisno od obsega listin, ki jih je treba prevesti.

**Tudi v zvezi s poslovanjem omenjenih dveh okrajnih sodišč Varuh ni prejel nobene konkretne pobude, zaradi katere bi se pojasnila predsednice oziroma predsednika kazala za sporna.**

Je pa treba poudariti, da je predsednica Okrajnega sodišča v Kopru navedla, da vsa »vabila in obrazci ... še niso prevedeni v italijanščino«, podobno je tudi predsednik Okrajnega sodišča v Lendavi zapisal, da »niso zagotovljene ovojnice za vročanje po ZPP oziroma ZKP v madžarskem jeziku oziroma dvojezične ovojnice«, s čimer naj bi se bilo sodišče ukvarjalo že »vse od leta 2014«. Ta pojasnila smo prejeli po zagotovitvi Ministrstva za pravosodje (dopis št. 012-19/2015/10 z dne 9. 1. 2017), da bo »skupaj z Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ponovno preverilo ustreznost obrazcev ter v sodelovanju s sodišči, ki delujejo na območjih občin, v katerih živita avtohtona italijanska ali madžarska narodna skupnost, pripravilo nabor in predloge prevodov tistih obrazcev, ki še niso prevedeni in se pogosto uporabljajo s strani pripadnikov narodnih skupnosti«. Ministrstvo nam je tudi že pojasnilo (dopis št. 012-19/2015/26 z dne 8. 1. 2018), da je »po pregledu predpisov iz svoje resorne pristojnosti identificiralo obrazce, ki jih je nato posredovalo v prevode. Pri identifikaciji obrazcev je izhajalo iz dejstva, da še vedno ni jasno sprejetega stališča o avtentičnosti obrazcev, ki so (bili ali bodo) prevedeni, saj kot takšni (tj. v prevodu) tudi niso bili objavljeni v Uradnem listu RS. Zato je pri identifikaciji izhajalo iz naslednjih predpostavk: (1) obrazec mora biti predpisan in objavljen v Uradnem listu in (2) obrazec je namenjen strankam za njihovo uporabo in uveljavljanje pravic v postopkih pred sodišči«. **Vendar se glede na izpostavljene navedbe predsednice oziroma predsednika navedenih dveh okrajnih sodišč kaže, da se sodišča v praksi še vedno srečujejo s težavami zaradi nekaterih obrazcev oziroma ovojnic.**

### **Ohranjanje kulturne dediščine italijanske narodne skupnosti**

Na Varuha se je obrnil pripadnik italijanske narodne skupnosti v Sloveniji, ki je opozoril na problematiko ohranjanja kulture, tradicije in kulturne dediščine italijanske narodne skupnosti v Sloveniji. S tem v zvezi je Varuhu predložil odgovor

Ministrstva za kulturo (MK), s katerim se je to odzvalo na pobudnikov predlog za dopolnitev besedila Odloka o razglasitvi Tradicionalnega pridelovanja morske soli za živo mojstrovino državnega pomena (odlok). MK je v svojem odgovoru zavrnilo predlog pobudnika, da bi besedilo odloka v delu, kjer med vrednotami, ki utemeljujejo razglasitev žive mojstrovine, izrecno navaja med drugim tudi, da je to *»posebna terminologija, ki je povezana z načinom pridelave soli (poimenovanje orodja in opreme, naravnih pojavov, delov solnega fonda, toponomastika, ledinska imena, imena kanalov)«*, dopolnili z dostavkom *»in izpričuje avtohtonost italijanske narodne skupnosti v Sloveniji«*.

Obrazložitev MK, zakaj v odlok ne vključijo pobudnikovega predloga, nas ni prepričala, zato smo nanj naslovili kritiko na podlagi 7. člena ZVarCP. V dopisu ministrstvu smo v uvodu povzeli bistveni pravni okvir varstva avtohtonih narodnih skupnosti v Sloveniji, ki ga določajo 5., 11., 14. in 64. člen Ustave RS, Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin Sveta Evrope (OKVNM) ter Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Kot je zapisalo že Ustavno sodišče RS v točki 10 odločbe U-I-218/04-31, se varstvo manjšin zagotavlja v dveh oblikah: kot prepoved diskriminacije na podlagi narodnostne, jezikovne, verske in rasne pripadnosti ter kot zagotovitev posebnih pravic, ki pripadajo samo manjšinam oziroma njenim pripadnikom – t. i. pozitivno varstvo manjšin. Sodišče v isti točki nadaljuje: *»Pozitivno varstvo povzroča t. i. pozitivno diskriminacijo, ker so pripadnikom manjšine zagotovljene pravice, ki jih pripadniki večine nimajo. Tovrstni ukrepi pomenijo visoko stopnjo varstva narodnih manjšin, ki jim jo priznava večinska skupina prebivalstva, in s tem kažejo na demokratičnost družbe.«* V zvezi s tem je pomembno, da Ustava RS zakonodajalcu dovoljuje, da avtohtonima narodnima skupnostma in njunim pripadnikom zagotovi posebno, (dodatno) varstvo (gl. navedeno odločbo Ustavnega sodišča RS, točka 12). K temu je država zavezana na podlagi 5. člena Ustave RS, v skladu s katerim varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Ustava pripadnikom avtohtonih narodnih skupnosti na območjih, kjer ti dve narodni skupnosti živita, zagotavlja visoko varstvo pravic (iz točke 13 odločbe št. U-I-218/04-31).

Tudi drugi odstavek 4. člena OKVNM določa: *»Pogodbenice se obvezujejo sprejeti, če je to potrebno, na vseh področjih gospodarskega, družbenega, političnega in kulturnega življenja ustrezne ukrepe za pospeševanje polne in učinkovite enakosti med pripadniki narodne manjšine in pripadniki večinskega naroda. V tem pogledu morajo dovolj upoštevati posebne razmere pripadnikov narodnih manjšin.«* V tretjem odstavku istega člena je navedeno, da se ukrepi, sprejeti v skladu z drugim odstavkom, ne štejejo za dejanje diskriminacije. Glede varstva kulturne dediščine narodnih manjšin pa je pomemben 5. člen OKVNM: *»Pogodbenice se obvezujejo spodbujati take razmere, ki so potrebne, da pripadniki narodnih manjšin ohranjajo in razvijajo svojo kulturo ter ohranjajo bistvene sestavine svoje identitete, in sicer svojo vero, jezik, tradicijo in kulturno dediščino.«*

V drugem odstavku 153. člena Ustave RS je določeno, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

Iz navedenih določb je razvidno, da **je država zavezana k sprejemanju pozitivnih ukrepov, ki prispevajo k ohranitvi kulturne dediščine narodne manjšine.** Tradicionalno pridelovanje morske soli, ki ga ureja (še ne sprejeti) odlok, se v pomembnem delu nanaša prav na kulturno dediščino avtohtone italijanske narodne skupnosti. To je ne nazadnje razvidno tudi iz vsebinske obrazložitve odloka, kjer je navedeno: *»Zgodovina in razvoj solin ter etnološke in jezikovne posebnosti solinarske dediščine in kulture v Slovenski Istri so tesno povezani tudi z lokalno istrsko-beneško kulturo in avtohtono italijansko skupnostjo, še posebej v Piranu, kjer Skupnost Italijanov, v sodelovanju z drugimi društvi, skrbno neguje tradicijo in jezikovne posebnosti starih solinarjev.«* Tradicionalno pridelovanje morske soli tako pomeni kulturno dediščino (tudi) avtohtone italijanske skupnosti.

Država je zavezana k sprejemanju pozitivnih ukrepov, ki prispevajo k ohranitvi kulturne dediščine narodne manjšine.





Glede na navedeno se nismo mogli v celoti strinjati s stališčem MK iz odgovora pobudniku, češ da bi »*bilo z zgodovinskega vidika poudarjanje samo ene narodnostne skupnosti v besedilu odloka diskriminatorno do vseh drugih*«. Takšno stališče je najprej neskladno z navedbami iz vsebinske obrazložitve odloka. V njej namreč pripravljavec besedila odloka očitno ni imel težav, da avtohtone italijanske skupnosti ne bi izpostavil kot edine izrecno omenjene narodnosti. Še pomembnejše pa je, da se ministrstvo v svojem odgovoru ne opredeli do pravnih vidikov varstva manjšin, ki ga pri oblikovanju odloka po našem mnenju ne bi smelo prezreti. S pravnega vidika bi bila namreč omemba avtohtone italijanske narodne skupnosti v odloku ne samo dopustna, ampak tudi skladna s 5. členom OKVNM o zavezi držav pogodbenic, da spodbujajo ohranjanje kulturne dediščine narodnih skupnosti. Podzakonski akti morajo biti v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, torej tudi z OKVNM (drugi odstavek 153. člena Ustave RS).

Ker pripravljavec besedila predpisa pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic avtohtonih narodnih skupnosti ni omejen z načelom enakosti, se s pravnega vidika tudi nismo mogli strinjati z navedbo ministrstva iz odgovora pobudniku, da »*če bi v odloku posebej poudarili italijansko avtohtono narodnostno skupnost, bi morali izpostaviti tudi druge avtohtone narodnosti, ki so bile zgodovinsko prisotne med solinarji: Slovence, Hrvate in verjetno še koga...*«. Ob tem seveda ne bi bilo v nasprotju s pravnim redom, če bi pripravljavec predpisa v besedilo odloka vključil tudi druge narodnosti.

**Menili smo torej, da bi bila omemba (tudi) avtohtone italijanske narodne skupnosti v Sloveniji v odloku primer pozitivnega ukrepa države, namenjenega ohranjanju pomembnega elementa identitete narodne skupnosti, v tem primeru kulturne dediščine. Tovrsten ukrep bi pomenil varovanje pravic narodne skupnosti (5. člen Ustave RS), spoštovanje ratificirane mednarodne pogodbe (5. člen OKVNM), poleg tega bi kazal na visoko stopnjo demokratičnosti slovenske družbe.**

Ministrstvo nam je v odzivu pojasnilo, da je bil osnutek odloka »*obravnava na javni predstavitvi, kjer [so] upoštevali vse pripombe, tudi predstavnikov različnih strokovnjakov italijanske narodnosti in italijanskih civilnih združenj*«, na tej predstavitvi pa pobudnik ni bil prisoten. Navedli so, da so pri pripravi osnutka »*upoštevali večinsko mnenje vseh strokovnjakov za področje zgodovine, muzejstva, ohranjanja dediščine in solinarstva ter strokovno presojo, da so solinarstvo in soline s svojo tradicijo in kulturo bistveno starejše od vseh politično ali pravno opredeljenih narodnostnih skupnosti*« ter po naši ponovni poizvedbi sporočili tudi imena vključenih strokovnjakov.

MK nas je seznanilo še, da našega mnenja »*trenutno ne [morejo] upoštevati, ker je sprejem odloka zaustavljen zaradi težav pri financiranju Sečoveljskih solin*« ter še, da v odlok ne morejo »*vključevati mnenj, ki nimajo strokovne potrditve in ne izhajajo iz zgodovinskih dejstev*«.

MK je za mnenje brez strokovne potrditve, ki ne izhaja iz zgodovinskih dejstev, štelo tudi Varuhovo zgoraj predstavljeno stališče - razumeti je, da zlasti iz razloga, ker naj bi bili solinarstvo in soline s svojo tradicijo in kulturo bistveno starejši od vseh politično ali pravno opredeljenih narodnostnih skupnosti. Posledično **se MK sploh ni opredelilo do argumentacije Varuha o varstvu pravic manjšin, opte na določbe URS ter ratificirane mednarodne pogodbe**. Stališče MK je šibko predvsem iz razloga, ker je avtohtona italijanska skupnost v povezavi s solinarsko dediščino in kulturo omenjena, kot navedeno že zgoraj, celo v sami obrazložitvi Odloka. Poleg tega je stališče, da za tradicijo in kulturo nekega naroda lahko štejemo le pojave, ki niso starejši od političnega ali pravnega nastanka tega naroda, preozko. Po tej razlagi npr. tudi Brižinskih spomenikov, Primoža Trubarja ali Valentina Vodnika ni moč umestiti v slovensko kulturo. (10.1-22/2016).



## RTV-programi za italijansko narodno skupnost in odgovarjanje na prejete dopise

Varuh je prejel tudi dopis predsednika Obalne samoupravne skupnosti italijanske narodnosti, ki je bil kritičen do izhodišč programske-poslovnega načrta 2018 RTV SLO za programe italijanske narodne skupnosti. Pobudnik je menil, da ta izhodišča pomenijo neposredno in očitno kršitev ustavno določenih pravic.

Programsko produkcijski načrt v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 16. člena ZRTVS-1 na predlog generalnega direktorja sprejme Programski svet RTV Slovenija. V petem odstavku 23. člena ZRTVS-1 je še posebej določeno, da programski odbor za narodnostni program obravnava med drugim tudi programsko produkcijski načrt. Četrty odstavek 23. člena ZRTVS-1 določa, da programski odbor za narodnostni program daje soglasje med drugim k obsegu ter programski zasnovi, programskim standardom in programski shemi tega programa. Glede na navedeno smo morali pobudniku pojasniti, da lahko opozorila o domnevnih kršitvah pravic narodne skupnosti naslovi na programski odbor za narodnostni program in na člana programskega sveta RTV Slovenija, ki je imenovan na predlog narodne skupnosti. Z opozorili bi se lahko še naprej obračal tudi na Urad za narodnosti in na Ministrstvo za kulturo.

Glede vsebine zatrjevanih kršitev, češ da naj bi kadrovski osip v uredništvih in v produkcijskih enotah pomenil kršitev pravic narodne skupnosti, pa **Varuh meni, da le iz zmanjšanja števila zaposlenih ni mogoče neposredno sklepati tudi na krčenje ali ožjenje pridobljenih pravic manjšin.** To bi po našem mnenju načeloma lahko ugotovili šele, če bi bilo zaradi takšnih ukrepov prizadeto izvajanje javne službe oddajanja radijskega in televizijskega programa za avtohtono italijansko narodno skupnost (četrta alineja prvega odstavka 3. člena ZRTVS-1).

Podobno se je na Varuha obrnil tudi pobudnik, član programskega sveta RTV Slovenija, ki je opozarjal na naraščanje nestrpnosti do italijanske narodne skupnosti. Navedel je, da se ta kaže v stališčih članov programskega sveta, vsebovanih v gradivu za sejo Komisije za pripravo izhodišč programske-poslovnega načrta 2018, ki »zagovarjajo nespoštovanje oziroma korenite spremembe zagotovljenih pravic avtohtonih narodnih skupnosti v Sloveniji«. Izpostavil je stališče enega izmed članov programskega sveta, »da bi se pravice narodne skupnosti morale zagotavljati glede na številčnost te iste skupnosti«. Na Varuha se je obrnil s prošnjo, da sprejme »nujne ukrepe v prid spoštovanja ustavno-pravne pravice avtohtone madžarske in italijanske narodne skupnosti ...«.

Lahko smo pritrdili, da Ustava RS v četrtem odstavku 64. člena posebne pravice obeh narodnih skupnosti zagotavlja ne glede na število pripadnikov teh skupnosti. **Menimo, da veljavna zakonska ureditev, zlasti določbe ZRTVS-1, nudi zadostno varstvo pravic narodnih skupnosti na področju javnega obveščanja.** Tako na primer četrta alineja prvega odstavka 3. člena ZRTVS-1 določa, da RTV Slovenija v okviru izvajanja javne službe med drugim zagotavlja ustvarjanje, pripravljanje, arhiviranje in oddajanje radijskega in televizijskega programa za avtohtono italijansko narodno skupnost, iz druge alineje prvega odstavka 16. člena ZRTVS-1 izhaja, da Programski svet RTV Slovenija na predlog generalnega direktorja sprejme programsko produkcijski načrt, v petem odstavku 23. člena ZRTVS-1 je še posebej določeno, da programski odbor za narodnostni program obravnava med drugim tudi programsko produkcijski načrt, četrty odstavek 23. člena ZRTVS-1 določa, da programski odbor za narodnostni program daje soglasje med drugim k obsegu ter programski zasnovi, programskim standardom in programski shemi tega programa.

Glede na navedeno smo pobudniku pojasnili, da kot član Programskega sveta RTV Slovenija na domnevne kršitve pravic narodne skupnosti še naprej opozarja na sejah Programskega sveta RTV Slovenija in njegovih delovnih teles. Poleg tega bi bilo treba poskušati doseči obravnavo te problematike tudi na programskem odboru za narodnostni program.

## Ministrstvo je šele po Varuhovem posredovanju odgovorilo na dopis samoupravne skupnosti italijanske narodnosti

Zgoraj prvo omenjeni pobudnik je med drugim tudi zatrjeval, da se je v začetku oktobra 2016 z dopisom, ki se je nanašal na položaj RTV-programov za italijansko narodno skupnost, obrnil na Ministrstvo za kulturo (MK), vendar odgovora do konca januarja 2017 ni prejel. Poizvedovali smo pri MK in ga pozvali, naj se opredeli do navedb pobudnika, in hkrati opozorili na 18. člen Uredbe o upravnem poslovanju, v skladu s katero mora organ na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, odgovoriti najpozneje v 15 dneh po prejemu dopisa oziroma v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju in realnem roku.

Ministrstvo nam je pojasnilo, da so pobudnikov dopis res prejeli ter »ga v skladu z njegovim namenom in vsebino obravnavali v okviru javne razprave o osnutku Strategije RS na področju medijev za obdobje 2017-2025. V dopisu so bili namreč podani konkretni predlogi ukrepov v zvezi s programi za italijansko narodno skupnost v RTV Slovenija, ki bi jih naj obravnavala predmetna strategija«. MK je še pojasnilo, da je osnutek strategije še vedno v fazi usklajevanja med ključnimi resorji in deležniki, zato odgovora na pobudnikov dopis v smislu, kako so bile upoštevane pripombe in predlogi, še niso mogli pripraviti, saj končne rešitve še niso znane. Navedli so še, da bo MK pobudniku »ustrezno odgovorilo, ko bo pripravljen končni predlog strategije, ki bo poslan v sprejem na Vlado«.

Varuh je nato na MK naslovil kritiko, ker pobudniku po štirih mesecih in pol od prejetja dopisa nanj še vedno ni odgovorilo. Zavzeli smo stališče, da **je ravnanje ministrstva pomenilo kršitev 18. člena navedene uredbe**, ter predlagali, naj pobudniku čim prej pošljejo vsaj obvestilo o prejetju pobudnikovega dopisa, informacijo o nadaljnjem ravnanju in kdaj predvidoma bo pobudnik prejel vsebinski odgovor.

**MK nam je v novem odgovoru sporočilo, da sprejemajo kritiko Varuha**, ker v predpisanem roku niso odgovorili na pobudnikov dopis. Dejanje so obžalovali in se zavezali, da takšnih kršitev ne bo več. V vednost so nam poslali tudi odgovor pobudniku. 10.1-23/2016

Izpostavimo pa lahko tudi še zadevo, v kateri je pobudnik opozarjal na problematiko uporabe madžarskega jezika v inšpekcijskem postopku pred Finančno upravo Republike Slovenije (FURS). Vendar pa smo na podlagi predložene dokumentacije lahko ugotovili, da naj bi kršitev pobudnikovih pravic izhajala iz razgovora, ki ga je imel z davčnima inšpektoricama 21. 11. 2011 ter s tem povezane odločbe z dne 17. 4. 2012. V danem primeru je od zatrjevanih nepravilnosti torej preteklo že več kot 5 let. Ob takšnih okoliščinah je bilo jasno, da obravnava Varuha v tej zadevi zaradi tolikšne časovne oddaljenosti ne bi mogla več dati primerne rezultata (šesta alineja 30. člena ZVarCP). Mimo tega pa smo lahko tudi razbrali, da bi pobudnik domnevno kršitev določb ZUP o uporabi jezika v postopku moral v prvi vrsti uveljavljati z rednim pravnim sredstvom, in sicer z vložitvijo pritožbe po 5. točki prvega odstavka 237. člena. Če bi bila pritožba zavrnjena, pa bi pobudnik lahko prišel še do sodnega varstva njegovih pravic, nanašajočih na uporabo jezika v postopku. Tako v tej zadevi tudi niso bila izčrpana vsa redna pravna sredstva, kar je ravno tako razlog, da pobude nismo mogli vzeti v obravnavo (peta alineja 30. člena ZVarCP).

### Posebej še o srečanju s predsednikom Zveze kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji.

Na njegovo pobudo smo se srečali tudi s predsednikom Zveze kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji. Povedal je, da se je odnos sodržavljanov slovenske narodnosti, medijev, predstavnikov kulture in politike do delovanja nemških društev v Sloveniji v zadnjih letih izboljšal – kar naj bi se kazalo predvsem v tem, da v slovenskih medijih že dlje časa ni bilo negativnih objav v zvezi s kulturno dejavnostjo. Zveza se že od vsega začetka zavzema za priznanje statusa avtohtone nemške narodne skupnosti v Sloveniji, na podobni ravni, kot imajo to

Varuh se posveča tudi tistim narodnim skupnostim, ki jih slovenska ustava izrecno ne omenja.



urejeno Madžari in Italijani oziroma druge države naslednice nekdanje Jugoslavije. Po enoglasnem sprejetju sklepa avstrijskega državnega zbora, ki zvezni vladi Republike Avstrije nalaga, da se pri dvostranskih odnosih s Slovenijo zavzema za priznanje nemške narodne skupnosti v Sloveniji, so pristali kot manjšina pod zaščito Avstrije. Po zagotovilih avstrijskih diplomatov in politikov se vprašanje naše narodne skupnosti nagovarja pri vseh dvostranskih srečanjih vendar neuspešno. Zato se na pobudo Zveze v to vprašanje vključuje tudi Zvezna republika Nemčija, za katero je bil pred kratkim na razgovoru v Berlinu pri slovenski veleposlanici zvezni odposlanec Hartmut Koschyk, ki je pristojen za nacionalne manjšine.

## 2.2.2 Enake možnosti po spolu in glede na spolno usmerjenost

V eni izmed zadev, ki jih je Varuh obravnaval leta 2017, je pobudnik zatrjeval **diskriminacijo na podlagi spola pri uporabi savne**. Navedel je, da je savna ob torkih dostopna le za ženske ter da je cena za letno in mesečno karto za moške in ženske enaka, ne glede na to, da lahko moški savno koristijo le šest dni v tednu, ženske pa sedem. Izračunal je, da imajo ob isti ceni za karte moški tako statistično za več kot 14 odstotkov manj možnosti za uporabo storitev savne kot ženske. Pobudnik se je že konec leta 2016 najprej obrnil na zagovornika načela enakosti, ki pa se je na njegovo prijavo odzval šele po urgenci in mu po elektronski pošti odgovoril, da je organ v procesu ustanavljanja in da obravnava pobud zaradi kadrovskih težav še ni mogoča (za več gl. str. 102-103 lanskega Varuhovega letnega poročila).

Tudi moški so lahko žrtve diskriminacije na podlagi svojega spola.



Glede na Varuhove pristojnosti, v skladu s katerimi lahko posreduje le v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, zatrjevane diskriminacije, ki naj bi jo z določitvijo pogojev uporabe savne povzročil javni zavod, neposredno nismo mogli obravnavati. Tako smo se na Tržni inšpektorat Republike Slovenije (TIRS) naslovili predlog, da obravnava zatrjevano diskriminacijo. Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) namreč določa, da inšpekcijski nadzor nad izvajanjem tega zakona poleg zagovornika načela enakosti opravljajo tudi pristojne inšpekcije, te pa so tudi prekrškovni organ. Iz javno dostopnega cenika storitev savne so bila po našem mnenju izkazana dejstva, ki upravičujejo domnevo, da savna s ponujanjem storitev krši prepoved diskriminacije (drugi odstavek 4. člena ZVarD), in sicer sta se v danem primeru kazala suma 1) neposredne diskriminacije, ker je savna ob torkih dostopna le ženskam, in 2) posredne diskriminacije pri določitvi cene mesečnih in letnih vstopnic, ki je za moške in ženske enaka, ne glede na to, da ženske savno lahko koristijo sedem, moški pa le šest dni v tednu.

TIRS nam je odgovoril, da je različna obravnava v posameznih primerih lahko dopustna in se pri tem skliceval na mnenje zagovornika načela enakosti, da med dopustne izjeme *»šteje tudi ekskluzivna uporaba savne za ženske na določen dan zaradi zagotavljanja intimnosti«*. TIRS je še menil, da *»dostopnost storitve en dan v tednu samo osebam enega spola ne pomeni kršitve prepovedi diskriminacije zaradi spola, saj ni mogoče zahtevati, da si morajo ženske in moški ponujeno blago ali storitve vedno deliti, temveč da ni ponujeno pod bolj ugodnimi pogoji osebam enega spola. Vstop v savno ženskam ni ponujen pod bolj ugodnimi pogoji kot moškim, le en dan v tednu je rezerviran samo za njih«*. TIRS je sklenil z mnenjem: *»Ob upoštevanju mnenja zagovornika, pri nudenju storitev savne en dan v tednu samo ženskam, menimo, da v zadevnem primeru ne gre za diskriminacijo.«*

Iz odgovora TIRS je bilo razvidno, da so se opredelili do prve točke Varuhove ocene, ki se je nanašala na obstoj neposredne diskriminacije zaradi prepovedi vstopa v savno ob torkih za moške. Iz odgovora TIRS pa ni bilo razvidno, da bi TIRS ugotavljal obstoj posredne diskriminacije pri določitvi cene mesečnih in letnih vstopnic, ki je za moške in ženske enaka, ne glede na to, da ženske savno lahko koristijo sedem dni v tednu, moški pa le šest. Zato smo se ponovno obrnili na TIRS z dopisom, v

katerem smo jih pozvali, naj ugotovijo, ali je vstop v savno ženskam ponujen pod bolj ugodnimi pogoji kot moškim..

TIRS se je na Varuhov ponovni predlog odzval z obvestilom, da so glede cen mesečnih in letnih vstopnic za savno opravili pregled po ZVarD. Sporočili so nam, da je javni zavod odpravil ugotovljene nepravilnosti na način, da so iz prodaje umaknili mesečne in letne vstopnice in namesto tega uvedli paket po 100 neprenosljivih vstopnic in vsem moškim, imetnikom veljavnih letnih vstopnic, te ustrezno podaljšali za vse nepraznične torke v obdobju podaljšane veljavnosti. Iz obvestila je še izhajalo, da so zaradi ugotovljenih kršitev 6. člena ZVarD javnemu zavodu izdali odločbo o prekršku.

V primeru, na katerega je opozoril pobudnik, je torej **TIRS po Varuhovem posredovanju dejansko ugotovil diskriminacijo na podlagi spola v zvezi z zagotavljanjem storitev, ta pa je bila po opravljenem nadzoru tudi odpravljena.** 10.2-1/2017

V še eni zadevi na predmetnem podpodročju smo obravnavali pisanje pobudnika, ki je **glede neenakega odstotka za odmero starostne pokojnine za moške in ženske menil, da je kot moški diskriminiran v primerjavi z ženskami**, saj pri izračunu pokojnine zanj velja odmerni odstotek, ki je za 6,25 odstotne točke nižji kot pri ženskah. Pojasnili smo mu, da je višina odstotka za odmero starostne pokojnine določena v 37. členu ZPIZ-2 in ob enaki pokojninski dobi dejansko določa različne odmerne odstotke glede na spol zavarovanca. Glede tega smo pojasnili, da **ureditev, ki enemu spolu daje večje ugodnosti kot drugemu, sama po sebi še ne pomeni diskriminacije**. Ustavno sodišče RS je že v odločbi, številka U-I-298/96 z dne 11. 11. 1999, zavzelo stališče, da je dopustno »razlikovanje po spolu, kjer služi vzpostavljanju dejanske enakosti (enakopravnosti) med spoloma tam, kjer sicer obstajajo objektivne biološke ali funkcionalne razlike med njima. V takem primeru zakonodajalca ne zavezuje le prepoved razlikovanja, ampak tudi (in predvsem) dolžnost pozitivnega ravnanja: zagotoviti možnosti za dejansko enakopravnost med moškimi in ženskami. Različno obravnavanje moških in žensk je torej upravičeno tedaj, ko - tudi ob upoštevanju načela o socialni državi iz 2. člena Ustave - izravnava neugodnosti, ki izvirajo iz tradicionalno in zgodovinsko pogojenih različnih družbenih vlog. Zakonodajalec je smel iz tega izvirajoče razlike, ki na področju pokojninskega zavarovanja prizadevajo praviloma ženske, kompenzirati z ureditvijo, ki ženskam omogoča pridobitev pokojnine časovno prej kot moškim«.

ZPIZ-2 je bil po navedbah Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti iz dopisa številka 1031-135/2014-2 z dne 24. 6. 2014 med drugim pripravljen tudi glede zmanjševanja razlik med moškimi in ženskami. Ministrstvo v navedenem dopisu pojasnjuje: »Pogoji za starostno pokojnino bodo tako v skladu z ZPIZ-2 za moške in ženske izenačeni leta 2016, in sicer na 65 let starosti in najmanj 15 let zavarovalne dobe, polno starostno pokojnino pri nižji starosti od 65 let pa bodo lahko pridobili zavarovanci (tako moški kot ženske), ki bodo dopolnili najmanj 40 let pokojninske dobe brez dokupa ter starost 60 let. Pogoji za polno starostno pokojnino bodo v skladu z ZPIZ-2 za moške in ženske izenačeni leta 2019. Izenačitev upokojitvenih pogojev za moške in ženske je smotrna glede na daljšo življenjsko dobo žensk in zaradi nujnosti formalnopravne izenačitve spolov.« Ministrstvo še navaja, da »so v prej veljavnem Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) bile razlike glede upokojitvenih pogojev med moškimi in ženskami tako velike, da bi jih v tako kratkem času težko približali na enako starost za oba spola«. Pri pripravi besedila ZPIZ-2 je ministrstvo sledilo načelu »postopnega spreminjanja pogojev, saj pokojninski sistem ne prenese hitrih posegov«. Po pojasnilih ministrstva ZPIZ-2 za ženske in moške tako postopoma izenačuje tako pokojninsko dobo kot starost, vendar »še vedno ohranja določitev različnega odmernega odstotka za moške in ženske, kar je posledica tradicionalne vloge žensk, ki so poleg poslovnega življenja skrbele tudi za otroke in ob tem za svoje delo prejemale slabše plačilo ob krajši dobi dela.« Ministrstvo je ocenilo, da »bi izenačitev odmernega odstotka za moške in ženske, ob hkratni izenačitvi upokojitvenih pogojev in takojšnji vpeljavi malusov za ženske, lahko pomenila prehitro preskok in materialno preveliko finančno obremenitev žensk«.

Ugotoviti je mogoče, da je ZPIZ-2 upokojitvene pogoje za moške in ženske glede na ZPIZ-1 močno približal, tako da bo po prehodnem obdobju razlika med spoloma le še pri odmernem odstotku. Varuh lahko pritrди stališču ministrstva, da bi popolna izenačitev položaja žensk in moških pomenila prehiter preskok in materialno preveliko obremenitev žensk. Poleg tega je iz tabel v 37. členu ZPIZ-2 razvidno, da ZPIZ-2 uvaja postopno izenačevanje tudi odmernih odstotkov za oba spola. Pobudnik je v dopisu navedel, da razlika med žensko in moškim pri odmernem odstotku znaša 6,25 odstotne točke. ZPIZ-2 pa predvideva, da bo po koncu prehodnih obdobj ta razlika znašala le še 3 odstotne točke. Kaže, da bo zakonodajalec položaj moških in žensk z nadaljnjimi reformami pokojninskega zavarovanja popolnoma izenačil. 10.2-3/2017

Tudi v tretji zadevi, ki jo tule predstavljamo nekoliko poglobljeje, je bil pobudnik moškega spola. Na Varuha se je obrnil z navedbo, da ga je Javna agencija za knjigo Republike Slovenije (JAK) **v postopku javnega razpisa diskriminirala na podlagi spolne usmerjenosti**. To naj bi izhajalo iz obrazložitve strokovne komisije za literarne prireditve in razvijanje bralne kulture, v kateri je ta pri točkovanju prijavljenega projekta pobudnika med drugim navedla, »da ostajajo dejavnosti društva na tem področju usmerjene pretežno v krog LGBT populacije, da manj komunicirajo s sorodnimi izobraževalnimi in poklicnimi programi v slovenskem knjigotrškem prostoru ter manj prispevajo k dvigu poklicnih kompetenc zaposlenih v založništvu« ter da »bo načrtovana promocija potekala skoraj izključno po kanalih znotraj LGBT skupnosti in bo namenjena izključno specifični ciljni skupini«. Pobudnik se je zoper odločbo JAK pritožil, vendar je Ministrstvo za kulturo pritožbo zavrnilo.

Pobudnik **zoper sporno odločitev ministrstva ni vložil tožbe na upravno sodišče**, ker naj bi se to »ukvarjalo le s pravilnostjo postopka, ne pa z vsebinskimi elementi, v katerih je navzoča očitana diskriminacija«. Navedeni razlog je po Varuhovem mnenju neprepričljiv, saj temelji na hipotetični predpostavki o tem, kako naj bi sodišče obravnavalo tožbo, ob tem pa je iz prakse upravnega sodišča razvidno (sodba I U 887/2013 z dne 30. 9. 2014), da se je to sodišče prav v zvezi s problematiko sofinanciranja iz javnih sredstev za kulturne projekte že opredelilo tudi do zatrevane diskriminacije. Poleg tega so bili postopki javnega razpisa končani, Varuh pa na podlagi svojih pooblastil tudi ob morebitni ugotovitvi kršitvi prepovedi diskriminacije sporne odločbe ne bi mogel odpraviti in zadeve vrniti v ponovno odločanje.

Vseeno se je Varuh na podlagi 25. člena ZVarCP obrnil na JAK, da bi jih posebej opozoril na ZVarD. Navedeni zakon v drugem odstavku 4. člena prepoveduje diskriminacijo, ki 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 svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti med osebne okoliščine, na podlagi katerih je prepovedana diskriminacija, ZVarD izrecno šteje tudi spolno usmerjenost. Iz navedb komisije bi po Varuhovem mnenju lahko izhajala diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti pri kandidiranju za javna sredstva. Sklicevanje komisije v obrazložitvi ocene vloge pobudnika na pretežno usmerjenost prijavitelja »v krog LGBT populacije« in njegovo načrtovanje promocije »skoraj izključno po kanalih znotraj GLBT literature« bi lahko pomenilo, da je bil prijavitelj slabše obravnavan prav zaradi spolne usmerjenosti, saj t. i. *LGBT populacija* združuje istospolno usmerjene ljudi. JAK smo tako opozorili, da je neenako obravnavanje zaradi spolne usmerjenosti v postopku dodeljevanja javnih sredstev v okviru javnega razpisa prepovedano, in predlagali, naj bo Komisija v morebitnih prihodnjih razpisih pri strokovni presoji vlog posebej pozorna tudi na varstvo prijaviteljev pred diskriminacijo.

JAK je v odzivu na Varuhovo opozorilo vztrajala, da ni šlo za diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, in se zahvalila za naše opozorilo, z njim seznanila člane komisije ter se zavezala, da bo v prihodnje s še z večjo skrbnostjo pripravljala utemeljitve, saj ne želi nikogar prizadeti. Priložili so še odziv predsednika komisije, ki je pojasnil, da njihova odločitev o višini dodeljenih sredstev ni temeljila na kateri koli osebni okoliščini prijaviteljev. 10.4-2/2017



## 2.2.3 Enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost (invalidnost)

### Nadaljevanje diskriminacije študentov invalidov ...

Žal moramo tudi letos nadaljevati nedokončano zgodbo. Na str. 117 prejšnjega letnega poročila smo poročali o **problematiki sistemske diskriminacije študentov invalidov**. Tam smo med drugim opozorili na drugi odstavek 11. člena ZIMI, ki izrecno zagotavlja, da imajo invalidi »pravico do ustreznih prilagoditev pri vključevanju v vzgojni, šolski ali študijski proces in pravico do primernih prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa individualnim potrebam invalida«. Tretji odstavek 38. člena ZIMI določa, da je rok za primerno prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa iz 11. člena tega zakona največ pet let od začetka veljavnosti tega zakona. Ta rok se je iztekel 11. 12. 2015, od uveljavitve ZIMI pa posebni zakonski predpisi s tega področja niso bili sprejeti. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) se je izpostavljene problematike zavedalo in napovedalo, da naj bi bila izhodišča za nov celovit Zakon o visokem šolstvu (ZVis), ki bo sistemsko urejal pravice študentov invalidov v zvezi s študijem, pripravljena konec januarja 2017, leta 2017 pa naj bi bil zakon po takratnih zagotovilih ministrstva predvidoma pripravljen tudi za vladno in parlamentarno obravnavo. V uvodu pripominjamo, da se je tudi leta 2017 na Varuha obrnil **študent invalid, ki je zatrjeval diskriminacijo pri prevozu od doma do fakultete**.

Na MIZŠ smo preverili, kako so v tem letu sledili svojim napovedim iz preteklega leta. Sporočeno nam je bilo, da novi ZVis leta 2017 ne bo pripravljen, naj bi se pa z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti že dogovorili o skupnem financiranju razpisa za prevoz gibalno oviranih študentov, kar naj bi bila začasna rešitev do sprejetja ustrezne sistemske ureditve prevoza študentov invalidov. Oktobra je bil sprejet ZUPŠ, ki v 7. členu dopolnjuje ZVis z novim, 69.a členom. Ta člen v prvem odstavku opredeljuje, kdo so študenti s posebnimi potrebami, v tretjem odstavku pa določa, da so študenti s posebnimi potrebami upravičeni do ugodnejše obravnave v izbirnem postopku v primeru omejitve vpisa in do prilagoditve izvajanja študijskih programov in dodatne strokovne pomoči pri študiju, pri čemer lahko napredujejo in dokončajo študij v daljšem času, kot je predvideno s študijskim programom, in pri tem obdržijo druge pravice in ugodnosti študentov iz prvega odstavka 69. člena ZVis. ZUPŠ še določa, da postopke in podrobnejši način izvrševanja pravic iz prejšnjega odstavka določi minister, pristojen za visoko šolstvo. Po zagotovilih MIZŠ so pristojni že pristopili k pripravi pravilnika.

V nadaljnjem poizvedovanju pri MIZŠ smo ugotovili, da **omenjene določbe ZUPŠ ne urejajo problematike prevoza študentov invalidov**, ampak naj bi to vprašanje z zakonom urejalo Ministrstvo za infrastrukturo. Na naše vprašanje, ali ima pravica do dokončanja študija za študente invalide v daljšem časovnem obdobju, kot je predvideno s študijskim programom, zgornjo omejitev, smo od MIZŠ prejeli pojasnilo, »da usklajevanje glede pravic, ki izhajajo iz ZUPŠ, še poteka«, in da zato ne morejo odgovoriti na Varuhovo vprašanje. MIZŠ torej ni izpolnilo obljube o pripravi novele ZVis, ki bi sistemsko urejala pravice študentov invalidov v zvezi s študijem. Tudi **nedorečenost ZUPŠ je s tega vidika razočaranje, saj ne rešuje dveh pomembnih področij pravic študentov invalidov, to sta možnost podaljšanja statusa študenta invalida ter zagotavljanje prevozov študentov invalidov**. Konec leta 2017 je tako Državni zbor RS že več kot dve leti zamujal s sprejetjem ustreznih podlag za primerno prilagoditev študijskega procesa za študente invalide, kar mu nalaga tretji odstavek 38. člena ZIMI. 10.5-8/2016 in 10.5-11/2017



**9. Varuh priporoča sprejetje zakonodaje, ki bo sistemsko urejala pravice študentov invalidov v zvezi s študijem.**



## Nedelovanje Sveta za invalide Republike Slovenije

Varuh se je v okviru obravnave ene izmed zadev (gl. primer v nadaljevanju) leta 2017 med drugim obrnil tudi na Svet za invalide Republike Slovenije (Svet). Ob tem smo ugotovili, da ta **organ, ustanovljen na podlagi 28. člena ZIMI, ne izpolnjuje zadovoljlivo in v celoti nalog, ki mu jih nalaga zakon.**

ZIMI v četrtem in petem odstavku 28. člena določa, da Svet deluje kot obvezni posvetovalni forum o vprašanih invalidske politike. V okviru tega predvsem spremlja razvoj in izvajanje programov s področja invalidskega varstva, sodeluje pri pripravi poročil o izvajanju nacionalnih programov in daje mnenje o njih, spodbuja in spremlja izvajanje Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, med javno obravnavo predlagateljem zakonov in drugih predpisov daje mnenje o zakonih in drugih predpisih, ki se nanašajo na invalidsko varstvo.

Prav v povezavi s to nalogo Sveta se je Varuh nanj obrnil z vprašanji in predlogi, pri tem pa ugotovil, da Svet ne zmore pripraviti vsebinskega odgovora na Varuhovo vprašanje, še manj obravnavati predlogov Varuha – čeprav so se ti nanašali na izvrševanje zakonsko določenih pristojnosti Sveta. V odgovoru na Varuhovo poizvedbo je namreč **Svet pojasnil, da ne deluje v celoti kot samostojno telo, kot bi to moral biti in nima zaposlenih, ki bi vsebinsko obravnavali Varuhov dopis.** Pojasnili so, da imajo težave celo pri določanju datuma seje Sveta, saj morajo časovno uskladiti vseh njegovih 21 članov. Navedli so še, da je trenutno njihova prednostna naloga zavzemanje za spremembo pravnega statusa. Želijo postati samostojen pravni subjekt, s svojimi zaposlenimi, da bi tako lahko kakovostno in pravočasno zagotavljali odgovore na vsa pereča invalidska vprašanja. Poudarili so še, da se je Slovenija z ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov zavezala, da bo uresničevala tudi njen 33. člen, ki državam podpisnicam nalaga, da v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi v državi vzdržujejo, krepijo, določijo ali vzpostavijo okvir, po potrebi tudi eno ali več neodvisnih teles za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja te konvencije. Menijo, da **Svet trenutno še ni takšen organ, »saj nima ne svojega kadra, ne finančnih sredstev in ni samostojen pravno urejen subjekt«.**

Kot je razvidno iz objave na spletni strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) z naslovom *Predsednik Vlade Republike Slovenije dr. Miro Cerar je sprejel delegacijo Sveta za invalide Republike Slovenije*, objavljene 22. 6. 2016, je s tem, da Svet »ne more uresničevati zahtevanih pogojev in strokovnih nalog, ki izhajajo iz Konvencije (priprava Akcijskega programa za monitoring, monitoring nad izvajanjem in poročanjem o Konvenciji, nadzor nad pripravo invalidske zakonodaje idr.)« že dalj časa seznanjena tudi Vlada RS.

Ob tem je zakonodajalec že predvidel, kako naj bi Svet opravljal svoje zakonske naloge, šesti odstavek 28. člena ZIMI namreč določa, da strokovna, administrativna in tehnična dela za Svet opravlja ministrstvo, pristojno za invalidsko varstvo. **MDDSZ, ki bi torej Svetu moralo nuditi strokovno pomoč pri izvrševanju njegovih zakonskih pristojnosti.** Vendar tudi Svet v svoji odzivih Varuhu sploh ni omenjal problematike, vezane na njegov odnos in sodelovanje z ministrstvom. Menimo, da bi **moral Svet**, preden vse svoje napore usmeri v spremembo svojega statusa in pridobitev samostojnosti, **konkretnije izkazati prizadevanja za izpolnjevanje nalog, ki mu jih nalaga zakon, tudi s pozivi ministrstvu za nudenje pomoči iz šestega odstavka 28. člena ZIMI.** 10.5-15/2016

Primer:

### Namestitev kadi v oskrbovano stanovanje

Na Varuha se je obrnila invalidna oseba, ki je želela kandidirati za oskrbovano stanovanje v upravljanju Nepremičninskega sklada pokojninskega in invalidskega zavarovanja, vendar je težava v tem, da so v kopalnicah oskrbovanih stanovanjih nameščene prhe, ta rešitev pa tej osebi zaradi specifičnih potreb, vezanih na invalidnost, ne ustreza, saj lahko pri uporabi prhe pade s stola, poleg tega v primeru

Svet za invalide Republike Slovenije ne izpolnjuje zadovoljlivo in v celoti nalog, ki mu jih nalaga zakon.



**10.**  
**Varuh Vladi RS predlaga, naj zagotovi vse potrebne pogoje, da bo lahko Svet za invalide Republike Slovenije učinkovito opravljal svoje naloge.**

uporabe prhe potrebuje pomoč. Oseba teh težav v primeru nameščene kadi ne bi imela in meni, da je v Sloveniji približno 200 oseb s potrebami, podobnimi njegovim. Pobudnik se je že obrnil na navedeni sklad, kjer pa so mu pojasnili, da so oskrbovana stanovanja zgrajena na podlagi Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za graditev stanovanj za starejše ter o načinu zagotavljanja pogojev za njihovo obratovanje (pravilnik), ki v 14. členu določa, da je v kopalniški opremi oskrbovanih stanovanj prha, ne kad.

V okviru obravnave zadeve je Varuh na Svet za invalide Republike Slovenije, ki naj bi na podlagi ZIMI med drugim dal mnenja o zakonih in drugih predpisih, ki se nanašajo na invalidsko varstvo, naslovil poizvedbo s predlogi, vendar je bilo mogoče iz odziva razbrati, da zaradi finančnih in kadrovskih težav ne zmorejo pripraviti vsebinskega odgovora (o tem več zgoraj). Varuh se je obrnil tudi na Ministrstvo za okolje in prostor, ki je pristojno za pripravo predpisov s področja gradnje objektov. Ministrstvu smo predlagali, naj v sodelovanju s strokovnjaki iz Zveze paraplegikov Slovenije obravnava problematiko namestitvev kadi v oskrbovanih stanovanjih, zavzame stališče do te problematike in se na podlagi tega odloči, ali in kako to problematiko obravnavati v predpisih s področja gradnje.

Ministrstvo nas je seznanilo, da relevantnih predpisov ne nameravajo spreminjati, saj iz mnenja Zveze paraplegikov Slovenije izhaja, da so veljavne rešitve ustrezne. Zveza je menila, da pri ureditvi povprečne prilagojene kopalnice za neznanega gibalno oviranega posameznika izvedba s prho v nivoju tlaka pomeni univerzalno rešitev, funkcionalno za različno gibalno oviranost. Nadaljuje, da je kljub temu pri že izvedeni prhi možna nadgradnja z namestitvijo kopalne kadi z montažno oblogo, pri čemer tovrstna prilagoditev ne bi pomenila konstrukcijskih ali primarnih instalacijskih posegov v strukturo stanovanjskega prostora, ampak bi bila dodatna prilagoditev, ki je vezana na specifične sposobnosti določenega gibalno oviranega posameznika, podobno kot tehnični pripomočki (oporni ročaji, dvizne mehanske naprave ipd.).

Ker je iz stališča ministrstva in Zveze paraplegikov Slovenije izhajalo, da veljavna ureditev že omogoča ustreznost prilagoditev oskrbovanega stanovanja tudi za specifične potrebe pobudnika, torej predelavo prhe v kad, smo pobudniku svetovali, naj pri iskanju rešitve za stanovanjski problem naslovnika opozori na svoje specifične zahteve za prilagoditev kopalnice, pri utemeljevanju zahteve pa se lahko sklicuje tudi na mnenje Zveze paraplegikov Slovenije. 10.5-15/2016

### **Diskriminacija javne uslužbenke z invalidnostjo pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, zaposlena kot učiteljica na srednji šoli. Pobudnica je invalidka 3. kategorije in po odločbi Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje opravlja delo s krajšim delovnim časom od polnega. Zaradi invalidnosti ne zmore večjih fizičnih obremenitev, kot sta daljša stoja ali hoja. Delo dnevno opravlja na dveh lokacijah šole, ki sta medsebojno oddaljeni približno en kilometer. Ker je izhodiščna avtobusna postaja od doma po njenih navedbah oddaljena približno 300 metrov, najoddaljenejši prostori šole od ciljne postaje avtobusa 500 metrov, pobudnica pa poleg tega dnevno prehaja iz ene na drugo lokacijo šole, se na delo vozi z avtomobilom. Če bi uporabljala javni prevoz, bi morala namreč skupno prehoditi tudi do 3,5 kilometra dnevno, to pa bi bila zanjo prehuda fizična obremenitev. Navedla je še, da je do septembra 2016 prejela povrnjeno mesečno vozovnico za prevoz z avtobusom v višini 69 evrov, kar je pokrilo stroške prevoza z osebnim avtomobilom. Z aktualnim šolskim letom pa ji delodajalec povrne le stroške v višini najcenejšega javnega prevoza, kar ne zadošča več za pokritje stroškov prevoza z avtomobilom.

Pobudnica se je z vprašanji in prošnjami za pojasnila že obrnila na delodajalca in na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), od katerega je prejela odgovor, da *»upoštevajoč uveljavitev ZUJF in aneksov k panožnim kolektivnim pogodbam je potrebno pri povračilu stroškov prevoza povrniti najcenejši možni javni prevoz«* ter da *»glede povračil stroškov prevoza na delo in z dela za delavce invalide ali zaposlene z zdravstvenimi težavami ni nobenih posebnosti, torej veljajo pravila enako kot za vse ostale zaposlene«*. Kljub takšnim pojasnilom je pobudnica menila, da je zaradi invalidnosti diskriminirana pri uveljavljanju povračila stroškov prevoza na delo.

Tudi Varuh je bil kritičen do stališč MIZŠ. Predvsem nas ni prepričala obrazložitev ministrstva, zakaj se pobudnici stroški prevoza na delo ne povrnejo v obliki kilometrine. V kritiki, naslovljeni na MIZŠ, smo opozorili na prvi odstavek 52. člena Ustave RS, ki določa, da je invalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo ter usposabljanje za delo, ter na 14. člen, ki invalidom zagotavlja enakost pred zakonom. Opozorili smo še na 27. člen Konvencije o pravicah invalidov (MKPI), na varstvo invalidov pred diskriminacijo, ki ga zagotavljata ZVarD in ZIMI, ter na 6. člen ZDR-1, na podlagi katerega sta v času trajanja delovnega razmerja prepovedana tako posredna kot neposredna diskriminacija delavcev na podlagi invalidnosti. V prvem odstavku 130. člena ZDR-1 določa še: *»Delodajalec mora delavcu zagotoviti povračilo stroškov za prehrano med delom, za prevoz na delo in z dela ter povračilo stroškov, ki jih ima pri opravljanju določenih del in nalog na službenem potovanju.«* Iz navedenih določb po Varuhovem mnenju izhaja, da invalidi v skladu z veljavno ustavno, mednarodno ter zakonsko ureditvijo uživajo posebno varstvo pravic, tudi v okviru delovnega razmerja in vključno s pravicami do povračila stroškov v zvezi z delom. Navedeni predpisi izrecno prepovedujejo posredno diskriminacijo invalidov (tudi pri povračilu stroškov v zvezi z delom). **Menili smo, da zato stališče MIZŠ, da »glede povračil stroškov prevoza na delo in z dela za delavce invalide ali zaposlene z zdravstvenimi težavami ni nobenih posebnosti, torej veljajo pravila enako kot za vse ostale zaposlene«, predstavlja posredno obliko diskriminacije,** saj je pobudnica zaradi svoje invalidnosti in navidezno nevtralnega predpisa oziroma prakse MIZŠ v manj ugodnem položaju kot zaposleni, ki te invalidnosti nimajo. Oseba brez invalidnosti bi namreč v enaki ali podobni situaciji lahko uporabljala javni prevoz in bi ji bili tako vsi stroški prevoza na delo in z dela povrnjeni, pobudnica pa javnega prevoza zaradi svoje (izkazane) invalidnosti ne more uporabljati, zato večji del stroškov prevoza na delo in z dela bremeni njo, zaradi česar je v manj ugodnem položaju.

Posebej kritični smo bili tudi do stališča MIZŠ v dopisu številka 6030-2/2016/1 z dne 26. 8. 2016, kjer je pod točko 4.2 v drugem odstavku opredeljeno, kdaj se šteje, da javni prevoz ni mogoč. Menili smo, da je v tem delu diskriminatorno, saj je v celoti prezrlo položaj invalidov, ki zaradi svoje gibalne oviranosti javnega prevoza ne morejo uporabljati, in da uporaba javnega prevoza poleg primerov, ki jih navaja omenjeno stališče, ni mogoča niti, kadar ga delavec ne more uporabljati zaradi svoje invalidnosti bodisi zaradi dostopa ali namestitve v vozilo (invalidski voziček) bodisi zaradi dostopa do postajališča (omejitve pri daljši hoji). Ne moremo se strinjati niti s sklicevanjem MIZŠ na razlago Ministrstva za javno upravo (MJU) v dokumentu številka 100-1521/2014/2 z dne 18. 12. 2014, saj je v njem v zadnjem stavku izrecno navedeno, da se stroški prevoza *»lahko povrnejo drugače, kot to določajo kolektivne pogodbe, če je tako določeno v predpisih, ki urejajo poseben status in pravice invalidov«*.

Varuh je tako predlagal, da se v danem primeru pobudnici povrnejo stroški prevoza v obliki kilometrine – ta ukrep bi pomenil varovanje pravic invalidov in njihove enake obravnave pred zakonom (14. člen Ustave RS), spoštovanje ratificirane mednarodne pogodbe (27. člen MKPI) ter spoštovanje prepovedi diskriminacije (6. člen ZDR-1 ter drugi odstavek 4. člena ZVarD). Vendar MIZŠ Varuhovemu predlogu ni sledilo. Navedlo je, da je povračilo stroškov prevoza na delo in z dela za javne uslužbence urejeno v prvem odstavku 5. člena aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja. Zapisali so še, da se absolutno strinjajo, *»da uživajo invalidi tudi v delovnem razmerju posebno varstvo«*, in da menijo, *»da bi bilo primerno, da se zaposlenim, ki imajo status invalida, omogoči povračilo prevoznih stroškov v obliki kilometrine, če z javnim prevozom, zaradi svoje invalidnosti ne morejo prihajati na delo«*, vendar da je njihovo stališče usklajeno tako z MJU kot z Računskim sodiščem

ter da žal »socialni partnerji ob sklepanju aneksov h kolektivnim pogodbam, razen primerov, določenih v tretjem odstavku 5. člena Aneksa h KPVIZ, niso pustili 'manevrskega prostora' za morebitno drugačno (dodatno) odločitev delodajalca, v katerih primerih bi se lahko štelo, da javni prevoz ni mogoč. Zato namerava MIZŠ poslati pobudo pristojnemu ministrstvu za sistem javnih uslužbencev (MJU), da s sodelovanjem reprezentativnih sindikatov dogovorijo ustrezno rešitev izpostavljenega problema«.

Varuh je bil do takšnega odziva MIZŠ kritičen, saj menimo, da bi ugotovljeno diskriminacijo zaposlenih invalidov moglo in moralo odpraviti že samo. Med drugim smo izpostavili, da je MIZŠ kot upravni organ samostojen in pri svojem delu v skladu z drugim odstavkom 120. člena Ustave RS vezan (le) na ustavo in zakone, zato se v konkretnem primeru ne more uspešno sklicevati na usklajevanje z MJU in Računskim sodiščem. Ponovili smo navedbo MJU v tolmačenju z dne 18. 12. 2014 in pojasnili, da iz tega po našem mnenju izhaja, da tudi MJU meni, da je treba zaposlenemu, ki javnega prevoza ne more uporabljati zaradi svoje invalidnosti, povrniti stroške prevoza v obliki kilometrine – to je namreč edini način, da se v takšnih primerih prepreči zakonsko prepovedana diskriminacija delavcev invalidov pri povračilu stroškov prevoza. Poudarili smo tudi, da v skladu s 4. členom ZKolP kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za delavce ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih, razen kadar Zakon o delovnih razmerjih določa drugače. Zaposleni se varstvu pred diskriminacijo, ki je zakonsko določeno, ne morejo odpovedati, niti na podlagi kolektivne pogodbe. Na podlagi kolektivne pogodbe se zaposleni ne morejo odpovedati niti pravici do povračila stroškov za prevoz na delo (130. člen ZDR-1). V danem primeru lahko zato štejemo le, da aneks h KPVIZ glede povračila stroškov prevoza na delo položaja delavcev invalidov ne ureja, zaradi česar je treba pri urejanju pravic delavca invalida neposredno uporabiti ustavno določbo o enaki obravnavi pred zakonom (14. člen Ustave RS), 27. člen MKPI in zakonski določbi o spoštovanju prepovedi diskriminacije (6. člen ZDR-1 in drugi odstavek 4. člena ZVarD). MIZŠ smo znova pozvali, naj dopolni svoj dopis številka 6030-2/2016/1 z dne 26. 8. 2016 na podlagi naših priporočil, pri tem pa izrecno navede, da se šteje, da javni prevoz ni možen tudi v primerih, ko zaposleni javnega prevoza ne more uporabljati zaradi svoje invalidnosti bodisi zaradi dostopa oziroma namestitve v vozilo (npr. invalidski voziček) bodisi zaradi dostopa do postajališča (npr. omejitve pri daljši hoji) ter da se v takem primeru zaposlenemu stroške prevoza povrne v obliki kilometrine.

V drugem odzivu MIZŠ znova ni v celoti sledilo Varuhovemu predlogu, vendar je kljub temu napovedalo, da bo zadevni javni uslužbenki po posvetovanju z MJU povrnilo stroške prevoza na delo in z dela v obliki kilometrine, in sicer na podlagi zgoraj navedenih razlogov in prevelike časovne izgube. Na podlagi aneksa h KPVIZ se namreč šteje, da za javnega uslužbenca, ki ima zaradi uporabe javnega prevoza več kot eno uro časovne izgube (neupoštevaje čas trajanja vožnje v eno smer), javni prevoz ni mogoč in se mu zato stroški prevoza povrnejo v obliki kilometrine. 10.5-2/2017

### **Diskriminacija javnih uslužbencev z invalidnostjo pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela**

Zgoraj poročamo o obravnavi konkretnega primera javne uslužbenke z invalidnostjo, ki zaradi invalidnosti ni mogla uporabljati javnega prevoza in se zato na delo vozi z avtom, pa ji delodajalec stroškov prevoza na delo in z dela kljub temu ni povrnil v obliki kilometrine, pač pa v znesku najcenejšega javnega prevoza. Ocenili smo, da **gre v tem primeru za posredno obliko diskriminacije na podlagi invalidnosti** in delodajalcu predlagali, da ji stroške prevoza povrne v obliki kilometrine. Ob zaključku primera se je to tudi zgodilo, vendar pa podlaga za izplačilo stroškov prevoza po mnenju Varuha ni bila povsem ustrezna, zato smo v nadaljevanju primer obravnavali tudi s sistemskega vidika in poizvedbe s predlogi naslovili na Ministrstvo za javno upravo (MJU).

Varuh si je s posredovanji pri MJU prizadeval, da bi ministrstvo dopolnilo svoje tolmačenje številka 100-1521/2014/2 z dne 18. 12. 2014. MJU je menilo, da javnemu uslužbencu, ki ima zdravstvene težave, zaradi katerih ne more priti do kraja opravljanja

dela brez uporabe prevoznega sredstva, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela zaradi premajhne razdalje do kraja opravljanja dela, ne pripada, saj je razdalja več kot dva kilometra od kraja, od katerega se javni uslužbenec dejansko vozi na delo do kraja opravljanja dela pogoj, da je javni uslužbenec upravičen do povračila stroškov prevoza. V navedenem pojasnilu je ministrstvo navedlo še, da se stroški prevoza na delo in z dela lahko povrnejo drugače, kot to določajo kolektivne pogodbe, če je tako določeno v predpisih, ki urejajo poseben status in pravice invalidov.

Varuh meni, da primeri, ki pomenijo posredno diskriminacijo invalidov, spadajo v okvir predpisov, ki urejajo poseben status in pravice invalidov, saj varstvo invalidov pred diskriminacijo temelji na več predpisih. Menili smo, da je tolmačenje MJU številka 100-1521/2014/2 z dne 18. 12. 2014 z vidika varstva invalidov pred diskriminacijo pri uživanju pravic v zvezi z delom premalo določno in da dopušča interpretacije, ki pomenijo posredno diskriminacijo invalidov pri uživanju pravic z dela. Zato smo predlagali, naj se to dopolni z našim priporočilom. MJU ni sledilo Varuhovemu predlogu. Sporočili so, da veljavna ureditev temelji na aneksu h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v RS (Uradni list RS, št. 40/12) in na področju vzgoje in izobraževanja še na aneksu h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja (aneks). Pojasnili so, da so za razlage kolektivnih pogodb in aneksov pristojne komisije za razlago posamezne kolektivne pogodbe, MJU pa v okviru svojega delovnega področja posreduje le pojasnila, ki so lahko v pomoč strokovni službi in delodajalcu, ki odloča o pravicah javnih uslužbencev na podlagi zakona, podzakonskega akta ali kolektivne pogodbe. Navedli so, da je pretekla ureditev na tem področju temeljila na Uredbi o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih. Ta uredba, ki je prenehala veljati 1. 6. 2012, je urejala vprašanja povračila stroškov prevoza zaradi primerov invalidnosti. Zaposlenemu invalidu se je priznalo povračilo stroškov prevoza v višini kilometrine oziroma povračilo stroškov za uporabo drugega ustreznega prevoza, o čemer je odločitev v okviru predpisov sprejel predstojnik.

Kljub temu so na MJU menili, da iz veljavne ureditve povračila stroškov prevoza na delo in z dela v aneksu ne izhaja, da bi bili invalidi diskriminirani pri ureditvi glede povračila stroškov prevoza, saj veljavna ureditev predvideva, da se stroški prevoza na delo in z dela javnemu uslužbencu povrnejo, če znaša razdalja od kraja bivališča do delovnega mesta več kot dva kilometra, ne glede na to, ali gre za javnega uslužbenca z invalidnostjo ali javnega uslužbenca brez invalidnosti. V zvezi s tem je treba poudariti, da **posredna oblika diskriminacije pomeni prav to, da je posameznik na podlagi svoje osebne okoliščine v manj ugodnem položaju prav zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse.**

Z MJU se lahko strinjamo, da veljavna ureditev velja enako, ne glede na to, ali gre za javnega uslužbenca z invalidnostjo ali javnega uslužbenca brez invalidnosti. Vendar je prav v tem problem: javni uslužbenec brez invalidnosti, ki živi več kot dva kilometra od delovnega mesta, dobi povrnjene stroške prevoza na delo v višini javnega prevoza in ga tudi lahko koristi. Če razdalja med krajem njegovega prebivališča in delovnega mesta znaša manj kot dva kilometra, stroškov prevoza na delo ne dobi povrnjenih, ker pot lahko opravi peš. Toda javni uslužbenec z invalidnostjo, ki zaradi svoje invalidnosti ne more uporabljati javnega prevoza, niti ne more hoditi peš na svoje delovno mesto, je v primerjavi z javnimi uslužbenci brez tovrstne invalidnosti v slabšem položaju, saj si mora del stroškov prevoza na delo kriti sam. Tako je okrnjena njegova pravica iz 130. člena ZDR-1, veljavna ureditev pa pomeni posredno obliko diskriminacije invalidov pri uživanju pravic v času trajanja delovnega razmerja.

V skladu z določbo 4. člena ZKoliP kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za delavce ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih. Kolektivne pogodbe in aneksi h kolektivnim pogodbam torej ne morejo določati ožjega obsega pravic iz delovnega razmerja, kot jih določa zakon. Zaposleni se varstvu pred diskriminacijo v zvezi s pravico iz delovnega razmerja ne more odpovedati. Ponovno se lahko strinjamo z MJU, da samo ni pristojno za razlago kolektivnih pogodb, kljub temu pa bi upoštevalje dejstvo, da gre v opisanem primeru (vsaj po mnenju Varuha) za



posredno obliko diskriminacije v zvezi z uresničevanjem pravice, oprte na zakon, lahko samo oblikovalo pojasnilo v pomoč delodajalcem, ki odločajo o pravicah invalidnih javnih uslužbencev do povračila potnih stroškov prevoza na delo in z dela.

Na Varuhovo vprašanje, koliko tovrstnih primerov je MJU zaznalo, smo prejeli odgovor, da sta bila doslej le dva takšna primera. Varuh bo to problematiko spremljal še naprej in si ob obravnavi primerov prizadeval za odpravo morebitne diskriminacije javnih uslužbencev z invalidnostjo. Varuh s predlogom MJU, ki bi na sistemski ravni lahko pripomogel k enaki obravnavi javnih uslužbencev ne glede na invalidnost, ni uspel, kljub temu pa velja poudariti Varuhovo priporočilo delodajalcem, ki odločajo o pravici javnega uslužbenca z invalidnostjo do povračila stroškov prevoza: kadar zaposleni zaradi svoje invalidnosti ne more uporabljati javnega prevoza, naj se mu stroški prevoza povrnejo v višini kilometrine, če za prevoz na delo in z dela uporablja osebni avtomobil, oziroma naj se mu povrnejo stroški za uporabo drugega ustreznega prevoza. 10.5-2/2017

### **Prepoved udeležbe dijaka na šolskem izletu zaradi epilepsije**

Varuh je v vednost prejel pritožbo zaradi diskriminacije, ki jo je mati dijaka srednje šole, ki ima cerebralno paralizo in epilepsijo, naslovila na Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport. Mati je v pritožbi navedla, da šola njenemu sinu zaradi epilepsije prepoveduje udeležbo na izletu v Benetke, katerega izvedba je bila načrtovana že čez teden dni. Ob obravnavi dopisa pobudnice smo ugotovili, da je bila prijava za obravnavo diskriminacije že naslovljena na inšpektorat in na zagovornika načela enakosti, ki sta v skladu z 42. členom ZVarD pristojna za obravnavo domnevne kršitve prepovedi diskriminacije in od katerih lahko utemeljeno pričakuje obravnavo primera.

Varuh zadev, v katerih potekajo sodni in drugi pravni postopki, vsebinsko praviloma ne more obravnavati. Kljub temu je Varuh, ker je bil predvideni izlet načrtovan že čez teden dni, v tem času pa ni bilo mogoče pričakovati odločitve pristojnih organov, poleg tega bi morebitna neudeležba dijaka na izletu v Benetke lahko pomenila težko popravljivo škodo, ob sklicevanju na peto alinejo prvega odstavka 30. člena ZVarCP zadevo vzel v obravnavo. Še pred izvedbo izleta in le na podlagi (skromnih) informacij, ki smo jih prejeli od pobudnice, je Varuh tako s sklicevanjem na 7. člen ZVarCP na srednjo šolo naslovil predlog, da odločitev o (ne) vključitvi dijaka na šolski izlet znova pretehta in pri tem upošteva tudi vidike varstva pred diskriminacijo. Predlagali smo, da pri ponovni presoji odločitve šola skupaj s starši dijaka tankočutno pretehta vse vidike udeležbe dijaka na izletu, zlasti tudi z vidika dolžnosti šole, da dijaku zagotovi enakopravno obravnavo.

Srednja šola je Varuha obvestila, da se dijak ne bo udeležil izleta, saj mu z odločbo o usmeritvi (še) ni bil določen in financiran začasni spremljevalec za izvajanje fizične pomoči, dodelitev katerega lahko pri Zavodu Republike Slovenije za šolstvo zahtevajo njegovi starši. Sporočili so, da šola zaradi odškodninske odgovornosti ni pripravljena prevzeti tveganja za dolgotrajno bolne otroke brez spremljevalca na izletih v tujini, kar utemeljujejo tudi na podlagi konkretne negativne izkušnje iz preteklosti, ki so jo imeli pri nudenju zdravniške pomoči ob epileptičnem napadu ene izmed dijakinj. S tem odzivom šole je bila obravnavna pobude pri Varuhu zaključena, obravnavna predloga pobudnice za obravnavo diskriminacije njenega sina pa je bila medtem še v teku pred pristojnima organoma (10.5-9/2017).

### **Vstop v trgovino s psom za slepe je lahko težava še danes**

Pisala nam je tudi pobudnica, ki je problematizirala, da ji v trgovino Harvey Norman v Ljubljani niso dovolili vstopiti z njenim psom – vodičem slepih, čeprav je imel pripadajočo oprsnico z vodilom in vsemi oznakami. Kmalu po tem pa nas je seznanila, da umika svojo pobudo, ker v stiku z omenjeno trgovino že iščejo rešitev. Še vseeno pa to zadevo izpostavljamo v tem letnem poročilu zato, da najprej spomnimo, da



smo že pred desetimi leti (na str. 51 Letnega poročila za leto 2007) poročali o zelo podobnem primeru, ko je bil slepim osebam s psom vodnikom prepovedan vstop v lokal. V prvi vrsti je zaskrbljujoče, da do tovrstnih primerov očitno še vedno prihaja.

Se pa tudi sicer ob omenjeni zadevi ponujajo številna vprašanja. Prvo je lahko že, **ali ni sistemsko zgrešeno, da je določba o tem, da imajo psi-vodiči slepih in psi-pomočniki invalidov skupaj s svojim skrbnikom vstop na vsa javna mesta in v sredstva javnega prevoza, v Zakonu o zaščiti živali (ZZZiv), ko pa je vendarle govora o invalidih?** Ali ni prav tako čudno, da se po 45. členu navedenega zakona z globo od 2.400 do 84.000 eurov sicer kaznuje tudi pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki na javno mesto oziroma v sredstva javnega prevoza ne pusti psa vodiča slepih oziroma psa pomočnika invalidov skupaj z njegovim skrbnikom – pri tem pa naj bi nadzorstvo nad izvajanjem tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov neposredno opravljali »*uradni veterinarji, kmetijski, lovski, ribiški inšpektorji ter inšpektorji, pristojni za ohranjanje narave*«?

## 2.2.4 Pregled aktivnosti

20. 1. 2017	Namestnik varuhinje Mitja Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič-Metlikovič sta se udeležila <b>2. seje Sveta Vlade RS za dialog o verski svobodi</b> . Med drugim so govorili tudi o vprašanih zagotavljanja verske duhovne oskrbe v bolnišnicah, dostopnosti večreligijske duhovne oskrbe v slovenskih bolnišnicah in obdavčitvi nepremičnin v lasti verskih skupnosti.
29. 1. 2017	Varuhinja se je v Kinu Šiška, Centru urbane kulture udeležila slovesnosti ob svetovnem dnevu <b>spomina na žrtve holokavsta</b> . Dogodek je organiziral Koordinacijski odbor žrtev vojnega nasilja pri Zvezi združenj borcev za vrednote NOB.
31. 1. 2017	Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič-Metlikovič sta se v prostorih mestne občine v Novem mestu udeležila <b>pogovora s predstavniki občine in nekaterih romskih naselij</b> .
1. 3. 3. 2017	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Ankari v Turčiji udeležil <b>4. simpozija institucij ombudsmana</b> (4th International Symposium on Ombudsman Institutions), ki ga je pripravil turški ombudsman. Udeleženci so podrobneje razpravljali o begunski problematiki in izkušnjah iz svojih držav. Izpostavili so tudi pereč pojav ksenofobije in nestrpnosti, ki nastaja v tej povezavi.
8. 3. 2017	Varuhinja se je s predsednikom Računskega sodišča RS Tomažem Veselom ob svetovnem dnevu žena udeležila <b>osmega srečanja slovenskih županj</b> , ki ga je pripravila Skupnost občin Slovenije skupaj z županjo občine Grad Cvetko Ficko. Varuhinja je v prostorih občine Grad spregovorila o položaju žensk v Sloveniji danes in potrebnih korakih za prihodnje ter o Varuhovih ugotovitvah na področju delovanja lokalne samouprave.
14. 3. 2017	Varuhinja se je v Mestnem muzeju v Ljubljani udeležila <b>okrogle mize o položaju in vlogi žensk</b> v današnji družbi z naslovom Pomladno obredje, okroglo mizo je organiziral Svetniški klub SMC.
11. 4. 2017	Delegacija <b>Svetovalnega odbora Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin</b> , ki deluje pri Svetu Evrope, je v okviru tridnevnega obiska Slovenije obiskala tudi Varuha človekovih pravic RS. Temeljni cilj pogovorov je bil ocenitev napredka varstva narodnih manjšin v Sloveniji. Delegacijo so v prostorih Varuha sprejeli varuhinja, namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalka Varuha Liana Kalčina. V delegaciji odbora so bili Detlev Rein, član odbora iz Nemčije, Marieke Sanders, članica odbora iz Nizozemske, Barbara Wilson, članica odbora iz Švice, in Gisella Gori, članica sekretariata Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, ki deluje pri Svetu Evrope v Strasbourgu. Zanimalo jih je, kako Varuh ocenjuje trenutni položaj zaščite manjšin in etničnih skupin v Sloveniji, katere pobude Varuh prejema ali odpira kot širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost manjšin v Sloveniji, ter kako lokalne in državne oblasti uresničujejo Varuhova priporočila. Dobili so obširnejša pojasnila in informacije, ki so predstavljene tudi v vsakoletnih rednih poročilih Varuha in v Posebnem poročilu Varuha o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije (2012).

- 11. 4. 2017** Svetovalec Varuha Gašper Adamič-Metlikovič se je udeležil **tretjega posveta o dvojezičnosti v občinah**, ki ga je organiziralo Ministrstvo za javno upravo v okviru sistematičnega prizadevanja ministrstva in devetih občin, v katerih prebivajo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, za odpravo razkoraka med predpisano in dejansko dvojezičnostjo. Z izmenjavo dobrih praks in izkušenj so predstavniki občin in narodnih skupnosti iskali pragmatične rešitve uporabe dvojezičnosti v vsakodnevni praksi. Na tokratnem posvetu so bile predstavljene konkretne rešitve v občinah Koper, Izola, Lendava, Dobrovnik in Hodoš. Vsebina predstavitev je obsegala delovanje občinske uprave, izvajanje vidne dvojezičnosti, uporabo upravnih postopkov, dvojezičnih spletnih strani ter prevodov predpisov in obrazcev.
- 13. 4. 2017** Varuhinja se je udeležila **seje Komisije DZ za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti**, na kateri so razpravljali o položaju romske skupnosti v Sloveniji.
- 16. 6. 2017** Varuhinja je s sodelavci obiskala **slovensko manjšino v Porabju**. V Monoštru jih je sprejel predsednik Zveze Slovencev na Madžarskem Jože Hirnök, zagovornica slovenske manjšine v madžarskem parlamentu Erika Kölles Kiss in dr. Boris Jesih, generalni konzul RS na Madžarskem.
- 12. 7. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Jožica Hanžel in Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečale **z ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem**, sekretarko v Direktoratu za javni sektor Štefko Korade Purg in vodjo kabineta ministrstva Nino Langerholc Čebokli. V uvodnem delu so pozornost posvetili enemu od Varuhovih priporočil, naj 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 jeziku. Minister je povedal, da je zagotavljanje dostopnosti dokumentov tudi v jezikih obeh manjšin njihova stalna naloga, ki ji namenjuje potrebno pozornost in pri tem sodelujejo tudi z obema narodnostnima skupnostnima. Varuhinja je poudarila, da je treba na dvojezičnem območju zagotoviti dvojezičnost dokumentov in enako hitro obravnavo zadev pred državnimi organi, ne glede na to, v katerem jeziku je vloga napisana.
- 27. 7. 2017** Varuhinja se je v mariborski sinagogi udeležila **spominske prireditve z naslovom Noč, ko so violine obmolknile**, ki jo je ob mednarodnem dnevu spomina na žrtve Porajmosa, pripravila Zveza romske skupnosti Umbrella - Dežnik.
- 31. 8. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič sta se v prostorih Varuha sestala s predstavnikoma **OVSE/ODIHR** Alexandrom Šlikom, vodjo sektorja za volitve, in njegovo svetovalko za volitve Tamaro Otiašvili. Govorili so o Varuhovih dosedanjih izkušnjah in spoznanjih na področju volitev, o svobodi izražanja na svetovnem spletu in varstvu manjšin, predvsem romske.
- 19. 9. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič-Metlikovič sta z romskim svetnikom Duškom Smajkom obiskala **romska naselja** Žabjek, Brezje in Otočec ter si ogledala bivanjske razmere ter preverila druga vprašanja življenja Romov v teh naseljih.
- 20. 9. 2017** Namestniki varuhinje Ivan Šelih, dr. Kornelija Marzel, Miha Horvat in svetovalec Varuha Lan Vošnjak so se v Državnem svetu RS udeležili **95. seje Komisije za državno ureditev in 81. seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide**, na kateri so obravnavali Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2016. Govorili so tudi o romski problematiki, predvsem dostopu do pitne vode in prizadetosti obeh strani v številnih pogledih (dostojanstvo, lastninska pravica, zaupanje v pravno državo ...). Glede očitka člana komisije (iz Mestne občine Novo mesto), da je del o romski problematiki napisan pristransko, češ da so občine krive vsega, so predstavniki Varuha pojasnili, da to ne drži, ker je v poročilu večkrat zapisano, da je Varuh kritičen tudi do pristop Vlade RS in Mestno občino Novo mesto na več mestih izrecno pohvali.
- 27. 9. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je udeležil 8. seje Odbora Državnega zbora za narodnosti, na kateri so obravnavali Poročilo o izvedbi Načrta ukrepov Vlade RS za **izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti** 2015 2018 za leto 2016 ter Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2016.
- 5. 10. 2017** Varuhinja in njen namestnik Miha Horvat sta na pogovore sprejela predstavnike **Zveze kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti** v Sloveniji.
- 10. 11. 2017** Svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič se je udeležil štiridnevni predavanj na Pravni fakulteti z naslovom **Izhodišča pravnega varstva pred diskriminacijo**. Predavala sta doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič in dr. Neža Kogovšek Šalamon. Sodelovali so študenti in izvajalci programa usposabljanja študentov (praksa pri Varuhu).
- 20. 11. 2017** Varuhinja se je udeležila okrogle mize na Oddelku za sociologijo Filozofske fakultete v Ljubljani, na kateri so razpravljali o delovanju institucionalnih mehanizmov, ki se ukvarjajo tudi ali predvsem z **enakostjo spolov**.

---

**23. 11. 2017** Svetovalka Varuha Andreja Srebotnik se je v dvorani SAZU v Ljubljani udeležila znanstvene konference **Ženske in kriminaliteta**. Pripravila jo je Pravna fakulteta v Ljubljani – Inštitut za kriminologijo v sodelovanju s SAZU. Razpravljali so o ženski kriminaliteti, individualnih in sistemskih vzrokih zanjo ter obravnavanju v sodobnih kazenskoopravnih sistemih.

---

**6. 12. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju udeležil **konference Agencije EU za temeljne pravice (FRA) o izkušnjah migrantov in manjšin v Evropski uniji** (Reality bites: Experiences of immigrants and minorities in the EU). Na konferenci so predstavili drugo raziskavo FRA o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji: Romi – izbrani rezultati. Približno 80 odstotkov anketiranih Romov živi pod pragom tveganja revščine, kot velja v državi prebivališča, vsak tretji Rom živi v gospodinjstvu brez tekoče vode, vsak tretji romski otrok živi v gospodinjstvu, v katerem je nekdo v preteklem mesecu vsaj enkrat šel lačen spat, in 50 % Romov, starih od 6 do 24 let, ne obiskuje šole. V tem poročilu je poudarjena zastrašujoča, a neizogibna resnica: največja etnična manjšina v Evropski uniji se še vedno spopada z nevzdržno diskriminacijo in neenakopravnim dostopom do poglavitnih storitev.

---

**14. 12. 2017** Varuhinja se je v dvorani hostla Celica v Ljubljani udeležila okrogle mize **o Romih v RS** in njihovih človekovih pravicah. Pogovor je ob 10. decembru, mednarodnem dnevu človekovih pravic, pripravila zveza Umbrella - Dežnik.

---

**18. 12. 2017** Varuhinja se je z namestnikom Tonetom Dolčičem in sodelavkami v prostorih Varuha sestala **z ministrico za izobraževanje, znanost in šport dr. Majo Makovec Brenčič z ekipo sodelavcev**. Obravnavali so tudi trenutno aktualno uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča RS iz leta 2014, ki je menilo, da je različno plačevanje vsebinsko enakih storitev v javnem in zasebnem šolstvu diskriminatorno in je zato treba takšno zakonsko ureditev spremeniti. Obravnavali so tudi vprašanja zaščite otrokove zasebnosti v prostorih vrtcev in šol.

---



# 2.3

## OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>3. Omejitve osebne svobode</b>	<b>182</b>	<b>157</b>	<b>86,3</b>	<b>135</b>	<b>27</b>	<b>20,0</b>
3.1 Priporniki	23	20	87,0	17	8	47,1
3.2 Zaporniki	88	91	103,4	80	8	10,0
3.3 Psihiatrični bolniki	27	15	55,6	12	2	16,7
3.4 Osebe v socialnovarstvenih zavodih	29	19	65,5	17	8	47,1
3.5 Mladinski domovi	3	2	66,7	1	0	-
3.6 Ilegalni tujci in prisilci za azil	5	4	80,0	2	0	-
3.7 Osebe v policijskem pridržanju	0	0	-	0	0	-
3.8 Forenzična psihiatrija	5	5	100,0	5	1	20,0
3.9 Drugo	2	1	50,0	1	0	0,0

V tem poglavju predstavljamo **obravnavo pobud, povezanih z omejitvijo osebne svobode**. Gre za posameznike, ki jim je zaradi različnih razlogov odvzeta prostost ali omejena svoboda gibanja. To so priporniki, obsojenci na prestajanju kazni (hišnega, nadomestnega) zapora, posamezniki v enoti za forenzično psihiatrijo, mladoletniki v mladoletniškem zaporu, prevzgojnem domu in vzgojnih zavodih ter zavodu za usposabljanje, nekatere osebe z duševnimi motnjami ali boleznimi v socialnih in zdravstvenih ustanovah in tujci v centru za tujce ali azilnem domu.

V uvodu predstavljamo obravnavo pobud zaprtih oseb (pripornikov in obsojencev na prestajanju kazni zapora), preostale pobude s tega področja pa predstavljamo v nadaljevanju po posameznih vsebinskih podpodročjih.


### 2.3.1 Splošne ugotovitve – pobude pripornikov in obsojencev

Leta 2017 smo obravnavali **20 pobud pripornikov** (leta 2016: 23 zadev) **in nekaj več pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora kot leto prej** (91, 2016: 88). Tudi na tem področju so strokovni sodelavci kar nekaj vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih, zato ni bilo potrebe za obravnavo zadeve v nadaljnjem, bolj formalnem postopku. Poleg obravnave posameznih pobud na tem področju smo zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) obiskovali tudi zaradi izvajanja nalog




Tudi na tem področju so strokovni sodelavci kar nekaj vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih, zato ni bilo potrebe za obravnavo zadeve v nadaljnjem, bolj formalnem postopku.






Leta 2017 smo obravnavali 20 pobud pripornikov in nekaj več pobud obsojencev na prestopanju kazni zapora kot leto prej.



Nekateri ZPKZ so še vedno prezasedeni. Med njimi je še naprej ZPKZ Ljubljana, zato to in nefunkcionalnost stavbe, v kateri je zapor v Ljubljani, gotovo terjata gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani.



V ZPKZ še naprej ostaja šibka točka organiziranje dejavnosti oziroma zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati.

in pooblastil **državnega preventivnega mehanizma (DPM)**, o čemer poročamo v posebnem poročilu.

Kot vsa leta doslej smo z delovanjem na tem področju ugotavljali, ali se spoštujejo pravila in standardi, na podlagi katerih se je država tako z Ustavo RS kot mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Med izvrševanjem kazenskih sankcij so obsojencu namreč zagotovljene vse temeljne človekove pravice, razen tistih, ki so mu izrecno odvzete ali omejene z zakonom.** Na to opozarja tudi Evropsko sodišče za človekove pravice 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 prestopanja kazni zapora ali/in pripora.

Pobude pripornikov in obsojencev smo še naprej preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih (npr. sodiščih), zlasti pri Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS), v ZPKZ ali na Ministrstvu za pravosodje (MP). Posamezne teme s tega področja smo obravnavali tudi na srečanjih s predstavniki MP oziroma UIKS. Če smo v zadevi začeli postopek (npr. glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), smo zaprte osebe seznanjali s prejetimi odgovori na poizvedbe pri pristojnih organih ter s svojimi ugotovitvami in morebitnimi drugimi ukrepi, na primer priporočili pristojnim organom. Da bi lahko ugotovili podlago za Varuhovo nadaljnje ukrepanje, smo pobudnike po potrebi pozvali še, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda netočna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva nismo prejeli, obravnave zadeve nismo mogli nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega in glede na to, da smo praviloma posredovali šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča oziroma o zadevi niso odločili, je temu ustrezen tudi delež končanih zadev po utemeljenosti na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**

Spodbuden je podatek o zmanjšanju števila zaprtih oseb, vendar so nekateri zavodi še vedno prezasedeni. Med njimi je še naprej ZPKZ Ljubljana, zato to in nefunkcionalnost stavbe, v kateri je zapor v Ljubljani, gotovo terjata gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani, čeprav (kot to stalno poudarjamo) problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov. Pričakovati je mogoče, da bo tudi delovanje probacijske službe pripomoglo k pogostejši rabi alternativnih sankcij in s tem k zmanjšanju števila zaprtih oseb. Koristno na tem področju je lahko priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o evropskih pravilih o sankcijah in ukrepih Unije, ki ga je Odbor ministrov sprejel 22. 3. 2017.

Slabe bivalne razmere za zaprte osebe so tudi v odprtem oddelku ZPKZ Ljubljana in še nekaterih drugih zavodih, zato te razmere zahtevajo sprejetje potrebnih ukrepov za zagotovitev spoštovanja človekovih pravic zaprtih oseb, zlasti njihove osebnosti in dostojanstva. **V ZPKZ še naprej ostaja šibka točka organiziranje dejavnosti oziroma zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati.** Vzroki za nezadovoljstvo številnih zaprtih oseb so tudi neizpolnjene obljube, slabo odzivanje na njihove prošnje in zahteve ter hrana (tako kakovost kot količina), na kar kažejo tudi protesti v letu 2017.

V času odvzema prostosti zaradi odrejenega pripora ali prestopanja kazni zapora so zaprte osebe pod poudarjeno oblastjo države, ki je dolžna zagotoviti vse razumne ukrepe za preprečevanje samomorilnih dejanj. Že večkrat (tudi v letnih poročilih) smo zato poudarili, da je treba v času prestopanja kazni zapora nameniti posebno pozornost tudi psihiatričnemu pregledu in oceni duševnega zdravja zaprte osebe glede morebitnih samomorilskih nagnjenj. Tako diagnosticirane osebe potrebujejo stalno psihiatrično obravnavo ali vsaj redne stike s psihologom. **Obsojencem in pripornikom je država odvzela prostost, zato ima dolžnost sprejeti vse razumne ukrepe, vključno s preprečitvijo trgovanja s prepovedanimi drogami ali zdravili, da ne bi bilo primerov smrti zaprtih oseb.** Na podlagi medijskih novic o nenadni smrti zaprtih oseb smo tako tudi v letu 2017 od UIKS oziroma pristojnega sodišča zahtevali poročilo o ugotavljanju okoliščin smrti pripornika v ZPKZ Maribor in obsojenca na



**11. Varuh priporoča sprejetje vseh potrebnih ukrepov za dosledno spoštovanje pravic in standardov, na podlagi katerih se je država tako z Ustavo RS kot mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo.**

prestajanju kazni zapora v ZPKZ Dob pri Mirni, vendar ob upoštevanju ugotovitev pristojne komisije nismo mogli ugotoviti podlage za naše nadaljnje ukrepanje.

Na tem področju ne gre prezreti ponovnega **obiska Evropskega odbora za preprečevanja mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)** v Sloveniji v začetku leta 2017, ki je obiskal tri ZPKZ. Na tej podlagi je v svojem poročilu podal nekatere pripombe in priporočila, ki jih je naša država zavezana upoštevati oziroma odpraviti vse ugotovljene pomanjkljivosti, kar bomo (zlasti na tiste, na katere opozarjamo tudi sami) vsekakor spremljali.

### 2.3.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil s področja pobud pripornikov in obsojencev

S **priporočilom št. 11 (2016)** je Varuh izrazil pričakovanje, da bodo v postopku priprave novogradnje zapora v Ljubljani, poleg njegovih že danih pripomb, proučene ali upoštevane tudi pripombe in pomisleki (zunanje) stroke. MP je v tej vezi pojasnilo, da so bili po izvedenem posvetu z naslovom Gradnja novega zapora: predlogi in pomisleki, ki ga je Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani organiziral 2. 6. 2017, v okviru načrtovanja novogradenj ZPKZ Ljubljana in ZPKZ Ig, pomisleki zunanje stroke upoštevani zlasti v zvezi s takrat predvideno eno skupno lokacijo dveh zaporov (moškega ZPKZ Ljubljana in ženskega ZPKZ Ig). **Pomisleki stroke so bili upoštevani na način, da se bo v Dobrunjah zgradil le Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana, Zavod za prestajanje kazni zapora Ig, kjer so zaprte ženske, pa bo ostal na isti lokaciji ter se bo prenovil in dogradil.**

S **priporočilom št. 12 (2016)** je Varuh MP priporočil, da se izdaja dovoljenja za obiske pripornikov natančneje uredi s spremembami in dopolnitvami ZKP. **To priporočilo ostaja neuresničeno**, Ministrstvo za pravosodje pa je sporočilo, da bo priporočilo proučilo v okviru priprave naslednje novele ZKP.

Varuh je UIKS priporočal tudi sprejetje vseh potrebnih ukrepov, da bo vsem zaprtim osebam omogočeno vsakodnevno prhanje, saj gre za temelj osebne higiene (**priporočilo št. 13 (2016)**). Po sporočilu MP je UIKS pregledala možnosti dostopa do prhe v vseh zavodih in ugotovila, da je na splošno v zavodih zaprtim osebam prha na voljo vsak dan. Izjeme od takšne ureditve so ZPMZ KZ Celje, kot je to ugotovil že Varuh, ZPKZ Maribor, Oddelek Murska Sobota (prha je v tem zavodu na voljo trikrat tedensko), in ZPKZ Ljubljana, Oddelek Novo mesto (prha je na voljo štirikrat tedensko). V ZPMZ KZ Celje se je 1. 2. 2017 spremenil hišni red in zdaj je vsem zaprtim omogočeno prhanje vsak dan. **Poleg tega si UIKS obeta, da bo z dodatnimi kadrovskimi okrepitvami tudi v preostalih dveh zavodih lahko zagotovila vsakodnevno dostopnost prhe.**

Varuh je s **priporočilom št. 14 (2016)** priporočil še, naj MP in UIKS poskrbita za čimprejšnjo vzpostavitev prilagojenih prostorov za obsojence, ki v času prestajanja kazni zapora zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti (v nadaljevanju: ranljivi) potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe. Na tem področju je bila opravljena prenova dela prvega oddelka Dob pri Mirni. Poleg montaže dvizhne ploščadi sta bila urejena kopalnica in stranišče, ki sta primerna za uporabo gibalno oviranim osebam. UIKS je poleg tega napovedala, da bo položaj te skupine zaprtih oseb urejala tudi v okviru novogradnje ZPKZ Ljubljana v Dobrunjah, saj je v projektni nalogi že predviden tudi poseben oddelek (iz 60. člena ZIKS-1).

**Ker gre v večini zavodov in njihovih dislociranih oddelkih za starejše zgradbe, katerih prostori praviloma niso (bili) predvideni za nameščanje ranljivih zaprtih oseb, se je Varuh odločil, da v vlogi izvajanja nalog in pooblastil DPM razmere za zaprte ranljive osebe v letu 2017 natančno prouči in o svojih ugotovitvah poroča**



**12. Varuh priporoča, naj ZPKZ skupaj z UIKS upoštevajo dane pripombe in priporočila, ki jih je ob svojem obisku podal Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ter odpravijo vse ugotovljene pomanjkljivosti.**



Ob načrtih gradnje novega zapora so bile upoštevane pripombe in pomisleki (zunanje) stroke.



UIKS si obeta, da bo z dodatnimi kadrovskimi okrepitvami tudi v preostalih dveh zavodih lahko zagotovila vsakodnevno dostopnost prhe.



**13. Varuh poziva k čimprejšnji uresničitvi priporočil iz posebnega tematskega poročila glede izboljšanja razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb (starostniki, bolni, invalidi in drugi).**

**v posebnem tematskem poročilu, ki vključuje tudi priporočila za izboljšanje razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb.**

S **priporočilom št. 15 (2016)** je Varuh spodbujal čimprejšnje sprejetje protokola med MP oziroma UIKS in MDDSZ glede namestitve v domove starejših za tiste obsojence, ki potrebujejo intenzivnejšo in zahtevnejšo nego in oskrbo, saj bo dogovor olajšal delo vseh deležnikov v postopku morebitne namestitve osebe po prestani kazni zapora v socialnovarstveni zavod. To priporočilo je nastalo zaradi težav, ki smo jih v preteklosti zaznavali v nekaterih primerih pri nameščanju oseb v času prekinitve kazni zapora ali po odpustu s prestajanja kazni zapora v dom za starejše oziroma posebni socialnovarstveni zavod. Tako smo ugotavljali težave v medsebojnem sodelovanju pristojnih (o tem smo poročali že v letnem poročilu za leto 2013 in naslednjih). Obravnavali smo namreč primere, ko zapornika, ki je potreboval namestitev v socialnovarstveni zavod na primer zaradi nege, zaradi raznih razlogov nobeden od teh zavodov ni želel sprejeti. To lahko pomeni nečloveško ali ponižujoče ravnanje, saj kazen zapora v primeru osebe, ki potrebuje nego in oskrbo zaradi svojih zdravstvenih težav, ki je zapor ne more nuditi, izgubi svoj namen ali smisel, njeno zadrževanje v zaporu pa nedopustno ravnanje in kršitev ustavnih pravic. Ustava RS poudarja varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, saj določa, da je zagotovljeno spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in vseh drugih pravnih postopkih ter med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Hkrati prepoveduje vsakršno nasilje nad osebami, ki jim je prostost kakor koli omejena (21. člen Ustave RS), ter mučenje, nečloveško ali ponižujoče kaznovanje ali ravnanje (18. člen Ustave RS).

**Menili smo, da bi dogovor pristojnih o tem postopku lahko pripomogel k odpravi težav na tem področju.** Da je dogovor potreben, so potrjevali odzivi na ta naš predlog, saj je bila njegova sklenitev napovedana že za leto 2014. Ta dogovor se je tudi pripravil, vendar je Direktorat za socialne zadeve MDDSZ leta 2017 po njegovem pregledu presodil, da sklenitev dogovora ne bi prispevala k spremembam ali morebitnem izboljšavam v zvezi z namestitvijo oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora. **Na sestanku s predstavniki UIKS in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije pa je bil 22. 3. 2017 vendarle sprejet dogovor, ki naj bi pripomogel k nemotenemu nameščanju oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora v socialnovarstvene zavode.** Tako je bilo dogovorjeno, da zavodi za prestajanje kazni zapora o vsakem primeru posebej obvestijo SSZS, ta pa nato imenuje posebno skupino, ki bo sodelovala v posameznem postopku primerne namestitve.

Varuh je s **priporočilom št. 16 (2016)** priporočal dosledno spoštovanje obveznosti, da mora biti zaprtim osebam ob vsakem času omogočen dostop do zdravnika. UIKS se je strinjala z Varuhovim stališčem in opozorilom, da je treba zaprtim osebam omogočiti dostop do zdravstvenega varstva. Ob tem je poudarila, da ne gre prezreti vloge zdravstvenih domov (in drugih upoštevnihih subjektov, zlasti MZ) pri uresničevanju te pravice zaprtih oseb. Tako si je še naprej prizadevala k spodbujanju aktivnosti zdravstvenih domov, ki morajo v skladu z 59. členom ZIKS-1 zagotavljati zdravstveno oskrbo obsojencev. **UIKS smo leta 2017 dodatno opozorili, da mora biti obsojencem omogočen zaupen dostop do zdravstvene službe skladno s 45. členom Pravilnika o izvrševanju kazni zapora.** To se nanaša tudi na zaupnost pri komunikaciji z zdravnikom, tj. na prijavljanje na obisk pri zdravniku. UIKS je v odzivu na to posredovanje zagotovila, da bo zavod ZPKZ Dob pri Mirni glede na Varuhovo opozorilo v sodelovanju z zdravstvenim domom Trebnje nemudoma pristopil k določitvi zaupnejšega načina prijave na nujni zdravstveni pregled in s tem obsojencem omogočil zaupno komunikacijo z zdravnikom v skladu s 45. členom pravilnika.

Na sestanku s predstavniki UIKS in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije je bil 22. 3. 2017 vendarle sprejet dogovor, ki naj bi pripomogel k nemotenemu nameščanju oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora v socialnovarstvene zavode.

UIKS je zagotovila, da bo zavod ZPKZ Dob pri Mirni v sodelovanju z zdravstvenim domom Trebnje nemudoma pristopil k določitvi zaupnejšega načina prijave na nujni zdravstveni pregled in s tem obsojencem omogočil zaupno komunikacijo z zdravnikom.



### 2.3.3 Priporniki

Poleg ZKP izvrševanje pripora podrobneje ureja Pravilnik o izvrševanju pripora. **Leta 2017 je Ministrstvo za pravosodje pripravilo njegovo novelo**, in sicer Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvrševanju pripora (Uradni list RS, št. 41/2017). V postopku njegove priprave smo pozdravili spremembe in dopolnitve, s katerimi se želi doseči hitro ukrepanje, da se preprečijo razmere, v katerih bi bile mogoče kršitve prepovedi mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja iz 18. člena Ustave RS in 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP), s čimer bi se zagotovil dodaten ukrep za preprečevanje podobnih kršitev, kot so bile ugotovljene v sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi Mandič in Jović proti Sloveniji. Menimo pa, da gre (glede na njegovo vsebino) za tako pomembno pravno sredstvo, ki mora imeti temelj v zakonu. **Zato smo v tem delu predlagali tudi ustrezne dopolnitve ali spremembe ZKP**, saj urejanje tega le s širitvijo pravilnika po našem stališču ne zadostuje. Tudi sicer ugotavljamo, da je obstoječa ureditev nadzorstva nad ravnanjem s priporniki po 213.d členu ZKP oziroma 69. členu Pravilnika o izvrševanju pripora podnormirana in v praksi ne prinaša posebnih rezultatov. Zato veljavni zakonski okvir po naši presoji ne izpolnjuje zahteve učinkovitega pravnega sredstva, zlasti pa ne upošteva bogate sodne prakse ESČP glede učinkovitega pravnega sredstva v smislu 13. člena EKČP.

Opozorili smo tudi, da iz predlagane spremembe ne izhaja, s katerimi ukrepi bo lahko UIKS v primeru ugotovitve neustreznih bivalnih razmer (hitro) poskrbela za njihovo odpravo (na primer v primeru prezasedenosti zavoda ob tovrstnih težavah v skoraj vseh slovenskih zavodih za prestajanje kazni zapora). Kot pomanjkljivost štejemo tudi to, da ni (posebej) urejena možnost sodelovanja pripornika v tem postopku. Pripominjamo tudi, da je glede na sodno prakso ESČP učinkovito pravno sredstvo v smislu 13. člena EKČP lahko le tisto, ki je sposobno preprečiti nastanek kršitve ali njeno nadaljevanje. Če pa je kršitev že nastala, mora biti posamezniku priznana ustrezna odškodnina.

**MP je v odzivu na naše pripombe sporočilo, da se z navedeno novelo pravilnika dopolnjuje tudi z ZKP-N predlagana sprememba 212. člena ZKP**, ki med razlogi za prerazporeditev pripornika izrecno določa tudi prezasedenost zavoda. Sicer pa je vzpostavljen in se v praksi izvaja poseben mehanizem prerazporejanja zapornikov in pripornikov v primeru doseganja operativnih zmogljivosti zavoda. Poleg tega so priporniki zaradi neustreznih prostorskih razmer v priporu že učinkovito uveljavljali pravico do odškodnine. Napovedalo je tudi, da bodo naši predlogi glede dodatnega zakonskega urejanja učinkovitega pravnega sredstva proučeni z vidika morebitnih prihodnjih sprememb na zakonski ravni.

Tako kot v preteklih letih so se tudi leta 2017 pobude pripornikov nanašale predvsem na **odreditev in izvajanje pripora**, kar je mogoče praviloma uveljavljati (le) v sodnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi.

Primer:

#### **Prekoračitev roka za vročitev obtožnice priporniku**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je med drugim navedla, da ji je bila obtožnica vročena petnajst dni po tem, ko jo je od državnega tožilstva prejelo sodišče. Ker je šlo za osebo, ki je bila v priporu, bi ji morala biti na podlagi 273. člena ZKP obtožnica vročena v 24 urah od prejema.

Glede opisanih okoliščin smo se obrnili na predsednico Okrožnega sodišča v Kopru. Sporočila nam je, da je v času, ko je obtožnica prišla na sodišče, zaradi odsotnosti sodnice, ki ji je bila zadeva dodeljena, odredbo za vročanje izdal drug sodnik, in sicer le v delu obtožnice, ki je vsebovala predlog za podaljšanje pripora. **Obdolženki pa celotna obtožnica ni bila poslana, kar je predsednica senata ugotovila, ko je zagovornik obdolženke že podal urgenco na sodišče. Za napako pri vročitvi obtožnice se je predsednica sodišča zagovorniku obdolženke pisno opravičila.**



MP je napovedalo, da bodo naši predlogi glede dodatnega zakonskega urejanja učinkovitega pravnega sredstva proučeni z vidika morebitnih prihodnjih sprememb na zakonski ravni.



Zaradi ugotovljene napake pri vročanju obtožnice je bil na sodišču sklenjen dogovor, da mora nadomestni sodnik, ki izdaja nujne odredbe v primeru odsotnosti razpravljajočega sodnika, strankam poslati celotno obtožnico.

Zaradi te težave je bil na sodišču sklenjen dogovor, da mora nadomestni sodnik, ki izdaja nujne odredbe v primeru odsotnosti razpravljajočega sodnika, strankam poslati celotno obtožnico.

Na podlagi pojasnila predsednice Okrožnega sodišča v Kopru je Varuh pobudo štel za utemeljeno, saj ravnanje kaže na zamudo pri delu sodišča. Opozorili smo, da ne gre prezreti, da gre za zadevo, ki sicer že sama po sebi terja hitro ravnanje sodišča. Od njene vročitve je namreč odvisno tudi, ali in kdaj bo ta postala pravnomočna, kar je tudi pogoj za razpis glavne obravnave. **2.1-14/2016**

Pripornike smo v posameznih primerih še naprej spodbujali, naj sami izkoristijo notranjo pritožbeno pot, ki jo omogoča **70. člen Pravilnika o izvrševanju pripora**. Po tej določbi se lahko pripornik, če po njegovem mnenju delavci zavoda z njim ravnajo neustrezno, pritoži predsedniku pristojnega okrožnega sodišča oziroma generalnemu direktorju UIKS. Pogosto pa je že napotilo na uporabo obstoječih pravnih poti dovolj, da se zaplet reši, na kar kaže tudi naslednji primer.

Primer:

#### **Logična zanka »kavelj 22« v odločbah sodišč**

Zagovornik je Varuha človekovih pravic RS (Varuh) seznanil s položajem pobudnika, ki je bil na podlagi odločbe Okrožnega sodišča v Kopru v priporu. Pobudi je priložil sklep tega sodišča, s katerim je bilo ugodeno njegovemu predlogu. Sodišče je sklenilo, da se pripor zoper obtoženega v zadevi Okrožnega sodišča v Kopru odpravi z dnem, ko bo nastopil prestajanje kazni zapora po sodbi Okrožnega sodišča v Novem mestu. Ker premestitev pobudnika iz Zavoda za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Koper, kjer je bil v priporu, v ZPKZ Ljubljana, v katerem naj bi na podlagi obvestila Okrožnega sodišča v Novem mestu prestajal zaporno kazen, ni bila izvedena, je zagovornik predlagal, naj Varuh primerno urgira pri ZPKZ Koper, da bo zavod spoštoval pravnomočni sklep o odpravi pripora in pobudnika premestil v ZPKZ Ljubljana.

Zagovornik je ob tem navedel še, da je pri Okrožnem sodišču v Kopru že urgiral za posredovanje omenjenega sklepa o odpravi pripora zavodu, ker naj bi mu pobudnik dejal, da mu je zavod pojasnil, da zavod sklepa o odpravi pripora še ni prejel. Posledično mu je sodišče sporočilo, da je bil sklep zavodu poslan že pred časom.

Ob upoštevanju Zakona o kazenskem postopku (ZKP) sodišče praviloma ob odpravi pripora odredi tudi izpustitev obdolženca. Izjemo od tega na primer prinaša sedmi odstavek 361. člena ZKP, na podlagi katerega se s sklepom sodišča obdolženec odda v zavod pred pravnomočnostjo sodbe. Ker je v tem primeru sodišče z odložnim pogojem vezalo odpravo pripora na nastop prestajanja kazni zapora (sodišče, ki je bilo pristojno za izvršitev sodbe, na podlagi katere bi moral to kazen prestajati, pa je v obvestilu zapisalo, da bo kazen zapora nastopil takoj po odpravi pripora), smo zagovorniku predlagali, naj se najprej sam obrne na omenjeni sodišči, ki sta izdali sklep o odpravi pripora oziroma obvestilo o nastopu kazni, ter ju seznaniti s pobudnikovim trenutnim položajem. Če se njegov položaj v nadaljevanju ne bi spremenil, pa smo predlagali, da nas o tem obvesti.

V zadevi smo (pred morebitnim Varuhovim posredovanjem) torej zagovornika usmerili na sodišče, ker mora predvsem sodišče samo zagotoviti, da se njegove odločbe in odredbe tudi izvršijo. Če se pojavi dvom o razlagi sodne odločbe, odloči o tem sodišče, ki je odločbo izdalo (drugi odstavek 133. člena ZKP).

Odgovor smo v vednost poslali tudi predsednicama obeh sodišč in generalnemu direktorju Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij. **V nadaljevanju smo bili seznanjeni, da je bil pobudnik iz pripora premeščen v zapor še istega dne, ko je Varuh zgornjim naslovnikom poslal dopis po elektronski pošti, zato opisano Varuhovo posredovanje štejem za uspešno.** **2.1-9/2017**



Varuhu so se pobudniki pritoževali tudi **zaradi slabih bivanjskih razmer v priporu, težav s sopriporniki in neprimerne zdravstvene oskrbe**. Glede zadnjenavedene je UIKS v eni izmed obravnavanih pobud pojasnila, da zavodi nimajo pristojnosti, da bi kakor koli posegali v odločitve pristojnih zdravnikov glede načina zdravljenja pripornikov, niti glede odrejanja hospitalizacije, temveč priprtim osebam dosledno omogočajo potrebne oblike zdravljenja in v ta namen zagotavljajo izvajanje ustreznih varnostnih ukrepov.

V **primeru** pripornic iz ZPMZ KZ Celje smo ugotovili, kar je potrdila tudi UIKS, dejansko **slabše razmere za bivanje, kot jih imajo pripornice v ZPKZ Ig**, saj je ta namenjen le ženskam in mladoletnicam. UIKS poudarja, da je tudi zato prenova ZPKZ Ig nujna, saj predvideva povečanje zmogljivosti pripora, v katerem se bo izvajal pripor za ženske iz celotne Slovenije.

Poleg tega je UIKS pojasnila, da si ZPMZ KZ Celje prizadeva prestajanje pripora pripornicam kar najbolj olajšati. Tako imajo vse pripornice podaljšane enourne obiske, možnost udeležbe na raznih dogodkih v zavodu, kot so športne in kulturne prireditve, v sodelovanju z Ljudsko univerzo v Celju pa so organizirane tudi prostočasne delavnice za pripornice, ki potekajo enkrat tedensko. **UIKS je zagotovila, da si bo ZPMZ KZ Celje še v prihodnje prizadeval za izboljšanje razmer v ženskem pripornem oddelku, in to ob upoštevanju obstoječih možnosti.**

Med obravnavanimi zadevami na tem področju je bilo **zatrjevano** tudi **grdo ravnanje pravosodnih policistov s pripornikom**. Prejeli smo namreč anonimno pismo, v katerem je avtor navedel, da je pravosodni policist pri opravljanju službene dolžnosti v Zavodu za prestajanje kazni zapora Maribor, Oddelek Murska Sobota (zavod), napadel pripornika in ga z nestrokovnimi prijemi, udarci, davljenjem in z drugo nedovoljeno fizično silo poskušal prisiliti, da iz ust ali trebuha izbruhne predmet, ki ga je pripornik pred tem zavestno dal v usta oziroma pogoltnil.

Zaradi resnosti očitkov v prejeti vlogi smo obiskali zavod, kjer smo se pogovorili z osebo, za katero je iz pisanja izhajalo, da naj bi bila napadena. Sogovornik v času našega obiska ni bil več pripornik, ampak že obsojenec. Opisal je dogodek, ki se je zgodil približno mesec dni pred tem, ko je Varuh prejel anonimno pismo. Povedal je, da je prejel pisemsko pošiljko, glede katere je bil odrejen pregled, ki se je opravil v navzočnosti pravosodnega policista na hodniku pred priporniško sobo, v kateri je bil nastanjen. Po odprtju pisma je iz ovojnice, ki jo je imel pravosodni policist v rokah, vzel v papir zdrobljeni tableti in ju skupaj s papirjem dal v usta in pogoltnil. Takrat ga je pravosodni policist zgrabil za vrat, da bi to, kar je zaužil, izpljunil. Sam je ravnanje pravosodnega policista ocenil kot posledico strahu, da je vzel strup. Navedel je tudi, da ob dogodku ni bil fizično poškodovan, razen da je imel mogoče »rdeče« okrog vratu. Dejal je tudi, da se glede tega dogodka sam ni nikoli pritožil in da tudi ne želi, da bi se zadeva kakor koli obravnavala.

**Ob vpogledu v dokumentacijo smo ugotovili, da je bila v zapisniku o pregledu pisemske pošiljke s pisalom potegnjena poševna črta na mestu, namenjenem za zapis o tem, ali so bili v pisemski pošiljki najdeni nedovoljeni predmeti ali sredstva. Zapisnik ni vseboval nobenih posebnih ugotovitev. Tudi v osebni spisu pripornika ni bilo (razen omenjenega zapisnika) nobene druge listine, ki bi imela datum, ko se je opisani dogodek zgodil. Poleg tega zavod ni imel nobenega uradnega zaznamka, ki bi se nanašal na ta dan. In tudi v poročilu operativnih vodij je bilo zapisano, da pri pregledu pisemske pošiljke ni bilo nobenih posebnosti.**

Z vsem navedenim smo seznanili UIKS ter zaprosili za poročilo o njenih ugotovitvah in morebitnih ukrepih. UIKS je sporočila, da je bilo na podlagi izvedenih pogovorov s pravosodnimi policisti, ki so bili zadevnega dne v službi, in pripornikom ugotovljeno, da pravosodni policist ni uporabil fizične sile. **Ugotovili pa so, da je pravosodni policist napačno presodil, da o dogodku ni treba obvestiti nadrejenih, poleg tega bi moral o dogodku napisati uradni zaznamek.** V zapisnik o pregledu pisemske pošiljke tudi ni navedel, da so bile v pismu najdene snovi, kot bi to moral storiti. Na podlagi tega je UIKS sklenila, da so bile v obravnavanem postopku nepravilnosti, ki

V primeru pripornic iz ZPMZ KZ Celje smo ugotovili, kar je potrdila tudi UIKS, dejansko slabše razmere za bivanje, kot jih imajo pripornice v ZPKZ Ig.



Med obravnavanimi zadevami na tem področju je bilo tudi zatrjevano grdo ravnanje pravosodnih policistov s pripornikom.



Ob vpogledu v dokumentacijo dogodka smo ugotovili pomanjkljivosti.







Tudi UIKS je sklenila, da so bile v obravnavanem postopku nepravilnosti, ki se nanašajo na evidentiranje dogodka in obveščanja nadrejenih.

se nanašajo na evidentiranje dogodka in obveščanja nadrejenih, da pa pravosodni policist v konkretnem primeru ni prekorasil svojih pooblastil in da je bilo ravnanje s pripornikom v celoti korektno in zakonito, poleg tega med izvajanjem pripora niso bile kršene nobene njegove pravice.

Ker pravosodni policist nadrejenih o dogodku ni obvestil niti ni dogodka ustrezno evidentiral, so vse ugotovitve UIKS izhajale le iz pogovorov s pravosodnimi policisti in zadevnim pripornikom. **Zaradi takšnega ugotavljanja okoliščin dogodka se Varuh ni mogel znebiti občutka, da je presoja o tem, ali je pravosodni policist v konkretnem primeru s pripornikom res ravnal zakonito in korektno ali pa morda tako, kot mu je bilo to očitano v anonimnem pismu, deloma prepuščena interesom zaposlenih.** Ti so bili namreč ob dogodku navzoči ali so zanj izvedeli po njem, pa glede tega niso nič storili. Poleg tega ne gre prezreti tudi položaja pripornika, čigar ravnanje bi lahko v primeru doslednega evidentiranja poslabšalo njegov položaj, če bi se zato ugotovil obstoj varnostnih razlogov, ki bi na primer narekovali izvajanje obiskov v posebnem prostoru, pregrajenem s stekleno pregrado, oziroma odreditev pregleda nadaljnjih pošiljk, česar pa po njegovih besedah ni bilo. Izjave, ki smo jih sami pridobili od pripornika (da ga je pravosodni policist zgrabil za vrat, da je imel mogoče »rdeče« okrog vratu), so se namreč razlikovale od tistih, ki jih je sam podal pristojnim, ki so preverjali navedbe v naši poizvedbi, pri čemer jim je kategorično zanikal, da bi pravosodni policist zoper njega uporabil kakršno koli (pri)silo. Zaradi omenjenih razlik v izjavah smo menili, da ni mogoče dati preprostega odgovora, da fizična sila v tem primeru ni bila uporabljena.



UIKS je napovedala, da bo o dolžnosti evidentiranja izrednih dogodkov še posebej opozorila na aktivu vodij oddelkov za varnost.

Ker je Varuh za konkretni primer izvedel na podlagi anonimne pobude, glede katere pripornik naknadno ni podal posebnega soglasja za obravnavo, se v nadaljevanju nismo posebej opredeljevali, ali so bile med izvajanjem pripora kršene njegove človekove pravice. Ob obravnavi tega primera pa smo pozornost namenili širšemu vidiku, ki je pomemben za varstvo človekovih pravic oseb, ki jim je odvzeta prostost. **Zato smo v odgovoru UIKS, ki smo ga pripravili ob koncu obravnave zadeve, poudarili, da k zagotavljanju varnega prestajanja pripora ter spoštovanja človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v takšnem primeru lahko močno prispevajo tudi dosledno evidentiranje izrednih dogodkov v zavodih za prestajanje kazni zapora in obveščanje pristojnih o njih ter pravilno izpolnjevanje zapisnikov in drugih pisanj.** S tem se namreč med drugim omogoča lažje poznejše preverjanje morebitnih očitkov o nepravilnostih pri ravnanju z zaprtimi osebami. Poleg tega bi to lahko bilo koristno pri naknadnem ugotavljanju ustreznosti izvedbe postopkov (v konkretnem primeru pregled pisemske pošiljke), da se primer, ko bi bilo treba represivno ukrepati, sploh ne bi zgodil ali bi se lahko v prihodnje konfliktu izognili že s preventivnim ukrepanjem. Pravilno evidentiranje in obveščanje bi omogočala boljše ugotavljanje varnostnih razlogov pri posameznikih, s tem bi se tudi izognili situacijam, za katere sicer verjamemo, da niso pogoste, imajo pa lahko škodljive učinke, pri čemer gre za to, da oseba povrne zlasti v neprijetnem, nedovoljenem položaju dobljeno pomoč s podobno pomočjo, kar se lahko kaže v sočasnem molku ali neopozarjanju na nepravilnosti tako varovanih oseb kot pravosodnih policistov.



**14.**  
**Zaradi zagotavljanja varnega prestajanja pripora in zapora ter spoštovanja človekove osebnosti in njegovega dostojanstva mora osebje ZPKZ skrbeti, da se izredni dogodki dosledno evidentirajo, da se pristojne ustrezno obvešča o teh dogodkih ter da so zapisniki in drugi dokumenti ustrezno izpolnjeni ali zapisani.**

Tako smo podprli presojo UIKS, da je bilo ravnanje pravosodnega policista napačno, in sporočilo, da so bili delavci oddelka Murska Sobota opozorjeni na ugotovljene pomanjkljivosti, zlasti na to, da je treba vsak dogodek, ki je povezan s kakršnim koli odklonom v zavodu, ustrezno pisno evidentirati in obvestiti nadrejene. **Strinjali smo se tudi z napovedjo uprave, da se o dolžnosti evidentiranja takšnih ravnanj še posebej opozori na aktivu vodij oddelkov za varnost, ki ga bo sklical generalni urad UIKS.**

### **Sporno zaračunavanje voženj priprtih obdolžencev na zaslišanje prič v preiskavi**

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je ob obisku ZPKZ Ig v vlogi državnega preventivnega mehanizma ugotovil, da so v praksi (vsaj nekatere) **pripornice iz tega zavoda zavezane same neposredno plačati stroške svojega spremstva na naroke v svojih kazenskih zadevah.** Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij

je pojasnila, da zavodi pripornikom ne zaračunavajo stroškov prevoza na sodišče v njihovih kazenskih zadevah, v katerih je izdana odredba za privedbo pripornika na sodišče. Stroški spremstva se priporniku zaračunajo le po izrecnem pisnem navodilu sodišča.

Glede te problematike smo se obrnili tudi na predsednika Okrožnega sodišča v Ljubljani. Ta je sporočil, da je sodišče obdolžence o narokih za zaslišanje prič obveščalo z dopisom, ki je bil poslan tudi zavodu, v katerem so bili pripti, dopis pa je vseboval pripis, da se obdolženca na njegovo željo lahko privede na zaslihanje, a na njegove stroške. **Problematika zaračunavanja voženj priprtih obdolžencev na zaslihanje prič v preiskavi je bila obravnavana na kolegiju Specializiranega oddelka tega sodišča 3. 4. 2017 in po sporočilu predsednika sodišča sodišče teh stroškov obdolžencem ne zaračunava več.**

Sprejeto odločitev sodišča smo pozdravili. Varuh se je s to problematiko v preteklosti že ukvarjal (zapis enega od teh primerov iz leta 2016 je tudi v letnem poročilu Varuha za leto 2016, str. 168–170, dosegljivo na spletnem naslovu: [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)).

### 2.3.4 Obsojenci

Tudi leta 2017 so se **pobude obsojencev nanašale na različne vidike prestajanja kazni zapora**, kot so pozivanje na prestajanje kazni zapora, nastop kazni zapora, slabe bivalne razmere, režim prestajanja kazni zapora ali premestitve iz svobodnejšega v strožji režim, premestitev v drug zavod ali oddelek (ali prostor), prekinitev in odložitve prestajanja kazni zapora, ogroženost in nasilje soobsojencev, možnosti za delo, pridobivanje (in odvzem) raznih ugodnosti, obiski in druga komunikacija z zunanjim svetom (kot je dopisovanje), zaseg predmetov, zdravstvena oskrba, vključitev v obravnave odvisnosti, opravljanje urinskih testov, prehrana, spremstvo ali privedba ob pomoči pravosodnih policistov ter uporaba prisilnih sredstev, pogojni odpust idr. Nekaj pobud na tem področju se je nanašalo tudi na možnosti za nadomestitev kazni zapora, kot je delo v splošno korist.

**Tudi te pobude (tako kot v primeru pobude pripornikov) smo (kot je to že ustaljena praksa) po potrebi preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih, zlasti pri UIKS ali MP oziroma v zadevnem ZPKZ.** Tako smo v enem izmed obravnavanih primerov ob vpogledu v kazenski spis ugotovili, da je sodišče za več kot dva meseca prekoračilo rok iz prvega odstavka 3. člena ZIKS-1, ki določa, da mora sodišče, kadar ni pristojno za izvršitev odločbe, to poslati pristojnemu sodišču v osmih dneh od dneva, ko odločba postane izvršljiva. Menili smo, da je ravnanje sodišča lahko vplivalo na pobudnikove ugodnosti in pravice v zvezi z izvrševanjem kazni zapora, ki mu jih je zavod zagotavljal v okviru okoliščin, ki so bile zavodu poznane.

Opisani primer v nadaljevanju kaže še, kateri zapleti se lahko pojavijo, kadar je obdolženec pred pravomočnostjo sodbe poslan v zavod, pristojno sodišče za izvršitev odločbe in prek njega zavod pa nista pravočasno seznanjena s pravomočnostjo odločbe še zlasti, kadar višje sodišče spremeni odločbo o kazenski sankciji.

Primer:

#### Pozabljen v zaporu?

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je zatrjeval neodzivnost sodišča na njegove vloge. Te navedbe se med obravnavo pobude niso potrdile. Smo pa ob vpogledu v kazenski spis Okrajnega sodišča v Ljubljani pod opr. št. I K 12058/2016 ugotovili, da je sodišče za več kot dva meseca prekoračilo rok iz prvega odstavka 3. člena ZIKS-1, ki določa, da mora sodišče, kadar ni pristojno za izvršitev odločbe, to poslati pristojnemu sodišču v osmih dneh od dneva, ko odločba postane izvršljiva.

Ugotovili smo, da so bile pripornice zavezane same neposredno plačati stroške svojega spremstva na naroke v svojih kazenskih zadevah.

Sodišče po obravnavi zadevne problematike stroškov voženj na zaslihanje prič obdolžencem ne zaračunava več.



V enem izmed obravnavanih primerov smo ob vpogledu v kazenski spis ugotovili, da je sodišče za več kot dva meseca prekoračilo rok iz prvega odstavka 3. člena ZIKS-1.



Sodišče je v odgovoru zapisalo, da je šlo v navedeni situaciji za enkratni primer, v katerem je bila spregledana sodničina odredba in da je bilo (po naši poizvedbi) sodno osebje opozorjeno na posebno previdnost pri izvajanju tovrstnih odredb.

**S stališčem sodišča, da je bil v konkretnem primeru res prekoračen omenjeni zakonski rok, da pa s tem v danem primeru za obsojenega niso nastale nobene škodljive posledice, se nismo strinjali.** Sodišče je namreč zavod o pravnomočnosti sodbe, na podlagi katere je pobudnik predčasno nastopil prestajanje kazni, seznanilo šele 7. 12. 2016. Če bi Okrajno sodišče v Ljubljani v zakonskem roku iz prvega odstavka 3. člena ZIKS-1, ki je glede na okoliščine v tem primeru potekel 26. 9. 2016, Okrožnemu sodišču v Ljubljani poslalo overjen prepis sodbe s potrdilom o izvršljivosti, bi bilo pričakovati, da bi bil zavod o pravnomočnosti sodbe obveščen že konec zadevnega septembra. Zato smo menili, da je ravnanje sodišča lahko vplivalo na pobudnikove ugodnosti in pravice v zvezi z izvrševanjem kazni zapora, ki mu jih je zavod zagotavljal v okviru okoliščin, ki so bile zavodu znane (med drugim, da sodba še ni pravnomočna (npr. prvi odstavek 78. člena ZIKS-1 določa, da obsojencu pred pravnomočnostjo sodbe ni mogoče dodeliti zunajzavodskih ugodnosti) in da mu je izrečena kazen v višini devetih mesecev, pri čemer je bila ta z odločitvijo višjega sodišča spremenjena na sedem mesecev in bi jo tako preстал 24. 10. 2016). Takšno stanje, ko je zavod zaradi napake sodišča izvrševal kazen zapora na podlagi informacij, ki so se razlikovale od dejanskih, je trajalo najmanj od 26. 9. do 7. 12. 2016.

**Sodišče je navedlo, da je razpravljajoča sodnica takoj, ko je 7. 12. 2016 ugotovila, da njena odredba ni bila izvedena, storila vse, da se obstoječe stanje v korist obsojenega uredi tako, da se presežek prestane kazni upošteva pri čakajoči kazni in da se v informatizirani kazenski vpisnik vnesejo spremembe o datumu začetka izvrševanja kazni po drugi sodbi za nazaj.** Posledično je ZPKZ Ljubljana 7. 12. 2016 sodišče obvestil, da je bil obsojeni 24. 10. 2016 odpuščen s prestajanja kazni zapora in je nastopil čakajočo zaporno kazen.

Varuh razume, da je sodišče ravnalo na opisan način v želji, da odpravi svojo napako, zaradi katere je bil pobudnik dalj časa v zavodu za prestajanje kazni zapora, kot je bilo to določeno s sodbo, na podlagi katere je kazen preстал. Menimo pa, da se zaporna kazen po ZKP in ZIKS-1 ne more prestajati na zalogo oziroma na način, da se presežek prestane kazni, ki nima podlage v sodbi, upošteva pri prestajanju kazni po drugi sodbi.

Ob upoštevanju omenjene čakajoče kazni in glede na to, da je sodišče s sodbo pod opr. št. II Kr 12058/2016 z dne 14. 11. 2016 (pravnomočna je postala 10. 12. 2016) dejansko združilo kazni po obeh sodbah v enotno kazen, za kar je obsojeni zaprosil že 26. 9. 2016, se nismo opredelili, ali je pobudniku s tem, ko je bil dalj časa v zavodu, kot je bilo to določeno z zadevno sodbo, nastala kakšna škoda oziroma ali je bila ta v celoti sanirana na opisan način. Smo pa pobudnika seznanili, da lahko, če meni, da mu je s tem nastala škoda, uveljavlja njeno povrnitev po predpisanem postopku. Pravico do povrnitve škode ima namreč tudi oseba, ki je bila zaradi napake ali nezakonitega dela organa dalj časa v zavodu za prestajanje kazni (3. točka prvega odstavka 542. člena ZKP). **2.1-9/2016**

Ob tem smo obsojence na prestajanju kazni zapora še naprej spodbujali, naj ob zatrjevanih kršitvah pravic in drugih nepravilnostih, za katere sodno varstvo ni zagotovljeno, v skladu s 85. členom ZIKS-1 to uveljavljajo v pritožbi generalnemu direktorju UIKS. Po navedenem členu ima obsojenec, kadar gre za »druge kršitve pravic ali za druge nepravilnosti, za katere ni zagotovljeno sodno varstvo«, tudi »pravico pritožiti se generalnemu direktorju« UIKS. Če ne dobi odgovora na svojo pritožbo v 30 dneh od njene vložitve ali če ni zadovoljen z odločitvijo generalnega direktorja, ima še »pravico vložiti vlogo na ministrstvo, pristojno za pravosodje«.

Ne glede na zakonsko podlago pritožbene poti (četrti odstavek 8. člena ZIKS-1 ali 85. člen ZIKS-1) menimo še, da je s stališča učinkovitega pravnega sredstva nujno, da je

podelitev (ali odvzem) namenskih izhodov **(pravočasno) opredeljena in načrtovana v osebnem načrtu ter da je odločitev obrazložena na tako konkreten način, ki omogoča njeno presojo.**

Primer:

#### **Začasni odvzem namenskih izhodov za izobraževanje**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je prestajala kazen zapora v ZPKZ Ig. Navedla je, da ji zavod po sporu s soobsojenko ne omogoča več obiskovanja predavanj zunaj zavoda. Menila je, da bo s takšnim ukrepom, ki naj bi po besedah strokovne delavke zavoda trajal mesec dni, ogromno izgubila, ker bo zamudila celotna predavanja iz posameznega predmeta.

Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) je v odgovoru na poizvedbo sporočila, da pobudnici ni bila odvzeta pravica do izobraževanja, ampak so ji bili zaradi varnosti začasno odvzeti namenski izhodi, ki so ji bili pred tem podeljeni za potrebe obiskovanja predavanj in izpitov. Glede podeljevanja namenskih izhodov je UIKS ob tem pojasnila, da ti niso opredeljeni v ZIKS-1, ampak so se izoblikovali v praksi zavodov za prestajanje kazni zapora. Podeljevali naj bi se, da obsojenci, ki so vredni zaupanja in za katere se presodi, da podeljenega namenskega izhoda ne bodo zlorabili, sami aktivno sodelujejo pri urejanju svojih osebnih zadev, predvsem tistih, ki jih ne morejo urediti v času prostih izhodov.

Varuh na podlagi prejetih pojasnil UIKS (tako glede fizičnega napada pobudnice na soobsojenko kot glede njenega siceršnjega obnašanja v zavodu) pripomb glede njenega stališča o ustreznosti in utemeljenosti ukrepa v obravnavanem primeru ni imel. Zlasti glede na to, da pobudnica ni mogla obiskati le dveh predavanj, glede katerih naj bi po zagotovitvi UIKS izjavila, da zaradi neudeležbe ni zamudila veliko, saj naj bi imela študijsko literaturo pri sebi. Smo pa takšna pojasnila o utemeljitvi ukrepa na podlagi obstoja varnostnih razlogov pogrešali v spremembi osebnega načrta. Obrazložitev odločitve namreč omogoča njeno presojo. Tako je lahko mogoče bolj pričakovati, da je obsojeni ne bo razumel kot pristranske. V osebni načrtu je bila utemeljena le odločitev glede ponovne podelitve namenskih izhodov za namen izobraževanja.

Ob tem smo ugotovili, da je odločitev o začasnem odvzemu podeljenih namenskih izhodov sprejela strokovna skupina, o čemer je bila pobudnica ustno obveščena 6. 10. 2016, pisno pa s spremembo osebnega načrta 20. 10. 2016, in sicer šele istega dne, ko so ji bili namenski izhodi znova podeljeni. Zato smo **v ponovnem posredovanju pri UIKS poudarili, da je bila lahko s takšnim ravnanjem zavoda po Varuhovi presoji pobudnici ves čas trajanja ukrepa odvzeta možnost pritožbe na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZIKS-1, ki določa, da ima obsojenec zoper odločitev, sprejeto v osebni načrtu, pravico vložiti pritožbo generalnemu direktorju v osmih dneh od seznanitve z odločitvijo.**

UIKS smo predlagali, naj ZPKZ Ig opozori na ugotovljene pomanjkljivosti oziroma da odločitev glede namenskih izhodov (čeprav ti niso izrecno opredeljeni v ZIKS-1) dosledno sprejema na način, ki bo po postopku, predvidenem z ZIKS-1, omogočil preizkus odločitve. To smo predlagali tako glede vpisa odločitve v osebni načrt kot glede zahteve po sočasnosti vpisa s sprejeto odločitvijo in ustrezno obrazložitvijo.

UIKS se z našim stališčem glede morebitnega prikrajšanja pobudnice za pritožbo na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZIKS-1 ni strinjala. Pojasnila je, da veljavni zakon namenskih izhodov ne opredeljuje in da se pri njihovem podeljevanju (podobno kot pri ugodnostih, ki so urejene v 77. členu ZIKS-1) ne uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku. Zaradi tega v teh primerih zapis v osebni načrt ne nadomesti izdaje upravne odločbe in tako ne pride v poštev omenjena pritožba, temveč pritožba na podlagi 85. člena ZIKS-1, ki jo zakon predvideva v primeru drugih kršitev pravic ali drugih nepravilnosti, za katere ni zagotovljeno sodno varstvo.

Da morajo biti načrtovani namenski izhodi opredeljeni in načrtovani v osebni načrtu ter strokovno utemeljeni, je v odgovoru zapisal že UIKS. **2.2-61/2016**

MP je sledilo našemu predlogu, da dosledneje skrbi za nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenimi po 212. členu ZIKS-1.



**Nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenimi opravlja tudi MP** (212. člen ZIKS-1). Ob obisku v PD Radeče v vlogi DPM smo med drugim predlagali, naj MP poskrbi za dosledno izvrševanje te pristojnosti tudi v tem zavodu. MP je predlogu sledilo in sporočilo, da bo v okviru kadrovskega zmožnosti poskrbelo za še bolj dosledno izvajanje nadzora na podlagi 212. člena ZIKS-1.

Predlagali smo še, da PD Radeče poskrbi za dosledno izvajanje storitev iz Dogovora o medsebojnih odnosih pri izvajanju zdravstvenih storitev primarne ravni v Prevezgojnem domu Radeče z dne 21. 11. 2016, saj smo od mladoletnikov slišali pripombe glede zagotavljanja zobozdravstvene oskrbe, ki naj v zadnjem obdobju mladoletnikom ne bi bila dostopna. PD Radeče se je zaradi te problematike obrnilo na Ministrstvo za zdravje (MZ). **Po našem posredovanju za odgovor je MZ sporočilo, da so se z Združenjem zdravstvenih zavodov dogovorili, da za Splošni dogovor za leto 2017 pripravijo skupni predlog širitve programov v zaporih pri tistih izvajalcih, ki potrebujejo širitev programa, da bi zagotovili večji obseg ordinacijskih časov.** Pripravljeni predlog je bil tudi sprejet in velja od 1. 1. 2018. Hkrati je sporočilo, da je od 26. 7. 2017 zagotovljeno izvajanje zobozdravstvene dejavnosti v PD Radeče.

### Novela ZIKS-1

**MP je v letu 2017 pripravilo predlog novele Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1), ki po njegovih zagotovilih izboljšuje normativni okvir in zagotavlja ustrežnejšo pravno podlago za izvrševanje kazenskih sankcij.** V postopku njegove priprave smo s svojimi pripombami sodelovali tudi mi. Novela je bila pripravljena na podlagi ugotovitev ob spremljanju in presoji posledic veljavne zakonodaje v praksi. Tako je bilo treba zagotoviti ustrezno zakonsko podlago za pravilno in dosledno ureditev pooblastil pravosodnih policistov, ki so zdaj pretežno urejena le na podzakonski ravni. Spremembe in dopolnitve zakona so bile po navedbah MP potrebne tudi zaradi njegove uskladitve z zakonodajo s področja prekrškov, ki uvaja nadomestni zapor, in z novim zakonom o probaciji. Pristojna probacijska enota bo tako med drugim prevzela nekatere naloge sodišča, policije in centrov za socialno delo, ki se nanašajo na hišni zapor, delo v splošno korist in pogojno obsodbo. Nekatere naloge bo prevzela tudi uprava za probacijo. Še zlasti pomemben pa je podatek, da se določbe novele usklajujejo z evropsko zakonodajo s področja pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj. Z novelo zakona se ureja tudi postopek za izvršitev izгона tujca iz države. **Novela zakona predvideva tudi izpolnitev nekaterih naših priporočil iz preteklosti, kot je zagotavljanje varnosti oškodovanca z obveščeno o izhodih, odpustu ali pobegu obsojenca, in upoštevanje drugih naših priporočil in predlogov, na primer pri ureditvi posebne namestitve obsojencev, kadar obstajajo razlogi za poseben strožji režim prestajanja kazni.**

Pripravo novele ZIKS-1 smo izkoristili tudi za opozorilo na problematiko, ki smo jo ugotovili pri obravnavi naslednjega primera.

Primer:

#### Izbrisane obsodbe v osebni spisu obsojenca

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je zatrjeval, da je bil po besedah direktorja zavoda in zavodskega osebja nameščen v zaprti oddelek le zaradi svoje preteklosti. Izpostavil je, da je v njegovem osebni spisu poleg pravnomočne sodbe iz leta 2016, na podlagi katere prestaja zaporno kazen, izpisek iz kazenske evidence iz leta 2013, iz katerega izhaja, da je bil v preteklosti trikrat pogojno obsojen. Pobudi je priložil tudi potrdilo Ministrstva za pravosodje iz februarja 2016, v katerem piše, da ni vpisan v kazensko evidenco.

V zadevi smo se obrnili na Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) in med drugim zaprosili za informacijo, ali zavod v zbirki podatkov o obsojencu vodi tudi podatke, ki se nanašajo na že izbrisane obsodbe, in kako so bili pridobljeni, glede na to, da se na podlagi petega odstavka 250.a člena Zakona o izvrševanju kazenskih



Novela ZIKS-1 predvideva tudi izpolnitev nekaterih naših preteklih priporočil.



sankcij (ZIKS-1) dajejo med drugim tudi organom, pristojnim za izvrševanje kazenskih sankcij, le podatki za neizbrisane obsodbe.

UIKS je v odgovoru pojasnil, da je ob sprejemanju odločitve glede namestitve pobudnika med drugim razpolagal tudi s podatki o njegovi predkaznovanosti, ki so bili razvidni iz po sodišču posredovanega izpiska iz kazenske evidence. Čeprav naj bi zavod v tem primeru razpolagal z napačnimi podatki o njegovi predkaznovanosti, naj bi sočasno obstajale tudi druge okoliščine, ki so vplivale na odločitev zavoda o razporeditvi v zaprti oddelek zavoda.

Varuh je tako v poizvedbi kot odgovoru pobudniku izpostavil, da ob upoštevanju inštituta izbrisa obsodbe pri namestitvi obsojenca v režim, v katerem prestaja kazen, ni mogoče upoštevati izbrisane obsodbe in da se zato odločitev zavoda ne sme opirati na tak izpisek iz kazenske evidence. Pobudniku smo pojasnili še, da Varuh ni organ, ki bi lahko odpravljajal, razveljavljajal ali kakor koli drugače neposredno ali avtoritativno odločal o odločbah, ki jih izdajajo pristojni organi, ter da bi lahko le sam v pritožbenem postopku dosegel, da bi se preverilo, ali je zavod odločitev oprl tudi na že izbrisane obsodbe ali pa so pri njegovi odločitvi pretehtale le druge okoliščine.

**Pobudo smo šteli za utemeljeno in v nadaljevanju na podlagi obravnavnega primera, v okviru pripomb, ki smo jih podali na osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1G), Ministrstvu za pravosodje (MP) predlagali razmislek o ustreznosti ureditve, da sodišče zavodu skupaj s pozivom na prestajanje kazni pošlje tudi obsojenčev izpisek iz kazenske evidence.** Takšno rešitev je namreč predvideval 9. člen omenjenega predloga (18. člen ZIKS-1).

Pri tem smo opozorili na peti odstavek 250.a člena ZIKS-1, ki določa, da podatke iz kazenske evidence sodišče pridobiva za potrebe kazenskih postopkov, ki potekajo zoper prej obsojeno osebo. Zato obstaja resen pomislek, ali bo sodišče (zlasti v primeru dolgotrajnega kazenskega postopka) ob posredovanju poziva zavodu razpolagalo z ažurnim izpiskom iz kazenske evidence, ki ga, kot je to izhajalo iz komentarja k prej omenjenemu 9. členu, zavod potrebuje tudi zaradi ugotavljanja predkaznovanosti kot dejavnikom za načrtovanje režima in koriščenja ugodnosti.

Bojazen, da se lahko pri ureditvi, ki sodišču nalaga posredovanje izpiska iz kazenske evidence (trenutno primerljivo vsebino ureja Pravilnik o izvrševanju kazenskih sankcij, ki je bil glede tega uporabljen tudi v opisanem primeru), zgodi, da sodišče zavodu posreduje izpisek iz kazenske evidence, ki vsebuje podatke o že izbrisanih obsodbah, ob vsem zapisanem ni le hipotetičen. Da se zavod za prestajanje kazni pri svojih odločitvah ne bi opiral na tak izpisek iz kazenske evidence, je nujno, da pri svojem delu uporablja čim bolj aktualne podatke. Zato smo menili, da pojasnilo v komentarju k 9. členu, da zavodu tega podatka ni treba dodatno pridobiti, ni na mestu, razen če bi sodišče izpisek iz kazenske evidence pridobilo v času posredovanja poziva na prestajanje kazni. Predvidena ureditev, po kateri te podatke pošlje sodišče, je lahko vprašljiva tudi v zvezi z namenom, za katerega sodišče pridobiva podatke iz kazenske evidence (za potrebe kazenskih postopkov), in glede na to, da sodišče ne upravlja kazenske evidence. **2.2-21/2017**

### **Strategija Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (2017–2020)**

UIKS je leta 2017 pripravila Strategijo Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (2017–2020). **Sprejetje strategije pozdravljamo, saj menimo, da gre za dobrodošel dokument za delo zaporskega sistema ali za uresničevanje njegovega poslanstva,** poleg opredelitve namena kaznovanja že v noveli KZ-1E. V postopku priprave te novele smo izrecno predlagali še dodaten razmislek o tem, da bi se v opredelitvi namena kaznovanja še posebej poudarila potreba po osmislitvi




UIKS je pripravila Strategijo Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (2017–2020).



časa prestajanja kazni zapora tako, kot to poudarjajo Standardna minimalna pravila Združenih narodov za ravnanje z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele) v 4. členu s poudarkom, da se mora čas prestajanja zapora uporabiti, kolikor je mogoče, za zagotavljanje ponovne vključitve osebe v družbo po izpustitvi iz zapora, da so te potem sposobne ravnati se po zakonih in živeti samostojno življenje. Prav zato morajo zaporske uprave in drugi pristojni organi ponuditi izobraževanje, poklicno usposabljanje in delo ter druge oblike pomoči, ki so primerne in na voljo, vključno z vzgojno-poboljševalnimi, moralnimi, duhovnimi, družbenimi, zdravstvenimi in športnimi programi. Vse te programe, dejavnosti in storitve je treba izvajati v skladu s potrebami individualnega ravnanja z zaporniki.

Spodbujamo tudi napovedano izdelavo akcijskega načrta, ki bo podrobno časovno opredelil posamezne ukrepe, potrebne vire, spremljanje in uresničevanje zastavljenih ukrepov in doseganje ciljev. Upamo, da bodo pri tem v pomoč tudi naša priporočila, ki jih podajamo ob obravnavi pobud zaprtih oseb in na podlagi obiskov v vlogi državnega preventivnega mehanizma.

### Pomanjkanje kadra tako med pravosodnimi policisti kot strokovnimi delavci



Ob obravnavanju pobud in ob obiskih v ZPKZ v vlogi DPM smo ugotavljali pomanjkanje kadra, ki je posledica varčevalnih ukrepov in prevzemanja novih obveznosti, tako med pravosodnimi policisti kot strokovnimi delavci.

Ob obravnavanju pobud in ob obiskih v ZPKZ v vlogi DPM smo ugotavljali pomanjkanje kadra, ki je posledica varčevalnih ukrepov in prevzemanja novih obveznosti (na primer zagotavljanje varovanja v forenzični enoti), tako med pravosodnimi policisti kot strokovnimi delavci. **Varuh je s priporočilom št. 17 (2015) že predlagal sprejetje kadrovskih normativov za delo v ZPKZ.** MP je pojasnilo, da UIKS aktivno pripravlja prenovljen predlog kadrovskih normativov in standardov, zasnovan na način, da se upošteva predvideni začetek delovanja probacijske službe – s tem pa napovedane ocene, da se bo povečalo izrekanje alternativnih oblik izvršitev zapora in se bo posledično zmanjšalo število oseb na prestajanju kazni zapora. Novi predlog naj bi bil dokončan julija 2017, a se to po naših informacijah še ni zgodilo.

Za organizacijo življenja in dela v ZPKZ skrbijo **strokovni delavci zavoda**. Ti pripravljajo obsojenčev osebni načrt in vodijo njegovo izvajanje, organizirajo in vodijo skupinske in individualne programe za obsojence ter sodelujejo pri načrtovanju in izvajanju vseh preostalih ukrepov, s katerimi se poskuša doseči boljša vključitev obsojencev v družbeno skupnost po prestani kazni. **Pomanjkanje strokovnih delavcev se zato lahko kaže v pomanjkljivi pripravi na ustrezno vključitev obsojenca v normalno življenje na prostosti po prestani kazni.** Naloge varovanja in nadzora pa v ZPKZ opravljajo **pravosodni policisti**. Posledica pomanjkanja teh je (bila) (ne)izvajanje spremstva zaprtih oseb na sodišče in drugam (npr. v zunanje zdravstvene ustanove). UIKS smo v tej zvezi predlagali, naj zadevo obravnava širše in nam sporoči morebitne ukrepe zlasti za zagotovitev udeležbe obsojencev v sodnih postopkih. Ob tem smo opozorili, da se zaradi nezagotavljanja spremstva obsojencev na sodišče prelagajo naroki, kar onemogoča, da bi se kazenski postopki zoper njih končali v doglednem času, zaradi česar so puščeni v negotovosti in trpijo posledice uvedenega postopka. Izpostavili smo, da je s takim ravnanjem lahko prezrta njihova pravica sodelovanja v postopku (npr. navzočnost pri opravi posameznih preiskovalnih dejanj).

**UIKS je za 4. 10. 2017 sklicala sestanek direktorjev zavodov, na katerem so bila izdana navodila, ki so se razlikovala od navodil, sprejetih leta 2016 (ko so se spremstva zagotavljala glede na prednostni vrstni red).** Po sporočilu UIKS se morajo od 9. 10. 2017 izvesti vsa spremstva zaprtih oseb na sodišče (vse odredbe za privedbo in vsa vabila na obravnave, ki se jih zaprte osebe želijo udeležiti in imajo do tega pravico). Po zagotovitvi UIKS vsi direktorji ZPKZ to tudi dosledno izvajajo.

Glede problematike, ki je povezana z odpovedmi spremstva zaprtih oseb na sodišče, pa je UIKS pojasnil, da se je zaveda in da se kljub kadrovskemu pomanjkanju v okviru zmožnosti ves čas trudijo poiskati ustrezne rešitve, ki zaprtim osebam kar najbolj zagotavljajo pravico do udeležbe na obravnavah pred sodiščem. **Varuh v okviru teh prizadevanj pozdravlja sprejeta navodila generalnega direktorja UIKS z dne 4. 10. 2017.**



Ob tem se zavedamo pomembnosti zahtevnega dela tako posameznih zavodov in njihovega osebja kot UIKS, da v okviru trenutnega kadrovskega stanja išče ustrezne rešitve, ki bodo zagotavljale možnost pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah in drugje. **Zato je obetavna napoved zaposlitve 30 novih pravosodnih policistov.** Seznanjeni smo bili tudi s predlogi UIKS, ki jih je ta poslala Ministrstvu za pravosodje in s katerimi bi se lahko (v dogovoru s sodišči in drugimi organi) kadrovsko razbremenili zavodi za prestajanje kazni zapora glede zagotavljanja spremstva na sodišče. Tovrstne aktivnosti, ki bi lahko z boljšo organizacijo dela omogočile zmanjšanje števila spremstev, podpiramo in jih nameravamo spremljati tudi v prihodnje.

**15. Ob skrbi za ustrezno število zaposlenih oseb v ZPKZ Varuh priporoča sprejetje potrebnih ukrepov za boljšo organizacijo dela, s katerimi bi se zmanjšalo število spremstev zaprtih oseb.**

## 2.3.5 Enota za forenzično psihiatrijo

### Splošne ugotovitve

Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (enota) je **leta 2017 praznovala pet let svojega delovanja.** Še naprej skrbi za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter za hospitalizacijo pripornikov in obsojencev, če potrebujejo psihiatrično zdravljenje, hkrati po potrebi izvaja opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.

Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor je leta 2017 praznovala pet let svojega delovanja.

Enoto smo leta 2017 obiskali v vlogi DPM (več o tem v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM). Glavni namen našega obiska je bil preveriti upoštevanje priporočil, ki jih je ob svojem obisku Slovenije leta 2017 in ob tem tudi enote podal Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT). CPT je ob obisku podal 14 priporočil. Ugotavljamo, da je enota od teh sprejela devet priporočil, vendar jih še ni (v celoti) izvedla. Petih priporočil ni sprejela, na kar smo posebej opozorili v poročilu o opravljenem obisku in priporočili, naj k izvedbi priporočil pristopi resno in se potrudi, da priporočila CPT izvede čim prej. **Ugotavljamo pa, da se razmere v enoti izboljšujejo, tako glede prostorske stiske (s katero se je spopadala ob začetku svojega delovanja) kot zadovoljstva pacientov.** Ti se v (maloštevilnih) pobudah Varuhu s tega področja pritožujejo zlasti zaradi nestrinjanja z izrečenim ukrepom zdravljenja. Seveda še vedno obstajajo možnosti za izboljšavo v delovanju enote, na kar kažejo tudi priporočila CPT.

Ugotavljamo, da se razmere v enoti izboljšujejo, tako glede prostorske stiske (s katero se je spopadala ob začetku svojega delovanja) kot tudi zadovoljstva pacientov.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 17 (2016)** je Varuh priporočal razmislek o ustreznosti zdajšnje ureditve ukrepov obveznega zdravljenja, saj osebe z izrečenim ukrepom obveznega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu le zaradi pomanjkanja večjega nabora načina obravnave ne bi smele biti prikrajšane za milejše ukrepe in obsojene na podaljševanje izvajanja ukrepa v zdravstvenem zavodu, če bi se z drugimi ukrepi lahko dosegel isti cilj. Ministrstvo za pravosodje je v tej zvezi pojasnilo, da Kazenski zakonik (KZ-1) poleg varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu določa tudi varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, zato naj ne bi držala trditev, da se osebam varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja v zdravstvenem zavodu podaljšuje tudi zato, ker ni na voljo milejših ukrepov. Varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu se namreč lahko v skladu s 70.a členom KZ-1 – ob upoštevanju drugih pogojev – izreče le, če je ugotovljeno, da bi storilec na prostosti storil kakšno hudo kaznivo dejanje in je tako nevarnost mogoče odpraviti le z zdravljenjem in varstvom v forenzičnem psihiatričnem oddelku. Sodišče mora vsakih šest mesecev znova odločati, ali je tak ukrep še potreben, in ukrep ustaviti ali ga nadomestiti z ukrepom iz 70.b člena KZ-1, ko ugotovi, da zdravljenje in varstvo v zdravstvenem zavodu nista več potrebna. Obravnavani ukrep lahko v celoti traja



Še naprej ugotavljamo potrebo po večjem naboru načina obravnave oseb z ukrepom obveznega zdravljenja.



največ pet let. V 70.b členu pa KZ-1 določa varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, ki ga ob upoštevanju drugih pogojev sodišče izreče takrat, kadar zdravljenje na prostosti zadostuje za to, da storilec ne bo ponavljal hujših kaznivih dejanj. Ukrep lahko v celoti traja največ dve leti, sodišče pa mora vsakih šest mesecev znova odločiti o tem, ali je nadaljevanje ukrepa še potrebno. **Varuhovo priporočilo seveda upošteva možnost uporabe varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, vendar smo (kot smo tudi zapisali v besedilu letnega poročila, na katero se nanaša priporočilo) opozorili, da le sodišče ugotavlja, da ni možnosti neposredne nadomestitve ukrepa obveznega zdravljenja z namestitvijo v socialnovarstveni zavod.** Na pomanjkanje večjega nabora načina obravnave oseb z ukrepom obveznega zdravljenja opozarja tudi izvajalec teh ukrepov, to je enota. Zato pri danem priporočilu vztrajamo.

Ob tem opozarjamo, da smo se **znova srečali z odločitvijo sodišča, da se izrečeni varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva izvaja v socialnovarstvenem zavodu**, in ne zdravstvenem, kot je to določeno s kazenskopravnimi predpisi. Ta odločitev vzbuja skrb, saj smo na to problematiko že večkrat opozorili. Tako smo že leta 2011 Okrožno in Okrajno sodišče v Mariboru opozarjali na to, da SVZ Hrastovec ni zdravstveni zavod, temveč socialnovarstveni zavod, v katerem se ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva ne more izvajati (o tem smo pripravili tudi zapis za letno poročilo za leto 2011, str. 109, z naslovom Epilog (po mnenju Varuha) nepravilne odločitve sodišča). Kljub temu smo morali zaradi ponovnega takšnega primera na problematiko znova opozoriti v poročilu za leto 2013, str. 122–124. Očitno so naša opozaranja o potrebnem ločevanju med zdravstvenimi in socialnovarstvenimi zavodi oziroma o tem, da se ti varnostni ukrepi lahko izvajajo le v zdravstvenem zavodu, zaman.

V obravnavanem primeru je Okrožno sodišče na Ptuj v ponovnem postopku odločanja o izvajanju varnostnega ukrepa izrečen varnostni ukrep nadomestilo z ukrepom obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti po 70.b členu KZ-1. Odločilo je, da se bo izvajal v UKC Maribor, Oddelku za psihiatrijo, hkrati pa tudi, da bo obsojenec med njegovim izvajanjem še naprej nastanjen v SVZ Hrastovec. Sodišče je na naše pomisleke o takšni odločitvi (obsojenec je namreč v SVZ Hrastovec že nekaj časa pred to odločitvijo bival na odprtem oddelku in na podlagi svoje privolitve, kar pomeni, da bi lahko zavod kadar koli tudi zapustil ali bil iz njega odpuščen) pojasnilo, da s to odločitvijo ni nikakor poseglo v obsojenčeve pravice. Potrdilo je, da obsojenec lahko namreč kadar koli zapusti SVZ Hrastovec, odločitev pa nikakor ne zadeva niti SVZ Hrastovec, razen v zvezi z organizacijo in opravo prevozov obsojenca na ambulantne preglede med izvajanjem tega varnostnega ukrepa v UKC Maribor.

S **priporočilom št. 18. (2016)** je Varuh MDDSZ priporočil, naj poskrbi, da bo delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najhujšimi oblikami motenj v duševnem zdravju čim prej začela delovati. **Ugotavljamo, da se to priporočilo izvaja, saj se je delovna skupina leta 2017 sestala štirikrat, nazadnje 30. 11. 2017.** Naloga skupine so med drugim proučiti modele dobre prakse v tujini in pripraviti analizo trenutnega stanja obravnave oseb s težavami v duševnem zdravju, ki zaradi hudih oblik motenj v duševnem zdravju ogrožajo svoje življenje ali življenje drugih, ne zmorejo obravnave v obstoječih institucionalnih oblikah (oddelki pod posebnim nadzorom v psihiatričnih bolnišnicah, forenzični psihiatrični oddelek, varovani oddelki socialnovarstvenih zavodov, zapori) niti obravnave v skupnosti. Hkrati mora pripraviti tudi elaborat, katerega del je izvedba pilotnega projekta. Delovna skupina je ustanovljena do konca leta 2019 ali dokler ne opravi svojih nalog.



Delo skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najhujšimi oblikami motenj v duševnem zdravju vsekakor kaže na napredek pri iskanju ustrežnejših rešitev obravnave teh oseb.

**Člani skupine so se na svojem prvem sestanku 23. 2. 2017 dogovorili o poteku dela, da najprej proučijo modele dobre prakse v tujini in da pripravijo analizo trenutnega stanja obravnavane problematike**, ki jo s posebno pozornostjo spremlja tudi Varuh. Nanjo je še posebej opozorila prenova projektne naloge za ustanovitev Enote za forenzično psihiatrijo. Delo skupine vsekakor kaže na napredek pri iskanju ustrežnejših rešitev obravnave oseb z najhujšimi oblikami motenj v duševnem zdravju. Ta je zdaj v praksi namreč vir mnogih težav, na kar kažejo tudi obravnavane pobude pri Varuhu, zato željno pričakujemo, da bo skupina čim prej opravila svoje delo.

Varuh je v poročilu za leto 2016 tudi izrazil pričakovanje, da bo Ministrstvo za zdravje čim prej sprejelo vse potrebne ukrepe za določitev izvajalcev iz 2. člena Pravilnika o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti (**priporočilo št. 19 (2016)**). Žal ugotavljamo, da to priporočilo še vedno ni uresničeno. Po naših informacijah je Ministrstvo za zdravje v letu 2017 v medresorsko usklajevanje končno posredovalo predlog Odredbe o seznamu zdravstvenih zavodov, ki izvršujejo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti. Na predlog je Ministrstvo za pravosodje podalo pripombe. Ob obisku enote smo zato **Ministrstvu za zdravje že priporočili, naj si kar najbolj prizadeva, da bi bil seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov, čim prej izdelan in ustrezno objavljen.**

### Delovanje enote s pomanjkljivostmi na normativnem področju

Varuh je v okviru svojih pristojnosti že od začetka delovanja enote ugotavljal, da je področje izvajanja varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti normativno podhranjeno, zato si je tudi sam veliko prizadeval za čimprejšnjo odpravo pomanjkljivosti na tem področju. **Izdajo omenjenega pravilnika, ki ga je na podlagi 150. člena ZIKS-1 izdala ministrica za zdravje v soglasju z ministrom za pravosodje, smo zato izrecno pozdravili, čeprav je bil izdan z nedopustno zamudo.** Izdaja pravilnika je pomembna tudi za delo strokovne komisije (tretji odstavek 151. člena ZIKS-1), ki na njegovi podlagi ugotavlja izpolnjevanje pogojev zainteresiranih zdravstvenih zavodov za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja in s tem pridobitev pravice za njuno izvajanje. Zato smo že v preteklosti izrazili pričakovanje, da bo izdaja pravilnika pospešila tudi objavo seznama zdravstvenih zavodov, ki bodo imeli to pravico, in da bo s tem tudi v naši državi končno sprejet celovit normativni okvir na tem področju. Vendar (kot že pri pregledu uresničevanja našega priporočila št. 19 iz leta 2016) žal tudi leto in pol po objavi pravilnika ugotavljamo, da omenjenega seznama še ni oziroma vsaj ni bil objavljen. To je še toliko bolj nerazumljivo, saj pred objavo seznama ni mogoče vedeti niti, ali enota izpolnjuje vse pogoje za zdravljenje in varstvo.

Da je normativna ureditev delovanja enote oziroma izvajanja varnostnega ukrepa še vedno nezadostna, je pokazala tudi obravnava primera pobudnika, ki ni bil zadovoljen z odločitvijo enote glede (ne)uporabe računalnika. ZIKS-1 v 147. členu določa, da za izvajanje varnostnih ukrepov, ki so povezani z odvzemom prostosti, smiselno velja navedeni zakon. Šesti odstavek 151. člena ZIKS-1 pa določa, da se posebni strokovni in varnostni pogoji iz drugega odstavka tega člena podrobneje opredelijo v predpisu iz 150. člena tega zakona, to je v že omenjenem pravilniku. Navedeni pravilnik posebej ne ureja uveljavljanja in pravnega varstva za pravice oseb, nameščenih v zdravstvenem zavodu, v katerem se izvaja varnostni ukrep, v 25. členu pa določa, da mora zdravstveni zavod, v katerem deluje enota za forenzično psihiatrijo, v treh mesecih od uveljavitve tega pravilnika sprejeti hišni red.

**MP in MZ sta se strinjala, da se bivanje v enoti ureja enako, kot velja za vse druge psihiatrične ustanove, in da je treba uporabo ZIKS-1 smiselno navezovati le na okoliščine, povezane z odvzemom prostosti.** Edina razlika med njimi je, da so za dodatno varovanje v enoti zadolženi pravosodni policisti. **Zagotavljanje pravnega varstva se zato nudi po splošnih predpisih, ki urejajo pravice uporabnika zdravstvenih storitev pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti.** Ob tem ne gre prezreti, da nadzor nad priporom izvaja predsednik pristojnega sodišča, kot to določa 69. člen Pravilnika o izvrševanju pripora, na uporabo katerega v primeru varstva pravic oseb, nameščenih v zdravstveni zavod (enoto), ne napotuje noben predpis.

Pri obravnavi zadeve pobudnika nas je zato zanimalo, kako vnos predmetov ureja hišni red enote. MZ je sporočilo, da v enoti velja Hišni red v univerzitetnem kliničnem centru Maribor, ki je bil sprejet 1. 12. 2009 (torej že pred ustanovitvijo enote). Glede na



**16.**  
**Varuh Ministrstvu za zdravje znova priporoča, naj si kar najbolj prizadeva, da bi bil seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov, čim prej izdelan in ustrezno objavljen.**

Na pomanjkljivosti normativne ureditve delovanja enote je pokazala tudi obravnava primera pobudnika, ki ni bil zadovoljen z odločitvijo enote glede (ne) uporabe računalnika.



čas sprejetja tega hišnega reda in zlasti ob upoštevanju, da je forenzična psihiatrija visoko specializirano strokovno področje, ki povezuje zdravstvo in pravosodje, je **Varuh izrazil dvom o tem, da bi tako v UKC Maribor kot na Oddelku za psihiatrijo in v enoti lahko veljal isti hišni red (ki je bil celo sprejet pred začetkom delovanja enote in brez posebnosti njene ureditve), saj ta ne more enako urejati vseh vidikov, kot so obiski, kajenje, vnos predmetov, uporaba mobilnih ali pametnih telefonov oziroma drugih predmetov, ki jih pacienti lahko imajo pri sebi, in drugo.** Poleg tega pri sprejetju nekaterih od teh odločitev ne gre le za vprašanja zdravljenja, temveč tudi za vprašanja varnosti oziroma reda in discipline, kar v enoti zagotavlja MP ob pomoči pravosodnih policistov.



UKC Maribor je napovedal, da bo znova pregledal interne akte in jih po potrebi skladno s pozitivno zakonodajo ustrezno dopolnil ali spremenil.

UKC Maribor je sporočil, da Hišni red UKC Maribor še vedno velja, velja pa za vse oddelke UKC Maribor, tudi za Oddelke za psihiatrijo, v okviru katerega deluje enota. V enoti obstaja tudi interno navodilo – Informacije za svojce pacientov, ki se zdravijo v enoti in interno navodilo – Informacije za paciente, predpisan je tudi režim aktivnosti v enoti. Pred vhomom v enoto je izobešena tabla s podrobnim opisom pritožbenega postopka v UKC, ki velja tudi za paciente v enoti. UKC Maribor je vendarle pritrtil Varuhovemu mnenju, da gre pri enoti za strokovno specifično področje, zato bo **znova pregledal interne akte in jih po potrebi skladno s pozitivno zakonodajo ustrezno dopolnil ali spremenil.**

### Odločanje o trajanju ukrepa brez sodelovanja osebe

ZKP določa, da sodišče, ki je na prvi stopnji storilcu izreklo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ali obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, sprejema vse ponovne odločitve glede trajanja in spreminjanja tega ukrepa na seji senata, o čemer obvestijo državnega tožilca in zagovornika. Pred odločitvijo sodišče zasliši storilca, če je to potrebno in če njegovo stanje to dopušča (496. člen). **V enem izmed obravnavanih primerov na tem področju smo v vlogi amicus curiae Okrožno sodišče v Kopru opozorili, da zakon to zahteva prav zato, da bi si sodnik sam ustvaril mnenje o stanju osebe, o kateri odloča v sodnem postopku, oziroma da bi ji sploh dal možnost, da sama pove, kar želi.** Tudi oseba v tem postopku ima namreč pravico, da pove, kar želi, sodišče pa mora njene pravno relevantne izjave tudi proučiti in jih upoštevati, ko odloča o nadaljnjem izvajanju izrečenega ukrepa. Oseba ima torej pravico do aktivne udeležbe v postopku in s tem do obrambe svojih pravic. **V obravnavani zadevi to zaslišanje ni bilo opravljeno, obrazložitev sklepa sodišča pa ni vsebovala okoliščin, ki bi kazale na to, da zaslišanje ni bilo potrebno ali da stanje storilca ni dopuščalo zaslišanja.**



V obravnavani zadevi zaslišanje osebe ni bilo opravljeno, obrazložitev sklepa sodišča pa ni vsebovala okoliščin, ki bi kazale na to, da zaslišanje ni bilo potrebno ali da stanje storilca ni dopuščalo zaslišanja.

Iz obrazložitve sklepa je namreč izhajalo le, da obdolženi in zagovornik nista pristopila na sejo, čeprav sta bila v redu povabljeni in svojega izostanka nista opravičila. Ta podatek za zagovornika v postopku še posebej vzbuja skrb, saj je sodišče očitno kljub njegovi odsotnosti sprejelo odločitev o nadaljnjem izvajanju izrečenega varnostnega ukrepa, čeprav ZKP določa (tretji odstavek 496. člena), da mora storilec imeti zagovornika ves čas postopka ponovnega odločanja o nadaljnjem trajanju in spreminjanju izrečenega ukrepa.

Sodišče je pojasnilo, da je v obravnavanem primeru uporabilo različne poti vročanja in čeprav je bil zaradi preklica in preložitve seje rok za obveščanje strank o naslednji seji razmeroma kratek, je vsaj z vročanjem po telefaksu stranke obvestilo o seji tri dni pred njeno izvedbo. Obdolženi bi lahko kljub kratkim rokom sodišče obvestil, da želi biti prisoten na seji, in sodišče bi v tem primeru lahko izdalo odredbo zavodu za njegovo privedbo. Navzočnost zagovornika pa ni obvezna in ni dolžnost sodišča, da zagotavlja navzočnost zagovornika na seji. Tudi odločitev o zaslišanju obdolženca na seji je pridržana sodišču glede na okoliščine vsakokratnega primera, poleg tega sodišče tudi ni dolžno izrecno obrazložiti, zakaj ni zaslišalo obdolženca.

**Na to problematiko je leta 2017 ob obisku v Sloveniji opozoril tudi CPT in priporočil, naj slovenski organi sprejmejo potrebne ukrepe – tudi na zakonodajni**



ravni – za zagotovitev, da vse paciente, za katere velja varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, osebno zasliši sodnik v okviru šestmesečnega pregleda varnostnega ukrepa. Zato bomo na uresničevanje tega priporočila še naprej pozorni.

## 2.3.6 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

### Splošne ugotovitve

Na področju, ki se nanaša na **odvzem svobode gibanja oziroma odvzem prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni**, smo leta 2017 obravnavali **15 zadev**, povezanih z omejitvami gibanja v **psihiatričnih bolnišnicah** (kar je manj kot leto prej: 27), na področju oseb v **socialnovarstvenih zavodih** (SVZ) pa smo obravnavali **19 pobud** (leta 2016: 29). Te ustanove smo še naprej obiskovali v vlogi državnega preventivnega mehanizma (o tem več v posebnem poročilu DPM).

Pobude so se tudi leta 2017 nanašale na **sprejem na zdravljenje brez privolitve na oddelek pod posebnim nadzorom** (OPN) psihiatričnih bolnišnic oziroma na **sprejem in odpust osebe z varovanih oddelkov SVZ** ter na prošnje za premestitve, možnosti za gibanje na prostem, izhode idr. Nekatere izmed obravnavanih pobud so se nanašale tudi na bivalne razmere, obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov oziroma oskrbovancev v teh primerih ter plačilo stroškov namestitve v varovanih oddelkih SVZ.

**Delež utemeljenih pobud ostaja na področju oseb v SVZ še naprej velik.** Večina teh pobud je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke SVZ po odločitvah sodišč. Odprte sistemske težave smo še naprej reševali neposredno s predstavniki pristojnih ministrstev, vodstvi ustanov in v medresorskih delovnih skupinah.

Pomembno vlogo na področju obravnave oseb z **duševnimi motnjami ali boleznimi** imajo tudi **zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja**. Ti namreč lahko osebo na primeren način seznanijo z vsebino pravic ter načini in možnostmi njihovega uveljavljanja, dajejo konkretne usmeritve za uveljavljanje pravic in predlagajo možne rešitve, svetujejo osebi glede uveljavljanja pravic in si prizadevajo za spoštovanje teh pravic. Zato smo pobudnike po potrebi še naprej napotovali, naj izkoristijo njihovo pomoč. Navedbe pobudnikov smo naprej preverjali s poizvedbami pri pristojnih organih in jih nato seznanjali s svojimi ugotovitvami oziroma jim pojasnjevali postopke sprejema na zdravljenje in namestitve v SVZ ter odgovarjali na njihova vprašanja.

Varuhinja človekovih pravic in predsednica društva Spominčica sta 11. 7. 2017 ob koncu novinarske konference v Varuhovih prostorih skupaj slavnostno odprli prvo **DEMENCI PRIJAZNO TOČKO**. Na tej točki lahko informacije pridobijo ljudje z demenco, zlasti tisti v zgodnji fazi bolezni, ko so še samostojni in aktivni, ter njihovi svojci in drugi, ki bodo želeli pridobiti dodatne informacije o pomoči dementnim osebam.

**Varuh pri svojem delu veliko pozornosti namenja obravnavi številnih vprašanj, povezanih z demenco.** Ugotavljamo, da bi si osebe z demenco zaslužile posebno obravnavo. Slovenija namreč še nima posebne ureditve za ljudi z boleznijo demence (za zdaj pravni okvir zagotavlja ZDZdr). Na strokovnih srečanjih, npr. na Dnevih duševnega zdravja (septembra 2016 v Portorožu), so udeleženci posebej izpostavili potrebo po posebni ureditvi položaja oseb z demenco, morda v ZDZdr ali posebnem zakonu. Varuh meni še, da je treba podrobneje urediti zlasti vprašanje, kdaj je mogoče prizadetemu posamezniku pomagati s skrbnikom, kdaj pa le s skrajnim ukrepom odvzema poslovne sposobnosti. Ministrstvu sta že sprejeli Strategijo


Delež utemeljenih pobud ostaja na področju oseb v SVZ še naprej velik, večina teh pobud pa je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) in nerešenimi sistemskimi težavami.



V Varuhovih prostorih smo odprli prvo demenci prijazno točko.



obvladovanja demence do leta 2020 in Usmeritve za delo z osebami z demenco, vendar bo treba izvajanje strategije budno spremljati in deloma dopolniti usmeritve za delo z dementnimi osebami.



Z ravno uresničitve naših priporočil na tem področju nismo zadovoljni, saj v glavnem ostajajo še neuresničena.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

Z ravno uresničitve naših priporočil na tem področju nismo zadovoljni, saj v glavnem ostajajo še neuresničena.


Na to je Varuh posebej opozoril v sporočilu za javnost ob svetovnem dnevu duševnega zdravja. Tako smo **opozorili tudi na še vedno neuresničeno obvezo Vlade RS, da v enem letu od uveljavitve ZDZdr, to je do 12. 8. 2009, pripravi nacionalni program varovanja duševnega zdravja**, ki bi moral med drugim vsebovati strategijo razvoja varovanja duševnega zdravja in akcijski načrt za varovanje duševnega zdravja. MZ je leta 2017 na svojih spletnih straneh vendarle objavilo predlog Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028. Varuh sprejem te resolucije, ki jo je Vlada v januarju 2018 že poslala v sprejem državnemu zboru, podpira.

Ključna elementa duševnega zdravja družbe sta izobraževanje in ozaveščanje ob ustreznem podpornem sistemu obolelim in njihovim svojcem, zato Varuh stalno spodbuja tudi izobraževanje raznih deležnikov (odvetnikov, sodnikov in drugih), ki se ukvarjajo z osebami s težavami v duševnem zdravju.

S **priporočilom št. 20 (2016)** je Varuh znova spodbudil vse pristojne k vzpostavitvi posebnega (zaprtega) oddelka za otroke in mladostnike s težavami v duševnem zdravju, ki potrebujejo hospitalizacijo, da jih ne bi več nameščali na oddelke za odrasle. **Žal to priporočilo ostaja še naprej neuresničeno.** Ministrstvo za zdravje je v odgovoru z dne 10. 10. 2017 sporočilo, da so prostori za vzpostavitev varovanega psihiatričnega oddelka v okviru Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana, na naslovu Poljanski nasip 58, že adaptirani, Zdravstveni svet pa je na seji 6. 9. 2017 podal odobritev za začetek izvajanja programa. Na srečanju 22. 11. 2017 je ministrica celo pojasnila, da so finančna sredstva zagotovljena ter da se financiranje in začetek izvajanja dejavnosti načrtujeta za 1. 12. 2017, a se to do 1. 1. 2018 ni zgodilo. Menimo, da so s tem potekli vsi razumni roki za začetek izvajanja programa, ki je po stališčih stroke in po našem mnenju nujno potreben.


S **priporočilom št. 21 (2016)** je Varuh MDDSZ znova pozval, naj nemudoma sprejme vse potrebne ukrepe za ustrezne namestitve oseb, za katere sodišče odloči, da jih namestijo na varovani oddelki SVZ, oziroma da zagotovi dodatna mesta na varovanih oddelkih SVZ s sprejetjem jasnega in preglednejšega seznama (prostih) zmogljivosti v SVZ z varovanimi oddelki za namestitve (premestitev) oseb na podlagi ZDZdr. **Ker na tem področju nismo zaznali napredka, smo leta 2017 o tem pripravili posebno poročilo.** Poročilo obravnava problematiko prezasedenosti varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov (predvsem posebnih socialnovarstvenih zavodov) in težave, s katerimi se srečujejo osebe z duševnimi motnjami na teh oddelkih, ter opozarja na kršitve njihove pravice do osebnega dostojanstva. Poročilo je bilo že obravnavano v Državnem zboru RS, ki je Vladi RS priporočil, naj čim prej pripravi spremembe Zakona o socialnem varstvu in Zakona o duševnem zdravju in sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili ustrežnejšo neprostoVOLjno nastanjanje in obravnavo oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih po ZDZdr. Do sprejetja oziroma uveljavitve nove ureditve tega področja pa Državni zbor RS Vladi RS priporoča, naj zagotovi ustrezne prostorske zmogljivosti v socialnovarstvenih zavodih in dovolj osebja, ki bo lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve (priporočilo je bilo objavljeno v Uradnem listu RS, št. 60/2017).

**Kljub izdanemu posebnemu poročilu in priporočilu pa SVZ še naprej opozarjajo na težave, s katerimi se še vedno srečujejo pri sprejemu oseb na podlagi odločitev sodišč. Varuhu se zdi nesprejemljivo, da posebni socialnovarstveni zavodi, Skupnost socialnih zavodov Slovenije, sodišča in Varuh že več let opozarjajo na problematiko prezasedenosti varovanih oddelkov, vendar razmere ostajajo**



Še vedno ni začel delovati varovani psihiatrični oddelki za otroke in mladostnike, kar je nedopustno.

Kljub izdanemu posebnemu poročilu in priporočilu socialnovarstveni zavodi še naprej opozarjajo na težave, s katerimi se še vedno srečujejo pri sprejemu oseb na podlagi odločitev sodišč.



**enake ali se celo slabšajo.** Varuh zato poziva vse pristojne tudi k čimprejšnji izvedbi navedenih priporočil, ki jih je Državni zbor Republike Slovenije izdal ob obravnavi Varuhovega posebnega poročila.

### Težave pri izvajanju Zakona o duševnem zdravju

Sistem zdravstvene in socialnovarstvene skrbi na področju duševnega zdravja, nosilce te dejavnosti, pravice osebe med zdravljenjem v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice, obravnava v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda in v nadzorovani obravnavi določa Zakon o duševnem zdravju (ZDZdr).

**Varuh je že večkrat priporočil celovito strokovno spremljanje in analiziranje izvajanja ZDZdr in na podlagi teh ugotovitev pripravo predlogov sistemskih sprememb, ki bodo odpravile ugotovljene pomanjkljivosti, poenostavile zdajšnje zakonsko določene postopke in zagotovile visoko raven spoštovanja temeljnih pravic oseb med zdravljenjem v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice ali obravnava v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda.**

Pri obravnavanju pobud, ki zadevajo osebe, nastanjene v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, in ob obiskih državnega preventivnega mehanizma v teh institucijah smo namreč zaznali že več težav pri izvajanju ZDZdr. **Med temi je tudi pomanjkljiva ureditev postopka sprejema oseb v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda brez privolitve.**

Seznanili smo se, da se v praksi pogosto dogaja, da je treba osebo z duševno motnjo nujno ali nemudoma sprejeti v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. Gre predvsem za osebe, ki so že nastanjene v drugih oddelkih socialnovarstvenega zavoda in izpolnjujejo pogoje po 74. členu ZDZdr. Po zdaj veljavni ureditvi postopka sprejema v varovani oddelek sprejem ni dopusten, če zadevna oseba v sprejem ne privoli (če ne gre za osebo z odvzeto poslovno sposobnostjo).

Zaradi zagotavljanja varnosti ali preprečevanja ogrožanja življenja te osebe in življenja drugih ter hujšega ogrožanja zdravja te osebe in zdravja drugih ali pa zaradi preprečevanja povzročanja hude premoženjske škode socialnovarstveni zavodi v praksi kljub normativni ureditvi, ki tega ne omogoča, izvajajo *nujne* sprejeme v varovane oddelke in premeščajo osebe, ki ogrožajo sebe ali druge, z drugega oddelka v varovanega ali pa jih (redkeje) v takšen oddelek šele sprejmejo. Eden izmed posebnih socialnovarstvenih zavodov nas je obvestil, da so poskušali takšne primere reševati tudi tako, da so predlagali sprejem osebe v psihiatrično bolnišnico na oddelek pod posebnim nadzorom, vendar naj bi jih v psihiatrični bolnišnici večkrat zavrnil, češ da imajo tudi socialnovarstveni zavodi svoje varovane oddelke.

Varuh je zato Ministrstvu za zdravje posredoval mnenje enega izmed posebnih socialnovarstvenih zavodov, da bi bilo ZDZdr smiselno spremeniti ali dopolniti s postopkom za sprejem osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda brez njene privolitve v nujnih primerih.

Ob obravnavanju pobude osebe, ki ji je sodišče izdalo sklep o sprejemu v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, smo ugotovili še, da je **socialnovarstveni zavod osebo pozval, naj se zgleda v zavodu, čeprav osebi še ni bil vročen sklep o sprejemu.** Po prvem odstavku 52. člena ZDZdr mora namreč zavod v treh dneh od vročitve sklepa (kar v praksi pomeni od vročitve sklepa zavodu) osebo pozvati, da se zgleda v zavodu. Če je sklep o sprejemu zavodu vročen prej kot osebi, je torej oseba pozvana, da se zgleda v zavodu prej, kot je seznanjena z razlogi za omejitve osebne svobode, kar pa je po Varuhovi presoji nedopustno.

Tudi s to težavo pri izvajanju ZDZdr smo že seznanili Ministrstvo za zdravje in ga pozvali, naj vse pomanjkljivosti ZDZdr, na katere smo opozorili, prouči in jih ustrezno upošteva pri pripravi morebitnih sprememb in dopolnitev ZDZdr.



**17. Varuh poziva vse pristojne k čimprejšnji izvedbi priporočil, ki jih je Državni zbor RS izdal ob obravnavi Varuhovega Posebnega poročila o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostoovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.**

Ugotovili smo pomanjkljivo ureditev postopka sprejema oseb v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda brez privolitve.



Ugotovili smo, da je socialnovarstveni zavod osebo pozval, da se zgleda v zavodu, čeprav osebi še ni bil vročen sklep o sprejemu.





Nedopustno je, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov.

**Minili sta že več kot dve leti, odkar je Ustavno sodišče RS v postopku za presojo ustavnosti, začetem z Varuhovo zahtevo, z odločbo št. U-I-294/12-20 z dne 10. 6. 2015 razveljavilo tretji stavek drugega odstavka in tretji stavek tretjega odstavka 74. člena ZDZdr.** Ob tem je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po poteku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 46/2015 z dne 26. 6. 2015). Za takšno rešitev se je odločilo zato, ker je kompleksnost urejenih vsebin onemogočala takojšnjo razveljavitev ZDZdr v obravnavanem delu. Da bi zakonodajalcu zagotovilo dovolj časa, v katerem mora postopek sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost, v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov urediti ustavnoskladno, z upoštevanjem razlogov te odločbe, je Ustavno sodišče učinkovanje razveljavitve odložilo za najdaljši mogoči rok enega leta. Zato je nedopustno, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov.

Sodišča nas pozivajo tudi za **poenotenje sodne prakse v postopkih po ZDZdr.** Tako smo v vednost prejeli pobudo nepravdnih sodnic Okrajnega sodišča v Celju za poenotenje sodne prakse v pridržalnih zadevah (zlasti glede rokov za obravnavo zadržanih oseb in obravnavanjem pritožb v pridržalnih zadevah) s predlogom za organizacijo posveta na to temo. Ker smo tudi sami na tem področju (na primer pri računanju rokov, določenih v ZDZdr) zaznavali težave in neenotno prakso, smo predlog podprli in s tem (poleg Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za zdravje) seznanili Vrhovno sodišče RS, na katero je bila pobuda naslovljena.

**Vrhovno sodišče nas je seznanilo, da je takoj po prejemu pobude Centru za izobraževanje v pravosodju predlagalo organizacijo posveta na to temo, in sicer v okviru naslednje civilne sodniške šole v letu 2018.** To bo po naši presoji primerna priložnost za usklajevanje stališč v sodni praksi in poenotenje te.

**Ali zadržanje v psihiatrični bolnišnici samo po sebi že dovoljuje tudi medicinske posege brez privolitve?**

Ob obisku v Sloveniji leta 2017 je CPT znova pripomnil, **da morajo imeti psihiatrični pacienti načeloma možnost prostovoljno in ob poznavanju vseh dejstev privoliti v zdravljenje.** Sprejem osebe v psihiatrično ustanovo proti njeni volji v okviru civilnega ali kazenskega postopka ne bi smel ovirati pridobitve prostovoljne privolitve v zdravljenje ob poznavanju vseh dejstev. Vsak pacient, prostovoljno nameščen ali ne, mora biti obveščen o načrtovanem zdravljenju. Poleg tega je treba vsakemu razsodnemu pacientu dati možnost, da zavrne zdravljenje ali kateri koli drug zdravstveni poseg. Vsako neupoštevanje tega temeljnega načela mora temeljiti na zakonu ter biti omejeno na jasne in strogo določene izjemne okoliščine.

**Po ustreznih zakonodaji bi bilo treba pridobiti mnenje zunanjega psihiatra vsakič, kadar se pacient ne strinja z zdravljenjem, ki so ga predlagali zdravniki v ustanovi;** poleg tega morajo imeti pacienti možnost, da se pritožijo zoper odločitev o obveznem zdravljenju pri neodvisnem zunanjem organu, in o tej pravici morajo biti pisno obveščeni. Na podlagi omenjenih ugotovitev je CPT priporočil, naj slovenski organi sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev, da se navedeni napotki v enoti za forenzično psihiatrijo v Mariboru učinkovito upoštevajo. Po potrebi je treba v skladu s tem spremeniti ustrezne pravne predpise.

Na vprašanje soglasja za zdravljenje, kar je bilo (tudi) tokratno priporočilo CPT, je Varuh opozoril že večkrat. Tako tudi v strokovnem prispevku namestnika varuhinje, ki je bil objavljen v Pravni praksi, št. 18 z dne 11. 5. 2017.

Varuhovo stališče, podprto z mnenjem več mednarodnih organizacij (tudi CPT, ki je, kot je navedeno zgoraj, podobno priporočilo podal tudi ob tokratnem obisku), je vsekakor, da **zadržanje posameznika v psihiatrični bolnišnici samo po sebi še ne daje zadostne (pravne) podlage za njegovo zdravljenje oziroma zdravstveno oskrbo.** Ta je praviloma dopustna le na podlagi soglasja pacienta ali drugih oseb,

Vrhovno sodišče nas je seznanilo, da bo poskrbelo za usklajevanje stališč v sodni praksi in poenotenje te.

**18. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za zdravje čim prej pripravi potrebne spremembe in dopolnitve Zakona o duševnem zdravju, ki bodo zagotovile visoko raven spoštovanja temeljnih pravic oseb med zdravljenjem na oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice ali obravnavo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda.**

Na vprašanje soglasja za zdravljenje, kar je bilo (tudi) tokratno priporočilo CPT, je Varuh opozoril že večkrat.



skladno z Zakonom o pacientovih pravicah in njegovim 37. členom. Ob tem naj dodamo še, da je tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi L. M. proti Sloveniji ugotovilo, da se je v primeru zdravljenja v psihiatrični bolnišnici, za katero pritožnica ni dala soglasja, posegalo v njeno pravico do spoštovanja zasebnega življenja v smislu prvega odstavka 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, in ob tem poudarilo, da je vsak poseg v zasebno življenje posameznika kršitev 8. člena, razen če je v skladu z zakonom, če sledi legitimnemu cilju ali ciljem po drugem odstavku 8. člena konvencije in je potreben v demokratični družbi. **Zato pričakujemo, da se bo ministristvo do tega vprašanja ob pripravi sprememb zakona ustrezno opredelilo in po potrebi odpravilo vse nejasnosti.**

### Uporaba posebnih varovalnih ukrepov

Po ZDZdr je posebni varovalni ukrep (PVU) nujen ukrep, ki se uporabi zaradi omogočanja zdravljenja osebe ali zaradi odprave oziroma obvladovanja nevarnega vedenja osebe, kadar je ogroženo njeno življenje ali življenje drugih, huje ogroženo njeno zdravje ali zdravje drugih ali z njim povzroča hudo premoženjsko škodo sebi ali drugim in ogrožanja ni mogoče preprečiti z drugim, blažjim ukrepom. ZDZdr določa še, da se PVU uporabljajo v oddelkih pod posebnim nadzorom in varovanih oddelkih in da sta PVU dva, in sicer telesno oviranje s pasovi in omejitev gibanja v enem prostoru.

**Pri obravnavi pobud in ob obiskih DPM na tem področju zaznavamo veliko težav, poleg tega je na to problematiko (znova) opozoril tudi CPT.** V praksi se pojavljajo tudi dileme, kdaj govorimo o PVU v skladu z ZDZdr in kdaj o le varovalnih ukrepih za bolnike. Da bi prakso na tem področju poenotili in upoštevali varstvo človekovih pravic v vseh primerih oviranja, je MZ že napovedalo, da si bo prizadevalo, da bo med spremembe in dopolnitve ZDZdr uvrščen tudi predlog, da se poleg obstoječih PVU določijo tudi varovalni ukrepi, ki niso posledica nevarnega vedenja osebe, temveč gre za posebne zahteve pri zdravstvenih ukrepih (mirovanje pri infuziji ipd.), somatska zdravstvena stanja (poškodba hrbtenice) oziroma nevarnost padca (s postelje, stola, vozička ipd.).

**Že nekaj časa opozarjamo tudi na potrebo po posodobitvi strokovnih smernic za uporabo PVU.** Zato je bilo obetajoče sporočilo Ministrstva za zdravje v oktobru 2016, ki je sporočilo, da je Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo (RSK) imenoval skupino strokovnjakov za pripravo oziroma obnovo Priporočil in smernic za uporabo PVU v psihiatriji in pojasnil, da naj bi imenovana skupina omenjena priporočila predstavila na slovenskem psihiatričnem kongresu novembra 2016, saj gre za nacionalno pomembno zadevo.

Sredi leta 2017 nas je RSK seznanil, da omenjena skupina svoje delo ravno končuje, smernice naj bi po potrditvi v omenjeni skupini sprejel RSK, nato pa naj bi bile predstavljene Združenju psihiatrov. Prejeli smo tudi zagotovilo, da nam bodo smernice po potrditvi na RSK poslani. Vendar jih do začetka leta 2018 nismo prejeli. Iz najnovejših informacij (januar 2018) pa izhaja, da je RSK vendarle že prejel posodobitev teh smernic, a je predlagal še nekatera dopolnila, ki naj bi jih skupina predložila do naslednjega sestanka RSK, tj. februarja 2018.

Primer:

#### Uporaba ukrepov telesnega oviranja pri bolnikih, ki so dali soglasje za hospitalizacijo

Pobudnica se je na Varuha obrnila v zvezi z zdravljenjem svojega brata na zaprtem oddelku Oddelka za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (OP UKC Maribor), saj sta menila, da pri njem ni bilo podlage za uporabo posebnega varovalnega ukrepa (PVU) – telesnega oviranja s pasovi. Menila sta, da se je zaradi uporabe PVU in poskusov, da bi se izvil iz fiksacijskih pasov, poškodovala leva rama.

Pri obravnavi pobud in ob obiskih DPM pri uporabi posebnih varovalnih ukrepov zaznavamo veliko težav.



Že nekaj časa opozarjamo tudi na potrebo po posodobitvi strokovnih smernic za uporabo posebnih varovalnih ukrepov.





V okviru obravnave pobude je OP UKC Maribor v obširnem odgovoru pojasnil podrobnosti obravnave brata pobudnice in razloge za uporabo PVU. Po pojasnilu OP so bili ti uvedeni zaradi zagotavljanja varnosti, tj. preprečevanja padca, ali zaradi zagotavljanja aplikacije infuzijskih terapij. Po proučitvi dokumentacije, ki nam jo je ob posredovanju odgovora na našo poizvedbo posredoval OP, Varuh v konkretnem primeru ni ugotovil nepravilnosti pri izpolnjevanju obrazcev ali vodenju evidence uporabe PVU ter obveščanju o uporabi teh. Prepričljiva so bila tudi pojasnila, s katerimi je OP zavrnil očitke pobudničinega brata, da se je njegova leva rama poškodovala ob sprejemu na oddelek pod posebnim nadzorom ali v času zdravljenja na njem. Upoštevati je bilo treba tudi, da je pobudničin brat pisno privolil v zdravljenje na oddelku pod posebnim nadzorom na OP in bi lahko to svojo privolitev tudi preklical, a tega očitno ni storil.

Smo pa OP opozorili, da je Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) v Sloveniji leta 2012 ob obisku OP UKC Maribor, po tem, ko ga je osebe tega oddelka obvestilo, da so (tudi) pri pri bolnikih, ki so dali soglasje za hospitalizacijo, (lahko) uporabljeni ukrepi telesnega oviranja, poudaril, da je treba v takšnih primerih preveriti pravni status bolnika, pri katerem se uporabijo ukrepi telesnega oviranja. Iz podatkov, s katerimi smo razpolagali, namreč ni bilo mogoče ugotoviti, ali se je tako ravnalo tudi v primeru pobudničinega brata.

V tej zvezi je OP UKC Maribor pojasnil, da uporaba PVU, kot je tudi telesno oviranje, pri bolnikih, ki so podpisali privolitev za hospitalizacijo, v večini primerov ni potrebna in je ne uporabljajo. V redkih primerih, ko je bolnikovo stanje v času sprejema, ko podpisuje privolitev, takšno, da je svojo voljo sposoben ustrezno izjaviti, se pa pozneje med hospitalizacijo pojavi stanje, ko je potrebno izvajanje PVU, potem PVU izvedejo. Gre strogo za stanja delirantnih epizod ali ob demenčnih obolenjih (pri čemer ne gre za hudo stopnjo demence in je pacient ob sprejemu sposoben privolitve; v primeru hude demence, ko ni sposoben privolitve, se tak primer javi sodišču kot sprejem proti volji) oziroma ob odvisnosti od psihoaktivnih snovi. Oboje pomeni, da se psihično stanje pacienta poslabša, po navadi takšno stanje predvsem po medikamentozni terapiji izzveni v nekaj urah, pri tem pa ne PVU ne hospitalizacija proti volji nista potrebna, vendar tudi po stališču OP UKC Maribor v teh primerih ostaja ne povsem jasno vprašanje, ali je treba zaradi nekajurne prisotnosti delirantnega stanja takšnega pacienta javiti sodišču kot sprejem proti volji po Zakonu o duševnem zdravju.

OP je v svojem odgovoru sicer pripomnil, da je pobudničin brat privolitev za hospitalizacijo na zaprtem oddelku podpisal, nekajkrat v času delirantnega stanja pa je bil pri njem izveden PVU, vendar po tem, ko se je zavedal svojega položaja, privolitve v hospitalizacijo ni preklical.

Po sporočilu OP UKC Maribor delovna skupina za spremembo Zakona o duševnem zdravju pri Ministrstvu za zdravje obravnava tudi te postopke. Ker za zdaj o tem domnevno še ni dokončnega mnenja, bomo potek obravnave te problematike spremljali še naprej. **2.3-10/2015**

### Največji predpisani odmerki zdravil

Varuh v vlogi DPM obiskuje tudi ustanove, kjer so osebe zadržane zaradi svojega duševnega stanja, torej bolezni ali motenj v duševnem razvoju. Ob tem ob pomoči zunanjega izvedenca psihiatrične stroke preverja tudi (medicinsko) terapijo posameznikov in s tem ugotavlja, ali se z njeno zlorabo morebiti ne posega v pravice posameznika.

**Varuh je v vlogi DPM ob svojih obiskih na podlagi mnenj izvedenca ugotovil, da predpisovanje psihotropnih zdravil odpira posamezna vprašanja.**



Varuh je v vlogi DPM ob svojih obiskih na podlagi mnenj izvedenca ugotovil, da predpisovanje psihotropnih zdravil odpira posamezna vprašanja.

Ob upoštevanju 9. člena ZDZdr namreč, če količina psihotropnega zdravila, ki jo posameznik prejme v določenem časovnem obdobju, presega največji predpisani odmerek, govorimo o posebnih metodah zdravljenja, ki jih je dopustno izvajati le v psihiatričnih bolnišnicah, in sicer na način in po postopkih, ki jih določa zakon. **Ob tem je posebej skrb vzbujajoče opozorilo stroke, da je termin največji predpisani odmerek ne le nejasen, temveč dejansko težko določljiv.** Nejasen toliko, da bi moral seveda zakon opredeliti največji dopustni odmerek, ki bi ga določil proizvajalec in morebiti še potrdil neki akreditirani organ, lahko tudi ministrstvo. Zakonsko opredeljeni termin je dejansko za posameznega zdravnika lahko tudi nedoločljiv, saj glede na nekatera opozorila stroke proizvajalci psihotropnih zdravil največjega predpisanega odmerka nikjer posebej ne opredeljujejo. Po informacijah, ki jih imamo, Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP), ki vodi Centralno bazo zdravil, v bazo vnaša (tudi) navodila proizvajalca in tako imenovane SmPC, iz katerih je (običajno) mogoče razbrati največje priporočene odmerke za posamezne vrste bolnikov. Vendar stroka opozarja, da se pri novoregistriranih zdravilih omenjeni dokumenti ne vnašajo in jih ni mogoče najti niti pri nekaterih starejših zdravilih. Ob navedenem vprašanju ugotavljanja meje iz 9. člena ZDZdr je treba izpostaviti **mnenje Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, da bi bilo smiselno že obstoječo bazo zdravil dopolniti ali jo razdelati po manjših bazah glede na vrste zdravil oziroma področja delovanja in vanjo vnesti tudi največje predpisane odmerke iz dovoljenj za promet s posameznim zdravilom.** Inšpektorat meni, da bi to ne samo olajšalo, temveč tudi močno pohitrilo delo tako uporabnikov oziroma predpisovalcev zdravil kot raznih nadzornikov.

Z vprašanjem glede možnih rešitev smo se obrnili na JAZMP. Ta je pojasnila postopek pridobitve dovoljenja za promet z zdravilom ter postopek izdaje takšnega dovoljenja in objave podatkov o zdravilih v centralni bazi zdravil (CBZ – [www.cbz.si](http://www.cbz.si)). Ob koncu omenjenih postopkov se odobrijo informacije o zdravilu, med katere poleg podatkov na ovojnicah spadata povzetek glavnih značilnosti zdravila in navodilo za uporabo, oba dokumenta se objavita tudi v omenjeni bazi. Ta vsebuje raznovrstne podatkov o zdravilih in informacijske rešitve v skladu z Dogovorom o posodobitvi, upravljanju, vzdrževanju in razvoju centralne baze zdravil z dne 28. 6. 2011. JAZMP pojasnjuje, da se skladno s Pravilnikom o centralni bazi zdravil za uporabo v humani medicini, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 21/17, v CBZ zagotavljajo podatki o zdravilih, kjer so med drugim navedeni tudi podatki, pomembni za razumevanje 9. člena ZDZdr. Tako 5. člen omenjenega pravilnika določa, da JAZMP posreduje tudi podatke o »definiranem dnevnem odmerku«, za zdravilo z dovoljenjem za promet pa tudi »način in režim predpisovanja in izdaje zdravila«. JAZMP in ZZS morata podatke iz CBZ na podlagi omenjenega pravilnika, ki še niso vključeni v CBZ, posredovati v 24 mesecih od njegove uveljavitve.

**V povezavi z omenjenim odgovorom JAZMP je pomemben odgovor MZ, ki smo ga prejeli 30. 12. 2016.** Iz njega izhaja, da se ministrstvo ne strinja, da je zveza »največji predpisani odmerek« tako nejasna, da lahko odmerek določi (le) posamezen zdravnik, ki predpisuje zdravilo svojemu pacientu. **Ne glede na navedeno je MZ navedlo, da bo delovna skupina za spremembo ZDZdr prisluhnila Varuhovim pomislekom in poskusila »največji predpisani odmerek« nadomestiti z določilom, ki ne bo puščalo dvomov o namenu zakonodajalca.** Glede na navedeno zagotovilo pričakujemo, da bo MZ v spremembi ZDZdr vneslo izraz, ki ga skladno z omenjenim pravilnikom vsebuje tudi CBZ. Le tako bo namreč mogoče hitro in brez zapletov ugotoviti, kdaj lahko govorimo o posebnih oblikah zdravljenja, opredeljenih v 9. členu ZDZdr.

### **Zakoniti zastopnik osebe z odvzeto poslovno sposobnostjo ne more dati privolitve za zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom**

Kadar gre za sprejem osebe, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, v oddelku pod posebnim nadzorom v nujnem primeru, je treba uporabiti določbe ZDZdr, ki urejajo postopek sprejema na zdravljenje brez privolitve v nujnih primerih (53. do 68. člen), in **zakoniti zastopnik ne more nadomestiti privolitve osebe na zdravljenje**



MZ je napovedalo, da bo delovna skupina za spremembo ZDZdr prisluhnila Varuhovim pomislekom in poskusila »največji predpisani odmerek« nadomestiti z določilom, ki ne bo puščalo dvomov o namenu zakonodajalca.

**v oddelek pod posebnim nadzorom.** Nasprotno ravnanje pomeni kršitev ZDZdr. To potrjuje tudi stališče, ki ga je v odločbi št. U-I-294/12-20 z dne 10. 6. 2015 zavzelo Ustavno sodišče Republike Slovenije, da »skrbi, ki jo po izrecni zakonski opredelitvi zakoniti zastopnik oziroma skrbnik izvršuje za osebo svojega varovanca (207. člen ZZZDR), ni mogoče razumeti tako, da obsega tudi odločanje o odvzemu njegove svobode za potrebe njegovega zdravljenja«. Vendar kot kaže primer, ki ga predstavljamo v nadaljevanju, to v praksi Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana ni bilo upoštevano.

Primer:

#### **Na zdravljenje le s soglasjem skrbnika**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki ji je popolnoma odvzeta poslovna sposobnost in je z odločbo centra za socialno delo postavljena pod skrbništvo. V svoji pobudi je izpostavila, da je bila sprejeta na zdravljenje v oddelek pod posebnim nadzorom Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana (UPK Ljubljana) le na podlagi soglasja za sprejem, ki ga je podal njen skrbnik.

Na podlagi opravljene poizvedbe je UPK Ljubljana v svojem odgovoru potrdila navedbe pobudnice, da je njen skrbnik kot zakoniti zastopnik podpisal privolitev za sprejem v oddelek pod posebnim nadzorom, saj je šlo za sprejem v nujnem primeru. Pojasnila je, da je dolžnost skrbnika pobudnice med drugim tudi, da s posebno skrbnostjo skrbi za osebnost, pravice in koristi pobudnice v smislu ureditve in spremljanja pogojev njene nastanitve v institucionalnem varstvu, zdravja in vzrokov, zaradi katerih ji je bila odvzeta poslovna sposobnost. UPK Ljubljana je izpostavila tudi, da je ob skrbnem pregledu ZDZdr mogoče ugotoviti, da je zakon pomanjkljiv glede pristojnosti skrbnika osebe, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, za primere sprejema na zdravljenje v oddelek pod posebnim nadzorom. Navedla je, da je v konkretnem primeru pobudnice uporabila 37. člen Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP), v katerem je določeno, da kadar pacient zaradi težav v duševnem zdravju ali drugega vzroka, ki vpliva na zmožnost razsojanja, ni sposoben privolitve, se sme poseg opraviti le, če to privoli zakoniti zastopnik. Ker ima pobudnica zaradi popolnega odvzema poslovne sposobnosti skrbnika, ki spremlja in skrbi za njeno zdravje, je UPK Ljubljana štela, da gre za privolitev skrbnika in s tem za nadomestno soglasje pacientke za zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom. Zaradi takšnega razumevanja vloge skrbnika osebi, ki ji je bila popolnoma odvzeta poslovna sposobnost, v nadaljevanju hospitalizacije, vse do njene premestitve na odprti oddelek, UPK Ljubljana tudi ni izvedla postopka, ki je v ZDZdr opredeljen za primer sprejema na zdravljenje brez privolitve v nujnih primerih, niti postopka za sprejem osebe v oddelek pod posebnim nadzorom brez privolitve na podlagi sklepa sodišča.

Ker pojasnilom UKP Ljubljana nismo mogli slediti, smo se obrnili na Ministrstvo za zdravje (MZ) in ga zaprosili za stališče v zvezi z izpostavljeno problematiko. To je pritrdilo Varuhovemu stališču, da bi UPK Ljubljana morala o sprejemu osebe na hospitalizacijo brez soglasja v oddelek pod posebnim nadzorom, v predpisanem roku obvestiti sodišče skladno z določbami ZDZdr. Po stališču MZ dejstvo, da gre za osebo, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost in je postavljena pod skrbništvo, ne vpliva na to obveznost psihiatrične bolnišnice, saj ZDZdr ni predvidel možnosti, da lahko zakoniti zastopnik nadomesti privolitev osebe na zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom. Po stališču MZ je ZPacP v primerjavi z ZDZdr splošni zakon, zato se uporablja subsidiarno v primerih, kadar tematika ni urejena v posebnih zakonih. V svojem odzivu se je (tudi) UPK Ljubljana strinjala z zgoraj zapisanim in sporočila, da bo do sprejema novele ZDZdr dosledno upoštevala naše stališče.

**2.3-22/2016**



UPK Ljubljana se je v svojem odzivu strinjala z našimi ugotovitvami in sporočila, da bo do sprejema novele ZDZdr dosledno upoštevala naše stališče.

## Uporaba pižam lahko krši osebno dostojanstvo pacientov v psihiatričnih bolnišnicah

Varuh je že leta 2008, v okviru izvajanja nalog in pooblastil DPM ob obisku Psihiatrične bolnišnice Begunje, ugotovil, da morajo **bolniki na oddelkih pod posebnim nadzorom nositi pižame**. Poleg tega je na tovrstnem ženskem oddelku kar nekaj bolnic izrazilo željo po svojih oblekah, predvsem nadržkih. Menile so, da v bolnišničnih pižamah delujejo neurejeno, zaradi česar jim je bilo neprijetno, še posebej pred obiskovalci. Zaposleni so na to odgovorili, da pižama pacientkam pomaga sprejeti njihovo bolezensko stanje, se z boleznijo spopasti in jo sprejeti, hkrati pa naj bi bila tudi varnostni element, saj naj bi bila verjetnost, da bi pacient v pižami pobegnil, manjša, nadržki pa naj bi bili nevarni tudi z vidika možne samomorilnosti pacientke.

S temi pojasnili se nismo strinjali. **Menili smo, da je treba v vseh fazah zdravljenja enakovredno posvečati skrb tudi krepitvi samospoštovanja bolnic oziroma bolnikov in njihovi poznejši reintegraciji v domače okolje.** To pa je v uniformiranih spalnih oblačilih težko zagotavljati. Opozorili smo, da je samomorilnost vedno mogoča, pri čemer smo izpostavili, da težko razumemo, zakaj bi bila spalna oblačila s tega vidika varnejša kot dnevna. Če bi bolnica nameravala narediti samomor, bi namreč namesto na primer nadržka lahko uporabila tudi rjuho, brisačo ali pas bolnišnične halje. **Menili smo tudi, da razlog begosumnosti ne upravičuje uporabe spalnih oblačil namesto običajnih dnevnih.** Verjetnost pobega z oddelka pod posebnim nadzorom bi morala biti ob dobro izdelanih in strogo spoštovanih varnostnih standardih minimalna.

Ker je bolnišnica v svojem odzivu poudarila, da bi se morala o tem vprašanju izraziti stroka, smo se obrnili na **Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo pri Ministrstvu za zdravje (RSK)** in prosili za njihovo mnenje o tem vprašanju. Izpostavili smo, da je Varuh ob obiskih psihiatričnih bolnišnic ugotovil različno prakso glede zahteve po nošenju bolnišničnih oblačil na oddelkih pod posebnim nadzorom. Ob tem smo opozorili, da je tudi CPT v svojem poročilu o obisku Oddelka za psihiatrijo Splošne bolnišnice Maribor leta 2001 v zvezi z nošnjo pižam v dnevnem času opozoril, da **celodnevno nošenje pižame ne prispeva h krepitvi osebne identitete in samospoštovanja**. CPT je zato priporočil, da se bolnikom, ki niso tako hudo bolni ali vezani na posteljo, omogoči nošenje lastnih dnevniških oblačil in se jih po potrebi k temu spodbuja oziroma se jim zagotavljajo neuniformirana bolnišnična oblačila.

**Tudi RSK je v svojem odgovoru 5. 6. 2009 poudaril, da se strinja, da je oblačilo, ki ga nosijo osebe, ki so hospitalizirane na varovanih oddelkih psihiatričnih bolnišnic, izjemno pomembno tudi za njihovo samopodobo in osebno dostojanstvo. Nošnjo osebnih oblačil je zato tudi na teh oddelkih spodbudil in jo argumentiral s strokovnimi in humanističnimi dejavniki, razen v zelo izjemnih primerih, ko to otežkočajo ali celo onemogočajo posebnosti telesnega zdravstvenega stanja bolnika oziroma potrebe po medicinskih intervencijah. Nošnjo osebnih oblačil je spodbujal tudi pri osebju na psihiatričnih oddelkih.**

Kljub temu je DPM na oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic še naprej opazal različno prakso omogočanja nošnje dnevniških oblačil. Med tem, ko so nekatere bolnišnice ne le spodbujale dnevna oblačila, temveč jih pacientom tudi zagotavljale (npr. Univerzitetna psihiatrična klinika v Ljubljani tudi na tovrstnih oddelkih – z izjemo gerontopsihiatričnih – pacientom nudi trenirke, v katere so oblečeni v dnevnem času), so druge ne glede na ponavljajoča se priporočila DPM in že omenjeno mnenje RSK vztrajale pri zahtevi po nošnji pižam. Tako smo na primeru leta 2016 ob obisku Psihiatrične bolnišnice Idrija v oddelkih pod posebnim nadzorom opazili različno prakso nošenja dnevniških oblačil pri pacientih. Večina pacientov v gerontopsihiatričnem oddelku je bila v spalnih oblačilih oziroma bolniškem perilu (pižamah), dva pacienta pa sta bila v spalnih oblačilih tudi v oddelku S3, večina pacientk tudi na oddelku S2. Sogovorniki so kot enega izmed pomembnih razlogov za uporabo spalnih oblačil izpostavili tudi dejstvo, da so v primeru odhoda pacienta v mesto hitro obveščeni, da se tam sprehaja eden od njihovih. Na oddelkih S2 in

Opozorili smo, da je v uniformiranih spalnih oblačilih težko zagotavljati krepitev samospoštovanja bolnic in bolnikov.



Tudi CPT je priporočil, da se bolnikom, ki niso tako hudo bolni ali vezani na posteljo, omogoči nošenje lastnih dnevniških oblačil in se jih k temu spodbuja oziroma se jim omogočijo neuniformirana bolnišnična oblačila.



S3 so glede oblačil povedali, da imajo interni dogovor, da prve tri dni pacientu ne dovolijo uporabe civilnih oblačil, saj bi ti lahko to zlorabili in pobegnili.

**DPM je ob tem znova ponovil, da izkušnje kažejo, da obvezna praksa nošenja bolniškega perila ne prispeva h krepitvi osebne identitete pacienta in njegove samozavesti.** Individualizacija oblačenja v oddelkih pod posebnim nadzorom lahko pomeni pomemben del terapevtskega procesa. Ob tem smo znova spomnili na stališče RSK že iz leta 2009. Opozorili smo **na nedopustno prakso internega dogovora o nošenju bolnišničnih oblačil v prvih dneh bivanja v bolnišnici z namenom preprečevanja izhodov, še posebej pri pacientih, ki so na oddelkih pod posebnim nadzorom z lastnim soglasjem, in predlagal, naj Psihiatrična bolnišnica Idrija čim bolj paciente seznanja z možnostjo nošenja lastnih, dnevnik oblačil in jih pri tem spodbuja, razen tedaj, ko to otežuje ali celo onemogočajo posebnosti zdravstvenega stanja posameznega pacienta.**

Bolnišnica je v zvezi s tem priporočilom med drugim sporočila, da bo še naprej vztrajala pri rednih dogovorih v zdravstvenem timu glede nošenja dnevnik oblačil pacientov ob upoštevanju krepitve osebne integritete, samozavesti in dostojanstva pacienta ter upoštevanju opisanih specifičnih meril, da bi se zmanjšal delež pacientov v bolniški obleki.

Na podlagi tega in podobnih priporočil ob obiskih nekaterih drugih psihiatričnih bolnišnic se je Ministrstvo za zdravje znova obrnilo na RSK in opozorilo, da se še vedno ni v celoti uveljavila strokovna usmeritev RSK glede (neprimernosti) nošnje pižam tudi v dnevnem času iz leta 2009. Na tej podlagi je **RSK 13. 2. 2017 (znova) sprejel sklep glede nošnje pižam, ki ga je ministrstvo poslalo vsem psihiatričnim bolnišnicam v Sloveniji. Sklep navaja, da RSK znova spodbuja nošnjo osebnih oblačil za paciente vseh oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic, vključno z enoto za forenzično psihiatrijo, razen v izjemnih primerih, ko gre za nalezljive somatske težave in bolezni, medicinske intervencije in posebna stanja in za geriatrične bolnike na tovrstnih oddelkih, ki potrebujejo dodatno zdravstveno nego in so prizadeti zaradi bolezni (demenca, inkontinenca, infekcije, bolnišnične okužbe in podobno). Hkrati RSK meni, da naj bi tudi zdravstveno osebje za zaščito lastne integritete in telesnega zdravja v takšnih primerih nosilo zaščitna oblačila. Vsi pacienti, ki se gibajo po dvoriščih in na izhodih, naj bi po priporočilu nosili svoja oblačila. To glede na mnenje RSK velja za zdravstveno osebje in bolnike odprtih oddelkov, razen v izjemnih primerih (somatske zdravstvene indikacije).**

RSK je kot najvišji strokovni organ v Republiki Sloveniji na tem področju tako potrdil mnenje, ki ga že več let ponavlja ob obiskih nekaterih psihiatričnih bolnišnic tudi DPM. Ob tem ne gre prezreti, da je mnenje DPM skladno s standardi CPT, ki opozarja, da praksa obveznega oblačenja pacientov v pižame ali spalne halje ne doprinese h krepitvi osebne identitete in samozavesti pacienta; individualizacija oblačenja bi morala tudi sicer tvoriti del terapevtskega procesa.

**Varuh je uspel z ustavno pritožbo glede neprostovoljnega zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici**

Na strani 106 oziroma 362 Letnega poročila za leto 2015 in strani 26 Letnega poročila za leto 2016 smo poročali o tem, da se je **Varuh v eni izmed obravnavanih zadev odločil vložiti na Ustavno sodišče RS ustavno pritožbo.** Šlo je za neprostovoljno zadržanje osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici. V zvezi s tem je Varuh zavzel stališče, da so bile osebi s sklepom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. II Ips 117/2015 z dne 21. 5. 2015, v zvezi s sklepom Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cp 738/2015 z dne 18. 3. 2015, v zvezi s sklepom Okrajnega sodišča v Ljubljani, opr. št. Pr 157/2015 z dne 5. 3. 2015, kršene pravice iz 21., 22., 23. in 34. člena v zvezi z 19. členom Ustave RS oziroma da je sodna oblast zavzela stališča, ki so bila v nasprotju z navedenimi človekovimi pravicami.



Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo pri Ministrstvu za zdravje je 13. 2. 2017 (znova) sprejel sklep glede nošnje pižam, ki ga je ministrstvo poslalo vsem psihiatričnim bolnišnicam v Sloveniji.



Varuh je doslej vložil tri ustavne pritožbe in tokrat z ustavno pritožbo prvič uspel.



**Ustavno sodišče RS je o ustavni pritožbi odločilo z odločbo z dne 19. 10. 2017, številka Up-563/15. Soglasno je odločilo, da sta bili z zgoraj že navedenimi sklepi vseh treh sodišč kršeni pravica do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena in pravica do varstva osebnosti in dostojanstva v postopku iz prvega odstavka 21. člena Ustave RS.**

Odločba Ustavnega sodišča RS je objavljena tako na njegovih spletnih straneh (27. 11. 2017) kot v Uradnem listu RS (št. 67/2017 z dne 29. 11. 2017, stran 9332), v podatkovnih zbirkah na spletni strani slovenskega sodstva pa sta prosto dostopna tudi zgoraj že navedeni sklep drugostopenjskega in sklep najvišjega sodišča v državi. Zato v nadaljevanju predstavljamo le najpomembnejše vidike zadeve.

Vse skupaj se je začelo, ko se je na Varuha obrnila ena izmed odvetniških pisarn v Ljubljani, odvetnika iz katere je Okrajno sodišče v Ljubljani po uradni dolžnosti postavilo v okviru postopka za sprejem osebe v oddelek pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice (in ki je po odločitvi prvo- in drugostopenjskega sodišča vložil tudi revizijo, o kateri je nato Vrhovno sodišče RS odločilo z zgoraj navedenim sklepom). V svoji pobudi Varuhu je omenjena odvetniška pisarna navedla, da njihova stranka *»nima nikogar drugega, ki bi branil njene pravice«*, ter zaprosila, da Varuh zadevo temeljito prouči in v imenu njihove stranke vloži ustavno pritožbo, češ da *»je to edini način za učinkovito zaščito pravic«*, ki so ji *»bile v zadnjih mesecih sistematično kršene«*. **Po proučitvi zadeve smo zavzeli stališče, da je bilo z odločitvami zgoraj navedenih treh sodišč kršenih več določb glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustave RS**, obenem pa se še ni iztekel rok, v katerem se je po zakonu še mogoče pritožiti na Ustavno sodišče RS. Ko nam je bilo (zadnji dan) predloženo tudi soglasje v zadevi prizadetega, da lahko Varuh vloži ustavno pritožbo (drugi odstavek 52. člena ZUstS), smo jo tudi vložili, in to zoper vse zgoraj že navedene tri sodne odločitve (in ne le zoper sklep Vrhovnega sodišča RS, kot je predlagala omenjena odvetniška pisarna). Posebej želimo izpostaviti tudi, da je bilo iz nam predložene dokumentacije razbrati tudi pohvale vreden angažma po uradni dolžnosti postavljenega odvetnika omenjene odvetniške pisarne glede njegovih prizadevanj za zaščito pravic osebe pred rednimi sodišči – Varuh je namreč doslej že zaznaval tudi skrb vzbujajočo pasivnost postavljenih odvetnikov v tovrstnih postopkih (glej na primer stran 40 Letnega poročila za leto 2004).

Oseba v času, ko je Varuh vložil ustavno pritožbo, ni bila več proti svoji volji zadržana v psihiatrični bolnišnici, zato smo predlagali, naj Ustavno sodišče RS sprejme ugotovitveno odločbo, s katero se le ugotovi, ali so bile res kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, zadeva pa se ne vrne v novo odločanje, saj v času odločanja Ustavnega sodišča RS izpodbijani posamični akt(i) tako in tako ne velja(jo) več in posega v pravico do osebne svobode ni več. Čeprav se z ugotovitveno odločbo ustavnosodne ravni torej ne prepreči poseg v posameznikove pravice in svoboščine, vendarle ostaja pomembna zaradi sporočilne vrednosti. Zadevna ugotovitvena odločba se zdaj lahko uporabi predvsem kot referenca za morebitne prihodnje podobne primere pred rednimi sodišči, ko bodo ta odločala o zadržanih oseb v psihiatričnih bolnišnicah.

**Tudi Ustavno sodišče RS je prepoznalo, da je pred rednimi sodišči v konkretnem primeru nastal nevzdržen procesni položaj.** Sodstvo je namreč izdalo dva sklepa, ki sta oba tudi postala pravnomočna, z vsakim od njiju pa je bilo različno odločeno o obstoju zakonskih pogojev za zadržanje osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici. Oba postopka, v vsakem od katerih je bil izdan eden od omenjenih dveh sklepov, sta pod procesnim vodstvom dveh sodnikov potekala pred Okrajnim sodiščem v Ljubljani, pri tem je bil v enem postopku odrejen sprejem osebe na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico za čas dveh mesecev (ki je stekel v prejetem tozadevnem predlogu), v drugem postopku (ki je stekel po uradni dolžnosti) pa je bilo sklenjeno, da se osebo iz psihiatrične bolnišnice odpusti. Po vloženi pritožbi sta nato s sklepom dveh pritožbenih senatov Višjega sodišča v Ljubljani oba prvostopenjska sklepa tudi postala pravnomočna istega dne, en pritožbeni senat je potrdil odločitev sodišča prve stopnje o sprejemu osebe na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico, drug pritožbeni senat pa je potrdil odločitev sodišča prve stopnje, da se isto osebo odpusti

Ustavno sodišče RS je soglasno odločilo, da sta bili s sklepi treh sodišč kršeni pravica do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena in pravica do varstva osebnosti in dostojanstva v postopku iz prvega odstavka 21. člena Ustave RS.





Nevzdržnosti procesnega položaja v obravnavanem primeru ni odpravilo niti Vrhovno sodišče Republike Slovenije, posledica česar je bila neučinkovitost sodnega nadzora glede zakonitosti zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici.

Varuh se zavzema za izboljšanje pogojev v domovih za starejše, še posebej v varovanih oddelkih za osebe z demenco.



iz psihiatrične bolnišnice. Sodišče prve stopnje zadev ni združilo, čeprav je vedelo za obstoj obeh, poleg tega je sodišče druge stopnje nadaljevalo odločanje, čeprav je vedelo za dva vzporedna postopka. **Nevzdržnosti procesnega položaja ni odpravilo niti Vrhovno sodišče Republike Slovenije, posledica pa je bila neučinkovitost sodnega nadzora glede zakonitosti zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici.** Ustavno sodišče RS je zato ugotovilo kršitev pravic nasprotnega udeleženca iz prvega odstavka 19. člena in prvega odstavka 21. člena Ustave RS.

### Standardi in normativi socialnovarstvenih storitev

Pri obravnavi pobud, ki se nanašajo na osebe v socialnovarstvenih zavodih, Varuh velikokrat naleti **na nezadovoljstvo z veljavnimi standardi in normativi socialnovarstvenih storitev, predvsem s kadrovskimi normativi teh storitev.** Pobudnica, katere mama je v varovanem oddelku doma za starejše, je Varuhu tako na primer na podlagi lastnih izkušenj in opažanj pri obravnavi dementnih stanovalcev doma za starejše podala pobudo za takojšnjo spremembo standardov in normativov socialnovarstvenih storitev za varovane oddelke.

Ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v tej zvezi na eno izmed poslanskih vprašanj leta 2017 že odgovorila, da se je MDDSZ na področju institucionalnega varstva starejših že pred leti začelo ukvarjati z razvojem konceptov dela, ki so prilagojeni osebam z demenco. Sodobni koncepti dela naj bi bolj upoštevali načela individualnosti, normalizacije in potreb posameznega stanovalca. Leta 2011 so bile tako pripravljene Usmeritve za delo z osebami z demenco v institucionalnem varstvu starejših (dopolnjene leta 2013).

Ministrica je še pojasnila, da se domovi za starejše za izbiro možnih konceptov dela z osebami z demenco odločajo glede na svoje prostorske in kadrovske možnosti ter da lahko domovi, ki imajo po kadrovskem normativu vse zaposlene in imajo delo ustrezno organizirano, uspešno in kakovostno izvajajo storitev institucionalnega varstva tudi za osebe z demenco. Številni domovi naj bi se za okrepitev aktivnosti in prisotnosti večjega števila kadra zaposlili tudi pripravnike, za različne oblike družabništva pa tudi osebe v programih javnih del in prostovoljce.

Ministrica se zaveda, da morajo zakonodajo še bolj prilagoditi razvoju novih konceptov dela z osebami z demenco in pri tem upoštevati zvišanje kadrovskega normativa. Hkrati je opozorila, da vsako zvišanje kadrovskega normativa vpliva na višino zneska, ki ga za oskrbni dan plačuje uporabnik, svojci ali lokalna skupnost. Na obravnavo oseb z demenco naj bi vplival tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi, ki daje po besedah ministrice v fazi njegove priprave obravnavi demence veliko pozornost.

V Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Poročilo o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma v letu 2016 z dne 27. 7. 2017 pa je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v zvezi ugotovitvami državnega preventivnega mehanizma ob obiskih domov za starejše in posebnih socialnovarstvenih zavodov, ki se nanašajo na nizke kadrovske normative oziroma še posebej na premalo osebja ob vikendih, pojasnilo, da se zavedajo, da **so standardi in normativi socialnovarstvenih storitev potrebni prenove.** To naj bi bila tudi ena od prednostnih nalog ministrstva do konca leta 2017. Ministrstvo je pojasnilo, da je bila ustanovljena delovna skupina za pripravo osnutka Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev ter da se načrtuje, da bo delovna skupina jeseni 2017 nadaljevala svoje delo, v predloge sprememb in dopolnitev standardov in normativov socialnovarstvenih storitev pa naj bi bili vključeni tudi predlogi državnega preventivnega mehanizma. To je vsekakor spodbudna novica, uresničitev napovedi ministrstva pa bomo vsekakor natančno spremljali.



MDDSZ je napovedalo prenovo standardov in normativov socialnovarstvenih storitev.

## Spodbudno o predvidenih spremembah in dopolnitvah Usmeritev za delo z osebami z demenco

MDDSZ je že pred nekaj leti za področje institucionalnega varstva starejših sprejelo **Usmeritve za delo z osebami z demenco**. Namen usmeritev je pomoč domovom za starejše pri zagotavljanju primerljive obravnave oseb z demenco. MDDSZ ugotavlja, da se z razvojem konceptov dela z osebami z demenco, spremljanjem vprašanj in dilem domov za starejše pri izvajanju oskrbe ter na podlagi Varuhovih ugotovitev in Socialne inšpekcije vsakih nekaj let pojavi potreba po dopolnitvi usmeritev. **Ministrstvo je tako že oblikovalo delovno skupino, ki je pregledala najpogostejša vprašanja, ugotovitve in priporočila na tem področju (zlasti tista, ki jih podaja Varuh v vlogi državnega preventivnega mehanizma) ter pripravila predloge in priloge k usmeritvam.** Te so bile na sestanku 16. 11. 2017 predstavljene članom razširjene delovne skupine za demenco. O predvidenih rešitvah sta se razvili tudi koristna izmenjava stališč in pogledov ter razprava, ki je izpostavila posamezne primere pomanjkljivosti in predvsem dobrih praks. Ob tem Varuh z zadovoljstvom ugotavlja, da predvidene spremembe in dopolnitve usmeritev sledijo njegovim priporočilom in priporočilom državnega preventivnega mehanizma iz poročil o obiskih posameznih domov za starejše. Gre zlasti za vprašanja omejevanja svobode gibanja zunaj varovanih oddelkov, sprejem na varovani oddelek, uporabo posebnih in drugih varovalnih ukrepov, uporabo terapije po potrebi in druge problematike, povezane predvsem z izvajanjem Zakona o duševnem zdravju. Ministrstvo v dogovoru s Skupnostjo socialnih zavodov načrtuje, da bo predloge za dopolnitev predstavilo tudi na srečanju direktorjev domov za starejše, podrobneje pa zaposlenim na izobraževanjih in strokovnih srečanjih.



MDDSZ je napovedalo spremembe in dopolnitve usmeritev za delo z osebami z demenco in da bo pri tem upoštevalo tudi naša priporočila.

## Število prostih mest na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov javno dostopno na spletu

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je na svojih spletnih straneh aprila 2017 objavilo podatke o varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, zmogljivosti teh oddelkov in takratnem številu prostih mest na varovanih oddelkih. **S tem je MDDSZ pristopilo k izvajanju enega izmed predlogov za izboljšanje postopka sprejema oseb z duševno motnjo na varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov po Zakonu o duševnem zdravju (ZDZdr), ki so bili sprejeti na posvetu *Dnevi duševnega zdravja* 8. in 9. septembra 2016 v Portorožu.**

MDDSZ je na spletnih straneh najprej objavilo (le) podatke o varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, ki so skladno s Pravilnikom o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva ter centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije (Pravilnik) že pridobili verifikacijo, ne pa tudi na vse druge varovane oddelke, ki jim je (bil) na podlagi prvega odstavka 13. člena Pravilnika priznan status varovanega oddelka, tj. na vse varovane oddelke, v katerih se je ob uveljavitvi Pravilnika že izvajalo varovanje oseb s težavami v duševnem zdravju, oseb z več motnjami oziroma oseb, ki so zaradi upada kognitivnih funkcij potrebovale delno ali popolno pomoč in nadzor.

**Varuh je menil, da so takšni javno dostopni podatki, katerih namen je (predvsem) seznanitev pristojnih organov, ki odločajo o namestitvah na navedene oddelke na podlagi ZDZdr oziroma drugih, ki jih zanima stanje prostih mest v varovanih oddelkih, nepopolni in zavajajoči, saj ne prikazujejo dejanskega stanja glede prostih zmogljivosti varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov v Sloveniji.**

Do preteka prehodnega obdobja iz prvega odstavka 13. člena Pravilnika je namreč status vseh varovanih oddelkov – vsaj kar zadeva nameščanje po ZDZdr – enakovreden. Takšnemu stališču sledi tudi izvajanje ZDZdr, saj sodišča nameščajo osebe z duševno motnjo tako v verificirane varovane oddelke kot v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov, ki (še) niso verificirani. Varuh je zato presodil, da je smiselno, da so na spletnih straneh objavljeni podatki za vse varovane oddelke, in MDDSZ pozval k ustrezni dopolnitvi objavljenih podatkov.



MDDSZ je z objavo podatkov o varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, zmogljivosti teh oddelkov in številu prostih mest na varovanih oddelkih pristopilo k izvedbi enega izmed predlogov za izboljšanje postopka sprejema oseb z duševno motnjo na varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov po ZDZdr.



19. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti poskrbi za sprotno objavo podatkov o številu prostih mest na vseh (verificiranih in neverificiranih) varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.

MDDSZ se je hitro odzvalo in aprila 2017 dopolnilo bazo podatkov na spletnih straneh s seznamom (vseh) neverificiranih oddelkov in prostih zmogljivostih na teh oddelkih. Ministrstvo je Varuha hkrati obvestilo, da bo ažurnost podatkov o prostih mestih na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov zagotovilo v drugi polovici leta 2017.

Varuh pristop k izvedbi enega izmed prvih predlogov s posveta *Dnevi duševnega zdravja* pozdravlja. Vendar hkrati opozarja, da lahko k smotrnosti sodnih postopkov po ZDZdr in s tem k učinkovitemu varstvu pravic oseb z duševno motnjo pripomorejo le ažurni podatki. Zato pričakuje, da bo MDDSZ čim prej uresničilo zavezo in sproti objavljalo podatke o številu prostih mest na vseh (verificiranih in neverificiranih) varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.

### Problematično zagotavljanje varnosti z najeto varnostno službo

Socialnovarstveni zavod Hrastovec (SVZ Hrastovec) nas je 29. 7. 2016 seznanil z začetkom zagotavljanja varnosti na varovanih oddelkih zavoda z varnostno službo iz Maribora. Pojasnil je, da bodo varnostniki te varnostne službe varnost stanovalcev in zaposlenih zagotavljali od 1. 8. 2016 24 ur na dan. Razlog za to je bil, kot je navedel zavod, v čedalje večjih težavah pri zagotavljanju varnosti stanovalcem na varovanih oddelkih. Pozneje je pojasnil, da so naloge varnostnikov vezane predvsem na nudenje podpore stanovalcem in delavcem v primeru večjih incidentov (pretepi, napadi stanovalcev in delavcev, povzročanje materialne škode in podobno), varnostnik naj bi posredoval le po odločitvi odgovornega delavca na oddelku, ob tem naj bi ravnal po njegovih navodilih. Varnostniki naj bi pri varovanju lahko uporabili le fizično silo, ne pa drugih pripomočkov. Zavod nas je 11. 11. 2016 seznanil s podaljšanjem fizičnega varovanja na varovanem oddelku SVZ Hrastovec in razširitvi varovanja z 12 na 24 ur.

V posredovanju pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) smo izpostavili, da Varuh vsekakor razume potrebo, da se na vseh oddelkih socialnovarstvenega zavoda, še posebej pa nedvomno na varovanih, zagotovi ustrezna varnost stanovalcev, zaposlenih in materialnih dobrin. **Vendar se nam je zastavilo vprašanje ustreznosti zagotavljanja varnosti z najeto varnostno službo. Od omenjenega socialnovarstvenega zavoda namreč nismo prejeli nobenih zagotovil, da so se varnostniki, ki izvajajo delo na podlagi sklenjene pogodbe, morda kakor koli dodatno usposobili za delo z osebami s težavami v duševnem zdravju in duševnem razvoju.** Zato smo opozorili, naj Pravilnik o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva ter centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije v 9. členu izrecno določa, da mora osebje, ki izvaja socialno oskrbo, obvladati tehnična znanja in praktične veščine s področij nevarnega vedenja, njegovih vzrokov, oblik in posledic, poznati strokovna priporočila za uporabo posebnega varovalnega ukrepa (PVU) ter biti usposobljeno za pristop in pogovor z osebo. Tako se nam je postavilo vprašanje, ali so varnostniki, ki takšnega izobraževanja najverjetneje niso opravili, sploh lahko tisti, ki naj zagotavljajo na primeren način varnost na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, zlasti pa sodelujejo pri izvajanju PVU. Zagotovilo, da bodo varnostniki delovali vedno po odločitvah in navodilih odgovornega delavca na oddelku, nas namreč ni prepričalo, poleg tega to ne more biti dovolj za njihove postopke v razmerju do posameznih stanovalcev (posebnih) socialnovarstvenih zavodov.

Iz odgovora ministrstva je bilo razvidno, da je ministrstvo s pristopom k zagotavljanju varnosti na varovanih oddelkih SVZ Hrastovec seznanjeno. Varovanje z varnostno službo v institucionalnem varstvu naj tudi za ministrstvo ne bi bila idealna rešitev. Ministrstvo se je zavedalo, da to ne sme postati dolgoročna rešitev. Vseeno je menilo, da je bila to v danih razmerah nujnost, saj je bil SVZ Hrastovec po njegovi ugotovitvi kritično omejen s prostorskimi zmogljivostmi. Ministrstvo je ob tem poudarilo, da na prenapolnjenost varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov vpliva tudi to, da je Slovenija ena izmed redkih držav članic Evropske unije, ki nima urejenega področja specializirane celostne obravnave oseb, ki so zaradi posledic

Od socialnovarstvenega zavoda, ki se je odločil varnost zagotavljati z najeto varnostno službo, nismo prejeli nobenih zagotovil, da so se varnostniki, ki izvajajo delo na podlagi sklenjene pogodbe, morda kakor koli dodatno usposobili za delo z osebami s težavami v duševnem zdravju in duševnem razvoju.



duševne bolezni oziroma najhujših oblik motenj v duševnem zdravju, povezanimi z avto- ali heteroagresivnim vedenjem, tako nevarni sebi in/ali drugim, da se zaradi izjemnih vedenjskih posebnosti ne zmorejo vključiti v skupnost. Gre za osebe po končanem varnostnem ukrepu obveznega psihiatričnega zdravljenja v enoti za forenzično psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor, osebe po prestani kazni zapora, bolnike, ki so končali zdravljenje na oddelkih pod posebnim nadzorom v psihiatričnih bolnicah, ter nekatere stanovalce varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov. Spomnilo je, da je bila poleti 2015 vzpostavljena medresorska delovna skupina, ki išče ustrezne rešitve za namestitve teh oseb – ne le v smislu sprememb zakonodaje, temveč tudi s praktičnimi predlogi rešitev. Ministrstvo pričakuje, da bodo z njihovo izvedbo odpravili dosedanje pomanjkljivosti in nepravilnosti v sistemu obravnave oseb z najzahtevnejšimi težavami v duševnem zdravju, ki zaradi motenj življenjsko ogrožajo sebe ali druge: osebe, ki se zdravijo v enoti za forenzično psihiatrijo v okviru Oddelka za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor, v zaporih, osebe po končanem zdravljenju v oddelkih pod posebnim nadzorom v psihiatričnih bolnicah in stanovalci, ki so na podlagi sklepa sodišča nameščeni v varovane oddelke posebnih socialnovarstvenih zavodov.

Ministrstvo je ob tem navedlo še, da se strinja z Varuhovim pogledom, da bi bilo treba, da bi se varnostniki, ki izvajajo neposredne naloge varovanja, dodatno usposobili za delo z osebami s težavami v duševnem zdravju in duševnem razvoju. Poudarilo je, da je zato na SVZ Hrastovec naslovilo dopis s prošnjo za poročilo, kako zagotavlja izobraževanje za varnostnike. Ministrstvu se namreč zdi ključno, da varnostniki pridobijo potrebna znanja, kako ravnati v situacijah, v katerih so udeleženi stanovalci SVZ Hrastovec, še posebej pri izvajanju posebnih varovalnih ukrepov.

Pozneje nas je MDDSZ seznanilo še z odgovorom SVZ Hrastovec, iz katerega je razvidno dodatno delo zavoda z varnostniki, z namenom ustreznega odnosa do stanovalcev zavoda, zlasti glede na njihovo ranljivost in specifične potrebe. Zavod je pojasnil še, da z vodstvom varnostne službe redno sodeluje in na sestankih opozarja na pomanjkljivosti. **Iz dopisa pa ni bilo razvidno, da bi bili varnostniki deležni dodatnega izobraževanja in usposabljanja za to občutljivo delo.**

Varuh je poudaril, da se zaveda težavnega položaja socialnovarstvenih zavodov, ki se tudi zaradi prezasedenosti varovanih oddelkov srečujejo z razmerami in konfliktnimi odnosi med stanovalci, ki jih v preteklosti očitno ni bilo veliko. Ti odnosi so (lahko) tudi takšni, da pripeljejo do napetosti, nasilnega ravnanja in nevarnih položajev. Hkrati je že večkrat pripomnil, da je vsekakor naloga vseh socialnovarstvenih zavodov, da zagotavljajo varnost stanovalcev na teh oddelkih in zaposlenih, ki so zaradi povečanega števila in težavnejše strukture duševnih motenj bolj obremenjeni.

**Vendar meni, da zagotavljanje varovanja z zasebno varnostno službo, še posebej če je varnostnik stalno na oddelku, ni primerno.** Da je mogoče vprašanje varnosti reševati tudi drugače, kažejo izkušnje posameznih socialnovarstvenih zavodov, ki ustrezno stopnjo varovanja zagotavljajo brez najemanja varnostnikov, ki za delo s takšnimi stanovalci (če nič drugega) niso niti ustrezno izobraženi in usposobljeni. MDDSZ je predlagalo, da bi zavodi izvedli nekakšno izobraževanje varnostnikov, ki izvajajo nadzor na varovanih oddelkih. Vendar se Varuhu tovrstno izobraževanje (na stroške zavoda) zdi vprašljivo, saj varnostniki ne bodo zaposleni v zavodu, niti to ni rešitev težav na tem področju. Obenem je mogoče, da bo moral zavod v (bližnji) prihodnosti varnostno službo na primer zaradi zahtev predpisov, ki urejajo javno naročanje, celo zamenjati in varnostnike drugega ponudnika (znova) izobraževati. V tej povezavi Varuh močno pogreša večjo podporo, ki bi jo zavodom lahko dalo MDDSZ, in sploh večjo učinkovitost tega ministrstva pri odpravljanju razlogov, ki so pripeljali do položajev, ki očitno zahtevajo povečano stopnjo varovanja. Čeprav je težava s prezasedenostjo varovanih oddelkov ministrstvu znana že dlje časa, še vedno ni mogoče opaziti konkretnih sprememb, ki bi težave odpravile in položaj (posebnih) socialnovarstvenih zavodov olajšale. **Poleg tega je Varuha začudilo, da ministrstvo (sicer kot skrajni ukrep, pa vendarle) podpira najem varnostne službe.** Prej bi pričakoval, da bi poskušalo samo s prenovitvijo kadrovskih normativov za socialnovarstvene zavode (na takšno potrebo ti opozarjajo že dlje časa in, kot navajajo, brezuspešno) zagotoviti dovolj (ustrezno usposobljenega) osebja na varovanih

Tudi MDDSZ ugotavlja, da je Slovenija ena izmed redkih držav članic Evropske unije, ki nima urejenega področja specializirane celostne obravnave oseb, ki so zaradi posledic duševne bolezni oziroma najhujših oblik motenj v duševnem zdravju, povezanih z avto- ali heteroagresivnim vedenjem, tako nevarni sebi in/ali drugim, da se zaradi izjemnih vedenjskih posebnosti ne zmorejo vključiti v skupnost.





oddelkih tudi v primeru (začasne) prezasedenosti in težav zaradi nekompatibilnosti stanovalcev. Morebiti bi bilo tudi smiselno razmisliti o možnosti, da se s kadrovskimi normativi zavodom, ki to potrebujejo, omogoči zaposlitev oseb, ki bi bile namenjene (tudi) zagotavljanju varnosti na varovanih oddelkih. Oseba, zaposlena v zavodu in z ustrezno izobrazbo, bi lahko s stalnim izobraževanjem še nadgrajevala svoja znanja in tako omogočala najkakovostnejšo skrb za varnost stanovalcev in zaposlenih, tudi skladno z vsemi strokovnimi standardi. Varuh je poudaril, da bo v veliki večini primerov še vedno mogoče neprimerno boljši učinek, umiritev stanovalca in razmer na oddelku doseči s poznavanjem in izvajanjem tehnik za umirjanje, kot pa le z uporabo sile. Ob tem je poudaril, da bo v primeru (zunanje) varnostne službe, ob varnostnikih brez ustrezne izobrazbe in izkušenj, vendarle mogoča le sila.

**Varuh je ob tem predlagal, naj SVZ Hrastovec ob celoviti pomoči pristojnega ministrstva začne aktivno iskati možne rešitve, ki bi omogočile drugačno obliko varovanja stanovalcev na varovanih oddelkih, in jih v najkrajšem možnem času tudi najde.**

Na navedeno se je 24. 5. 2017 SVZ Hrastovec znova odzval s pojasnilom, da na težave glede zagotavljanja varnosti na varovanih oddelkih že dlje časa opozarja tako MDDSZ kot Varuha, Socialno inšpekcijo in druge institucije. Kljub temu se praksa doslej še ni spremenila, niti se ni pristopilo k spremembi ZDZdr oziroma zagotovitvi zadostnega števila prostih mest na varovanih oddelkih. Zavod je znova navedel zahtevno stanje na varovanih oddelkih, ki se dogaja zaradi vedno novih namestitvev na varovane oddelke na podlagi sklepov sodišča o zadržanju in posledično tudi prekoračitve kapacitete oddelkov. Ko je zavod prisiljen v takšne sprejeme, je postavljen v položaj, ko se ne more ustrezno strokovno odzvati ter zagotavljati dostojnih pogojev bivanja in spoštovanja človekovih pravic. Ob tem obstaja tudi trend sprejemanja (mlajših) stanovalcev z dvojnimi diagnozami, ki potrebujejo dodatno strukturiran pristop, ki so bili v preteklosti že deležni obravnave pravosodnih organov, so kazensko odgovarjali in bi morali zanje zagotoviti posebej strukturirano in nadzorovano okolje.



Na podlagi Varuhovih pomislekov je zavod pristopil k iskanju rešitev glede drugačne oblike zagotavljanja varnosti stanovalcem in delavcem na varovanih oddelkih.

Vse navedeno in stiske zaposlenih so pripevale k temu, da se je zavod odločil za sklenitev pogodbe z varnostno službo, ki bi zagotovila neke vrste pomoč pri varovanju. **Na podlagi Varuhovih pomislekov pa je zavod takoj pristopil k iskanju rešitev glede drugačne oblike zagotavljanja varnosti stanovalcem in delavcem na varovanih oddelkih.** Zavod je tako videl rešitev v zaposlitvi dodatnega kadra (najmanj pet delavcev) in stalni prisotnosti strokovnega delavca na varovanem oddelku. Zavod je bil ob tem prepričan, da bodo lahko z dodatno zaposlenimi delavci nudili vso potrebno varnost stanovalcem na varovanem oddelku, kjer je trenutno varnostna služba.



Konec leta 2017 je SVZ sporočil, da mu je uspelo izvesti dodatne zaposlitve in da bodo zato lahko prekinili sodelovanje z varnostno službo.

Dne 27. 6. 2017 smo prejeli dopis MDDSZ s sporočilom, da so se 21. 6. 2017 sestali s SVZ Hrastovec, da z vidika zagotavljanja varnosti proučijo možnosti glede dodatnih zaposlitev na njihovih varovanih oddelkih (kot nadomestno rešitev za varnostno službo). Na sestanku so se dogovorili, da bodo v SVZ Hrastovec čim prej začeli postopek zaposlitve dodatnih petih oseb na varovanih oddelkih (bolničar in varuh). Ko bodo zaposlitve izvedene, se bo tudi končalo varovanje varnostne službe na varovanih oddelkih. Konec leta 2017 je SVZ sporočil še, da mu je uspelo izvesti dodatne zaposlitve in da bodo zato lahko prekinili sodelovanje z varnostno službo.

### **Pozivi za pravočasno in celostno obravnavo otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju**

Otroci in mladostniki s težavami v duševnem zdravju so bili osrednja tema drugih Dnevov duševnega zdravja. Dnevi so lani zaživel na Varuhovo pobudo v upanju, da postanejo tradicionalni. Tudi tokrat jih je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje, pri njihovi izvedbi pa so sodelovali še Varuh, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje ter Skupnost centrov za socialno delo Slovenije.

**Srečanje se je končalo s številnimi sklepnimi ugotovitvami.** Med njimi velja znova poudariti:

- potrebo po tesnejšem povezovanju služb na področju izvajanja ZDZdr;
- potrebo po ciljno usmerjenih usposabljanjih o ZDZdr (tudi odvetnikov) oziroma specializaciji;
- potrebo po pravočasni, celoviti in poglobljeni diagnostiki težav otrok in mladostnikov ob boljši dostopnosti pedopsihiatrov na območju celotne države;
- zagotovitev pravočasne obravnave in pomoči (tudi staršem);
- potrebo po ustreznih institucijah za obravnavo teh otrok in njihovo namestitev, če je to potrebno.

Te in vse druge sklepne ugotovitve srečanja in več kot pričakovana udeležba vseh deležnikov na tem področju so znova potrdile potrebo po vsakoletni organizaciji tovrstnih srečanj. Zato Varuh pričakuje, da bodo srečanja postala stalnica. Vse pristojne pa spodbuja, naj koristnim predlogom, kako izboljšati stanje na tem področju, prislusnejo in jih tudi uresničijo.

Otroci in mladostniki s težavami v duševnem zdravju so bili osrednja tema drugih Dnevo duševnega zdravja.



### 2.3.7 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

Na tem področju v letu 2017 nismo prejeli nobene pobude, smo pa nekaj **vzgojnih zavodov in zavodov za usposabljanje obiskali v okviru izvajanja pooblastil in nalog državnega preventivnega mehanizma** (več o tem v posebnem poročilu). Posamezne teme s tega področja smo obravnavali tudi neposredno v pogovoru z ministrico in drugimi predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ).

S **priporočilom št. 22 (2016)** je Varuh priporočal, naj MIZŠ čim prej opravi celovito analizo dosedanjega dela z otroki in mladoletniki, evalvacijo pilotnih projektov in vizijo za v prihodnje ter prenovo vzgojnega programa in potrebne sistemske spremembe. **Priporočilo je v fazi uresničevanja.** MIZŠ je namreč sporočilo, da je v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 razpisalo projekt Celostna obravnava otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih (projekt se je začel izvajati 1. 9. 2017). S projektom se bodo v Sloveniji preizkusile nove metode in oblike dela, ki bodo po eni strani zagotavljale čimprejšnjo vrnitev otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami iz institucije v domače okolje, v samostojno življenje ali, če to zaradi raznih družinskih razmer ali otrokovih oziroma mladostnikovih težav ni mogoče, namestitev v eno izmed stanovanjskih skupin, ki delujejo v okviru vzgojnega zavoda, vendar kot samostojna stanovanjska enota na drugi lokaciji. Po drugi strani bodo vzgojni zavodi spodbujeni k preventivnemu delovanju, da bi bilo namestitev v prihodnje čim manj.

Po sporočilu MIZŠ trenutno v vzgojnih zavodih z otroki in mladostniki delajo po enem vzgojnem programu, nabor različnih oblik dela pa se bo skozi aktivnosti javnega razpisa razširil v delovanje specializiranih stanovanjskih skupin, v katerih bodo razvili različne oblike dela, primerne posamezniku, da iz vzgojne skupine otrok ali mladostnik preide na primer v stanovanjsko skupino, iz stanovanjske skupine v specializirano stanovanjsko skupino, v mladinsko stanovanje ali v domače okolje oziroma na trg dela, v samostojno življenje.

Razpis je bil v letu 2017 končan. **MIZŠ je napovedalo še, da se bodo po evalvaciji projekta lotili posodobitve Vzgojnega programa in pripravili potrebne sistemske rešitve.** Seznanjeni smo, da so bili v okviru projekta vzpostavljeni strokovni centri, ki so (vsaj nekateri) že začeli delovati in zagotavljajo timsko sodelovanje različnih sistemov pomoči pri obravnavi posameznega otroka ali mladostnika. V pomoč so tudi javnim vrtcem in šolam, družinam in strokovnim delavcem, zagotavljajo tudi mobilno specialpedagoško pomoč, intenzivno obravnavo in pomoč pri prehodu v samostojno življenje posameznega mladostnika.



Naše priporočilo je v fazi uresničevanja. MIZŠ je napovedalo še, da se bodo po evalvaciji projekta lotili posodobitve Vzgojnega programa in pripravili potrebne sistemske rešitve.



**20. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport po evalvaciji projekta Celostne obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih čim prej pripravi posodobitve vzgojnega programa in pripravi potrebne sistemske rešitve.**



Novo upanje za spremembe na tem področju vzbujata ustanovitev medresorske delovne skupine za spremljanje dela vzgojnih zavodov.



Varuh pozdravlja izdajo soglasja MIZŠ za širitev posebnih terapevtskih skupin v Vzgojnem zavodu Planina in pridobitev desetih stanovanj, ki odpirajo vrata najtežavnejšim otrokom in mladostnikom s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ki potrebujejo intenzivno obravnavo ter se nato postopno vključujejo in vračajo v matične vzgojne skupine.

**Novo upanje za spremembe na tem tako neurejenem področju vzbujata sklep, sprejet na sestanku predstavnikov več resorjev 2. 8. 2017, da se ustanovi medresorska delovna skupina za spremljanje dela vzgojnih zavodov** (medresorska delovna skupina).

Naloge medresorske delovne skupine so:

- pregled normativne ureditve delovanja vzgojnih zavodov;
- opredelitev težav pri delovanju vzgojnih zavodov z vidika posameznih resorjev;
- določitev in uskladitev pristojnosti posameznih resorjev;
- predlog enotne normativne ureditve.

Mandat medresorske delovne skupine traja do izvedbe vseh nalog, vendar največ do 31. 12. 2018, zato spodbujamo, naj čim prej začne delovati.

Varuh znova **pozdravlja tudi izdajo soglasja MIZŠ za širitev posebnih terapevtskih skupin v Vzgojnem zavodu Planina**, ki sprejema mlade s čustvenimi in vedenjskimi motnjami in duševnimi boleznimi in ki deluje po pedagoško zdravstvenem modelu intenzivne obravnave otrok in mladostnikov. Pozdravljamo tudi **pridobitev desetih stanovanj**, ki jih je odstopilo Ministrstvo za obrambo in odpirajo vrata najtežavnejšim otrokom in mladostnikom s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ki potrebujejo intenzivno obravnavo ter se nato postopno vključujejo in vračajo v matične vzgojne skupine.

Ne nazadnje je spodbudno tudi, da je bila rdeča nit tradicionalnih Dnevo duševnega zdravja 2017 namenjena problematiki otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju. Pridružujemo se mnenju Ministrstva za zdravje, da imajo tovrstna posvetovanja velik pomen, saj **brez sodelovanja pristojnih ministrstev in izvajalcev s področja zdravstvenega in socialnega varstva ter drugih deležnikov ni mogoče učinkovito izboljšati varstva človekovih pravic pri izvajanju Zakona o duševnem zdravju**.

Ob obiskih v vzgojnih zavodih smo zaznali in v poročilih izpostavili probleme, s katerimi se vzgojni zavodi srečujejo pri opravljanju svojega poslanstva, ter se seznanili s težavami v zavodih v smislu njihove nemoči in brezizhodnosti položaja, v katerem se praktično vsakodnevno znajdejo vzgojitelji pri svojem delu s čedalje zahtevnejšo populacijo. MIZŠ po vsakem obisku zavoda pošljemo tudi poročilo s priporočili in predlogi za izboljšanje stanja. **Problemi, ki obstajajo že več let, očitno zdaj preraščajo v situacijo, ki tudi zaradi obstoječih družbenih razmer postaja težko obvladljiva za vse pristojne državne institucije in organe in presegajo pristojnosti le izobraževalnega resorja**. Navajamo le nekaj najpomembnejših priporočil in predlogov ter drugih ugotovitev, za katere pričakujemo, da bodo tudi predmet obravnave na medresorski delovni skupini za spremljanje dela vzgojnih zavodov:

- zaradi vseh posebnosti življenja in dela v zavodih za mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami naj MIZŠ prouči možnost posebnega zakona ali vsaj samostojnih določb v okviru veljavne zakonodaje, ki bi posebej urejale področje organiziranosti in delovanja omenjenih zavodov;
- mladostnike se izredno odpušča, kljub odločbam centrov za socialno delo in sodišč, ne da bi bila zagotovljena ustrezna namestitvev kje drugje;
- MIZŠ naj prouči možnosti za jasnejšo opredelitev dolžnosti staršev, katerih otroci/mladostniki so vključeni v vzgojne zavode in ki so ohranili roditeljsko pravico;
- proučijo naj se možnosti, da bi bili mladostniki s prestopniško preteklostjo, ki jim je po sklepu sodišča izrečen vzgojni ukrep oddaje v zavod, ločeni od tistih, ki so v zavode vključeni zaradi družinske, učne in vzgojne problematike;
- proučiti je treba ustreznost obstoječega vzgojnega programa za otroke/mladostnike z izrečenim vzgojnim ukrepom;
- delo z otroki/mladostniki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v stanovanjskih skupinah je po našem mnenju primernejša organizacijska oblika od klasičnega modela;
- smiselno je redno organiziranje izvajanja izobraževanja za pridobitev dodatne socialnopedagoške dokvalifikacije, saj to odpira možnosti zaposlitve v vzgojnih

- zavodih tudi diplomantom drugih smeri izobrazbe, ne le socialnim pedagogom, kar je po našem mnenju pozitivno;
- preveriti je treba ustreznost zdaj zahtevane izobrazbe za vzgojno delo z otroki/mladostniki, ki so vključeni v zavode po sklepih sodišč (mladostniki s prestopniško preteklostjo), in jo po potrebi dopolniti z novimi ustreznimi znanji;
- posodobitev vzgojnega programa je nujna, primerna pa bi bila tudi dopolnitev z vsebinami in metodami dela za mladostnike z izrečenim vzgojnim ukrepom;
- na področju nadzorstva nad izvajanjem vzgojnega programa, ki ga predpisuje ZIKS-1, so pomanjkljivosti, saj je težava v razmejitvi pristojnosti različnih resornih inšpekcij štirih ministrstev;
- nujna je vzpostavitev enotnih pravnih podlag za delovanje vseh vzgojnih zavodov ter za področje nadzora in s tem pristojnosti inšpekcij;
- z različnimi strokami bi bilo smiselno pri prenovi vzgojnega programa poskušati razmejiti doktrine socialnopedagoške, zdravstvene, socialne in penološke stroke;
- smiselno bi bilo sprotno javno objavljane prostih zmogljivosti v zavodih na spletni strani posameznega zavoda;
- skoraj nobenega napredka ni na področju obravnav mladostnikov s psihiatričnimi težavami in zelo agresivnim vedenjem, za katere ni ustrezno poskrbljeno, saj hospitalizacija na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic med odrasle paciente zanje ni primerna rešitev;
- tudi sicer pogrešamo konstruktivnejše in učinkovitejše sodelovanje z zdravstvenimi službami, zlasti kadar mladostniki zlorabljajo droge in alkohol;

MIZŠ naj v čim krajšem času poišče najustreznejše rešitve in ukrepe zoper stanje, v katerem so se znašli vzgojni zavodi in mladinski domovi v Sloveniji zaradi posameznih otrok/mladostnikov s hudimi težavami v duševnem zdravju ter pridruženim nasilnim in hetero agresivnim vedenjem. Prav ti otroci/mladostniki prepogosto popolnoma ohromijo normalno dinamiko zavodskega življenja. Pri tem velja posebej poudariti, da je treba zagotoviti pogoje za optimalen razvoj otrok/mladostnikov, ki že tako prihajajo v zavode z velikimi primanjkljaji in so še posebej ranljivi;

Varuh daje pobudo, da se v Sloveniji intenzivneje promovirajo vikend rejništvo in druge oblike oskrbe v skupnosti in pomoči družini, da bi lahko zagotovili dovolj mest za otroke/mladostnike, ki to obliko potrebujejo.

MIZŠ se je na poročila o obiskih vzgojnih zavodov in na priporočila DPM doslej (bolj ali manj) tudi odzvalo. Iz odgovorov pristojnih izhaja pripravljenost, da organiziranje in delovanje uredijo v ustreznih zakonskih določbah. **Vprašanje pa je, kdaj se bo to dejansko uresničilo, saj so predlogi taki, da bi morala država temeljito poseči tako v mrežo zavodov kot v vsebine študijskega programa socialne pedagogike, kar pa je odvisno od pripravljenosti vseh vpletenih za sodelovanje ter iskanje časa in problemom primernejših rešitev od sedanjih.**

### Problematika mladoletnikov, ki so na begu

Že nekajkrat smo opozorili na **problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode**. Postopek za mladoletnike, ki jim je izrečen vzgojni ukrep, za te primere jasno določa Navodilo o obveščanju v primerih pobegov mladoletnikov ali njihovem izogibanju izvrševanju vzgojnega ukrepa, ki ga je izdal minister za notranje zadeve, v soglasju z ministrom za delo, družino in socialne zadeve na podlagi 171. člena ZIKS-1. **Neurejeno pa je ravnanje pristojnih organov v primeru drugih mladoletnikov, če so ti na begu, oziroma njihovo vračanje v vzgojne zavode.** Že leta 2015 je Ministrstvo za notranje zadeve pripravilo osnutek novega navodila o izvajanju postopkov z mladoletnimi osebami pri izvajanju vzgojnih in varovalnih ukrepov, kar smo kot začetni korak, namenjen ureditvi stanja na tem področju, pozdravili, hkrati pa opozorili, da je potrebna pravna (zakonska) podlaga za izdajo navodila na vseh področjih, ki jih ZIKS-1 ne zajema.

Že nekajkrat smo opozorili na problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode.



Ko smo leta 2017 na izpostavljeno problematiko znova opozorili, je **MIZŠ sporočilo, da je predlog spremembe pravilnika za otroke s posebnimi potrebami v postopku**



**21.**  
**Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport celostno uredi problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode.**

**sprejema.** V odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2016 smo zasledili tudi informacijo, da je pri MIZŠ delovala posebna delovna skupina, ki je proučevala možnosti ureditve opisane tematike; ugotovitve so bile predstavljene ministrom in državnim sekretarjem, ki naj bi sklenili, da bo MIZŠ pripravilo ustrezno dopolnitev šolske zakonodaje (pravna podlaga za vlaganje zahtev za asistenco policije), in sicer dopolnila v zvezi z varnostnim osebjem in nočnim dežurstvom vzgojiteljev ter sodelovanje policije, ki bi v okviru policijske akademije za vzgojitelje teh zavodov izvedla usposabljanje iz borilnih veščin.

Na zaprosilo za dodatne informacije o tem, ali se glede te problematike poleg sprejetja sprememb pravilnika načrtujejo tudi dopolnitve zakonodaje in če se, katere so to, ter v kateri fazi je ta postopek, je MIZŠ informacijo, da je pri njem delovala posebna medresorska delovna skupina, ki je proučevala možnost ureditve problematike vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojni zavod, potrdila kot točno. Sporočilo je, da je delovna skupina popisala stanje, zakonske podlage in predlagala možne rešitve, na skupnem sestanku državnih sekretarjev vseh resorjev pa je bilo **dogovorjeno, da MIZŠ strokovnim delavcem omogoči stanje stalne pripravljenosti v primeru bega mladoletnika.**

Spremembe pravilnika, ki ureja normative in standarde za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami, so po sporočilu MIZŠ že pripravljene in so v postopku sprejema, in sicer v fazi usklajevanja s SVIZ. Težava so finančne posledice, ki jih prinaša sprejetje pravilnika, zato ni moglo napovedati, kdaj bo pravilnik lahko sprejet.

## 2.3.8 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

### Splošne ugotovitve



Načrtovano prenovo moškega oddelka Centra za tujce podpiramo, saj gre za izboljšanje bivalnih razmer tujcev in napredek na področju zagotavljanja varnosti nastanjenih tujcev.

Na tem podpodročju obravnavamo tiste morebitne pritožbe tujcev, ki so povezane z **omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti**. O drugih pobudah tujcev (torej tistimi, ki se ne nanašajo na omejitve gibanja ali odvzem prostosti) tudi tokrat pišemo v poglavju o upravnih zadevah – državljanstvo in tujci, o obisku DPM v Centru za tujce pa v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM. Posamezno problematiko s tega področja smo obravnavali s predstavniki civilne družbe (nevladnih organizacij) in svetovalci za begunce, ki so močno vpeti v delo z begunci ali migranti, ter s predstavniki MNZ ali Policije. Ti so nas podrobneje seznanili z **načrtovano prenovo moškega oddelka Centra za tujce**. Načrtovane spremembe podpiramo, saj gre za izboljšanje bivalnih razmer tujcev in napredek na področju zagotavljanja varnosti nastanjenih tujcev. Z načrtovano prenovo, pri kateri se upoštevajo dobre prakse drugih držav, se uresničujejo tudi nekatera naša priporočila, doslej podana pri izvajanju nalog in pooblastil DPM.

Pri odrejanju in trajanju omejitev osebne svobode ne gre prezreti zahtev po izjemnosti teh ukrepov, ki še zlasti v primeru omejitev gibanja ali odvzema prostosti tujcem kot posebej ranljive in nemočne skupine terjajo posebno hitro delo vseh organov, saj sme takšen odvzem prostosti trajati le najkrajši potreben čas in le v posebej utemeljenih primerih. Na posamezne vidike te problematike (na primer na problematično nastanjanje mladoletnih oseb v center za tujce) smo že opozorili.

**Svetovalci za begunce pa izpostavljajo še nekatere druge vidike, ki so povezani z omejitvami gibanja zaradi vračanja po Dublinski uredbi pristojni državi.** V ospredju opozoril nekaterih svetovalcev za begunce je počasnost ukrepanja v postopkih po Dublinski uredbi, pri katerih je prosilec za mednarodno zaščito hkrati odvzeta tudi prostost ali omejeno gibanje. Druge zadeve so še maksimalni rok za omejitve gibanja v postopkih po Dublinski uredbi, vprašanje izjemne begosumnosti in vprašanje pomanjkanja alternativ omejitvi gibanja, ob tem je ZMZ-1 prosilec za mednarodno zaščito odzvel pravico do pritožbe zoper odločitve na prvi stopnji. Obravnavo teh vprašanj in problematike nadzora upravnega sodišča nad omejitvami

Svetovalci za begunce izpostavljajo vidike problematike, ki so povezani z omejitvami gibanja zaradi t. i. dublinskega vračanja pristojni državi.





gibanja oziroma odvzema prostosti tujcem v letu 2017 še niso končali, zato o tem še ne moremo poročati.

**CPT** je ob obisku v Sloveniji v začetku leta 2017 **obiskal tudi** Center za tujce ter v svojem poročilu podal tudi nekatere pripombe in priporočila, ki jih je naša država zavezana upoštevati in odpraviti vse ugotovljene pomanjkljivosti, kar bomo vsekakor spremljali.

Na tem področju smo v letu 2017 v obravnavo **prejeli le dve pobudi, eno pa smo začeli sami kot širše vprašanje**, pomembno za varstvo človekovih pravic in svoboščin in pravno varnost. Nanaša se na obisk Azilnega doma 15. 12. 2017, ko je bilo v njegovem sprejemnem oddelku pet tujcev, in sicer štirje od 13. 12. 2017 od 20.50, eden pa od 14. 12. 2017 od 21.37. Po informacijah, ki smo jih pridobili, so osebe v sprejemnem oddelku ves čas do zdravniškega pregleda oziroma podaje vloge za mednarodno zaščito zaklenjene, brez možnosti izhoda. Tujcem v tem času niso zagotovljeni niti bivanje na svežem zraku, vključitev v športne ali druge aktivnosti niti medsebojno druženje. **Čeprav so ti tujci v pogojih dejanskega (de facto) odvzema prostosti, jim ni izdana nobena odločba o razlogih za odvzem prostosti.**

Ugotovili smo, da so tujci v sprejemnem oddelku Azilnega doma v pogojih de facto odvzema prostosti in brez izdane odločbe o razlogih za odvzem prostosti.



Ustava RS (19. člen) določa, da ima vsakdo pravico do osebne svobode. Nikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, pa mora biti v maternem jeziku ali v jeziku, ki ga razume, takoj obveščen o razlogih za odvzem prostosti. V čim krajšem času mu mora biti tudi pisno sporočeno, zakaj mu je bila prostost odvzeta. Takoj mora biti poučen o tem, da ni dolžan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti njegove bližnje. **Od MNZ smo terjali pojasnitev statusa tujcev v sprejemnem delu Azilnega doma do njihove namestitve oziroma podaje vloge za mednarodno zaščito, zlasti pa pojasnitev pravne podlage, na podlagi katere temelji njihov odvzem prostosti.** Zanima nas tudi, kdo je odgovoren za njihovo oskrbo in zagotovitev pravic, ki jim grede glede na njihov status ves čas od prihoda v Azilni dom. Odziva MNZ v času priprave tega zapisa še nismo prejeli, zato o teh ugotovitvah in morebitnih drugih ukrepih še ne moremo poročati.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 23 (2016)** je Varuh priporočal, naj Vlada RS po opravljeni evalvaciji projekta čim prej pripravi sistemsko rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnikov brez spremstva v naši državi. Vlada RS je na svoji seji 27. 7. 2017 opravila evalvacijo pilotnega projekta namestitve mladoletnikov brez spremstva v dijaška domova Nova Gorica in Postojna ter projekt prepoznala kot primer dobre prakse. **Odločila je tudi, da se do vzpostavitve ustrezne systemske rešitve projekt nastanitve mladoletnikov brez spremstva nadaljuje v Dijaškem domu Postojna.** Očitno v praksi na tem področju še vedno nastajajo težave. Na to opozarja tudi poziv nevladnih organizacij k odpravi omejitev gibanja migrantskih otrok, ki so ga te ob svetovnem dnevu otrokovih pravic naslovile na ministrico za notranje zadeve. **Nevladne organizacije so opozorile, da je pridržanje otrok groba kršitev otrokovih pravic in nikoli ni v največjo otrokovo korist.**

To problematiko obravnava tudi Varuh. V tej zvezi je MNZ že pojasnilo, da projekt nastanitve mladoletnih tujcev brez spremstva v Dijaškem domu v Postojni vodi in koordinira Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (Urad), s katerim je imel Center za tujce 6. 10. 2017 delovno srečanje, na katerem so se med drugim pogovarjali tudi o možnostih nastanitve mladoletnikov brez spremstva v Dijaškem domu v Postojni. Vodstvo Urada je vodstvo Centra za tujce seznanilo, da še ni končnega dogovora o načinu sprejemanja mladoletnih tujcev brez spremstva, da pa nemoteno poteka nastanitev mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito. Policija v poskusnem obdobju delovanja projekta niti pozneje ni neposredno nastanila nobenega mladoletnega tujca brez spremstva v enega od dijaških domov v Novi Gorici ali Postojni. V postopke, ki jih vodi policija, z mladoletnimi

tujci brez spremstva so vključeni strokovni delavci centrov za socialno delo (CSD) in v nadaljevanju skrbniki za poseben primer, ki se glede na možnosti odločajo v najboljšo korist mladoletnega tujca. Glede dela z mladoletnimi tujci brez spremstva se policija aktivno vključuje in sodeluje pri iskanju najboljših rešitev. CSD Koper je 12. 10. 2017 v Ilirski Bistrici organiziral strokovno srečanje na temo Mladoletni tujci brez spremstva, ki so se ga poleg predstavnikov CSD Koper, Postojna, Cerknica in Ilirska Bistrica udeležili tudi predstavniki Policije. Center za tujce je 16. 11. 2017 gostil strokovno srečanje predstavnikov interventnih služb pri CSD Krško, tem pa so se v nadaljevanju priključile strokovne delavke iz interventne službe iz Kopra in Postojne. Namen obeh strokovnih srečanj sta bila izmenjava izkušenj in dobrih praks ter predvsem iskanje najboljših koristi za mladoletne tujce brez spremstva. **Ugotovljeno je bilo tudi, da v praksi ni mogoče neposredno s terena, po končanem policijskem postopku, nastaniti mladoletnega tujca v Dijaški dom Postojna.** Policija tudi ni prejela še nobenega uradnega obvestila ali informacije o dejanskih možnostih in načinu nastanitve mladoletnih tujcev brez spremstva zunaj Centra za tujce. To pa ne pomeni, da skrbniki za posebni primer ne iščejo možnosti nastanitve zunaj centra.

Stališče in predlog strokovnih delavk CSD, ki neposredno delajo z mladoletnimi tujci brez spremstva, sta, naj se ohrani način dela, ki je zapisan v Protokolu o sodelovanju med Skupnostjo CSD in policijo. S tem se mladoletnemu tujcu brez spremstva v prvih urah in dnevih zagotovita maksimalna zdravstvena in psihosocialna oskrba, nastani se jih v varno okolje, kjer se skrbniki za poseben primer lahko takoj vključijo v postopek in najdejo najboljšo korist za mladoletnega tujca.

Ta problematika je bila tudi vsebina našega **obiska v vlogi DPM v Centru za tujce** decembra 2017. Zato smo v okviru tega obiska pripravili tudi **posebna priporočila za izboljšanje stanja**, za katera pričakujemo, da jih bodo naslovniki obravnavali in jih tudi uresničili.

### Novela Zakona o obrambi

V postopku priprave novele Zakona o obrambi (ZObr) smo pozdravili spremembe in dopolnitve zakonske ureditve, ki **jasneje in določeneje urejajo izjemna pooblastila vojske pri varovanju državne meje**. Menili pa smo (ob upoštevanju naših ugotovitev v vloženi zahtevi za presojo ustavnosti), da bi bilo mogoče (in tudi treba) zakonsko ureditev v tem delu še izboljšati. Opozorili smo tudi, da predlog zakona določa, da lahko izjemna pooblastila izvajajo pripadniki Slovenske vojske, ne da bi bila ta kakor koli dodatno določena (omejena). Hkrati tudi niso določeni pogoji za pripadnike vojske, ki smejo izvajati ta pooblastila, in pod katerimi pogoji (na primer z dodatnim izobraževanjem in usposabljanjem o izvajanju teh pooblastil in podobno, kot je to na primer določeno za uslužbenca Obveščevalno-varnostne službe ali pripadnike Vojaške policije).

Varuh je že večkrat poudaril, da je pomembno, da imajo organi, ki lahko pri izvajanju svojih pooblastil posežejo v pravice in svoboščine posameznikov, izoblikovane notranje pritožbene poti. **Tako smo kot spodbudno šteli, da predlog zakona predvideva (notranjo) pritožbeno pot za posameznika, ki meni, da so mu bile pri izvajanju pooblastil in nalog kršene človekove pravice, še posebej pa smo kot spodbudno ocenili predlagano ureditev, da se v komisijo za reševanje pritožb vključi tudi predstavnik javnosti.** Pripomnili smo tudi, da je ob upoštevanju ureditve pritožbenega postopka zoper policiste (136. člen in naslednji Zakona o nalogah in pooblastilih policije) predlagana ureditev verjetno podnormirana, to pa lahko v praksi prinaša težave pri njeni uporabi.

Menili smo še, da bi bilo treba, da se pri opredelitvi pravic in pooblastil vojaške policije poudari, da se smejo ta pooblastila izvajati le v razmerju do vojaških oseb. Poleg tega smo predložili tudi pripombe glede pooblastila, da sme vojaška policija pridržati vojaško osebo, ki pod vplivom alkohola ali psihotropnih snovi moti javni red in mir ali vojaško disciplino do streljanja, vendar ne dlje kot 24 ur.




Spodbudno je, da predlog novele ZObr predvideva (notranjo) pritožbeno pot za posameznika, ki meni, da so mu bile pri izvajanju pooblastil in nalog kršene človekove pravice, še posebej pa smo kot spodbudno ocenili predlagano ureditev, da se v komisijo za reševanje pritožb vključi tudi predstavnik javnosti.

## Novela Zakona o nadzoru državne meje (ZNDM-2B)

Leta 2017 je bila pripravljena tudi **novela Zakona o nadzoru državne meje (ZNDM-2B)**. Na področju, ki ga ureja ta zakon, ne obravnavamo veliko pobud, kar je bil tudi razlog, da pripomb z vidika doseganje obravnave pobud pri Varuhu s tega področja nismo mogli podati. Pozdravili pa smo **prizadevanja za jasnejšo in specifično določeno zakonsko podlago za uporabo nabora tehničnih sredstev za identifikacijo oseb, vozil in predmetov**. Pri tem smo pogrešali, da posredovano gradivo predlaganih sprememb in dopolnitev ZNDM ni vsebovalo informacij, ali je bila v tem delu opravljena presoja vplivov na zasebnost, upravičena nujnost, primernost in učinkovitost ter sorazmernost novih pooblastil oz. uporabe tehničnih sredstev. To bi sploh omogočalo javno razpravo ter pravočasno predvidevanje tveganja in varovalk za morebitne neupravičene posege v človekove pravice v smislu smernic Informacijskega pooblaščenca. Pri teh spremembah namreč le sklicevanje na zagotovitev boljšega delovanja policije na področju varovanje države meje ne more zadostovati, če ni bila opravljena tudi presoja vplivov na zasebnost na podlagi predstavljene metodologije v izpostavljenih smernicah.

Poleg nekaterih drugih pripomb smo opozorili tudi na **problematično nižanje standardov za uporabo nekaterih policijskih pooblastil**. Pozdravili pa smo namen **jasne opredelitve pravic zadržane osebe**. Ker gre v primeru zadržanja za odvzem prostosti, smo menili, da bi bilo prav, da bi zakon pravice zadržane osebe vezal na pravice pridržane osebe, kot jih že določa ZNPPol. Temu je MNZ kot pripravljavec novele zakona tudi sledil, saj se po spremembi 32. člena ZNDM ta zdaj glasi: **»Zadržana oseba ima pravice pridržanih oseb, določene v zakonu, ki ureja naloge in pooblastila policije.«**

Pri pripravi novele ZNDM-2B smo pozdravili namen jasne opredelitve pravic zadržane osebe.



### 2.3.9 Pregled aktivnosti

- 10. 3. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalka Varuha Ana Polutnik sta se udeležila **sestanka medresorske skupine** na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve ter enake možnosti (MDDSZ) **na temo neprostopoljnih namestitvev oseb z duševno motnjo v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov (SVZ)** na podlagi določb Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr). Sestanka, ki je bil namenjen pregledu napredka na tem področju, so se poleg predstavnikov MDDSZ udeležili tudi predstavniki nekaterih SVZ, Skupnosti socialnovarstvenih zavodov Slovenije, Ministrstva za zdravje, Ministrstva za pravosodje in Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij.
- 27. 3. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih, tudi vodja državnega preventivnega mehanizma (DPM), in Miha Horvat ter svetovalci Varuha in člani DPM Robert Gačnik, mag. Jure Markič in Lili Jazbec ter predstavniki nevladnih organizacij, ki z Varuhom delujejo v okviru DPM, so v prostorih Varuha **sprejeli delegacijo** Evropskega odbora za preprečevanje mučenja ter nehumanega in poniževalnega ravnanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)), ki je v Sloveniji opravljala redni pregled v okviru svojih pristojnosti.
- 28. 3. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat in član DPM Robert Gačnik, spec., sta se v prostorih Ministrstva za pravosodje **sestala z drugim delom delegacije CPT**, ki je v Sloveniji opravljala redni pregled v okviru svojih pristojnosti.
- 7. 4. 2017** Varuhinja in svetovalac Varuha Robert Gačnik, spec., sta se na Brdu pri Kranju udeležila **slavesnosti ob dnevu Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij**. Ob tej priložnosti je minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič podelil priznanja najzaslužnejšim delavcem na področju izvrševanja kazenskih sankcij.
- 12. 4. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalac Varuha Robert Gačnik, spec., sta v Gotenici **novosprejetim pravosodnim policistom predstavila Varuha** človekovih pravic RS in vlogo DPM.
- 10. 5. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik, spec., in mag. Uroš Kovačič so **na obisk sprejeli vodjo Centra za tujce** mag. Jožeta Konca. Ta jih je podrobneje seznanil z načrtovano prenovo moškega oddelka Centra za tujce. Varuh je načrtovano prenovo podprl, saj gre po njegovi presoji za izboljšanje bivalnih razmer tujcev in napredek na področju zagotavljanja varnosti nastanjenih tujcev. Z načrtovano prenovo, pri kateri se upoštevajo dobre prakse drugih držav, se uresničujejo tudi nekatera naša priporočila v vlogi DPM.

**15. 5. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je s sodelavci v prostorih Varuha človekovih pravic RS na delovnem sestanku **srečal z direktorjem socialne inšpekcije Petrom Stefanoskim**. Poleg njega so se srečanja udeležile tudi glavna inšpektorica Inšpektorata RS za delo Nataša Trček in socialni inšpektorici Tatjana Arnšek in Sendi Murgel. Številčno ekipo svetovalk in svetovalca Varuha je poleg namestnika vodila direktorica strokovne službe Martina Ocepek. Govorili so tudi o tem, da Varuh kot državni preventivni mehanizem opravlja nadzor nad domovi za starejše v delu, kjer so nameščene osebe, ki imajo omejeno možnost gibanja, predvsem dementni. Pri svojih nadzorih ugotavlja, da nekateri domovi, čeprav nimajo varovanih oddelkov, uporabljajo posebne varovalne ukrepe (PVU), čeprav jih Zakon o duševnem zdravju dovoli samo v varovanih oddelkih. Pozornost so posvetili tudi nezadovoljstvu pobudnikov z oskrbo v domovih za starejše, tudi z vidika (ne)ustreznosti kadrovskih normativov, in se dotaknili problematike zavračanja sprejemov oseb z bolnišničnimi okužbami v domove za starejše.

**1. 6. 2017** Varuhinja je v Narodnem domu Celje v uvodu nagovorila udeležence dvostranske konference Slovenija - Norveška z naslovom **Razvoj storitev s skupnosti za obvladovanje demence 2014 2020**, ki jo je pripravil Zavod za raziskave izobraževanje in trajnostni razvoj Celje. Konference so se udeležili tudi svetovalci Varuha mag. Jure Markič, Ingrid Russi Zagožen in Ana Polutnik.

**7. in 8. 6. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik, spec., in Andreja Srebotnik so se v Mariboru udeležili **18. dnevov varstvoslovja 2017**, ki jih je pripravila Fakulteta za varnostne vede. Na dogodku je sodelovalo 240 znanstvenikov in strokovnjakov iz državnih institucij, gospodarstva, lokalnih skupnosti in civilne družbe. V enajstih tematskih sekcijah in na sedmih okroglih mizah je več kot sto govorcev predstavilo obsežen nabor vprašanj nacionalnovarnostnega sistema, kazenskega pravosodja in drugih področij varstvoslovnega raziskovanja. Pozornost so namenili tudi vprašanjem vzrokov, posledic in pristopov k reševanju migracijske problematike, sodelovanja Slovenije v mednarodnih mirovniških operacijah, dilemah in izzivih pri vzpostavljanju probacijske službe, nevarnih delovnih mest in poklicnih tveganj v policiji in zdravstvu ter aktualnim vprašanjem na področjih informacijske varnosti, policijskega dela v skupnosti, kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti.

**8. 6. 2017** Zaposleni pri Varuhu so se v prostorih Varuha udeležili izobraževanja o demenci, saj bo Varuh človekovih pravic postal prva demenci prijazna točka.

**26. 6. 2017** Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih in svetovalca Varuha so se v prostorih Varuha **srečali z Boštjanom Šeficem**, državnim sekretarjem na Ministrstvu za notranje zadeve, in njegovimi sodelavci. Pozornost so namenili tudi vprašanjem, ki se nanašajo na odvzem prostosti. Na tem področju so še številna odprta vprašanja, zlasti to, kdaj se dejansko začne postopek odvzema prostosti. Varuh je kritično ocenil tudi učinkovitost možnosti, ki jih imajo pridržane osebe, da lahko uveljavljajo pravico dostopa do odvetnika po uradni dolžnosti, in sicer od začetka odvzema prostosti.

**11. 7. 2017** Varuhinja in Štefanija L. Zlobec, predsednica društva Spominčica, sta **v prostorih Varuha odprli prvo demenci prijazno točko**. Slavnostno odprtje je potekalo sočasno z novinarsko konferenco. Na konferenci so sodelovali tudi namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalca Varuha mag. Jure Markič ter David Krivec, generalni sekretar Spominčice, in Alenka Virant, organizatorica dela Spominčice.

**26. 7. 2017** Svetovalca Varuha mag. Jure Markič se je udeležil 2. seje Delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju. Seja je potekala v prostorih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

**30. 8. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v prostorih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti udeležil seje delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, zaradi katerih ogrožajo svoje življenje ali življenje drugih.

**7. in 8. 9. 2017** **Varuhinja je v Portorožu vodila Dneve duševnega zdravja**, katerih tema je bila **Otroci in mladostniki s težavami v duševnem zdravju**. Na dogodku je Varuhovo delo predstavil namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalka Varuha Lili Jazbec pa je spregovorila o izsledkih delovanja DPM v zvezi z aktivnostmi v vzgojnih zavodih. Dnevi, ki so na Varuhovo pobudo leta 2016 prvič zaživel v upanju, da postanejo tradicionalni, so znova potekali v Kongresnem centru Bernardin v Portorožu. Organiziral jih Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje v sodelovanju z Varuhom človekovih pravic RS, Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvom za zdravje ter Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije. Dnevov se je udeležil tudi mag. Jure Markič, svetovalca Varuha.

8. 9. 2017	Varuhinja se je v prostorih Vlade RS srečala s predsednikom Vlade RS dr. Mirom Cerarjem. Pregledala sta nekaj najbolj perečih vsebin s področja človekovih pravic. Varuhinja mu je predala tudi Posebno poročilo Varuha človekovih pravic RS o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.
13. 10. 2017	Svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., je obiskal ZPKZ Ljubljana glede upora pripornikov. Ob obisku je pridobil informacije o dogodku in se pogovoril z vodstvom.
20. in 21. 10. 2017	Varuhinja je v Termah Čatež nagovorila udeležence <b>9. konference o demenci</b> , ki jo je ob 20-letnici delovanja pripravilo društvo Spominčica. Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta predavala o izkušnjah Varuha in državnega preventivnega mehanizma na področju demence in predstavila prvo demenci prijazno točko, ki je poleti zaživela pri Varuhu.
27. 10. 2017	Varuhinja, njena namestnika Ivan Šelih in dr. Kornelija Marzel ter svetovalci Varuha mag. Uroš Kovačič, Robert Gačnik, spec., in Liana Kalčina so na delovni obisk sprejeli <b>generalnega direktorja Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) Jožeta Podržaja</b> ter njegovi sodelavki Lucijo Božikov in Janjo Pahor Mohorič. V pogovoru so pozornost namenili vprašanju problematike zaprtih oseb v Sloveniji, zadnjim dogodkom v ZPKZ Ljubljana in Dob pri Mirni, uresničevanju Varuhovih priporočil s področja pobud pripornikov in obsojencev in priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), Strategiji UIKS, nameščanju in premeščanju obsojencev in svobodnejše režime prestajanja kazni ter kadrovske problematiki na področju pravosodnih policistov.
9. 11. 2017	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta se na Ministrstvu za zdravje udeležila <b>sestanka, na katerem so proučili možnosti ureditve pravic oseb z demenco in drugih v socialnovarstvenih zavodih in psihiatričnih bolnišnicah</b> , pri katerih je treba pravico do prostega gibanja omejiti le iz zdravstvenih razlogov.
7. 11. 2017	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Bruslju v Belgiji udeležil <b>11. Evropskega foruma o pravicah otrok</b> (11th European Forum on the rights of the child). Ta forum je letna konferenca, ki jo organizira Evropska komisija. Združuje ključne akterje iz držav članic EU, mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij, varuhov človekovih pravic za otroke, ljudi, ki neposredno delajo z otroki, akademikov in institucij EU za spodbujanje dobrih praks na področju otrokovih pravic. Obravnavali so vprašanja otrok, ki so prišli v navzkrižje z zakonom in so v prisilnem pridržanju ali v zavodih, in položaj otrok staršev v zaporu.
16. 11. 2017	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta se v prostorih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti udeležila razširjene seje delovne skupine za demenco.
22. 11. 2017	Varuhinja se je s svojimi sodelavkami in sodelavci <b>sestala z ministrico za zdravje Milojko Kolar Celarc</b> in njenimi sodelavkami. Po Varuhovem mnenju, o čemer vztrajno piše v svojih letnih poročilih, morajo sistemske rešitve prispevati k oblikovanju in ohranitvi visoke ravni kakovosti in dostopnosti do zdravstvenih storitev za vse ljudi, ne glede na njihove osebne okoliščine. Na podlagi omenjenih izhodišč so na srečanju največjo pozornost posvetili stanju in načrtom ministrstva na področju priprave in sprejetja sistemskih, zakonodajnih rešitev. Govorili so o ustanovitvi in delovanju oddelka pedopsihiatrije, problematiki financiranja storitev zdravstvene nege v socialno varstvenih zavodih ter o izvajanju zdravstvenih storitev v posebnih socialnovarstvenih zavodih, o položaju forenzične enote, ugotovitvah državnega preventivnega mehanizma in o drugih temah.
	Pogovora so se poleg varuhinje udeležili njen namestnik Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha Neva Šturm, mag. Jure Markič in Liana Kalčina.
30. 11. 2017	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta se na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti udeležila <b>4. seje delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote</b> za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, zaradi katerih ogrožajo svoje življenje ali življenje drugih.



- 
- 12. 12. 2017** Varuhinja se je s svojima namestnikoma dr. Kornelijo Marzel in Tonetom Dolčičem ter sodelavci v prostorih Varuha **srečala z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak** in državno sekretarko Martino Vuk s sodelavci. V pogovoru so pregledali raven uresničevanja priporočil Varuha, ki jih je Državni zbor RS sprejel ob obravnavi Poročila Varuha za leto 2016. Pozornost so namenili Varuhovim priporočilom in ugotovitvam DPM ter posebnemu poročilu o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.
- 
- 15. 12. 2017** Svetovalec Varuha mag. Jure Markič se je na Ministrstvu za zdravje udeležil predstavitve predloga Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018 2028.
- 
- 21. 12. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v prostorih Varuha srečala z mag. Mojco **Špelc Potočar, direktorico** Urada Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov.
- 



# 2.4

## PRAVOSODJE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>4. sodni postopki</b>	<b>497</b>	<b>487</b>	<b>98,0</b>	<b>438</b>	<b>27</b>	<b>6,2</b>
4.1 predsodni postopki	26	26	100,0	22	2	9,1
4.2 kazenski postopki	82	63	76,8	57	6	10,5
4.3 civilni postopki in razmerja	212	242	114,2	223	6	2,7
4.4 postopki pred del. in soc. sod.	29	17	58,6	13	1	7,7
4.5 postopek o prekrških	55	50	90,9	45	6	13,3
4.6 upravni sodni postopek	4	3	75,0	3	0	-
4.7 odvetništvo in notariat	15	22	146,7	15	1	6,7
4.8 drugo	74	64	86,5	60	5	8,3

### Splošne ugotovitve

Na širšem področju pravosodja smo leta 2017 obravnavali 487 zadev, **na področju sodnih postopkov pa 375 zadev (leta 2016: 382 zadev)**. Od tega je bilo 63 pobud povezanih s kazenskimi postopki (leta 2016: 82), 242 s civilnimi postopki in razmerji (leta 2016: 212), 17 s postopki pred delovnimi in socialnimi sodišči (leta 2016: 29), 50 s postopki o prekrških (leta 2016: 55), tri zadeve pa z upravnim sodnim postopkom (leta 2016: štiri). Na podpodročju predsodnih postopkov (podrobneje ga predstavljamo v poglavju o tožilstvu) je bilo obravnavanih 26 zadev (enako kot leta 2016), na podpodročju odvetništva in notariata 22 (leta 2016: 15) in 64 drugih zadev, povezanih s tem področjem dela (leta 2016: 74). **Zlasti na tem področju velja, da številna vprašanja in težave pobudnikov strokovni sodelavci rešijo že s telefonskimi klici, zato ni potrebe za vložitev pisne pobude in njeno nadaljnjo obravnavo v bolj formalnem postopku.**

Razpoložljivi podatki znova kažejo na rahel **upad števila obravnavanih zadev, vendar ob podobnem deležu utemeljenosti pobud**. Ta je še naprej močno povezan z zmanjšanim pripadom pobud zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov in deležem tovrstnih utemeljenih pobud. Vendar kljub nadaljnjemu napredku sodstva na področju zmanjšanja sodnih zaostankov in skrajšanja časa reševanja zadev Varuh še vedno ugotavlja posamezne primere dolgotrajnih sodnih postopkov.

V zvezi z vrednotenjem deleža utemeljenih pobud znova poudarjamo, da je treba upoštevati, da je ta zelo povezan z našimi (omejenimi) pristojnostmi v razmerju do sodne veje oblasti oziroma da se presoja pravilnosti in zakonitosti sodnih in drugih

Na tem področju številna vprašanja in težave pobudnikov strokovni sodelavci rešijo že s telefonskimi klici, zato ni potrebe za vložitev pisne pobude in njeno nadaljnjo obravnavo v bolj formalnem postopku.

Kljub napredku na področju zmanjšanja sodnih zaostankov in skrajšanja časa reševanja zadev Varuh še vedno ugotavlja posamezne primere dolgotrajnih sodnih postopkov.



pravnih odločitev lahko opravi le v okviru sodnih postopkov in s pravnimi sredstvi, ki so na voljo, ne pa z Varuhovo pomočjo, kot to (še vedno) pričakuje veliko pobudnikov.



Z odzivi pristojnih pri obravnavanju pobud smo bili večinoma zadovoljni.

Znova tudi pripominjamo, da **le na podlagi obravnavanih zadev pri Varuhu ni mogoče dajati kakršne koli celovite presoje stanja v sodstvu ali sistemskega pogleda, saj je naša presoja lahko vezana le na vsebino obravnavanih pobud.**

Te ugotovitve navajamo v nadaljevanju. Tako v poglavju o sodnih postopkih najprej predstavljamo obravnavo pobud, ki se nanašajo na delo sodišč, vključno s pregledom uresničevanja tovrstnih Varuhovih priporočil, preostale pobude s tega področja pa v nadaljevanju predstavljamo po posameznih vsebinskih podpodročjih, to so postopki o prekrških, tožilstvo ter odvetništvo in notariat.



MP je tudi leta 2017 veliko pozornosti namenilo izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Svet Evrope je zato Slovenijo prepoznal kot odgovorno in resno članico.

Če je bilo to potrebno, smo se pri obravnavanju pobud, povezanih s sodnimi postopki, s poizvedbami in drugimi posredovanji še naprej obračali (praviloma) na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev), po potrebi tudi na Ministrstvo za pravosodje (MP) in Vrhovno sodišče RS, zlasti v primeru sistemskih vprašanj ali vprašanj pravnega okvira za delovanje pravosodja, ter na Ministrstvo za notranje zadeve (v primeru postopkov Policije kot prekrškovnega organa). **Z odzivi pristojnih smo bili večinoma zadovoljni.** Osebo smo se srečali tudi s predsednikom Vrhovnega sodišča RS, predsednikom Okrožnega sodišča v Ljubljani in direktorico Centra za izobraževanje v pravosodju.

Žal je tudi leta 2017 Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) ugotovilo, da so naši organi (ne le sodišča) kršili pravice Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKPC), na odločitev pa čakajo še številne zadeve. Med njimi je bila tudi obsodba zaradi kršitve 2. člena EKPC v zadevi F. Štefančič proti Sloveniji. Tudi ta kaže na problem učinkovitega pravnega sredstva oškodovanca v primeru nestrinjanja z odločitvijo državnega tožilca, o čemer smo obširno pisali že v poročilu za leto 2012 (str. 115–118) in v poročilu za leto 2013 (str. 151–152).

Prav je, da MP še naprej veliko pozornosti namenja izvrševanju sodb tega sodišča. Opravljen je bil tudi drugi sestanek Medresorske delovne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb ESČP. Sestavljajo jo predstavniki več ministrstev, Državnega pravobranilstva (po novem Državnega odvetništva) ter kot zunanja člana tudi predstavnik Vrhovnega sodišča RS in Varuha. Člani Medresorske delovne skupine so se seznanili z aktivnostmi Projektne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb ESČP v zadnjem letu. Pomembno je, da so bile leta 2017 štiri sodbe ESČP končane s končno resolucijo Odbora sveta ministrov Sveta Evrope, še nekaj pa jih je že v fazi obravnavanja akcijskih načrtov oziroma poročil. Svet Evrope je zato Slovenijo prepoznal kot odgovorno in resno članico.



**22. Varuh Ministrstvo za pravosodje oziroma projektno skupino, ki pripravlja in usklajuje pripravo akcijskih načrtov in poročil za izvrševanje sodb ESČP, spodbuja, da nadaljuje svoje delo, saj je prav (ob individualnih ukrepih) priprava sistemskih ukrepov pomembna za preprečevanje kršitev, ki jih ugotovi ESČP, v prihodnje oziroma zmanjšanje števila obsodb naše države zaradi kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah.**

Tudi sicer se ugotavlja precejšen napredek v zvezi z izvrševanjem sodb ESČP, kar je mogoče razbrati tudi z novih spletnih strani MP, ki so namenjene prav izvrševanju sodb tega sodišča. Vse to kaže, da MP sledi eni od prednostnih nalog, to je spoštovanju človekovih pravic in zagotavljanju pravne države. Ob tem je pomembna tudi seznanjenost s sodbami ESČP, zato je prav, da se prevodi v slovenski jezik objavljajo na spletni strani Državnega odvetništva in v Sodnikovem informatorju.

## 2.4.1 Sodni postopki

### Uresničevanje priporočil

S **priporočilom št. 24 (2016)** je Varuh MP priporočil, naj v dialogu s sodstvom prouči uporabo Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (ZVPSBNO) v praksi in na tej podlagi sprejme potrebne spremembe in dopolnitve, sodstvo pa naj sprejme dodatne ukrepe za dosledno izvajanje ukrepov iz ZVPSBNO. **MP je to priporočilo sprejelo in napovedalo, da bo v dialogu s sodstvom proučilo uporabo ZVPSBNO v praksi.** V tem okviru bo proučilo, ali so po dveh obsežnejših

novelah še potrebne dodatne spremembe in dopolnitve ZVPSBNO. Sicer pa Vlada RS in v njenem okviru MP, ob upoštevanju ustavnih in zakonskih omejitev, ki med drugim vključujejo tako delitev oblasti – v njenem okviru pa tudi zavore in ravnovesja (mehanizme zunanjega nadzora) –, podpira, da sodišča sprejmejo vse potrebno, da bo zagotovljeno dejansko spoštovanje rokov, ki so predpisani za odločanje po ZVPSBNO. **MP se tudi zaveda možnosti, da lahko neodvisno pristopi k bolj proaktivnemu izvajanju ZVPSBNO, med drugim tudi z izmenjavo dobrih praks ali z informacijami o ne najbolj ustreznih praksah izvajanja zakona, kar vsekakor velja pozdraviti.** Tudi Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč (SNOPS) od svoje ustanovitve spremlja področje nadzorstvenih pritožb in bo po izvedeni analizi in zbranih podatkih lahko ocenila dejansko stanje na tem področju. **Delne ugotovitve SNOPS pa kažejo na to, da je praksa sodišč pri obravnavanju nadzorstvenih pritožb neenotna in da odločitve sodišč po vsebini niso vedno takšne, da bi izražale namen ZVPSBNO, ki je predvsem učinkovito uresničevanje strankine pravice do sojenja v razumnem roku.** Zaradi navedenega in za krepitev pravic in položaja strank v sodnih postopkih bo SNOPS po opravljeni analizi in pridobljenem vpogledu v dejansko stanje lahko relevantno presodila, ali so spremembe področne zakonodaje potrebne in v kakšnem obsegu. To tudi spodbujamo.

S **priporočilom št. 25 (2016)** smo Vrhovno sodišče RS spodbujali, naj še naprej izvaja mehanizme za izboljšanje poslovanja in kakovosti sojenja, MP pa naj še naprej krepí učinkovitost delovanja nadzornih organov, da se zagotovi kakovost dela sodišč oziroma sojenja. **MP je v zvezi s tem priporočilom poleg že sprejetih novel sodniške zakonodaje za krepitev nadzornih organov izpostavilo novi Zakon o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17),** ki pomeni korak k večji odgovornosti in preglednosti delovanja sodstva, kar je namreč pomemben element zaupanja javnosti v slovensko sodstvo. **Kot pomembno novost zakona je poudarilo zlasti prenos pristojnosti glede disciplinskega sankcioniranja sodnikov s sodišč na sodni svet, kar naj bi poenotilo standarde pričakovanega delovanja sodnikov na vseh slovenskih sodiščih in prispevalo k povečanju splošnega zaupanja v pravosodje.** Z novim zakonom se je spremenila tudi struktura disciplinskih organov, določa se enostopenjski disciplinski postopek, novost pa je tudi ta, da ima predsednik Vrhovnega sodišča RS možnost zahteve uvedbe disciplinskega postopka. To kaže tudi na odgovornost predsednika Vrhovnega sodišča RS kot vrha sodne uprave za delovanje celotnega sodstva.

V zvezi s tem priporočilom je MP opozorilo tudi na decembra 2016 sprejet Pravilnik o Službi za nadzor organizacije poslovanja sodišč (Uradni list RS, št. 79/16), ki ureja organizacijo dela SNOPS, ki deluje v okviru Ministrstva za pravosodje. Pravilnik določa vrste in načine izvajanja nadzora, vsebino poročila o nadzoru in način seznanjanja njegovih naslovnikov, spremljanje odprave nepravilnosti in ustreznosti upoštevanja priporočil za izboljšanje poslovanja sodišč ter poročanje o opravljenih nadzorih. **Na tej podlagi je SNOPS v letu 2017 že izvajala redne in druge nadzore nad delom sodišč, na podlagi Načrta nadzorov za leto 2017.**

### Druge splošne ugotovitve s področja sodnih postopkov

Tako kot vsa leta doslej je bilo iz obravnavanih pobud na področju sodnih postopkov tudi leta 2017 mogoče razbrati probleme, ki se na eni strani še vedno (čeprav manj kot v prejšnjih letih) nanašajo na **dolgotrajnost nekaterih sodnih postopkov (zlasti izvršilnih)**, na drugi pa na **kakovost sojenja**. V ospredju zatrjevanih (in neredko tudi ugotovljenih) kršitev pravic v okviru obravnavanih pobud so bile tako (znova) pravica do sodnega varstva, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku idr.

**Tudi leto 2017 je prineslo številne spremembe na normativnem področju delovanja sodstva.** Tako je bil sprejet Zakon o kolektivnih tožbah, ki omogoča lažje uveljavljanje pravic v primerih množičnih oškodovanj. Pomembna je tudi uveljavljena novela Zakona o pravnem postopku (ZPP), ki vsebuje mehanizme za pospešitev postopkov in enotnejšo sodno prakso.

MP je naše priporočilo sprejelo in napovedalo, da bo v dialogu s sodstvom proučilo uporabo ZVPSBNO v praksi.



Iz obravnavanih pobud na področju sodnih postopkov je bilo tudi leta 2017 mogoče razbrati probleme, ki se na eni strani še vedno (čeprav manj kot v prejšnjih letih) nanašajo na dolgotrajnost nekaterih sodnih postopkov (zlasti izvršilnih), na drugi pa na kakovost sojenja.



Tudi leto 2017 je prineslo številne spremembe na normativnem področju delovanja sodstva.

Na začetku leta 2017 je začel veljati tudi **novi Sodni red**, ki z nekaterimi obširnimi spremembami na novo ureja področje poslovanja sodišč, in sicer: notranjo organizacijo sodišč, poslovanje sodišč v posameznih vrstah zadev, poslovanje v zadevah sodne uprave, pisarniško poslovanje, finančno poslovanje sodišč in informatizacijo sodišč. **Začetek njegove uporabe so zaznamovale nekatere polemike glede ureditve snemanja in fotografiranja glavne obravnave po njegovem 17. členu, zlasti sodstva.** Ker v tej zvezi od posameznikov nismo prejeli konkretnih pobud, smo se obrnili na Vrhovno sodišče RS z vprašanjem, ali podana razlaga Sodnega reda ministra za pravosodje z dne 25. 1. 2017, številka 007-23/2017/7, zadovoljivo rešuje odprta vprašanja snemanja in fotografiranja glavnih obravnav. To je sporočilo, da ministrica razlaga rešuje najbolj pereča vprašanja (npr. da se ureditev nanaša le na medije, ne pa na splošno javnost), glede snemanja in fotografiranja sodnika pa so v nekaterih primerih (še) nesoglasja, ki pa bi morala biti po presoji Vrhovnega sodišča RS predmet obravnave v ustreznem sodnem postopku, in ne nadaljnjih razlag Sodnega reda. S tem pojasnilom smo tudi soglašali.

S pripombami smo sodelovali tudi pri **pripravi novele KZ-1E**, ki je prinesla kar nekaj pomembnih novosti na področju urejanja kazenske odgovornosti, med drugim tudi **opredelitev namena kaznovanja. Opredelitev namena kaznovanja smo še posebej pozdravili**, saj menimo, da je nujno potrebna in koristna, zlasti na področju izvrševanja kazenskih sankcij. Ob tem smo **predlagali še dodaten razmislek o tem, da bi se v opredelitvi namena kaznovanja še posebej poudarila potreba po osmislenju časa prestajanja kazni zapora, tako kot to poudarjajo Standardna minimalna pravila Združenih narodov za ravnanje z zaporniki** (Pravila Nelsona Mandele) v 4. členu: **da se mora čas prestajanja zapora uporabiti, kolikor je mogoče, za zagotavljanje ponovne vključitve osebe v družbo po izpustitvi iz zapora**, da so te potem sposobne ravnati se po zakonih in živeti samostojno življenje. Prav zato morajo zaporske uprave in pristojni organi ponuditi izobraževanje, poklicno usposabljanje in delo ter druge oblike pomoči, ki so primerne in na voljo, vključno z vzgojno-poboljševalnimi, moralnimi, duhovnimi, družbenimi, zdravstvenimi in športnimi programi. Vse te programe, dejavnosti in storitve je treba izvajati v skladu s potrebami individualnega ravnanja z zaporniki.

Začetni predlog te novele je odpravljal tudi dosmrtno kazen zapora, vendar se to (še) ni zgodilo. Tudi to (začetno) predlagano spremembo smo pozdravili. Varuh je bil namreč zadržan že ob uvedbi kazni dosmrtnega zapora.

Varuh je tudi pri nastajanju **novele Zakona o kazenskem postopku (ZKP)** MP kot pripravljavcu predlaganih sprememb in dopolnitev tega zakona na zaprosilo večkrat poslal svoje pripombe. S pripombami se je osredotočil (le) na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere je glede na vsebino do zdaj obravnavanih pobud na tem področju presodil, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Pri pripravi konkretnih zakonskih rešitev Varuh (ob upoštevanju svojega položaja) ne more sodelovati, da ne bi bil pozneje deležen očitkov, da je sodeloval pri oblikovanju zakona.

Varuh je večkrat poudaril, da bi res bil **že čas, da naša država dobi stabilen zakonski okvir tudi na tem pravnem področju, ki ne bi bil predmet tako pogostega noveliranja, kot je obstoječi ZKP.** Zakonodajalec pa se sam odloči, katere zakonske rešitve bo sprejel. Pri tem mora seveda izhajati iz načel ustavnosti, zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V tej zvezi pripominjamo, da smo v poročilu za leto 2007 (str. 85) že poudarili, da **velja tudi za načrtovane spremembe zakonodaje s področja kazenskih postopkov (KZ in ZKP) upoštevati spoštovanje načel ustavnosti, zakonitosti ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.** Kazensko pravo je eden izmed stebrov državnosti; vsi posegi v temeljne inštitute tega prava bi morali biti zato skrbno pretehtani, zagotovljena bi morala biti tudi široka javna razprava in za ključne spremembe doseženo soglasje stroke. To seveda velja tudi za novelo ZKP.



Pozdravili smo opredelitev namena kaznovanja v KZ-1E.



Varuh je večkrat poudaril, da bi res bil že čas, da naša država dobi stabilen zakonski okvir na področju ureditve kazenskega postopka, ki ne bi bil predmet tako pogostega noveliranja, kot je obstoječi ZKP.



## Vloga sodnikov porotnikov

Med pobudami za začetek postopka pri Varuhu so tudi takšne, ki izpostavljajo **vlogo sodnikov porotnikov, njihovega izbora, položaja in opravljanja nalog, vključno z odstopom z mesta sodnika porotnika**.

Menimo, da je zagotavljanje javnosti pri izvajanju sodne oblasti nujno, saj to zahteva že Ustava RS (128. člen), poleg tega lahko pripomore k večji preglednosti delovanja sodstva, njegovi avtoriteti in zaupanju v njegovo delo.

Na vprašanje, ali glede položaja porotništva in ustreznosti zakonskih rešitev, ki zdaj urejajo vse v zvezi s sodniki porotniki, poteka kakšna razprava oziroma ali se pričakujejo kakšne spremembe zakonske ureditve na tem področju in če, v katerem delu, je **MP sporočilo, da v preteklosti ni zaznalo težav na področju sodelovanja državljanov pri izvajanju sodne oblasti**. Z novim Sodnim redom je bilo zaradi sprememb poslovanja sodišč posodobljeno poglavje, ki ureja vse v zvezi s sodniki porotniki, **druge zakonske spremembe, povezane s položajem sodnikov porotnikov, pa za zdaj niso predvidene**, saj MP meni, da je to področje ustrezno urejeno.

Pojasnjuje, da je sistem imenovanja, razrešitve in položaja sodnikov porotnikov urejen v Zakonu o sodiščih, Pravilniku o nagradi in povračilu stroškov sodnikom porotnikom in Sodnem redu, pravila o ravnanju sodnikov porotnikov v posameznih zadevah pa določajo procesni predpisi. **Glede na spremembe procesnih predpisov se vloga sodnikov porotnikov po pojasnilu MP v sodnih postopkih zmanjšuje**. Še vedno pa porotništvo oziroma sodelovanje državljanov pri izvajanju sodne oblasti ostaja ustavna kategorija. Kot pozitivni vidik prisedniškega sistema MP vidi sodelovanje državljanov pri izvajanju sodne oblasti, ki zajema široko vrsto profilov, ki lahko tudi s svojim znanjem pripomorejo k boljšim odločitvam in kakovostnejšemu sodnemu odločanju. Problematičnost sistema je predvsem v tistih zadevah, ki so tako vsebinsko kot pravno zahtevne, saj sodniki porotniki (večinoma) niso usposobljeni za reševanje zapletenih pravnih vprašanj.

Tudi pri pregledu razlogov za sicer maloštevilne odstopne z mest sodnikov porotnikov je mogoče (tako MP) ugotoviti, da so bili razlogi za odstop največkrat osebni, na primer preobremenjenost, službene obveznosti in zdravstveni razlogi, kar so predvidljivi razlogi.

## Dolgotrajnost sodnih postopkov

**Že v uvodu smo izpostavili, da Varuh kljub nadaljnjemu napredku sodstva na področju sodnih zaostankov in reševanja zadev še vedno ugotavlja posamezne primere dolgotrajnih sodnih postopkov**. Ob tem obstaja bojazen, da bodo nove pristojnosti in obremenitve, na primer tiste, ki so jih sodišča dobila zaradi Družinskega zakonika (ob sistemskih težavah, kot je pomanjkanje sodnih izvedencev na nekaterih področjih), ta problem še povečale. **Prav pa je, da tako sodišča kot zunanji nadzor namenjajo še posebna pozornost reševanju starejših nerešenih zadev in zadevam, ki so opredeljene kot pomembnejše**.

Pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja oziroma pravica do sojenja v razumnem roku (času) je del pravice do sodnega varstva po 23. členu Ustave RS. Njen namen je zagotoviti učinkovitost sodnega varstva – če namreč sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju, kot če sodnega varstva sploh nima. **Tako smo na primer v eni izmed obravnavanih zadev presodili, da ne gre za sojenje brez nepotrebnega odlašanja**, če je bil predobravnavni narok po 9. 8. 2016 vloženi obtožnici v kazenski zadevi Okrožnega sodišča v Celju, z opr. št. I K 22711/2015, razpisan za 17. 11. 2016, a nato preklican, znova pa (po našem posredovanju) razpisan za 4. 9. 2017. **Dolgotrajni sodni postopki namreč ne prispevajo k pravni varnosti**. **Poleg tega stranke sodnih postopkov oziroma javnost zaradi dolgotrajnega odločanja sodišč izgubljajo zaupanje v pravno državo in učinkovito sodno varstvo, katerega namen je predvsem, da stranka v razumnem roku pridobi meritorno**

Med pobudami za začetek postopka pri Varuhu so tudi takšne, ki izpostavljajo vlogo sodnikov porotnikov, njihovega izbora, položaja in opravljanja nalog, vključno z odstopom z mesta sodnika porotnika.





Dolgotrajni sodni postopki ne prispevajo k pravni varnosti. Poleg tega stranke sodnih postopkov oziroma javnost zaradi dolgotrajnega odločanja sodišč izgubljajo zaupanje v pravno državo in učinkovito sodno varstvo, katerega namen je predvsem, da stranka v razumnem roku pridobi meritorno sodno odločbo o svojih pravicah ali pravnih koristih.



V enih izmed obravnavanih zadev je bil že kar petkrat ponovljen postopek na prvostopenjskem sodišču.

Z zadovoljstvom ugotavljamo, da v praksi pogosto naše posredovanje na sodišču, zlasti ko gre za nepravilne zastoje v obravnavanju, pomaga, da se postopek v zadevi nadaljuje.



**sodno odločbo o svojih pravicah ali pravnih koristih.** Čeprav v mnogih primerih dolgotrajnost sojenja ni posledica le zavlačevanja sodišča, ampak tudi zahtevnosti in obsežnosti zadev ali ravnanja strank, lahko stranke po Varuhovem mnenju ne glede na navedeno utemeljeno pričakujejo, da bodo sodišča s pooblastili, ki jim jih dajejo procesni predpisi, opravila postopek brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški, tako da se ne bi kršila tako pomembna človekova pravica, kot je pravica do sodnega varstva.

Ugotavljamo, da je večkrat dolgotrajnost sojenja tudi **posledica večkratnega ponovnega sojenja.** V eni izmed obravnavanih zadev v letu 2017 je bil tako na primer kar petkrat ponovljen postopek na prvostopenjskem delovnem sodišču. Pobudnik, ki je kot tožeča stranka nastopal v delovnopravnem sporu zaradi izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, je tožbo zoper svojega nekdanjega delodajalca na Delovno sodišče v Mariboru, Oddelek v Murski Soboti, vložil pred že več kot petimi leti, vendar v letu 2017 še ni pridobil končne meritorne sodne odločbe.

Pobudnika smo seznanili s t. i. pospešitvenimi pravnimi sredstvi, ki jih ureja ZVPSBNO. V zvezi z večkratnimi razveljavitvami sodnih odločb prvostopenjskega sodišča in vračanjem zadev v ponovno sojenje smo ga seznanili tudi z **novelo ZPP, ki velja od 14. 9. 2017 in s katero želi zakonodajalec doseči (tudi), da bi se zadeve redkeje vračale v odločanje prvostopenjskemu sodišču kot doslej in da bi se postopki končali v pritožbeni fazi.** Pritožbeni postopek se z novelo ZPP spreminja iz večinoma kontrolnega postopka v postopek s širokimi reformatičnimi pooblastili, v katerem mora drugostopenjsko sodišče praviloma dokončno odločiti. V ta namen uvaja novela ZPP tudi pritožbo zoper razveljavitveni sklep, ki jo lahko vloži stranka, ki nasprotuje razveljavitvi sodbe prvostopenjskega sodišča in vrnitvi zadeve v ponovno sojenje (prvi odstavek 357.a člena ZPP). O pritožbi zoper takšen sklep odloča Vrhovno sodišče RS prednostno. Za primere, ko je ogroženo sojenje v razumnem roku, je po novem v ZPP še posebej določeno, da drugostopenjsko sodišče ne razveljavi sodbe prvostopenjskega sodišča in ne vrne zadeve v ponovno sojenje, ampak novo sojenje opravi samo (drugi odstavek 354. člena in drugi odstavek 355. člena ZPP).

**Z zadovoljstvom ugotavljamo, da v praksi pogosto naše posredovanje na sodišču, zlasti ko gre za nepravilne zastoje v obravnavanju, pomaga, da se postopek v zadevi nadaljuje.**

V zadevi, ki jo predstavljamo v nadaljevanju, se je na primer že na Varuhovo poizvedbo predsednik sodišča odzval tako, da je odredil prednostno obravnavanje nepravdne zadeve.

Primer:

#### **Z Varuhovo pomočjo do hitrejše obravnave zadeve**

Pobudnik se je na Varuha obrnil zaradi dolgotrajnega odločanja Okrajnega sodišča v Mariboru v nepravdni zadevi z opr. št. N 44/2016, v kateri je sodišče znova odločalo o predlogu za obnovo denacionalizacijskega postopka, ki ga je pobudnik vložil skupaj z drugimi predlagatelji, in sicer po tem, ko je Ustavno sodišče RS ugodilo njihovi ustavni pritožbi, z odločbo št. Up-232/14 z dne 19. 11. 2015 (Uradni list RS, št. 92/15) razveljavilo vse sodne odločbe, ki so se nanašale na zavrženje njihovega predloga za obnovo denacionalizacijskega postopka, in zadevo vrnilo prvostopenjskemu sodišču v novo odločanje. Sodišče po skoraj enem letu od objave navedene odločbe v Uradnem listu še ni odločilo, zato je pobudnik za posredovanje zaprosil Varuha.

Varuh je v okviru obravnave pobude na Okrajnem sodišču v Mariboru opravil poizvedbo o časovnih okoliščinah obravnavanja predloga za obnovo postopka in sodišče zaprosil za pojasnilo razlogov, zakaj o predlogu še ni odločilo, in navedbo, kdaj je mogoče pričakovati odločitev. Predsednica Okrožnega sodišča v Mariboru nam je v odgovoru na poizvedbo pojasnila potek postopka v obravnavni nepravdni zadevi, da je bil 18. 8. 2016 razpisan prvi narok za glavno obravnavo in da se zadeva od tedaj obravnava kontinuirano. **Navedla je še, da je predsednik Okrajnega sodišča v Mariboru po prejemu naše poizvedbe odredil prednostno obravnavanje nepravdne zadeve.**

Na podlagi zbranih podatkov o poteku postopka v zadevni nepravdni zadevi Okrajnega sodišča v Mariboru je Varuh sprejel pojasnila predsednice sodišča, da se zadeva od prvega naroka za glavno obravnavo, ki je bil opravljen 18. 8. 2016, obravnava kontinuirano. **Kljub temu smo sklenili, da je bil že čas, ki ga je sodišče potrebovalo za razpis prvega naroka za glavno obravnavo, tj. več kot osem mesecev od objave odločbe Ustavnega sodišča RS v Uradnem listu, sploh ker gre za ponovno odločanje sodišča o predlogu za obnovo postopka, nerazumno dolg.** Ob odsotnosti kakršnih koli razlogov za nerazumno dolgo odločanje o razpisu prvega naroka za glavno obravnavo in ob upoštevanju tretje alineje drugega odstavka ter tretjega in četrtega odstavka 289. člena Sodnega reda, na podlagi katerih bi se (že) rešitev nepravdne zadeve, o kateri se znova odloča (in ne samo razpis naroka v takšni zadevi), v času, daljšem kot tri mesece, štela za sodni zaostanek, je **Varuh menil**, da je bila pobudniku s tem, da je Okrajno sodišče v Mariboru potrebovalo več kot osem mesecev (samo) za razpis prvega naroka za glavno obravnavo, **kršena pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, kot izhaja iz prvega odstavka 23. člena Ustave RS, oziroma pravica do sojenja v razumnem roku, kot izhaja iz prvega odstavka 6. člena EKČP.**

Okrajno sodišče v Mariboru se je že na Varuhovo poizvedbo odzvalo tako, da je predsednik navedenega sodišča odredil prednostno obravnavanje zadeve. Po navedbah predsednice sodišča je bilo zato mogoče pričakovati konec obravnave z izdajo meritorne odločbe na prvi stopnji v najkrajšem možnem času. **6.4-177/2016**

**Ugotavljamo, da so razlogi za dolgotrajnost posameznega sodnega postopka v nekaterih primerih še vedno tudi pri sodiščih** (kot so bolniške odsotnosti, na kar kažejo naslednji predstavljeni primeri). Na Varuhovo poizvedbo o obravnavanju tožbe, vložene junija 2012, je eno izmed sodišč na primer pojasnilo, da so bili v zadevi zastoji v postopku posledica smrti tožene stranke, večkratnih pozivov sodišča na dopolnitev tožbe, prošnji za podaljšanje roka, ki jih je vložila tožeča stranka, več daljših bolniških odsotnosti sodnice v letih od 2013 do 2016 in skoraj celoletne bolniške odsotnosti v letu 2017 od 13. do 17. 2. 2017 in od 23. 3. 2017. Dne 27. 9. 2017 pa je bila zadeva vendarle predodeljena drugi sodnici, ki je narok razpisala za 24. 11. 2017. Sodišče pripominja še, da pred tem ni ukrepalo na način, da bi spis predodelilo drugemu sodniku, ker se je bolniška odsotnost sodnice sproti podaljševala in ni bilo znano, koliko časa bo odsotna.

Tudi v naslednjem primeru se je sodišče sklicevalo na daljšo odsotnost razpravljajoče sodnice.

Primer:

#### **Dolgotrajno odločanje o predlogu za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju**

Pobudnik se je na Varuha obrnil zaradi dolgotrajnega odločanja o njegovem predlogu za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju v zapuščinski zadevi, ki je potekala pred Okrajnim sodiščem v Škofji Loki z opr. št. D 69/2005. V zadevi je bilo o dedovanju zapustničinega premoženja pravnomočno odločeno že leta 2006, vendar je pobudnik 27. 5. 2015 na sodišče vložil predlog za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju, o katerem pa do dneva vložitve pobude še ni bilo odločeno.

Varuh je v okviru obravnave pobude pri Okrajnem sodišču v Škofji Loki opravil poizvedbo o časovnih okoliščinah obravnavanja predloga za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju in sodišče zaprosil za pojasnilo razlogov, zakaj sodišče o predlogu še ni odločilo, in navedbo, kdaj je mogoče pričakovati odločitev sodišča v tej zadevi. Predsednica Okrajnega sodišča v Škofji Loki je pojasnila, da je pobudnik na podlagi sklepa o dedovanju z dne 10. 1. 2006 dedoval vse zapustničino premoženje. V letih 2013 in 2014 je na sodišče vložil dva predloga za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju in oba sta bila zavrnjena. Dne 27. 3. 2015 je pobudnik še tretjič predlagal izdajo dodatnega sklepa o dedovanju, tega pa je sodišče štelo za nepopolnega, zato je

Ugotavljamo, da so razlogi za dolgotrajnost posameznega sodnega postopka v nekaterih primerih še vedno tudi pri sodiščih.



pobudnika pozvalo k dopolnitvi. Pobudnik je sklep dopolnil 3. 3. 2016. Po opravljeni poizvedbi je pobudnik Varuha seznanil, da je Okrajno sodišče v Škofji Loki 16. 12. 2016 izdalo sklep o zavrnitvi predloga za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju.

Na podlagi zbranih podatkov o poteku postopka v zadevi je Varuh menil, da je čas, ki ga je sodišče potrebovalo za odločitev o pobudnikovem predlogu za izdajo dodatnega sklepa o dedovanju, tudi ob upoštevanju, da je bila dopolnitev predloga vložena po približno enajstih mesecih od vložitve predloga, nerazumno dolg. Sodišče po Varuhovem mnenju ni navedlo utemeljenih razlogov (npr. zahtevnost zadeve), ki bi lahko upravičili takšen čas odločanja. **Varuh je sprejel navedbe predsednice Okrajnega sodišča v Škofji Loki, da je bila razpravljajoča sodnica dalj časa odsotna zaradi bolezni, vendar bolniška odsotnost po Varuhovem mnenju ne sme biti razlog za tak zastoj v postopku. 6.0-12/2014**

Tudi v naslednji predstavljeni zadevi je bila razlog za dolgotrajnost odločanja bolniška odsotnost, tokrat referentke, čeprav je tudi tokrat Varuh menil, da **bolniška odsotnost odgovorne osebe ne sme biti utemeljen razlog za tako dolg zastoj v postopku, kot se je zgodilo v navedeni zadevi.**

Primer:

#### **Okrajno sodišče potrebovalo več kot leto in sedem mesecev za posredovanje pritožbe višjemu sodišču**

Pobudnica se je na Varuha obrnila zaradi dolgotrajnega odločanja o njeni pritožbi v zemljiškoknjižni zadevi. Pritožbo zoper sklep Okrajnega sodišča v Ljubljani je vložila 23. 9. 2015. Poleg tega je 10. 5. 2016 na navedeno sodišče naslovila tudi predlog za pospešeno obravnavanje njene pritožbe in sodišče zaprosila, naj jo obvesti, ali je bila pritožba že predložena drugostopenjskemu sodišču, in da drugostopenjskemu sodišču posreduje tudi njen predlog za pospešeno obravnavanje pritožbe. Okrajno sodišče v Ljubljani se na njen predlog ni odzvalo, poleg tega pobudnica do vložitve pobude pri Varuhu ni prejela odločitve o svoji pritožbi.

Varuh je v okviru obravnave pobude pri Okrajnem sodišču v Ljubljani opravil poizvedbo, ali in kdaj je bila pobudničina pritožba z dne 23. 9. 2015 posredovana v reševanje drugostopenjskemu sodišču oziroma ali je naslovno sodišče odgovorilo na njen predlog za pospešeno obravnavanje pritožbe z dne 10. 5. 2016. Predsednica Okrajnega sodišča v Ljubljani je pojasnila, da je bil spis v zemljiškoknjižni zadevi pobudnice po vložitvi pritožbe z dne 23. 9. 2015 dodeljen referentki zaradi vročitve naloga za sodno takso in izdelave predložitvenega poročila. Referentka je bila več mesecev bolniško odsotna, zato ni odgovorila na pobudničin predlog z dne 10. 5. 2016. Ob tem tudi ni do 3. 5. 2017 izdelala predložitvenega poročila. Okrajno sodišče v Ljubljani je zato celoten spis s predložitvenim poročilom šele 3. 5. 2017 poslalo na Višje sodišče v Kopru.

Na podlagi zbranih podatkov je Varuh presodil, da je čas, ki ga je Okrajno sodišče v Ljubljani potrebovalo za pripravo predložitvenega poročila in posredovanje spisa v obravnavo drugostopenjskemu sodišču, tj. več kot eno leto in sedem mesecev, nerazumno dolg. Sodišče po Varuhovi presoji ni navedlo utemeljenih razlogov za zastoj v postopku. **Iz odgovora sodišča izhaja, da je bila referentka, ki je bila odgovorna za obravnavanje pobudničine zadeve, dalj časa odsotna zaradi bolezni, vendar Varuh meni, da s takšnimi navedbami sodišče ne more utemeljiti dolgotrajnosti odločanja.** Poleg tega bolniška odsotnost odgovorne osebe po Varuhovem mnenju ne sme biti utemeljen razlog za tako dolg zastoj v postopku.

Varuh je presodil, da je Okrajno sodišče v Ljubljani pobudnici s tem, ko je potrebovalo več kot eno leto in sedem mesecev, da je posredovalo njeno pritožbo v odločanje Višjemu sodišču v Kopru, kršilo njeno pravico do sojenja brez nepotrebne odlašanja, kot izhaja iz prvega odstavka 23. člena Ustave RS.

Po Varuhovi presoji je obravnavana pobuda utemeljena tudi v delu, ki se nanaša na (ne)ukrepanje sodišča v zvezi s predlogom pobudnice za pospešeno obravnavanje njene zadeve oziroma njeno prošnjo, da jo sodišče obvesti, ali je bila njena pritožba predložena drugostopenjskemu sodišču, in da drugostopenjskemu sodišču po potrebi posreduje tudi njen predlog za pospešeno obravnavanje pritožbe. Sodišče sicer ni kršilo Ustave RS ali zakona, bi pa ravnalo po načelu dobrega upravljanja, če bi pobudnici odgovorilo in ji hkrati pojasnilo tudi razloge za zastoj v postopku.

Okrajno sodišče v Ljubljani se je na Varuhovo poizvedbo odzvalo tako, da je 3. 5. 2017 višjemu sodišču posredovalo pobudnično pritožbo, predsednica sodišča pa je vodji zemljiške knjige in referentov opozorila na dolgotrajno odločanje v zadevi ter na zagotavljanje pregleda nad koledarji v zadevah, pri katerih je dodeljeni referent dalj časa odsoten z dela. Pričakujemo, da bodo ti ukrepi pripomogli tudi k temu, da podobnih primerov ne bo več. **6.4-48/2017**

Z izdajo sklepa o prekinitvi pravnega postopka zaradi začetka postopka osebnega stečaja nad toženo stranko bi se po naši presoji Okrajno sodišče v Žalcu lahko izognilo očitkom pobudnika o tem, da mu je bila kršena pravica do poštenega sojenja.

Primer:

#### **Dolgotrajno odločanje o pritožbi v pravnem postopku**

Pobudnik je zoper sodbo Okrajnega sodišča v Žalcu, opr. št. P 109/2011 z dne 13. 7. 2011, vložil pritožbo. Menil je, da sodišče sodbe ne bi smelo izdati, saj je bil nad njim kot toženo stranko začel postopek osebnega stečaja. O pritožbi je Višje sodišče v Celju odločilo s sklepom, opr. št. Cp 442/2016 z dne 22. 9. 2016, s katerim je pritožbi ugodilo. Pobudnik je v pobudi Varuhu izpostavil (in to je izhajalo tudi iz sklepa pritožbenega sodišča), da je bila njegova pritožba predložena v pritožbeno reševanje šele 24. 8. 2016, to je več kot pet let po njeni vložitvi. Spraševal se je, »kaj je sodnica v tem času počela?«, dejanje sodišča pa je štel za absurdno in menil, da mu je bila z njim kršena pravica do poštenega sojenja.

Predsednica Okrajnega sodišča v Žalcu je v odgovoru, v katerem je pojasnila časovne okoliščine obravnavanja pritožbe pobudnika, kot pomembno izpostavila, da o (že) prvič 28. 10. 2011 na Višje sodišče v Celju predloženi pritožbi, tedaj ni bilo odločeno, ker je bil pobudnik (že) tedaj v postopku osebnega stečaja, in da je tožeča stranka 27. 12. 2013 sporočila, da ji je bila v pravnih zadevah z opr. št. P 109/2011 vtoževana terjatev priznana v postopku osebnega stečaja, ki je bil uveden nad toženo stranko (pobudnikom), zaradi česar ni imela več pravnega interesa za nadaljevanje pravde. Tudi predsednica sodišča je pojasnila, da je bila terjatev, ki je bila vtoževana v pravnih zadevah z opr. št. P 109/2011, priznana (že) s sklepom o preizkusu terjatev Okrožnega sodišča v Celju z opr. št. St 142/2910 z dne 21. 4. 2011, to je že v času pred izdajo s pritožbo izpodbijane sodbe prve stopnje (13. 7. 2011), kar pa sodišču prve stopnje tedaj (še) ni bilo (po pravnih strankah) sporočeno.

Po navedbah predsednice sodišča je iz te ugotovitve sledilo, da že tedaj tožeča stranka (niti pobudnik kot tožena stranka) ni imela več pravnega interesa za nadaljevanje pravde, saj ima priznanje terjatve v stečajnem postopku enake učinke kot pravnomočna sodba (*res iudicata*), in je tako pravna korist za nadaljevanje pravde na podlagi pravnomočnega sklepa Okrožnega sodišča v Celju o preizkusu terjatev z dne 21. 4. 2011 že tedaj prenehala. To pa je bilo po navedbah predsednice sodišča odločilno tudi za nadaljnjo ugotovitev, da pravice pravnih strank (ker pritožba pobudnika znova ni bila poslana pritožbenemu sodišču takoj po končanju postopka osebnega stečaja nad pobudnikom kot toženo stranko (to je 16. 10. 2014), ampak (še) 16. 8. 2016) niso bile kakor koli prizadete. Pojasnila je, da je sodišče pritožbo znova predložilo v pristojno pritožbeno reševanje nemudoma po tem, ko je bilo seznanjeno, da je postopek osebnega stečaja nad pobudnikom pravnomočno končan, saj pred tem sodišča o tem ni seznanila nobena od pravnih strank. Glede na pojasnjeno je bilo po navedbah predsednice sodišča razumeti tudi pasivnost obeh



pravdnih strank, da nobena ni obvestila sodišča o končanem postopku osebne stečaja in predlagala nadaljevanja postopka s ponovno predložitvijo pritožbe v reševanje pritožbenemu sodišču.

Na podlagi podatkov, s katerimi smo razpolagali, je bilo tako mogoče ugotoviti, da je imelo Okrajno sodišče v Žalcu že vsaj ob prejemu pritožbe (v kateri je pobudnik izpostavil, da je bil nad njim kot toženo stranko v pravdni zadevi z opr. št. P 109/2010 18. 11. 2010 začel postopek osebne stečaja) podlago, da bi preverilo navedene pritožbene navedbe in bi ob ugotovitvi, da so resnične, lahko izdalo sklep o prekinitvi pravnega postopka z začetkom dneva uvedbe postopka osebne stečaja nad toženo stranko. Drugo priložnost za takšno ravnanje pa je imelo po tem, ko ga je pritožbeno sodišče 6. 3. 2012 seznanilo, da ni pogojev za odločanje o pritožbi, ker je ugotovilo, da je tožena stranka v postopku osebne stečaja. **Z izdajo sklepa o prekinitvi pravnega postopka zaradi začetka postopka osebne stečaja nad toženo stranko bi se po naši presoji Okrajno sodišče v Žalcu lahko izognilo očitkom pobudnika o tem, da mu je bila kršena pravica do poštenega sojenja.** Tako pa je potrebovalo skoraj še nadaljnji dve leti od tedaj, ko je bil postopek osebne stečaja že pravnomočno končan (16. 10. 2014), da je pridobilo podatek o tej okoliščini in je nato na tej podlagi (znova, in sicer 24. 8. 2016) posredovalo pritožbo pobudnika v reševanje Višjemu sodišču v Celju.

Kljub tem našim ugotovitvam ni mogoče prezreti (nesporne) ugotovitve tako sodišča prve kot druge stopnje, da je z nastopom dejstva, da je bila terjatev tožeče stranke, ki jo je uveljavljala v (z zamudo prekinjenim) pravnem postopku, v celoti priznana v postopku osebne stečaja, prenehala pravna korist tožeče stranke za vodenje oziroma nadaljevanje pravnega postopka. **Po naši presoji navedene nepravilnosti pri procesnih odločitvah Okrajnega sodišča v Žalcu niso vplivale oziroma niso mogle vplivati na pravni položaj pobudnika, saj je bilo o terjatvi tožeče stranke odločeno že pred izdajo sodbe z opr. št. P 109/2010 z dne 13. 7. 2011 Okrajnega sodišča v Žalcu, in sicer s sklepom Okrožnega sodišča v Celju z opr. št. St 1424/2010 z dne 21. 4. 2011.** Ta sklep pa je bil izdan skoraj tri mesece pred izdajo sodbe v pravdni zadevi. Med drugim je bila to tudi okoliščina, zaradi katere Varuh ni ugotovil podlage za nadaljnje posredovanje pri Okrajnem sodišču v Žalcu. Dodatni razlog za takšno odločitev je bila tudi okoliščina, da iz podatkov, s katerimi smo razpolagali, ni bilo mogoče ugotoviti, da bi pobudnik kot stranka zaradi dolgotrajnega odločanja o svoji pritožbi kakor koli urgiral ali celo uporabil pospešitvena pravna sredstva, ki jih strankam v primeru dolgotrajnega sojenja v postopku omogoča Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Da bi storil kaj takega, tudi sam ni zatrjeval. **6.4-152/2016**

**Očitki pobudnikov o dolgotrajnosti postopkov se nanašajo tudi na Delovno in socialno sodišče** (na primer že omenjeno peto vračanje zadeve v ponovno odločanje sodišču prve stopnje v delovnopravnem sporu zaradi izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi). Podatki o reševanju zadev na tem sodišču še naprej niso posebej spodbudni, čeprav gre za odločanje o zadevah, ki so zelo pomembne za vsakega posameznika. Za ponazoritev: povprečni čas za reševanje zadev na socialnem sodišču je 9,5 meseca, ob upoštevanju, da se prednostne zadeve razpišejo v čim krajšem možnem času. Sodišče je tako v enem izmed obravnavanih primerov sporočilo, da bo v zadevi socialnega spora, v kateri je bila tožba vložena 11. 11. 2016, prvi narok za glavno obravnavo razpisalo za 13. 10. 2017, pred to zadevo pa je treba rešiti še 30 drugih zadev.

Primer:

**Upokojitev oziroma menjava razpravljajočih sodnikov ni utemeljen razlog za dolgotrajno sojenje**

Pobudnica se je na Varuha obrnila zaradi dolgotrajnega sojenja v delovnopravni zadevi, ki je potekala pred Delovnim sodiščem v Mariboru. **Tožbo zoper delodajalca**

Očitki pobudnikov o dolgotrajnosti postopkov se nanašajo tudi na Delovno in socialno sodišče, podatki o reševanju zadev na tem sodišču pa še naprej niso posebej spodbudni.



**je na navedeno sodišče vložila pred več kot štirimi leti. Razpisanih je bilo več narokov za glavno obravnavo, vendar naj bi bili vsi preloženi.** Zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku je na predsednika sodišča vložila že dve nadzorstveni pritožbi in rokovni predlog, predsednik sodišča pa je njeno zadnjo nadzorstveno pritožbo spoznal za utemeljeno.

Pri predsedniku Delovnega sodišča v Mariboru smo pravili poizvedbo o časovnih okoliščinah obravnavanja delovnopravne zadeve in prosili za pojasnilo razlogov, zakaj sodišče o tožbi v več kot štirih letih še ni odločilo, in navedbo, kdaj je mogoče pričakovati odločitev sodišča v tej zadevi.

Predsednik Delovnega sodišča v Mariboru je pojasnil, da je pobudnica vložila obsežno tožbo (157 strani), v kateri je postavila devet tožbenih zahtevkov, pozneje pa je vložila še izjemno obsežno vlogo (379 strani), s katero je zaradi okoliščin, ki so nastale po vložitvi tožbe, spremenila tožbo in v tej novi tožbi postavila trinajst zelo različnih tožbenih zahtevkov, ki so se bistveno razlikovali od prvotno postavljenih zahtevkov. Sodišče je v zadevi opravilo en narok približno eno leto in pol po vložitvi tožbe, na katerem so se reševala predvsem postopkovna vprašanja. Dva naroka je pozneje preložilo, enega izmed njih tudi na prošnjo pobudničinega pooblaščenca. Naslednji narok je bil opravljen v letu 2016, vendar tudi na tem naroku ni bilo vsebinskega obravnavanja zadeve, saj je pobudničin pooblaščenec na naroku vložil pripravljalno vlogo, sodišče pa je nasprotni stranki dodelilo rok za odgovor na to vlogo. Narok za glavno obravnavo je bil nato preložen za nedoločen čas.

**Iz odgovora predsednika Delovnega sodišča v Mariboru je bilo razvidno še, da so se v zadevi zamenjali kar štirje sodniki, dva izmed njih pa sta se v času sodnega postopka upokojila.**

Varuh je na podlagi pobudničinih navedb in prejetih pojasnil sodišča presodil, da je odločanje Delovnega sodišča v Mariboru v obravnavani delovnopravni zadevi nerazumno dolgo. V svoji odločitvi je pojasnil, da je pravica do sojenja brez nepotrebne odlašanja oziroma pravica do sojenja v razumnem roku (času) del pravice do sodnega varstva po 23. členu Ustave RS ter da je njen namen zagotoviti učinkovitost sodnega varstva. Če namreč sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko sodnega varstva sploh nima. Da je o spornih razmerjih odločeno brez nepotrebne odlašanja (v razumnem času), je tudi v interesu pravne varnosti. Tudi t. i. pravica do sojenja v razumnem roku po prvem odstavku 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima podoben pomen. Pravica do sojenja brez nepotrebne odlašanja zagotavlja vsakomur, ki kot stranka nastopa v sodnem postopku, da bo lahko v razumnem času s sodnim varstvom uveljavil svoje pravice (tako na primer odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005).

Varuh pri svoji presoji ni prezrl navedb sodišča, da gre za zapleteno zadevo in da je pobudnica s spremembami tožbe, obsežnostjo vlog in prošnjo za preložitve naroka oziroma z vlogo, ki jo je njen pooblaščenec prinesel na narok, tudi sama pripomogla k dolgotrajnosti postopka. Kljub temu je Varuh menil, da dolgotrajnost sojenja – v štirih letih in pol (če upoštevamo prvo vloženo tožbo) oziroma v več kot dveh letih (če upoštevamo bistveno spremenjeno tožbo) še ni bil končan postopek na prvi stopnji sojenja – ni utemeljena. Ugotovil je tudi, da sta bila od začetka sodnega postopka tudi vsaj dva večmesečna zastoja v postopku, ko pri sodišču ni bilo zaznati nobenega ravnanja v zvezi z reševanjem zadeve. Tudi zamenjava razpravljajočih sodnikov (zaradi upokojitve) po Varuhovem mnenju ne sme biti utemeljen razlog za dolgotrajno odločanje v postopku. Razpravljajoči sodnik je namreč tisti, ki je odgovoren za materialno procesno vodstvo postopka ter da se sojenje odvija hitro in ekonomično, za kar ima na voljo razne inštitute postopkovnega prava.


Ne nazadnje je Varuh pri svoji odločitvi upošteval tudi, da se na podlagi trinajste alineje drugega odstavka in četrtega odstavka 289. člena Sodnega reda zadeva v delovnem sporu, ki ni rešena v 6 mesecih od prejema zadeve, šteje za sodni zaostanek. Varuh je zato štel pobudo glede dolgotrajnosti odločanja Delovnega

sodišča v Mariboru za utemeljeno, sodišču pa priporočil, naj poskrbi, da bo o pobudničinih tožbenih zahtevkih odločeno čim prej.

Pobudnica se je pozneje zahvalila za posredovanje in sporočila, da sta bila naše poizvedovanje in presoja učinkovita. V treh mesecih je sodišče namreč razpisalo že tri naroke in zaslišalo tri priče. Od tega sta bila dva naroka že opravljena, naslednji pa določen. To je bil po njenih navedbah najhitrejši razvoj dogodkov v celotni 4,5-letni zgodovini obravnave zadeve. **6.5-5/2017**


## Kakovost sojenja in delovanja sodstva

Ob zmanjšanju števila pobud zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov se je **tudi v letu 2017 veliko pobud nanašalo na sojenje ali sprejete sodne odločitve**. Pobudniki so nezadovoljni z nekaterimi sodnimi odločitvami in ob izraženem nestrinjanju z njimi so pričakovali našo pomoč. V teh primerih moramo zato večkrat pojasnjevati Varuhove pristojnosti in možnosti, ki jih imajo sami kot stranke v sodnih postopkih (na primer uporabo pravnih sredstev, ki so jim na voljo). Zaradi omejene pristojnosti v razmerju do sodne veje oblasti Varuh namreč praviloma ne more presojati zakonitosti in pravilnosti odločitev sodišč ali se kakor koli spuščati v presojo sodnega postopka, saj ni instanca sodišču in še en državni organ za presojo pravilnosti in zakonitosti sprejetih odločitev sodišč, torej pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja ter pravilnosti uporabe materialnega in procesnega prava.



Tudi v letu 2017 se je veliko pobud nanašalo na sojenje ali sprejete sodne odločitve.

V sodnih postopkih ima Varuh pristojnost posredovati predvsem, če ugotovi, da sodišče neupravičeno zavlačuje postopek (če se v zadevi ne upošteva pravilo o vrstnem redu reševanja zadev ali če ugotovi kršitev tistih določil procesnega zakona, ki imajo namen zagotoviti hitro in učinkovito obravnavanje in odločanje v sodnem postopku). Zakon o varuhu človekovih pravic v 24. členu namreč določa, da Varuh ne obravnava zadev, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti. **Zunaj navedene določbe zakona je Varuhovo posredovanje mogoče le v vlogi prijatelja sodišča (amicus curie) po 25. členu istega zakona.** To možnost smo v letu 2017 nekajkrat tudi izkoristili (v poglavju Omejitve osebne svobode smo na primer že opozorili na takšno posredovanje v postopku ponovne odločitve glede trajanja in spreminjanja ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja). V tej vlogi smo opozorili na potrebo, da Vrhovno sodišče RS, ki kot odgovorno sodišče skrbi za enotno sodno prakso, pri odločanju o vloženih zahtevih za varstvo zakonitosti v eni izmed obravnavanih zadev **opravi še posebno skrbno presojo zatrjevanih kršitev tudi na podlagi 22. člena Ustave RS.**



V letu 2017 smo nekajkrat izkoristili možnost Varuhovega posredovanja v vlogi prijatelja sodišča.

## Ob izpolnjenih pogojih lahko Varuh vloži tudi ustavno pritožbo v zvezi z zadevo, ki jo obravnava.

Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču. Kršitev katere izmed človekovih pravic ali temeljnih svoboščin je treba zatrjevati takoj, ko je to mogoče, torej najprej že v postopku z rednimi pravnimi sredstvi, če je bila kršitev storjena že v postopku na prvi stopnji, oziroma v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi, če je bila zatrjevana kršitev storjena (še) v postopku na drugi stopnji. Ob tem velja izpostaviti še, da Ustavno sodišče RS v postopku z ustavno pritožbo ne presoja materialnopravne ali procesnopravne pravilnosti izpodbijane sodne odločbe niti ne izvaja dokazne presoje sodišč, saj ni instanca rednim sodiščem. Lahko pa presoja, ali stališče sodišč, ki je bilo zavzeto v konkretni zadevi, odstopa od stališč, ki so bila zavzeta v podobnih zadevah pred sprejemom odločitve v konkretni zadevi ali po njem in ali je bila morda z njimi kršena katera od človekovih pravic. **Varuh je**

**doslej vložil tri ustavne pritožbe in z ustavno pritožbo v letu 2017 prvič uspel** (o tem več v poglavju Omejitve osebne svobode).

Ob zagotavljeni pravici do sojenja v razumnem roku je za stranke seveda pomembno, da dobijo **zakonito in pravilno sodno odločbo**. Pravni red v ta namen določa tudi razna (redna in izredna) pravna sredstva za posamezne vrste sodnih postopkov. Te lahko uporabijo stranke v sodnih postopkih, če z odločitvami sodišč niso zadovoljne. V postopku s pravnimi sredstvi sta tako lahko pravilnost in zakonitost odločitve sodišča nižje stopnje predmet preizkusa sodišča druge stopnje in le neposredno višje sodišče je tisto, ki lahko z učinkom proti strankam v postopku in sodišču nižje stopnje s svojo odločitvijo vpliva na sprejeto odločitev tega sodišča. **V tem sistemu je zlasti odgovorna naloga Vrhovnega sodišča RS, da kot vrh sodne oblasti z odločanjem o izrednih pravnih sredstvih skrbi za pravilno in enotno uporabo prava v sodnih postopkih.** Zaradi pomembne vloge, ki jo ima to sodišče, podpiramo idejo, da se razmisli tudi o pripravi posebnega zakona o Vrhovnem sodišču RS, ki bi odpravil težave, na katere opozarjajo (nekateri) vrhovni sodniki, kot sta vzpostavitev (boljšega) mehanizma za poenotenje sodne prakse in primerna ureditev položaja vrhovnih sodnikov skladno z vlogo, ki jo določa Ustava RS. Vrhovno sodišče RS je leta 2017 sprejelo poslovnik o ločenih mnenjih in svojo pozornost namenilo tudi odločitvam Ustavnega sodišča RS, saj je delovna skupina vrhovnih sodnikov pripravila poročilo o odločbah Ustavnega sodišča RS, s katerimi so bile razveljavljene odločbe Vrhovnega sodišča RS v letu 2015 in do konca oktobra 2016. Pri tem se (tudi glede na naše ugotovitve iz obravnavanja zadev na tem področju) **zdi še posebej pomembno opozorilo na potrebo po obrazloženosti sodne odločbe.** Obrazložena sodna odločba je namreč poglavitni del poštenega postopka. Z njo je sodišče dolžno na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejelo svojo odločitev. Z obrazložitvijo, ki tem zahtevam ne zadosti, sodišče krši 22. člen Ustave RS (tako na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-147/09-18 z dne 23. 9. 2010).

H kakovosti delovanja sodnega sistema lahko ob ustreznih predpisih in pogojih za delo prispeva največ sodstvo. **Zato Vrhovno sodišče RS tudi tokrat spodbujamo, naj ob skrbi za enotno sodno prakso še naprej izvaja mehanizme izboljšanja poslovanja sodišč in kakovosti sojenja.** Pri prizadevanju za doseg poštenega in učinkovitega postopka seveda ne gre zanemariti trajnega izobraževanja sodnikov.

Z izboljšanimi sodnimi odločbami in enotnejšo sodno prakso se bo okrepilo tudi **zaupanje javnosti v delo sodstva**. Večkrat se v javnosti še vedno ustvarja prepričanje, da posameznikom v sodnih postopkih niso zagotovljene enake ustavne pravice. **Menimo, da bi se moralo sodstvo na resne očitke na račun zakonitosti dela sodišč primerno odzivati, saj si le tako lahko pridobi boljše zaupanje državljanov, ki je temeljni pogoj pravne države.** Če se nanje ne odziva, lahko to pri posameznikih utrjuje prepričanje, da so trditve, ki se pojavljajo v medijih, resnične, kar posledično slabi zaupanje v sodstvo in pravno državo. Odziv sodstva na medijsko izpostavljene očitke glede dela sodišč bi po našem prepričanju prispeval tudi k preglednosti delovanja sodstva, za kar se je v napovedi njegovega strateškega programa dela zavzemal predsednik Vrhovnega sodišča RS. **Zato sodišča spodbujamo, naj (po)skrbijo za ustrezno raven komuniciranja z javnostmi, po potrebi tudi z utemeljevanjem svojih odločitev.**

Zaupanje v delo sodstva je bilo močno omajano z izbruhom problematike nerazglašanih oporok. Obravnavanje te problematike smo nadaljevali tudi leta 2017; tega še nismo končali, zato bomo o teh ugotovitvah poročali v naslednjem poročilu.

Že zdaj pa lahko sporočimo, da smo po proučitvi podatkov, ki nam jih je posredovalo Vrhovno sodišče RS, **v tej zadevi ugotovili, da nekateri podatki, zapisani v Smernicah za ravnanje v primerih, ko oporoka v sodni hrambi ni bila razglašena, opravljen pa je bil zapuščinski postopek** (v nadaljevanju: Smernice), ki jih je pripravila delovna skupina, imenovana z odločbo predsednika Vrhovnega sodišča RS z dne 17. 4. 2015, **niso povsem skladni s podatki, ki so bili posredovani prizadetim posameznikom.** Tako na primer iz dopisa sodišča, ki ga je prejela pobudnica, ni izhajalo, da je bila

Vrhovno sodišče RS je leta 2017 sprejelo poslovnik o ločenih mnenjih in svojo pozornost namenilo tudi odločitvam Ustavnega sodišča RS, s katerimi so bile razveljavljene odločbe Vrhovnega sodišča RS v letu 2015 in do konca oktobra 2016.



**23. Ob skrbi, ki jo Vrhovno sodišče RS namenja enotni sodni praksi, vsa sodišča spodbujamo, naj namenijo potrebno pozornost izboljšanju svojega poslovanja in kakovosti sojenja, Ministrstvo za pravosodje pa naj še naprej skrbi za krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti.**



**24. Varuh sodiščem priporoča, naj se odzivajo na resne očitke na račun zakonitosti svojega dela oziroma poskrbijo za ustrezno raven komuniciranja z javnostmi, po potrebi tudi z utemeljevanjem svojih odločitev.**

Zaupanje v delo sodstva je bilo močno omajano z izbruhom problematike nerazglašanih oporok.





Le splošno opravičilo Vrhovnega sodišča RS, izrečeno v medijih, v takšnih primerih ne zadošča. Predvsem opravičilo v vsakem primeru posebej je lahko tisto, ki je dober temelj za nadaljnje popraviljanje storjenih nepravilnosti.



Varuh je predlagal službeni nadzor nad delom sodnikov in preverjanje obstoja osebne odgovornosti pravosodnih funkcionarjev na najvišji ravni posameznega sodišča.



Dolgotrajnosti postopka, ko mora žrtev večkrat (znova) opisovati dogodek, ko se ponavljajo procesna dejanja in postopki, ni mogoče šteti kot žrtvi prijaznega ravnanja.

seznanjena tudi z možnostjo vpogleda v spis ter možnostjo seznanitve tudi z oporoko (kot to določa 9. točka Smernic), poleg tega ni prejela (pisnega) pojasnila nastale situacije niti opravičila sodišča za nastali položaj in morebitne nevednosti, ki bi ji zaradi tega utegnile nastati. **Izpostavili smo, da le splošno opravičilo Vrhovnega sodišča RS, izrečeno v medijih, po Varuhovem prepričanju v takšnih primerih ne zadošča in je lahko predvsem opravičilo v vsakem primeru posebej tisto, ki je dober temelj za nadaljnje popraviljanje storjenih nepravilnosti.**

Iz navedb drugega konkretnega pobudnika, ki ga toži oporočni dedič, pa je izhajalo celo, da od sodišča ni prejel nobenega dopisa, na podlagi katerega bi se lahko (vsaj) seznanil, v kakšnem položaju se lahko znajde zaradi pozneje najdene in razglašene oporoke ter morebitne odločitve oporočnega dediča, da bo svoje pravice iz pozneje najdene oporoke uveljavljal v pravdi. Od Okrajnega sodišča v Ljubljani je prejel (le) zapisnik o razglasitvi pisne oporoke in fotokopijo oporoke. Varuh je pozdravil prizadevanja Vrhovnega sodišča RS pri uvajanju načel pravične kulture, saj način sporočanja napak, ne da bi se sporočitelji bali posledic, nedvomno lahko prispeva k učinkovitejši izboljšavi poslovnih procesov, pri katerih nastajajo napake, in k iskanju odgovornosti za v prihodnje. **Sestavni del pravične kulture je po našem stališču tudi opravičilo vsem, ki so utrpeli škodo zaradi napake ali bi bili zaradi takšne napake kakor koli prizadeti. Zato smo menili, da je prav, da tudi vsako okrajno sodišče posebej z individualiziranim opravičilom pokaže svojo etično in moralno držo, kar prizadeti posameznik upravičeno pričakuje.**

Varuh je med drugim pri obravnavi te problematike podprl namero MP iz dopisa z dne 28. 11. 2017, da bo, kadar bo nedvoumno razvidno, da so sodniki ravnali strokovno napačno ali celo nezakonito, podalo predloge za uvedbo službenega nadzora nad delom sodnika, in Vrhovnemu sodišču RS skladno s 3., 7. in 45. členom ZVarCP tudi sam **predlagal, naj skladno z 79.b členom Zakona o sodniški službi zagotovi, da bo v zapuščinskih zadevah, ki spadajo v okvir problematike nerazglašanih oporok opravljen službeni nadzor**, ali ta Varuhov predlog posreduje pristojnim predsednikom okrožnih sodišč, v sklopu katerih so ugotovljene kršitve nastale pri okrajnih sodiščih. Poleg tega Varuh pričakuje, da bo preverjen tudi obstoj elementov osebne odgovornosti pravosodnih funkcionarjev na najvišji ravni posameznega sodišča.

**Hitrost in učinkovitost kazenskega postopka sta v interesu zlasti tudi oškodovanca kot žrtve kaznivega dejanja.** Ne gre zanemariti telesnih, psihičnih in družbenih posledic, ki jih žrtev trpi zaradi kaznivega dejanja. V primeru dolgotrajnega sodnega postopka pa lahko trpi še dodatno. **Dolgotrajnosti postopka, ko mora žrtev večkrat (znova) opisovati dogodek, ko se ponavljajo procesna dejanja in postopki, ni mogoče šteti kot žrtvi prijaznega ravnanja** (na to je opozorilo tudi ESČP v zadevi M. A. proti Sloveniji). Sodišče je tudi samo, ne glede na morebitna izrecna opozorila strank, dolžno poskrbeti, da oškodovanci niso po nepotrebnem dodatno izpostavljeni ponovni viktimizaciji in travmatizaciji. Po naši presoji to med drugim vključuje tudi skrb za izogibanje neželjenih stikov oškodovanca z osumlencem ali obdolžencem tako pred sodno dvorano kot med zaslišanjem, seveda ob upoštevanju kontradiktornosti obravnave. Na navedeno smo sodišče opozorili v naslednjem predstavljenem primeru.

Primer:

#### **Ponovna viktimizacija žrtve v okviru kazenskega postopka**

Na Varuha se je obrnila mladoletna oškodovanka v kazenskem postopku, ki je potekal pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani, zaradi kaznivega dejanja zoper spolno nedotakljivost. Izpostavila je travmatično izkušnjo dolgotrajnega postopka, v katerem je bila večkrat zaslišana. Kot posebej stresno je omenila zaslišanje v navzočnosti obdolžencev, s katerimi se je morala glede na potek zaslišanja srečati tudi pred sodno dvorano.

Na podlagi poročila sodišča o časovnih okoliščinah obravnavane zadeve smo ugotovili, da je bila pobudnica po tem, ko je Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani septembra 2015 vložilo zahtevo za izvedbo pripravljalnega postopka zoper prvega



mladoletnika, zaslišana decembra istega leta. Znova je bila zaslišana septembra 2016, in sicer v pripravljalnem postopku zoper drugega mladoletnika, ki ga je državno tožilstvo zahtevalo januarja 2016. Oba sodna spisa, ki sta se takrat vodila ločeno, sta bila po končanem pripravljalnem postopku oktobra 2016 poslana državnemu tožilstvu, ki je za enega mladoletnika še isti mesec, za drugega pa naslednji mesec, na sodišče vložilo predlog za izrek vzgojnega ukrepa. Marca 2017 je sodišče izdalo sklep o združitvi postopka zoper oba mladoletnika in še isti mesec opravilo prvi narok za glavno obravnavo, na katerem je bila pobudnica tretjič zaslišana kot oškodovanka. V nadaljevanju je bila zadeva zaradi upokojitve prve nosilke zadeve predodeljena drugi sodnici, ki je zaradi spremenjenega senata in poteka časa glavno obravnavo začela znova in prvi narok opravila novembra 2017. Ker državno tožilstvo ni soglašalo z branjem pobudničine izpovedbe in izpovedb nekaterih drugih prič, je bila obravnava preložena na začetek decembra 2017, ko naj bi bila po zagotovitvi sodišča zadeva predvidoma tudi končana.

**V odgovoru, ki smo ga poslali tako pobudnici kot sodišču, smo opozorili, da sta hitrost in učinkovitost kazenskega postopka v interesu zlasti tudi oškodovanke kot žrtve kaznivega dejanja. Menili smo, da dolgotrajnega postopka, ko mora žrtev večkrat (znova) opisovati dogodek, ko se ponavljajo procesna dejanja in postopki, ni mogoče šteti kot žrtvi prijaznega ravnanja. Za utemeljena smo šteli pobudničina pričakovanja, da bo sodišče čim prej odločilo v zadevi, in dodali, da bi temu nasprotno ravnanje lahko bilo podlaga za Varuhovo ponovno posredovanje.**

Sodišče je v odzivu na naše posredovanje med drugim sporočilo, da bo glede na vsebino vloge, ki jo je sodišču poslala pobudničina mati, zaslišanje pobudnice na obravnavi decembra 2017 izvedeno prek videokonference, s čimer bo onemogočen neposredni stik z obdolžencema. Ob tem je sodišče opozorilo, da pred Varuhovim posredovanjem in omenjenim pismom pobudničine matere (tega je sodišču poslala po Varuhovem nasvetu) to ni bilo seznanjeno z morebitnimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na pobudničino travmatsko izkušnjo s postopkom. Tega naj ne bi v vsem tem času izpostavil niti pooblaščenec, ki je bil z odredbo sodišča pobudnici postavljen, da skrbi za varstvo njenih pravic v postopku. Glede tega smo pripomnili, da je sodišče tudi samo, ne glede na morebitna izrecna opozorila strank, dolžno poskrbeti, da mladoletni oškodovanci niso po nepotrebem dodatno izpostavljeni ponovni viktimizaciji in travmatizaciji. **To med drugim vključuje tudi skrb za izogibanje nezaželenih stikov oškodovanca z osumljencem ali obdolžencem tako pred sodno dvorano kot med zaslišanjem, seveda ob upoštevanju kontradiktornosti obravnave. 6.3-41/2017**

**Pri obravnavanju zadev večkrat ugotavljamo, da se zanemarja položaj oškodovanca, ki ni stranka v kazenskem postopku.** S položajem oškodovanca v ureditvi kazenskega postopka se je podrobneje ukvarjalo Ustavno sodišče RS in z odločitvijo z dne 12. 1. 2017, številka U-I-95/14-19, Up-320/14-22 in U-I-5/17-3, sklenilo, da izpodbijana ureditev, ki oškodovancu ne omogoča pritožbe zoper sodbo kazenskega sodišča prve stopnje in s tem pritožbe zoper odločitve o njegovih procesnih pravicah ter v tem okviru o njegovem pravnem interesu v kazenskem postopku, pomeni poseg v oškodovančevo pravico do pritožbe iz 25. člena Ustave RS.

Tudi naslednji primer se nanaša na položaj oškodovanca v kazenskem postopku.

Primer:

#### **Prezrtje oškodovanke v kazenskem postopku**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je v prometni nesreči izgubila sina. Umrli je kot kolesar zaradi posledic poškodb, ki mu jih je v nesreči povzročil vinjeni voznik. Izpostavila je, da ji v kazenskem postopku, ki je potekal zoper povzročitelja prometne nesreče, ni bila dana možnost, da bi uveljavljala odškodnino, postopek pa se je končal brez njene vednosti. S sodbo Okrožnega sodišča na Ptuj, opr. št. I K 33808/2013, z dne 17. 3. 2015, ki je bila v tem postopku izdana na podlagi sporazuma

Pri obravnavanju zadev večkrat ugotavljamo, da se zanemarja položaj oškodovanca, ki ni stranka v kazenskem postopku.



o priznanju krivde, naj bi se seznanila naključno, ko je proti koncu leta 2016 na sodišču sama poizvedovala o poteku postopka. Sodnica, ki je vodila postopek, naj bi ji ob tem povedala, da je storila napako, ker je ni pritegnila v kazenski postopek, obžalovanje zanjo pa naj bi izrekla le predsedniku sodišča.

Sodišče nas je po opravljeni poizvedbi seznanilo s poročilom razpravljajoče sodnice. Ta je pojasnila, da se zaveda, da bi oškodovanko morala povabiti k sodelovanju v postopku, vendar zaradi oddaljenosti dogajanja ni mogla več z gotovostjo pojasniti, zakaj obveščanja oškodovanke v tej zadevi ni odredila. Predpostavlja, da je verjetno bila v dvomu, komu priznati status sekundarnega oškodovanca za nematerialno škodo in koga posledično obvestiti o predobravnavnem naroku. Sodnica je pojasnila še, da je oškodovanka na zaslišanju v preiskavi sama izjavila, da sin že sedem let ni živel z njo, temveč s svojim dekletom, obsojenčev zagovornik pa je povedal, da povzročitelj že izplačuje regresni zahtevek zavarovalnici za škodo, ki jo je ta izplačala, očitno upravičencu ali upravičencem do odškodnine. Ob tem je sodnica dodala, da bi mater žrtve kaznivega dejanja morala obvestiti o predobravnavnem naroku tudi ob upoštevanju njene izjave, dane na zaslišanju pred preiskovalnim sodnikom, da bo premoženjskopравни zahtevek uveljavljala, vendar še ni vedela v kakšni višini, in da se bo glede tega odločila naknadno. **Ob tem je sodnica pripomnila, da v postopku ni bila prezrta le mati žrtve, temveč so vsi v postopku prezrli tudi domnevno zunajzakonsko partnerko preminule žrtve in morda celo otroke umrlega, saj nihče od pristojnih ni preveril, kdo so v tem primeru sploh najožji sorodniki pokojnega.**

Varuh je po prejemu poročila razpravljajoče sodnice sodišče dodatno pozval, naj glede na spregled svojcev v izpostavljenem kazenskem postopku sporoči, ali in kateri ukrepi so bili sprejeti, da se podobni primeri ne bi zgodili. Sodišče je sporočilo, da po ustaljeni praksi že preiskovalni sodnik preveri potencialne oškodovance oziroma svojce pokojnih žrtev, kot so jih identificirali policisti, ali pa to stori sodišče s poizvedbo pri vpisničarki zapuščinskih zadev na okrajnem sodišču.

Glede na povzeta pojasnila sodišča je očitno, da je bila v kazenskem postopku, ki se je vodil in končal proti obdolžencu, ki je povzročil smrt pobudničinega sina, storjena napaka, ki se sploh ne bi smela zgoditi. Sodelujoči v postopku so namreč v celoti prezrli morebitne oškodovance (ne le pobudnice), njihov položaj in pravice, ki jih imajo v kazenskem postopku. Drži pojasnilo razpravljajoče sodnice, da lahko pobudnica kot mati še vedno uveljavlja odškodninski zahtevek od povzročitelja prometne nesreče v civilnem postopku, vendar se s tem storjena napaka ne more upravičiti. Zato je Varuh pobudo ocenil kot utemeljeno, **na preztje oškodovancev v kazenskem postopku pa posebej opozarjamo s tem zapisom, da se podoben primer bi več zgodil. 6.3-4/2017**

## Za krepitev položaja oškodovanca v postopkih za izdajo kaznovalnega naloga

Sodbo o kaznovalnem nalogu, ki vsebuje izrek pogojne obsodbe z nadaljnjim pogojem, v skladu s katerim mora obdolženec v določenem roku vrniti premoženjsko korist, je mogoče izdati le, če oškodovanec uveljavlja premoženjskopравни zahtevek. **Morebitna okoliščina, da oškodovanec do vložitve obtožbe še ni podal premoženjskoprnega zahtevka, po Varuhovem stališču državnega tožilca ne omejuje pri predlogu, da se obdolžencu izreče nadaljnji pogoj.** Ob upoštevanju 445.e člena ZKP, ki napotuje na smiselno uporabo drugih določb tega zakona, kadar gre za vprašanja, ki niso urejena v določbah o postopku za izdajo kaznovalnega naloga, bo, kadar državni tožilec predlaga izrek pogojne obsodbe z nadaljnjim pogojem, v spisu pa ni premoženjskoprnega zahtevka, povsem na mestu, da se smiselno upošteva ureditev, ki sodišču nalaga, naj oškodovanca obvesti, da lahko poda premoženjskopравни zahtevek do konca glavne obravnave (četrti odstavek 102. člena, četrti odstavek 241. člena, drugi odstavek 285.č člena, četrti odstavek 288. člena in drugi odstavek 319. člena ZKP).

Stališče, da se za čas »do konca glavne obravnave« v postopku izdaje kaznovalnega naloga šteje čas do izdaje kaznovalnega naloga, je Vrhovno sodišče RS že zavzelo v sodbi z opr. št. I Ips 50/2010 z dne 17. 6. 2010, ko je odločalo o pravočasnosti oškodovančevega predloga za umik pregona. Ob tem je treba opozoriti, da je sodišče z omenjeno sodbo ne le opredelilo čas, ko nastopijo posledice, povezane s koncem glavne obravnave v primeru postopka o kaznovalnem nalogu, ampak je tudi potrdilo aktivno vlogo oškodovanca, ki jo ima vse do sprejetja odločitve o kaznovalnem nalogu, med katere se šteje tudi njegova pravica, da v kazenskem postopku priglasi premoženjskopravni zahtevek. Treba je upoštevati, da je lahko oškodovanec brez omenjenega obvestila sodišča neupravičeno zapostavljen, v primerjavi s tistim, ki je predlog za uveljavitev premoženjskoprnega zahtevka podal skupaj s kazensko ovadbo, saj praviloma ne bo niti seznanjen s podanim predlogom za izdajo kaznovalnega naloga.

Kadar sodišče sledi predlogu državnega tožilca in izda sodbo o kaznovalnem nalogu, v katerem izreče pogojno obsodbo s posebnim pogojem, oškodovanec ne pridobi izvršilnega naslova, pridobi pa možnost, da na podlagi kazenske sankcije, ki je izrečena storilcu kaznivega dejanja, pridobi to, za kar je bil s kaznivim dejanjem prikrajšan. Če obsojenec obveznosti v roku ne izpolni, lahko oškodovanec predlaga preklic pogojne obsodbe.

**Veni izmed obravnavanih zadev je Okrajno sodišče v Ljubljani, opr. št. VI K 32733/2015, po tem ko je od Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani prejelo tovrstni predlog, v spisu pa ni bilo vloženih premoženjskoprnih zahtevkov oškodovank, državno tožilstvo pozvalo, naj ju predloži oziroma spremeni svoj predlog za izrek kazenske sankcije.** Državno tožilstvo je vztrajalo pri predlogu, da se obdolžencu izreče pogojna obsodba, namesto nadaljnega pogoja pa je predlagalo odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. Sodišče je v nadaljevanju izdalo sodbo o kaznovalnem nalogu, v katero je vključilo spremenjeni izrek.

**Po Varuhovem stališču je glede na vse navedeno v tovrstnih primerih ustrenejša rešitev, če sodišče oškodovanca obvesti, da lahko poda premoženjskopravni zahtevek, kot da v tej fazi postopka stranko (tožilca) pozove, naj zagotovi dokaz, ki ga v spisu ni.** Ravnanje sodišča je v konkretnem primeru vprašljivo tudi z vidika 445.b člena ZKP, ki določa, da če sodnik meni, da vsebina dokazov, ki so predlagani v obtožnem predlogu, ne daje zadostne podlage za izdajo kaznovalnega naloga, ali če se ne strinja z izrekom sankcije, ki jo je predlagal državni tožilec, določi glavno obravnavo in nanjo povabi osebe iz prvega odstavka 439. člena ZKP.

Glede na zgornji povzetek Varuhovih stališč, ki so namenjena krepitvi položaja oškodovanca v postopkih za izdajo kaznovalnega naloga in smo jih zapisali tudi v dopisu sodišču s predlogom, da jih obravnava in jih upošteva pri tovrstnih sodnih obravnavah, smo šteli pobudo za utemeljeno. Sodišče namreč oškodovanke pred sprejetjem odločitve v zvezi s predlogom o kaznovalnem nalogu ni obvestilo, da lahko poda premoženjskopravni zahtevek vse do morebitnega sprejetja tovrstne odločitve sodišča, čeprav je sodišče po Varuhovem stališču takšno možnost imelo ob smiselni uporabi ZKP.

Povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic za osebe, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost, ureja ZKP. **V tej zvezi predstavljamo pobudo, ki smo jo šteli za utemeljeno, saj s pravnomočno izrečeno kaznijo ni bil v celoti zajet čas, ki ga je pobudnik prebil v priporu.**

Primer:

#### **Pripor je bil daljši kot izrečena kazen**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je trdil, da je bil zaprt po nedolžnem, to naj bi v postopku ugotovilo tudi sodišče. Pobudi ni priložil nobene listinske dokumentacije, iz pogovora z njim pa smo presodili, da sam ne zna pridobiti odločb sodišča, ki bi bila pomembna za razjasnitev njegove zadeve, zato smo se v tej zadevi sami obrnili na predsednika Okrožnega sodišča v Ljubljani.

Sodišče oškodovanke pred sprejetjem odločitve v zvezi s predlogom o kaznovalnem nalogu ni obvestilo, da lahko poda premoženjskopravni zahtevek vse do morebitnega sprejetja tovrstne odločitve sodišča, čeprav je sodišče po Varuhovem stališču takšno možnost imelo ob smiselni uporabi ZKP.



Iz pridobljenih odločb smo razbrali, da je Višje sodišče v Ljubljani s sodbo, opr. št. III Kp 114/2009 z dne 12. 11. 2009, delno ugodilo pritožbi obdolženega in njegovega zagovornika, pri čemer je sodbo v odločbi o krivdi glede nekaterih dejanj potrdilo in mu izreklo kazen treh mesecev zapora, v nepotrjenem delu pa je sodbo razveljavilo in jo vrnilo sodišču prve stopnje v ponovno sojenje. S prvostopenjsko sodbo je bila enotna kazen odmerjena v višini enega leta in pet mesecev zapora. V ponovljenem postopku je sodišče s sodbo, opr. št. II K 4019/2010 z dne 16. 10. 2012, zavrnilo obtožbo glede preostalih očitanih kaznivih dejanj, ker je državni tožilec umaknil obtožnico.

Pobudnik je bil v tej zadevi v priporu vse od njegove odreditve februarja 2009 do omenjene odločitve višjega sodišča novembra 2009 in tako v njem prebil pet mesecev in štiriindvajset dni več, kot bi trajal zapor, na katerega je bil pravnomočno obsojen. Pobudo smo zato šteli za utemeljeno, saj s pravnomočno izrečeno kaznijo ni bil v celoti zajet čas, ki ga je prebil v priporu.

V končnem odgovoru pobudniku smo povzeli 4. točko prvega odstavka 542. člena ZKP, ki določa pravico do povrnitve škode osebi, ki je v priporu prebila dalj časa, kot je trajal zapor. Ob tem smo opozorili, da omenjena pravica v skladu s 539. členom ZKP zastara v treh letih od pravnomočnosti sodbe. Čeprav je v konkretnem primeru zahtevke za plačilo škode zastaral že leta 2015, pobudo pa smo prejeli konec leta 2016, smo v odgovoru zapisali še, da zakonska obveznost povrnitve škode zaradi neutemeljenega odvzema prostosti z iztekom roka ni zastarala. Zastarala je le pravica terjati izpolnitev. Kar pomeni, da bi se pobudnik s svojo zahtevo še vedno lahko obrnil na tedanje Državno pravobranilstvo RS, da bi se poskušal sporazumeti o obstoju škode ter o vrsti in višini odškodnine. Vendar če bi se tedanje Državno pravobranilstvo RS sklicevalo na zastaranje, odškodnine ne bi mogel dobiti. Na koncu smo ga v odgovoru pozvali, naj nas, če bi se za ta korak odločil in zadovoljivega odziva nanj ne bi prejel, s tem seznanil, da bi preverili pogoje za morebitno Varuhovo posredovanje, vendar se pobudnik na nas ni več obrnil. **6.3-51/2016**

### Pomen pravočasnega vabljenja

Na Varuha se je obrnil tudi pobudnik, ki ga je Okrožno sodišče v Kranju vabilo na narok procesnega dejanja kot pričo v kazenskem postopku. **Seznanil nas je, da je vabilo na narok procesnega dejanja prevzel na pošti trinajsti dan od prejema obvestila o prispeli sodni pošiljki, vendar se naroka, na katerega je bil vabljen, ni mogel udeležiti, saj je bil ta razpisan za dan pred tem.** Pobudnika je zmotilo tudi to, da mu je, čeprav je vabilo prevzel v skladu z zakonom, naslednji dan vabilo poskušala vročiti vročevalka sodišča, ki naj bi ga iskala po celotni vasi in ga s tem po nepotrebem izpostavljala.

Na Varuhovo poizvedbo je sodišče odgovorilo, da je pobudnik že prejel pojasnilo razpravljaljoče sodnice, ki mu je med drugim pojasnila, da se lahko zgodi, da naslovnik, ki je dlje časa odsoten ali pošte ne dviguje redno, vabilo na pošti prevzame po datumu izvedbe procesnega dejanja na sodišču.

Takšno pojasnilo je po Varuhovi presoji terjalo dodaten odziv. Kot ugotavljamo, pobudnikov primer prejema vabila na procesni narok, ki se medtem že izvede, ni osamljen. **Sodišče smo zato seznanili z Varuhovim stališčem, da bi moral sodnik, ki zadevo obravnava, storiti vse potrebno, da se ne zgodi, da povabljeni vabilo na zaslišanje na pošti prevzame v danem roku za prevzem pošiljke, a kljub temu prepozno, da bi se lahko udeležil naroka, na katerega je vabljen.** Skladno s Splošnimi pogoji izvajanja univerzalne poštna storitve (27. člen) se pošiljka lahko prevzame na pošti v 15 dneh od dneva, ko je bil naslovnik obveščen o njenem prispetju. Ker kazenskopravna zakonodaja nima posebnega roka, v katerem je naslovnik dolžan prevzeti vabilo, velja ta rok tudi za tovrstne pošiljke. Po Varuhovem stališču bi moral torej sodnik pred vabljenjem k procesnim dejanjem upoštevati ta rok in rok, ki ga povabljeni potrebuje za pripravo na procesno dejanje (odvisno od tega, v kakšnem svojstvu je povabljeni vabljen). **Ob tem smo poudarili, da lahko s to**

**malo pozornostjo sodnik prepreči, da bi bilo vabljenemu vabilo pravilno vročeno, vendar prepozno.** S tem se je mogoče izogniti tudi nepotrebnim stroškom, ki brez dvoma nastanejo s preložitvijo naroka za procesno dejanje, in izgubi časa, posebej pa še neprijetnostim, na katere je opozoril pobudnik. Sodišče smo pozvali, naj se opredeli do omenjenega Varuhovega stališča, in predlagali, naj sprejme potrebne ukrepe, da se podobno ne bi ponovilo. Od sodišča smo pričakovali tudi pojasnitev razlogov, zakaj se je, čeprav je pobudnik vabilo pravilno sprejel, odločilo, da mu vabilo vroči še po pooblaščenim osebi sodišča.



**Sodišče je zagotovilo, da tudi samo skrbi, da se vabila vročajo skladno s pravili, kot jih določa Zakon o kazenskem postopku (ZKP), in da so pravočasno poslana, pri čemer se upošteva čas, potreben za pripravo na procesna dejanja.**

Sodišče je zagotovilo, da tudi samo skrbi, da se vabila vročajo skladno s pravili, kot jih določa Zakon o kazenskem postopku (ZKP), in da so vabila pravočasno poslana, pri čemer se upošteva čas, potreben za pripravo na procesna dejanja.

K temu naj bi pripomogel tudi novi sistem elektronskega vabljenja, ki naj bi ga sodišča leta 2018 uvedla tudi za vabljenje v kazenskih zadevah. Glede odločitve, da se navedena vročitev izvede še s pooblaščenim uradno osebo, pa je sodišče pojasnilo, da je pobudnik že več let in v različnih vlogah udeležen v sodnih postopkih in so mu postopkovna pravila dobro znana. Razpravljajoča sodnica mu je z dopisom že pojasnila, da lahko, kadar je to potrebno zaradi ekonomičnosti ali hitrosti obravnavanja, sodišče vroča sodna pisanja tudi po pooblaščenim osebi sodišča. Odločitev o tem, na kateri način, ki ga določa zakon, bo vabilo na narok vročeno, je v pristojnosti razpravljajočega sodnika.

Varuh je tako ugotovil, da je sodišče pobudniku vabilo za udeležbo na naroku dejansko poslalo prepozno, saj bi se procesno dejanje, na katero je bil vabljen, moralo opraviti, še preden je v roku, določenem s Splošnimi pogoji za izvajanje univerzalne poštne storitve, prevzel pošiljko. Zato smo pobudo ocenili kot utemeljeno. Da se podoben primer ne bi več ponovil, Varuh na ta primer v svojem letnem poročilu posebej opozarja.

### **Možnosti za Varuhovo posredovanje v kreditnih razmerjih**

Med pobudami so bile tudi pobude, ki so se nanašale na težave kreditorejmalcev, ki so v preteklosti najemali kredite v švicarskih frankih, med njimi se je na Varuha obrnilo tudi Združenje Frank in ga seznanilo s svojimi prizadevanji za uveljavitev interesov kreditorejmalcev. Združenje nas je med drugim seznanilo z argumenti, ki jih uveljavljajo člani združenja v individualnih sodnih postopkih, ter s predlogom (interventnega) Zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditorejmalci glede kreditov v CHF, ki bi (na novo) uredil razmerja med bankami in posojilorejmalci, »katerih kreditna pogodba je bila nominirana v švicarskih frankih ali vsebuje valutno klavzulo v švicarskih frankih«, na način, da bi se izvedla »konverzija posojil iz švicarskih frankov v evre na takšen način, da se vzpostavi pravno stanje, v katerem bodo banke in posojilorejmalci v enakopravnem pravnem položaju«.

**Reševanje težav kreditorejmalcev smo za zdaj lahko predvsem spremljali, saj Varuh nima pristojnosti za obravnavo razmerij med posameznimi fizičnimi osebami in bankami.** Zato tudi ne more biti tisti, ki bi bil v primeru odprtih ali spornih vprašanj, ki se odpirajo v zvezi s posojili v švicarskih frankih, prvi poklican k iskanju možnih rešitev. Po naši presoji bosta način reševanja te problematike (vključno s sprejetjem posebnega zakona) lahko pokazali predvsem domača in tuja sodna praksa.

Sodišče EU je v zvezi z obravnavano problematiko odločalo že leta 2014, in to v zadevi C-26/13, Árpád Kásler in Hajnalka Káslerne Rábai proti OTP Jelzálogbank Zrt. V navedeni zadevi se je sodišče med drugim menilo, da mora biti potrošnik, ki sklene posojilo v tuji valuti, zmožen oceniti ekonomske posledice tega, da se za odplačilo posojila uporabi drugačen tečaj (prodajni menjalni tečaj tuje valute) kot za izračun zneska posojila ob njegovem izplačilu (nakupni menjalni tečaj tuje valute). Sodišče EU je v sodbi, ki jo je izdalo v zadevi C-186/16, Ruxandra Paula Andriuc in drugi proti Banca Românească SA (sodba se nanaša na razlago člena 3(1) in člena 4(2) Direktive Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nedovoljenih pogojih v




potrošniških pogodbah), izpostavilo, da mora finančna institucija, če podeli posojilo v tuji valuti, posojilojemalcem posredovati informacije, ki morajo zadostovati za sprejetje poučenih in preudarnih odločitev. Te informacije morajo zajemati ne le možnost zvišanja ali znižanja vrednosti valute, v kateri je bilo posojilo sklenjeno, temveč tudi vpliv gibanja menjalnega tečaja in povečanja obrestnih mer valute, v kateri je bilo posojilo sklenjeno, na vračila. Če banka te obveznosti ni izpolnila (in se zato lahko prouči nepoštenost spornega pogoja), morajo nacionalna sodišča presoditi, najprej, možnost, da banka ni spoštovala zahteve dobre vere, in, nato, obstoj morebitnega pomembnega neravnovesja med pogodbenimi strankami. To presojo je treba opraviti glede na trenutek, ko je bila posamezna pogodba sklenjena, ter ob upoštevanju strokovnega znanja in izkušenj banke, kar zadeva mogoče spremembe menjalnih tečajev in tveganja v zvezi s sklenitvijo posojila v tuji valuti.


## Brezplačna pravna pomoč

Brezplačna pravna pomoč je zagotovljena z Zakonom o brezplačni pravni pomoči (ZBPP). Namen te pomoči po tem zakonu je uresničevanje pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti, ob upoštevanju socialnega položaja osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničevati.

Za uspešno uveljavljanje raznih pravic, zlasti pravice do sodnega varstva, je v večini primerov nujno imeti (zadostno) pravno znanje oziroma ustrezno pravno pomoč. Zato pobudnike pogosto opozorimo tudi na možnosti, ki jo zagotavlja ZBPP. **Vendar je brezplačna pravna pomoč po tem zakonu omejena in njena dodelitev vezana na izpolnitev nekaterih pogojev.** Na to pa se nanaša največ pobud, povezanih z zagotavljanjem brezplačne pravne pomoči. Pobudniki so namreč nezadovoljni, da prošnji za dodelitev brezplačne pravne pomoči ni bilo ugodeno, oziroma s pogoji, ki jih ZBPP določa za pridobitev te pomoči. Nekaj pobudnikov je tudi odvetnikom očitalo slabo opravljeno delo v okviru nudenja te pomoči. Ugotavljamo, da se zaradi nekaterih dolgotrajnih postopkov za dodelitev brezplačne pravne pomoči podaljšujejo tudi sodni postopki, zato je vsekakor treba skrbeti, da so ti postopki opravljeni v čim krajšem času.




Brezplačna pravna pomoč po ZBPP je omejena in njena dodelitev vezana na izpolnitev nekaterih pogojev.



Varuh še vedno ugotavlja potrebo po širjenju možnosti za brezplačno pravno pomoč.

Zaradi omejene brezplačne pravne pomoči po ZBPP **je spodbudno, da vrzeli na tem področju zapolnjujejo nekatere nevladne in humanitarne organizacije, občine in ponekod tudi študenti prava.** Te oblike pomoči ne morejo nadomestiti dela odvetnikov, saj svetovanje ali njihova pomoč poteka v obliki podajanja pravnih napotkov, na podlagi katerih se posamezniki nato lahko odločijo za nadaljnjo pomoč pri odvetnikih in pristojnih organih. Kvalificirano pravno pomoč seveda lahko nudijo predvsem odvetniki. O pomenu pravne pomoči odvetnikov in njenem zagotavljanju (tudi brezplačnem) pišemo v posebnem poglavju (Odvetništvo in notariat), v katerem znova izpostavljamo tudi problematiko neurejenosti brezplačne odvetniške pomoči.

**Varuh še vedno ugotavlja potrebo po širjenju možnosti za brezplačno pravno pomoč.** Zato še naprej spodbuja lokalne skupnosti k zagotavljanju dodatnih oblik te pomoči, saj mnogi posamezniki ne najdejo poti do pravočasne in kakovostne pravne pomoči. To je namreč pomoč, ki prava nevesčče osebe predvsem usmeri glede institucij in predpisov, jim razloži pravne pojme, pojasni roke za pravna sredstva in drugo. **Kot primer dobre prakse štejemo odziv župana Slovenskih Konjic, ki se je nemudoma odzval na ugotovitve varuhinje ob poslovanju v občini decembra 2017 in poskrbel za zagotovitev brezplačne pravne pomoči svojim občanom.** Varuhinja je župana takrat namreč opozorila, da so tudi na tokratnem poslovanju ljudje iskali nasvete, kako ukrepati pri uveljavljanju svojih pravic, katere pravne poti ubrati in na katere institucije se obrniti.



Kot primer dobre prakse štejemo odziv župana Slovenskih Konjic, ki se je nemudoma odzval na ugotovitve varuhinje ob poslovanju v občini decembra 2017 in poskrbel za zagotovitev brezplačne pravne pomoči svojim občanom.

Varuhinja podoben pojav iskanja pomoči zaznava v večini krajev, v katerih s svojo ekipo posluje enkrat na mesec. (Žal le nekatere) občine zagotavljajo občanom brezplačno pravno pomoč v obliki prvega nasveta, kako se lotiti pravnega vprašanja, na različne načine. Nekatere jo zagotavljajo prek zaposlenih na občini s pravnim

znanjem, druge se povežejo z nevladnimi organizacijami, ki nudijo pravno svetovanje, župan občine Slovenske Konjice pa se je dogovoril z upokojeno dolgoletno sodnico in nekdanjo predsednico okrajnega sodišča v Slovenskih Konjicah, da bo občanom redno nudila pomoč.

## 2.4.2 Izvršilni postopki

Med pobudami, povezanimi z izvršilnimi postopki, so bile tudi leta 2017 **pobude tako upnikov** (npr. zaradi neučinkovite ali dolgotrajne izvršbe) kot **dolžnikov** (npr. zaradi nestrinjanja s terjatvijo, nezmožnostjo njenega plačila, stiskami dolžnika, če je predmet izvršbe njegov dom, ravnanja izvršiteljev ipd.).

Med pobudami, povezanimi z izvršilnimi postopki, so bile pobude tako upnikov kot dolžnikov.



Učinkovit izvršilni postopek je sestavni del (učinkovitega) pravnega sistema. **Vendar znova poudarjamo, da učinkovitost izvršilnega postopka ne zajema le varstva interesa upnika in s tem posredno tudi javnega interesa glede zagotovitve plačilne discipline, temveč mora zagotavljati tudi temu sorazmerno varstvo dolžnika, ob upoštevanju višine terjatve, ki naj se v izvršilnem postopku poplača.**

Namen izvršilnega postopka je izpolnitev dolžnikove obveznosti in poplačilo upnika. Zato je treba v tem postopku upoštevati tudi interes upnika po učinkoviti izvršbi. Velikokrat je tudi upnik oseba v socialni stiski, z nizkimi dohodki ali brez sredstev za preživljanje, ki želi poplačilo svoje terjatve.

Čeprav je poglavitni namen izvršilnega postopka zagotoviti poplačilo upnika, se morajo upoštevati tudi dolžnikove pravice. **To pomeni, da se lahko zaradi zahteve po varstvu dolžnikovih pravic, ki izhaja iz načela socialne države, dostojanstva dolžnika in varstva njegove ekonomske ali socialne eksistence, tudi v izvršilnem postopku omejijo upnikove pravice do učinkovite izvršbe.** V ta namen Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) vsebuje mnoge določbe, ki varujejo dolžnikov socialni položaj (nekateri prejemki so izvzeti iz izvršbe, izvršba na denarne prejemke je omejena in iz izvršbe so izvzeti nekateri predmeti ipd.).

Varuh pri svojem delu zaznava porast socialne problematike in čedalje več osebnih stisk, ki so s tem povezane (tudi stiske zaradi zadolženosti in pomanjkanja sredstev za plačilo dolgov). Tako smo prejeli veliko telefonskih klicev, ki so bili povezani prav z izvršbami. Klicatelji so želeli predvsem (pravne) nasvete, kako se izogniti grozeči izvršbi, saj si odvetnika niso mogli privoščiti ali pravne pomoči (zaradi različnih razlogov) do trenutka izvršbe sploh niso iskali. **Menimo, da bi morala država socialni problematiki nameniti več pozornosti in najti ustrežnejše rešitve, saj revščina in posledično socialna izključenost lahko pomenita hud poseg v človekovo dostojanstvo in s tem kršitev človekovih pravic.** Tako že dlje časa opozarjamo pristojne državne organe in od njih terjamo, da se na stiske socialno najbolj ogroženih posameznikov in družin ustrežneje odzovejo.

Prejeli smo veliko telefonskih klicev, ki so bili povezani z izvršbami. Klicatelji so želeli predvsem (pravne) nasvete, kako se izogniti grozeči izvršbi, saj si odvetnika niso mogli privoščiti ali pravne pomoči (zaradi različnih razlogov) do trenutka izvršbe sploh niso iskali.



### So na vidiku spremembe pri izvršbi na nepremičnino?

S **priporočilom št. 26 (2016)** je Varuh pristojne spodbujal k iskanju konkretnih rešitev problematike izvršbe na nepremičnino kot prvega in edinega sredstva izvršbe, zlasti če je ta dolžnikov dom. Z vprašanjem primernosti ureditve veljavne izvršilne zakonodaje, ki glede na uveljavljeno načelo proste izbire izvršilnih sredstev ne glede na višino upnikove terjatve omogoča, da je izvršba na nepremičnino lahko prvo in edino izvršilno sredstvo, smo se ukvarjali (že) leta 2012 (Letno poročilo Varuha za leto 2012, str. 106–107). **Že tedaj smo zapisali, da bi moralo biti zaradi zagotovitve načela enakosti pred zakonom tudi v izvršilnem postopku zagotovljeno uravnoteženo varstvo upnika, da z izvršbo doseže poplačilo svoje terjatve, in tudi varstvo dolžnika, da pri tem ni ogrožena njegova eksistenca.** Ureditev, ki omogoča prodajo dolžnikove nepremičnine in le sledi cilju, da se upniku v izvršilnem postopku omogoči poplačilo njegove terjatve, je upravičena in legitimna, vendar po



Podali smo pripombe k besedilu predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju.



Evropsko sodišče za človekove pravice je ugotovilo, da v primeru Vaskrsić, zlasti glede na majhen znesek dolga in glede na to, da domača sodišča niso upoštevala drugih primernih in milejših sredstev izvršbe, ni bilo zagotovljeno pravično ravnovesje med zasledovanim ciljem in ukrepom, ki je bil v postopku izvršbe uporabljen zoper pritožnika.



Predlog novele ZIZ prinaša spremembe na področju izvršbe na nepremičnine, ki je dolžnikov dom.

naši presoji takšna ureditev ni povsem v skladu z enim od načel pravne države, tj. sorazmernostjo. **Predlagali smo, naj Ministrstvo za pravosodje in Vlada RS (znova) pristopita k pripravi takšnih rešitev izvršilne zakonodaje, zlasti za primere, ko se izvršba izvede na podlagi verodostojne listine za razmeroma majhne dolgovane zneske, da izvršba za dolžnika ne bo pomenila le izvršbe na nepremičnino, ki je hkrati tudi dolžnikov dom in njegovo edino premoženje.** Takšen predlog smo ponovili še v letih 2015 in 2017, ko smo podali pripombe k besedilu predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju – delovno gradivo (EVA 2016-2030-0008), saj zakonodajnih sprememb na tem področju (še) ni bilo.

V izvršilnem postopku je (za zdaj še vedno) uveljavljeno načelo povsem proste izbire izvršilnih sredstev, ne glede na višino upnikove terjatve. Zato je izvršba na nepremičnino dolžnika lahko prvo in edino izvršilno sredstvo v izvršilnem postopku za poplačilo upnikove denarne terjatve. To se je v primeru Vaskrsić (ki je bil tudi medijsko izpostavljen), o katerem je odločalo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, izkazalo kot neprimerna rešitev. **Evropsko sodišče za človekove pravice je ugotovilo, da v obravnavanem primeru, zlasti glede na majhen znesek dolga in glede na to, da domača sodišča niso upoštevala drugih primernih in milejših sredstev izvršbe, ni bilo zagotovljeno pravično ravnovesje med zasledovanim ciljem in ukrepom, ki je bil v postopku izvršbe uporabljen zoper pritožnika.** Zato je bil kršen 1. člen Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki zagotavlja pravico do mirnega uživanja premoženja.

Spodbudno je, da predlog novele ZIZ, ki ga je oktobra 2017 že potrdila Vlada RS, vendarle prinaša izboljšave na tem področju. **Predlog novele namreč predvideva spremembe, s katerimi se želijo preprečiti t. i. socialne izvršbe na nepremičnine, katerih temeljna značilnost je, da je dolg majhen in tako njegovo poplačilo za dolžnika realno oziroma obvladljivo.** Sodiščem se nalaga tudi obveznost, da bodo morala med postopkom izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikovo stanovanje ali stanovanjska hiša, v kateri živi, in gre za poplačilo dolga, ki je očitno nesorazmeren glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine, obvestiti center za socialno delo, ta pa bo po prejetem obvestilu začel izvajati naloge, ki so mu poverjena kot javna pooblastila, ali socialnovarstvene storitve, namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav (na primer prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini).

**Varuh je predlagal tudi več drugih sprememb ureditve izvršbe po ZIZ.** Že v začetku leta 2016 smo na MP naslovili predlog, da presodi, ali ne bi bilo smiselno ZIZ dopolniti tudi s **posebno ureditvijo omejitev izvršbe, ki je bila dovoljena na podlagi izvršilnega naslova, v katerem je navedena dolžnost plačila premoženjskopravnega zahtevka, ki je nastal zaradi kaznivega dejanja, ali dolžnost plačila izdatkov, ki so nastali v pravovarstvenem postopku ali zaradi njega v zvezi s tem kaznivim dejanjem ali premoženjskopравnim zahtevkom.** Na problematiko smo postali pozorni, ko je ena izmed pobudnic ob našem poslovanju zunaj sedeža v Mariboru, navedla, da je nekdanji mož v zaporu in prejema pokojnino – ona pa, čeprav ji je bila že leta 2004 prisojena odškodnina v višini takratnih štirih milijonov tolarjev, ni od njega prejela še nič, predlagani in nato tudi dovoljeni izvršbi navkljub. Ni se ji zdelo sprejemljivo, da nekdanji mož že tako živi v zaporu na stroške davkoplačevalcev, v očeh zakona pa veljajo tudi zanj iste omejitve kot za kogar koli drugega.

Varuh se zaveda, da prostostna kazen postavlja osebo v marsičem v ranljiv položaj in je zato na načelni ravni pri omejevanju pravic in interesov teh oseb zadržan. **Obenem menimo, da primeri, v katerih gre za upniško-dolžniško razmerje, katerega izhodišče v kaznivem dejanju drugega nad prvim, vendarle narekujejo poseben zakonodajalečev razmislek.** Če na primer nekdo, ki prejema starostno pokojnino, zaradi kaznivega dejanja hude telesne poškodbe prestaja zaporno kazen, se oškodovanec kot upnik lahko nadeja le razmeroma majhnih mesečnih nakazil iz naslova prisilnega izvrševanja terjatve zoper svojega dolžnika, čeprav je takrat dolžnikov eksistenčni minimum ogrožen nezanemarljivo manj, kot bi bil, če bi bil na prostosti. Pri tem sta tudi morebiti dovoljena izvršba na dolžnikova denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet in dejstvo, da navedene omejitve veljajo le za tekoči mesec, lahko le malo v uteho, saj lahko dolžnik kot imetnik na primer

preprosto pooblasti nekoga za poslovanje z njegovim transakcijskim računom, ta oseba pa nato še pravočasno poskrbi za prenos v tistem mesecu razpoložljivih denarnih sredstev v dobro drugega računa (oziroma za izplačilo gotovine z računa).

Po Varuhovem razumevanju je ureditev, po kateri se z nekaterimi zakonskimi omejitvami (npr. 101. in 102. člen ZIZ) tudi v sodnem postopku prisilne izvršitve terjatev preprečuje ogrožanje vsaj najbolj temeljnega socialnega ali ekonomskega položaja dolžnika, ne samo v interesu dolžnika, ampak tudi upnika (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča RS, številka U-I-166/03-12 z dne 11. 11. 2004) in v javnem interesu (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča RS, številka U-I-93/03-26 z dne 18. 11. 2004). Ob siceršnjem upoštevanju tovrstne vezanosti države na Ustavo RS vendarle ne gre pozabiti, da je glede na *»namen izvršilnega postopka /.../ nujno, da mora zakon, ki to področje ureja, prvenstveno upoštevati interes upnika, da se zagotovi učinkovitost izvršbe«* (iz odločbe Ustavnega sodišča RS, številka U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999). **Tako se zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo zgornjim izhodiščem – torej nujnemu upoštevanju vsaj minimalnih eksistenčnih potreb dolžnika na eni strani in hkratnemu upoštevanju prevlade interesa upnika v izvršilnem postopku na drugi strani – (naj)bolj zadoščeno, če bi se v ZIZ še posebej (vsaj) za dolžnike, ki so obsojenci na prestajanje kazni zapora, njihovi upniki pa so žrtve njihovih kaznivih dejanj, določil drugačen, tj. manjši znesek, ki mora ostati na voljo po izvršilnem posegu.**

Ni nerazumno razlogovanje, da če se za dolžnike, ki so na prostosti in morajo tako sami kriti življenjske izdatke (tj. izdatke v zvezi z bivanjem, prehrano ...), eksistenčni minimum v skrajnem primeru zagotavlja prek nekega zakonsko določenega zneska, potem bi za dolžnike, ki bivajo v zavodu za prestajanje kazni zapora, kjer jim mora država brez njihove posebne denarne odmene zagotavljati prebivanje v prostorih, ki *»morajo ustrezati zdravstvenim, higienskim zahtevam«* (iz prvega odstavka 42. člena ZIKS-1), in zagotavljati *»hrano, ki zadošča za ohranitev njegovega zdravja in popolne telesne sposobnosti«* (iz 44. člena ZIKS-1), lahko bil ustavno še sprejemljiv tudi z zakonom nižje določen znesek. Ko dolžniki prestajajo kazen zapora, bi torej morali imeti že zato, da jim tam in takrat že država zagotavlja določen bivanjski in prehranski standard, sami ustrezno manjše izdatke, povezane z vzdrževanjem svojega temeljnega socialnega ali ekonomskega položaja. Posledično se tudi potreba po zakonsko določenem minimalnem deležu njihovih prejemkov, ki naj jim ostaja ob prisilnem izvrševanju neprostoVOLjno izpolnjenih terjatev, kaže za ustrezno zmanjšano.

Dejstvo je tudi, da je slovenski pravni red že večkrat prepoznal potrebo po posebnem obravnavanju pravnih razmerij, tako ali drugače povezanih s kaznivim dejanjem nekoga nad nekom. Tako je bilo na primer z 81.a členom ZZZDR določeno, da sodišče lahko zahtevek za preživitino zavrne tudi, *»če je upravičenec pred ali med postopkom za razvezo zakonske zveze oziroma po razvezi zakonske zveze storil kaznivo dejanje zoper zavezanca, otroka ali starše zavezanca«*, s 115. členom ZPIZ-2, da družinski član ne more pridobiti pravice do vdovske ali družinske pokojnine ali jo izgubi, *»če je s pravnomočno sodno odločbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje uboja zavarovanca«*, in podobno. **Zdi torej se, da bi bila tudi posebna ureditev (omejitev) izvršbe za primere, ko gre za dolžnika, ki upniku dolguje zaradi kaznivega dejanja (tj. če upnik razpolaga z izvršilnim naslovom, v katerem je navedena dolžnost plačila izdatkov, ki so nastali v kazenskem postopku ali zaradi njega, ali plačila premoženjskopravnega zahtevka, ki je nastal zaradi kaznivega dejanja in se je uveljavil bodisi že v kazenskem bodisi v pravnem postopku) in v času opravljanja izvršbe prestaja zaporno kazen, še en (dobrodošel) izraz pravnega varstva žrtev kaznivih dejanj (ki zdaj že upravičuje oškodovanca do odškodnine po ZOZKD (7.a člen), če v skladu z njim izkaže, da izvršba ni bila uspešna).**

**MP se na ta naš predlog še ni posebej odzvalo.** Podobno žal velja tudi glede nekaterih drugih naših predlogov glede morebitnih sprememb izvršilne zakonodaje. Med njimi zaradi prostorskih omejitev izpostavljamo le enega. **Po našem mnenju je v ZIZ izvršba na premoženjske davke preveč podnormirana, še posebej glede na to, da so pri rubežu teh stvari mogoči hudi posegi izvršitelja v ustavne pravice tretjih, predvsem v lastninsko pravico in prostorsko zasebnost.** Sklepi dovolilnih sodišč



MP se do nekaterih naših predlogov za boljšo ureditev izvršbe (še) ni odzvalo.

tako na primer dovoljujejo izvršbo na premoženju »na naslovu dolžnika ali kjer koli drugje« (glej na primer tudi sklep VSL II Cp 102/00 z dne 16. 2. 2000). Pri tem kraj, kjer so (bolje: naj bi bile) stvari, označi upnik v predlogu za izvršbo in za odločitev o tem je krajevno pristojno sodišče, na območju katerega so stvari (77. člen), če pa v predlogu ni navedeno, kje so stvari, je krajevno pristojno sodišče, na območju katerega ima dolžnik stalno ali začasno prebivališče (78. člen). Omenjeni »bianco« sklepi omogočajo opravljanje rubeža premoženjskih stvari tako rekoč kjer koli. Vsaj nekateri izvršitelji si to razlagajo precej dobesedno (v eni izmed zadev je izvršitelj tako na primer navedel, da je iskal dolžnišino »dejansko bivališče« (kar je pojem, ki ga ZIZ in Pravilnik o opravljanju službe izvršitelja v zvezi z rubežem premoženja ne omenjata), da bo »iskal premoženje kjerkoli ga bo dobil«, da bo nadaljeval postopek, ki »vključuje rubeže tako na mestu dejanskega bivanja in/ali kjerkoli misli, da dolžnica ima premoženje in dohodke« – problematiko podrobneje predstavljamo v nadaljevanju pod naslovom Izvršitelji).

Prav tako je v takšnih primerih možnost ugovora tretjega lahko bolj slaba tolažba, predvsem glede na čas, ki je potem potreben, za odločitev o njem (kot je ne nazadnje tudi v že navedeni zadevi izvršitelj odvrnil tretji osebi, da bo njen ugovor »poslal v obravnavo sodišču in v roku pol leta do enega leta bo znana odločitev« – če bo dolžnica plačala, pa bo opremo vrnil takoj). Podobno velja glede dejanskega učinkovanja formalnopравnih varovalk v praksi, kot je na primer tista iz drugega odstavka sedanjega 84. člena ZIZ, da se zarubijo predvsem »stvari, glede katerih ni pripomb o obstoju kakšne pravice, ki bi preprečevala izvršbo, in stvari, ki se dajo najlažje unovčiti«. Zato **Varuh meni, da bi bilo treba že v ZIZ zvišati raven varstva tretjih pred posegi izvršiteljev v njihove pravice.** Za začetek bi bilo treba tako vanj vnesti vsaj še izrecno dolžnost izvršitelja, da mora pred izvedbo rubeža vedno preveriti tudi, ali so stvari v posesti dolžnika ali upnika ali v posesti koga tretjega (podobno, kot omenja Pravilnik o opravljanju službe izvršitelja v 70. členu glede priprave na rubež), in obenem še vsaj na splošno predpisati tudi, kako naj bi to dolžnost izpolnjeval (podobno, kot mu Pravilnik o opravljanju službe izvršitelja v četrtem odstavku 74. člena zdaj že daje možnost, da opravi tudi »ustrezne poizvedbe na kraju samem, zlasti s poizvedbami pri sosedih ali na drug primeren način«). Poleg tega bi bilo treba že v zakonu določiti dolžnost izvršitelja za primer, ko bi štel, da je ustrezno preveril, kje so stvari, ki naj bi jih zarubil, pa bi pri tem šlo za naslov, ki je drugačen od dolžnikovega stalnega ali začasnega prebivališča (v povezavi z 78. členom) oziroma naslova, ki ga je v predlogu za izvršbo navedel upnik (v povezavi s 77. členom), da mora pred izvedbo rubeža sodišču sporočiti, na podlagi katerih okoliščin je ugotovil, da bi bilo treba rubež opraviti tam, in počakati na odziv sodišča (podobno sicer Pravilnik o opravljanju službe izvršitelja v četrtem odstavku 39. člena že določa, da če izvršitelj ugotovi, da za izvršitev svojih nalog potrebuje dodatna navodila, pojasnila ali odredbe pristojnega organa, svojo zahtevo z vsemi okoliščinami zadeve takoj sporoči pristojnemu organu). Ne nazadnje bi bila opisana ureditev tudi bolj skladna z načelom zakonitosti.



Varuh meni, da bi bilo treba že v ZIZ zvišati raven varstva tretjih pred posegi izvršiteljev v njihove pravice.

## Težave pri izterjavi preživnine

Pri obravnavanju pobud, ki zadevajo postopke v izvršilnih zadevah, smo zaznali **težave pri izterjavi preživnin tako otrok in njihovih zakonitih zastopnikov kot nekdanjih zakoncev**, ki po razvezi zakonske zveze nimajo sredstev za življenje ter brez svoje krivde niso zaposleni in so zato upravičeni do preživnine.

Primer:

### Ravnanje sodnice v skladu z načelom največje otrokove koristi

Pobudnik je zatrjeval pristranskost sodnice, ki je odločala v izvršilni zadevi pred Okrajnim sodiščem v Mariboru. V tej zadevi je imel kot preživninski zavezanec za preživljanje mladoletnega otroka položaj dolžnika. Sodnica naj bi po pobudnikovih navedbah aktivno sodelovala z zakonito zastopnico upnika oziroma preživninskega upravičenca ter ji pomagala pri sestavi predloga za izvršbo. Pobudnik je Varuhu



predlagal, naj predsedniku pristojnega sodišča vložijo pobudo za službeni nadzor nad delom sodnice.

Varuh je pri predsednici Okrožnega sodišča v Mariboru opravil poizvedbo o poslovanju sodišča v obravnavani izvršilni zadevi. Prejeli smo pojasnilo, da je sodišče v zadevi dovolilo izvršbo zaradi izterjave že zapadlih preživnin in hkrati zavarovanje s predhodno odredbo za v prihodnje zapadle preživnine. Ker je bila terjatev iz naslova zapadlih preživnin med postopkom poravnana, je sodišče postopek izvršbe na njihovo izterjavo ustavilo, sklep o zavarovanju s predhodno odredbo pa je ostal veljaven. Zakonita zastopnica upnika je sodišče zaprosila za pojasnilo, zakaj je sodišče izvršbo ustavilo, čeprav vse preživnine še niso bile plačane, oziroma zakaj se ne upošteva inštitut zavarovanja. Obenem je vložila tudi nov predlog za izvršbo. Ker je bilo iz vloge zakonite zastopnice upnika očitno, da ne razume razlike med izvedbo izvršbe in inštitutom zavarovanja, ji je sodišče pojasnilo razliko med postopkoma, predvsem to, da se na terjatev, za katero je bilo odrejeno zavarovanje s predhodno odredbo, ne more opraviti izvršba s poplačilom upnika, ampak je treba za izterjavo zavarovane terjatve vložiti nov predlog za izvršbo. Zakonita zastopnica upnika kljub temu pojasnilo še vedno ni razumela, kako naj predlaga izvršbo, zato jo je strokovni sodelavec pozval, naj izrecno sporoči, ali predlaga za v prihodnje zapadle preživnine izvršbo ali zavarovanje, pozneje pa jo je zaradi nejasnih navedb in nepopolnosti predloga povabil na sodišče na narok zaradi ustrezne dopolnitve predloga.

**Na podlagi zbranih podatkov je Varuh presodil, da sodnica Okrajnega sodišča v Mariboru s tem, ko je zakoniti zastopnici mladoletnega upnika pojasnila razliko med postopkom izvršbe že zapadlih preživnin in postopkom zavarovanja s predhodno odredbo, ni kršila zakona ali Ustave RS.** Tako presojo je Varuh sprejel ob upoštevanju temeljnega načela vseh sodnih in drugih pravnih postopkov, v katerih se odloča o otrokovih pravicah, tj. načela največje otrokove koristi. To načelo, po katerem mora 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, otrokova korist glavno vodilo, je določeno v Konvenciji OZN o otrokovih pravicah (1. točka 3. člena). Posebno varstvo in skrb otroci uživajo tudi po Ustavi RS (56. člen). Izpeljava tega konvencijskega oziroma ustavnega načela je določena v številnih zakonih, med drugim tudi v Zakonu o pravnem postopku (ZPP), ki ureja postopek v sodnih sporih iz razmerij med starši in otroki (spori zaradi preživljanja otrok, spori zaradi varstva in vzgoje otrok, paternitetni spori itd.), in se smiselno uporablja tudi v postopku izvršbe in zavarovanja (15. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju). Navedeni spori, v katerih se odloča o pravicah otrok, imajo zato v primerjavi z drugimi pravnimi (oziroma izvršilnimi) postopki poseben položaj.

Sodišče mora tako v sporih iz razmerij med starši in otroki po uradni dolžnosti ukreniti vse, kar je treba, da se zavarujejo pravice in interesi otrok (prvi odstavek 408. člena ZPP). V nasprotju s (splošno) ureditvijo pravnega postopka, pri kateri velja načelo dispozitivnosti, po katerem stranke pravnega postopka odločajo o poteku pravnega postopka, sodišče pa je dolžno odločiti v okvirih zahtevkov, ki sta jih postavili stranki, je v sporih iz razmerij med starši in otroki navedeno načelo omejeno v prid načelu oficialnosti (ravnanje po uradni dolžnosti). To pomeni, da socialni položaji, ki so predmet navedenih postopkov, oziroma zahtevki, ki izvirajo iz teh položajev, zaradi varstva otrokovih koristi ne morejo biti popolnoma prepuščeni razpolaganju strank. Tudi razpravno načelo, tj. načelo, po katerem sta trditveno in dokazno breme v pravnem postopku odgovornost strank, je v sporih iz razmerij med starši in otroki omejeno s preiskovalno maksimo. Zaradi varstva otrokovih koristi lahko tako sodnik v sodnem sporu ugotavlja tudi dejstva, ki jih stranke niso navedle, in zbere podatke, potrebne za odločitev (tretji odstavek 408. člena ZPP). V sporih o varstvu, vzgoji in preživljanju otrok ter v sporih o stikih otrok s starši in z drugimi osebami sodišče skladno z drugim odstavkom 408. člena ZPP tudi ni vezano na postavljene zahteve, kadar tako določa zakon, pa lahko o tem odloči celo brez postavljene zahtevke.

**Izterjava preživnine, katere temelj in višina sta v izvršilnem postopku že nesporna, je prav gotovo otrokov interes in njegova največja korist v izvršilnem**

**postopku** (poleg tega, da je učinkovitost izvršbe in poplačilo upnika že tako in tako temeljni namen vsakega izvršilnega postopka). Zato so navedene določbe 408. člena ZPP po Varuhovi presoji izvršilni sodnici v zadevi, v kateri je mladoletni upnik kot preživninski upravičenec terjal preživnino, nudile ustrezno pravno podlago, da je zakoniti zastopniki mladoletnega upnika lahko podala pojasnilo o razliki med navedenima postopkoma.

**Varuh je zato sklenil, da ni podlage, da bi predlagal izvedbo službenega nadzora nad delom sodnice.** Pobudniku smo pojasnili še, da je službeni nadzor nad delom sodnika namenjen ugotavljanju izpolnjevanja sodniških dolžnosti po zakonu in sodnem redu ter zajema ukrepe za odpravljanje vzrokov za neustrezen obseg, kakovost in strokovnost dela ter zaostanke pri delu. Gre torej za nadzor nad delom sodnika, pri katerem nekateri kazalniki (številne utemeljene pritožbe strank, nedoseganje norm, dolgotrajno odločanje v posameznih zadevah in podobno) kažejo, da na splošno (ne le morebiti v konkretnem primeru) dela slabo. Ker namen službenega nadzora po Varuhovi presoji ni ugotavljanje morebitne pristranskosti sodnika v konkretni zadevi, je to še dodaten razlog, da v obravnavani zadevi nismo ugotovili podlage za morebitno vložitev pobude za službeni nadzor. **6.4-56/2017**

Pri obravnavanju pobud smo zaznali težave pri izterjavi preživnin tako otrok in njihovih zakonitih zastopnikov kot nekdanjih zakoncev.



Preživninski upravičenec lahko poskuša v primeru neplačevanja ali nerednega plačevanja preživnine dogovorjene ali sodno določene zneske preživnine izterjati od preživninskega zavezanca v izvršilnem postopku. Preživninske terjatve imajo kot privilegirane terjatve v pravnem redu poseben status. ZIZ npr. v primeru izvršbe zaradi neplačane preživnine sodišču omogoča, da dovoli izvršbo na denarno terjatev dolžnika za izterjavo občasnih dajatev iz naslova zakonite preživnine, ki bodo zapadle v določenih časovnih presledkih v dveh letih od dneva vložitve predloga, brez ponovne zahteve po njihovi zapadlosti (106. člen ZIZ), kar pomeni izjemo od pravila, da se v izvršbi izterjujejo le neplačane zapadle terjatve. Poleg tega lahko upravičenec še nezapadle zneske preživnine, ki bodo v plačilo zapadli v enem letu, zavaruje tudi s predhodno odredbo (259. člen ZIZ).

**Ugotavljamo, da je pravna pot preživninskih upravičencev kljub privilegiranemu statusu preživninskih terjatev v praksi pogosto neuspešna, povezana z dodatnimi stroški in stisko, ki jo povzročata pomanjkanje sredstev za preživljanje.** Že dejstvo, da mora preživninski upravičenec za pridobitev sredstev za preživljanje vlagati pravna sredstva, ni prijetno. V nadaljevanju izvršilnega postopka se preživninski upravičenec pogosto srečuje tudi s tem, da zavezanec nima sredstev za plačilo ali se z raznimi manipulacijami izmika poplačilu.

Zakonita zastopnica preživninskega upravičenca nas je tako v eni izmed zadev seznanila z dolgoletnimi težavami njenega sina pri izterjavi preživnine od njegovega očeta in s številnimi postopki, ki jih je kot sinova zakonita zastopnica začela, da bi sin dobil preživnino. Zoper preživninskega zavezanca sta med drugim potekala tudi dva kazenska postopka zaradi kaznivega dejanja neplačevanja preživnine (194. člen KZ-1). V enem izmed kazenskih postopkov je bil pogojno obsojen in pristojno okrožno državno tožilstvo je zaradi neplačevanja preživnine, ki se je nadaljevalo tudi po obsodbi, predlagalo preklic pogojne obsodbe, vendar je bil postopek za preklic pogojne obsodbe ustavljen. Ker je kazenskopravno sankcioniranje seveda v pristojnosti države, težnje preživninskega upravičenca oziroma oškodovanca za preklic pogojne obsodbe za pravno odločanje sodišča niso bile upoštevne. Sodišče lahko tako npr. ustavi postopek za preklic pogojne obsodbe, če objektivno ni mogoče pričakovati, da bi obsojenec iz svojih izjemno majhnih dohodkov kakor koli lahko poplačal oškodovancu (npr. sklep Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Kp 10882/2010 z dne 8. 9. 2016). Skladno z novejšo sodno prakso pa oškodovanec nima niti pravnega interesa za vložitev pritožbe zoper sklep o ustavitvi postopka za preklic pogojne obsodbe, saj naj mu s sklepom o ustavitvi postopka ne bi bila kršena nobena pravica (npr. sklep Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. VII Kp 28504/2011 z dne 23. 4. 2015).

**Zakonita zastopnica je v zvezi z izmikanjem plačevanju preživitve izpostavila tudi problem vročanja sodnih in drugih priporočenih pošiljk preživitvenemu zavezancu.** V konkretnem primeru je imel namreč preživitveni zavezanec prijavljeno zakonsko prebivališče na naslovu centra za socialno delo. Ta pa ni bil zavezan za vročitev priporočenih pisanj osebam, ki so prijavljene na njihovem naslovu, saj v skladu z ustaljeno prakso ni imel funkcije vročevalca ali stanodajalca. Ker tudi upravni organ v posebnem postopku ugotavljanju dejanskega stalnega prebivališča ni mogel ugotoviti dejanskega prebivališča preživitvenega zavezancu, mu je bilo vročanje priporočenih pošiljk dejansko oteženo. Pravni red tudi v takih primerih omogoča vročanje (npr. prek t. i. začasnega zastopnika za vročanje, ki se lahko postavi na podlagi 82. člena ZPP, oziroma z vročitvijo po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot registrirano dejavnost po 132. členu ZPP), kar pa je povezano z dodatnimi stroški, ki jih mora kriti predlagatelj takšnega vročanja.

**Varuh lahko preživitvene upravičence, ki jim zavezanci ne izplačujejo zneskov preživitve ali se temu izmikajo, napoti predvsem na navedene pravne poti po ZIZ oziroma KZ-1, čeprav se zaveda, da so (nemalokrat) neuspešne in prinašajo dodatne stroške in konflikte.** Kadar je izvršilni postopek neuspešno končan ali traja več kot tri mesece, ima otrok kot preživitveni upravičenec do 18. leta pravico do nadomestila preživitve, zato lahko Varuh zakonitega zastopnika otroka napoti (tudi), da zahteva nadomestilo preživitve pri Javnem študentskem, razvojnem, invalidskem in preživitvenem skladu Republike Slovenije (vendar se tudi pri uveljavljanju te pravice oziroma pri vračanju sredstev v praksi pojavljajo težave). Nekdanji zakonci ali otroci, starejši od 18 let, te pravice nimajo, zato jim lahko, če so ukrenili vse, kar je v njihovi moči, da bi izterjali neplačano preživitvo, svetujemo (le), da zaprosijo za denarne prejemke po socialnovarstveni zakonodaji.

### **Dolgotrajnost izvršilnih postopkov**

Ugotavljamo, da je veliko izvršilnih zadev še vedno zaznamovanih z **dolgotrajnimi (sodnimi) postopki**, čeprav mora sodišče v postopku izvršbe in zavarovanja ravnati hitro (11. člen ZIZ).

Primer:

#### **Dolgotrajno odločanje o povrnitvi stroškov v izvršilnem postopku**

Pobudnica je navedla, da je avgusta 2016 v izvršilni zadevi Okrajnega sodišča v Ljubljani, opr. št. In 984/2013, vložila zahtevo za povrnitev stroškov, o kateri pa sodišče (do 20. 1. 2017, ko smo prejeli njeno pobudo) ni odločilo.

Okrajno sodišče v Ljubljani je pojasnilo, da je bilo po poizvedbah na izvršilnem oddelku sodišča ugotovljeno, da je bil v tej izvršilni zadevi postopek za določitev sodnih penalov zaradi upnikovega umika predloga že ustavljen s sklepom z dne 23. 8. 2016, postopek v zvezi s stroški, ki jih je pobudnica priglasila kot dolžnica, pa je še v fazi odločanja. Pobudnica je po izdaji sklepa o ustavitvi postopka za določitev sodnih penalov vložila zahtevo za odmero stroškov, ki jo je sodišče prejelo 31. 8. 2016 in je med drugim obsegala tudi zahtevo za povrnitev stroškov izvedenca in druge stroške v zvezi z ogledom. Sodišče je s sklepom, opr. št. In 984/2013 z dne 16. 10. 2015, postavilo izvedenca, da ugotovi, ali je pobudnica kot dolžnica izpolnila obveznost iz izvršilnega naslova, in o tem izdelala mnenje. Za izvedenca sta obe stranki v enakih delih založili predujem v skupnem znesku 800 EUR. Glede na odmerjeno nagrado in stroške, ki jih je sodišče priznalo izvedencu najprej s sklepom z dne 23. 8. 2016 in v nadaljevanju zaradi pripomb dolžnice (torej pobudnice) za dopolnitev mnenja še s sklepom z dne 2. 11. 2016, morata obe stranki na račun sodišča plačati še preostanek predujma v znesku 63,53 EUR, in sicer po enakih delih, vsaka po 31,76 EUR. Sodišče je v zvezi z doplačilom predujma izdalo sklep z dne 7. 4. 2017, v katerem je strankama določilo rok za doplačilo predujma in ju opozorilo na posledice neplačila. Po izkazanem plačilu predujma v celoti pa bo sodišče odločilo o pobudnični zahtevi za povrnitev stroškov.

Iz podatkov, ki nam jih je poslalo sodišče, nismo mogli ugotoviti, zakaj je sodišče potrebovalo več kot sedem mesecev od tedaj, ko je prejelo zahtevo pobudnice za odmero stroškov (31. 8. 2016), do izdaje sklepa o doplačilu predujma za izvedenca (7. 4. 2017), saj sodišče tega ni posebej pojasnilo, čeprav smo ga v poizvedbi zaprosili tudi za tozadevno pojasnilo. Glede na okoliščine primera pa smo lahko utemeljeno sklepali, da je naša poizvedba (z dne 30. 3. 2017) sodišče očitno spodbudila, da je pristopilo k obravnavi zahteve pobudnice. Varuh je zato štel pobudo za utemeljeno, saj je bil zaradi (po naši presoji neutemeljene) neaktivnosti sodišča prekršen deveti odstavek 38. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), po katerem mora sodišče o stroških odločiti v osmih dneh od prejema zahteve. **Ravnanje sodišča v obravnavanem primeru je bilo zato po naši presoji tudi v nasprotju z načelom hitrosti izvajanja postopka iz 11. člena ZIZ in je hkrati pomenilo kršitev pravice sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave RS**, katere poglavitni del je pravica do sojenja brez nepotrebne odlašanja. **6.0-3/2017**

V naslednjem predstavljenem primeru pa smo menili, da bi sodišče **ravnalo bližje načelu dobrega upravljanja**, če bi razlog, zakaj je z odločanjem o ugovoru nekoliko počakalo, pobudniku ustrezno pojasnilo.

Primer:

#### **Sodišče bi pobudniku lahko pojasnilo razlog za zastoj v postopku**

Pobudnik je Varuhu poslal pobudo, v kateri je zatrjeval dolgotrajno odločanje Okrajnega sodišča v Kopru o ugovoru zoper sklep o izvršbi in neodzivnost sodišča na njegovo urgenco v zadevi z opr. št. I 522/2016.

Varuh je v okviru obravnave pobude na Okrajnem sodišču v Kopru opravil poizvedbo o časovnih okoliščinah obravnavanja pobudnikovega ugovora zoper sklep o izvršbi in pojasnilo razlogov, zakaj sodišče o ugovoru še ni odločilo, in navedbo, kdaj je mogoče pričakovati odločitev sodišča v tej zadevi. Predsednica sodišča je pojasnila, da je pobudnik hkrati z ugovorom vložil tudi predlog za odlog izvršbe. Sodišče je o predlogu za odlog izvršbe odločilo nemudoma, z odločanjem o ugovoru pa je nekoliko počakalo, ker naj bi se zadeva nanašala na izvršilni naslov, ki naj bi veljal do razdružitve nepremičnine, v zvezi s katero je sočasno potekal nepravdni postopek. Izvršilna sodnica je zato želela najprej ugotoviti, ali je bil sklep o razdružitvi v nepravdnem postopku že izdan. Sklep o ugovoru je bil izdan kmalu po Varuhovi poizvedbi.

Na podlagi zbranih podatkov smo presodili, da je Okrajno sodišče v Kopru s tem, ko je sklep o ugovoru zoper sklep o izvršbi izdalo šest mesecev in pol po prejemu pobudnikovega ugovora, prekršilo v Sodnem redu določen šestmesečni rok za odločitev in je bilo zadevo že mogoče šteti za sodni zaostanek, vendar v zadevi vseeno ni bila kršena pravica do sodnega varstva zaradi dolgotrajnosti odločanja v postopku. Presodili smo, da je sodišče o pobudnikovem predlogu za odlog izvršbe, ki ga je vložil hkrati z ugovorom zoper sklep o izvršbi, odločilo brez odlašanja, argumentirano pa je pojasnilo, zakaj ni takoj odločilo tudi o ugovoru zoper sklep o izvršbi. Izvršilna sodnica je namreč želela najprej ugotoviti, ali je izvršilni naslov sploh še veljaven. Sodišču zato ni bilo mogoče očitati neupravičenega zavlačevanja postopka.

Očitek pobudnika, da se sodišče ni odzvalo na njegovo urgenco za izdajo sklepa o ugovoru, pa je po Varuhovi presoji utemeljen. Varuh je menil, da sodišče s tem, ko se ni odzvalo na pobudnikovo urgenco, ni kršilo Ustave RS ali zakona, bi pa ravnalo bližje načelu dobrega upravljanja, če bi razlog, zakaj je z odločanjem o ugovoru nekoliko počakalo, pobudniku ustrezno pojasnilo. **6.4-91/2017**

Kršitev načela dobrega upravljanja smo ugotovili tudi v naslednjem predstavljenem primeru.

Primer:

### **Pobudnik ni prejel pojasnila sodišča**

Pobudnik je Varuhu poslal pobudo v zvezi z nepravilnostmi, ki naj bi jih storilo Okrajno sodišče v Ljubljani v izvršilni zadevi z opr. št. VL 95021/2008. V tem postopku je sodišče na javni dražbi prodalo pobudnikovo nepremičnino. Zaradi slabega materialnega položaja, v katerem je bil, je pobudnik sodišče – že po pravnomočnosti sklepa o izročitvi nepremičnine kupcu, ki je vseboval tudi rok za izselitev iz prodane nepremičnine – zaprosil za prednostno obravnavo zadeve in za podaljšanje roka za izselitev. Sodišče pobudniku na navedeno prošnjo ni posebej odgovorilo.

Varuh je v okviru obravnave pobude na Okrajnem sodišču v Ljubljani opravil poizvedbo o zatrjevani nepravilnosti. Predsednica sodišča je pojasnila, da je sodišče pobudnikovo prošnjo za prednostno obravnavo zadeve upoštevalo in nemudoma razpisalo razdelitveni narok. V zvezi s prošnjo za podaljšanje roka za izselitev pa je navedla, da je bilo o roku izselitve odločeno v sklepu o izročitvi nepremičnine kupcu, zoper katerega pa se pobudnik ni pritožil. Pojasnila je tudi, da sodišče na podlagi prošnje stranke ne more spreminjati pravnomočnih odločitev.

Menili smo, da takšno pojasnilo sodišča ni napačno, vendar ne spreminja dejstva, da se sodišče na pobudnikovo prošnjo za podaljšanje roka za izselitev ni odzvalo. **Varuh meni, da sodišče na opisan način ni kršilo Ustave RS ali zakona, bi pa ravnalo bližje načelu dobrega upravljanja, če bi pobudnika o tem, da o njegovi prošnji ne bo posebej odločalo, ustrezno obvestilo.** Hkrati bi ga lahko poučilo tudi o tem, da je odločitev o roku izselitve vsebovana v pravnomočnem sklepu o izročitvi nepremičnine kupcu, ki ga ni mogoče (več) spreminjati. **6.4-9/2017**

Tudi v izvršilnih zadevah pobudnikom pojasnjujemo, da v primeru morebitnega neupravičenega zastoja v postopku uporabijo pravna sredstva, ki so v takšnem primeru na voljo in jih ureja ZVPSBNO.

Primer:

### **Ugotovljen sodni zaostanek ni vedno tudi kršitev pravice do sodnega varstva**

Pobudnica se je na Varuha obrnila s pobudo, v kateri je zatrjevala dolgotrajnost postopka v dveh izvršilnih zadevah Okrajnega sodišča na Ptuju, in sicer v zadevi z opr. št. In 67/2014 in In 196/2015.

Okrajno sodišče na Ptuju je v svojem odgovoru na Varuhovo poizvedbo in zahtevo po dopolnitvi odgovora podrobno predstavilo vse časovne okoliščine obravnavanja zadev in pojasnilo, da v obeh izvršilnih zadevah pobudnice postopek še poteka, zastoja v postopku izvršbe, za katerega bi bilo odgovorno sodišče, pa ni. Navedlo je še, da nobena od izvršilnih zadev ni prednostna po zakonu niti nujna, sodišče pa obe zadevi glede na preostale izvršilne zadeve in reševanje teh po vrstnem redu pripada na sodišče, tekoče obravnava. Predsednik sodišča je po pregledu obeh izvršilnih zadev menil še, da se zadevi rešujeta kontinuirano in v skladu s Sodnim redom.

Podatki, s katerimi smo razpolagali v zadevi pobudnice, so kazali, da so se v izvršilni zadevi z opr. št. In 67/2014 v času od izdaje sklepa o izvršbi do razpisa naroka za prvo javno dražbo brez večjih časovnih zamikov opravljale različne aktivnosti za dejansko izvedbo sklepa o izvršbi, zaradi česar sodišču po naši presoji ni bilo mogoče očitati neupravičenega zavlačevanja postopka, kar je lahko podlaga za presojo o utemeljenosti posamezne pobude. Ugotoviti je bilo mogoče, da so se razlogi za dolgotrajnost postopka kazali predvsem pri strankah v izvršilnem postopku, saj je pobudnica najprej očitno tudi sama s svojim ravnanjem prispevala k poznejši izdaji sklepa o izvršbi, poleg tega je bil nad njo uveden postopek osebnega stečaja, a izvršilnega sodišča s tem ni seznanil niti pooblaščenec pobudnice. Upoštevati je bilo treba še, da je stečajni upravitelj za zastopanje pobudnice pooblastil njenega dotedanjega pooblaščenca, ki pa ni bil več pooblaščen za zastopanje in je stečajni



upravitelj sodišče s tem seznanil šele po dveh mesecih, odkar je bil opravljen prvi narok za javno dražbo. Tudi podatki v izvršilni zadevi z opr. št. In 196/2015 po naši presoji niso kazali, da bi sodišče neupravičeno zavlačevalo izvršilni postopek, pri čemer nismo mogli prezreti pojasnil sodišča, da je šlo za materialnopravno zahtevno zadevo. Ugotovili pa smo, da je v obeh izvršilnih zadevah sodišče o ugovoru dolžnika odločilo z večmesečno zamudo in je tako prekršilo v Sodnem redu določen šestmesečni rok za odločitev o pravnem sredstvu stranke. Zato je bilo obe izvršilni zadevi (že) mogoče šteti za sodni zaostanek. Vendar bi o tem, ali to pomeni tudi, da je bila s tem prekršena pravica do sodnega varstva, lahko presodilo predvsem sodišče, če bi pobudnica uporabila pospešitvena pravna sredstva, ki jih predvideva Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO). Upoštevati je treba tudi, da obravnavani izvršilni zadevi nista bili opredeljeni ne kot prednostni ne kot nujni in da so imele torej prednost druge starejše in nujne izvršilne zadeve. Varuh glede na razpoložljive podatke tudi sicer ni imel razloga za dvom o navedbah predsednika sodišča, da se obe zadevi rešujeta v skladu z vrstnim redom reševanja zadev. Nasprotnega tudi pobudnica sama ni zatrjevala.

Pobudnici smo tako svetovali, da v primeru morebitnega neupravičenega zastoja v postopku uporabi pravna sredstva, ki so v takšnem primeru na voljo in jih ureja ZVPSBNO. To je zlasti nadzorstvena pritožba, o kateri odloča predsednik sodišča, pri katerem poteka postopek. **6.4-37/2016**

## Izvršitelji

Neposredna dejanja izvršbe in zavarovanja opravljajo izvršitelji, če ni z zakonom določeno drugače. Poleg nadzora sodišča nadzor nad zakonitostjo opravljanja službe izvršitelja opravlja minister, pristojen za pravosodje. **Podobno kot že v letnem poročilu za leto 2015 (stran 158) lahko tudi na podlagi tokrat opisane izkušnje Varuh znova posebej izpostavi, da je sodelovanje z Ministrstvom za pravosodje na tem področju dobro.**

Na strani 158 Letnega poročila za leto 2015 smo med drugim izpostavili, da je Ministrstvo za pravosodje, ko smo ga seznanili, da eden izmed izvršiteljev Varuhu ne želi zagotoviti zahtevanih podatkov in informacij, češ da ni dolžan dajati informacij o predmetnem izvršilnem postopku, temu izvršitelju sporočilo, da *»upoštevaje pristojnosti Varuha, od izvršitelja /.../ pričakuje, da Varuhu posreduje odgovore na zastavljena vprašanja, skupaj z listinami, za katere je Varuh zaprosil«,* in zavzelo stališče, da *»predstavlja neposredovanje listin Varuhu /.../ hujšo disciplinsko kršitev po določbi 11. točke 298.č člena Zakona o izvršbi in zavarovanju«.*

Šlo je za zadevo, ki smo jo odprli na podlagi pobude, v kateri je dolžnica v eni izmed izvršilnih zadev Okrajnega sodišča v Ljubljani problematizirala ravnanje izvršitelja. Pobudnica je navedla, da je opravljala prostovoljno delo in prejela klic neke gospe, ki se je želela za pridobitev nekaj informacij o posvojitvah oglasiti na osebnem pogovoru, za tega pa sta se tudi dogovorili in naj bi bil na sedežu združenja. Ko je pobudnica takrat, misleč, da je prišla omenjena gospa na dogovorjeni sestanek, odprla vrata, pa je skoznje vstopil izvršitelj v spremstvu nekega moškega in neke gospe, takrat in tam je bil nato tudi opravljen rubež premičnih stvari, vključno s prenosnim računalnikom (tretjega). Pobudnica je izpostavila, da na tem naslovu ni niti kot lastnik niti kot najemnik prostorov, da nima tam prijavljenega ne stalnega ne začasnega prebivališča in da razen njenih oblek tam ni bilo ničesar, kar bi bilo njeno. Pobudi je priložila tudi elektronska pisma, ki si jih je nato izmenjavala z izvršiteljem in v katerih ji je glede iskanja njenega *»dejanskega bivališča«* navedel, da bo iskal *»premoženje kjerkoli ga bom dobil«,* da nadaljevanje postopka *»vključuje rubeže tako na /.../ mestu dejanskega bivanja in/ali kjerkoli mislim, da imate premoženje in dohodke«* in podobno. Ker so se vse te okoliščine kazale za zelo vprašljive predvsem v smislu (ne)upravičenosti izvršiteljevih posegov v (tako prostorsko kot informacijsko) zasebnost (tako dolžnice kot tretjih), ker ni bilo jasno, kdo sta omenjeni gospod

in gospa ob izvršitelju sploh bila in ali sta sploh bila upravičena biti v konkretnem prostoru, ter zaradi pojasnila, na podlagi iz kje izvirajočih podatkov o naslovu (pre) bivališča dolžnice se je izvršitelj sploh odločil na konkretnem naslovu opravljati neposredna dejanja izvršbe (le upali smo lahko, da je pri tem kaj več, kot samo »mislil, da ima tam pobudnica premoženje in dohodke«), se je Varuh odločil obrniti na izvršitelja za nekaj pojasnil glede pobudničin očitkov na njegov račun.

Navedbe pobudnice so kazale na nepravilnosti v ravnanju izvršitelja.



Skladno s 24. členom ZVarCP Varuh namreč lahko obravnava tudi zadeve, o katerih potekajo drugi pravni postopki, če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti državnih organov, organov lokalne samouprave ali nosilcev javnih pooblastil – izvršitelj se uvršča prav med zadnjenavedene. **Izvršitelj se je na Varuhovo poizvedovanje odzval, vendar pri tem dejansko ni poslal podatkov in informacij, za katere smo se nanj obrnili ob izrecnem sklicevanju na ustavno in zakonsko podlago**, navedel pa je, da meni, »da v postopku nisem kršil pravic dolžnice ter da do konca izvršilnega postopka, ki še vedno teče, lahko dajem informacije o izvršilnem postopku, ki lahko vplivajo na sam potek postopka, izključno izvršilnemu sodišču in Ministrstvu za pravosodje« (čeprav smo v svoji poizvedbi izrecno navedli tudi besedilo 6. člena ZVarCP, po katerem morajo organi na Varuhovo zahtevo »zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti«), in da je »zaradi suma korupcije« zoper Varuha podal prijavo na Komisijo za preprečevanje korupcije (ne da bi bilo pri tem kakor koli razvidno, v čem sploh je videl koruptivnost našega ravnanja). Ker se izvršitelj ni ustrezno odzval niti po tem, ko smo se nanj znova obrnili (navedel je, da še vedno meni, da ni »dolžan dati informacij o predmetnem izvršilnem postopku, saj varuh za obravnavo zadev, o katerih tečejo postopki pred sodiščem, ni pristojen«), smo se odločili na podlagi 7. člena ZVarCP nasloviti obrazloženo mnenje o (ne)sprejemljivosti ravnanja izvršitelja na ministra za pravosodje kot tistega, ki izvršitelje imenuje, in na predsednika Zbornice izvršiteljev Slovenije (ZIS) kot tistega, ki jo zastopa kot pravno osebo, v katero se obvezno združujejo izvršitelji z območja Republike Slovenije, da zavzameta stališče do opisanega ravnanja izvršitelja v razmerju do Varuha.

Predsednik ZIS se je (po urgenci) odzval s pojasnili, da zbornica meni, »da sama ne more razlagati zakonov, ker to tudi ni v njeni pristojnosti, niti niso vsi izvršitelji pravniki«, da je iz vsebine 24. člena ZVarCP »moč razbrati, da tak kot je, varuje neodvisnost sodstva, kot samostojne veje oblasti« in da zakon »lahko verodostojno razlaga le tisti, ki ga je sprejel in to ZIS ni«. Ker je bilo očitno, da tu ne gre pričakovati primerne rezultata, smo se osredotočili le še na odziv naslovnega ministr(stv)a. Ker izvršitelj nato ni ravnal skladno niti s prvim odzivom ministrstva, opisanim že v prvem odstavku zapisa, smo to sporočili MP in pri tem izpostavili, da je še bolj od izvršiteljeve neodvisnosti skrb vzbujajoče, da ostaja nerešeno vprašanje o okoliščinah glede njegovega zatrjevanega ravnanja v konkretnem primeru opravljanja neposrednih dejanj izvršbe. Ker skladno z 298.e členom ZIZ pregon disciplinskih kršitev izvršitelja zastara v dveh letih od dneva kršitve, okoliščine, ki jih je Varuh izpostavil, pa bi se, če bi se potrdile, lahko pokazale (najmanj) kot disciplinske kršitve, smo na podlagi 7. člena ZVarCP **na ministra naslovili še predlog, da v okviru pooblastila, ki mu ga daje 298.a člen ZIZ, presodi, ali so podane okoliščine, da zoper izvršitelja uvede disciplinski postopek po uradni dolžnosti, da bi se ugotovilo, ali so bili v konkretnem primeru pri opravljanju neposrednih dejanj izvršbe izpolnjeni znaki ravnanj, ki jih ZIZ opredeljuje kot hujše disciplinske kršitve izvršiteljev.**

Kmalu zatem smo od izvršitelja prejeli dopis, v katerem je navedel, da nam podaja »odgovore na zastavljena vprašanja«, vendar so bili ti v nekaterih ključnih delih tako dvoumni, da smo morali v izogib nespornostim nanj nasloviti dodatno poizvedbo. Nanjo pa se je nato odzval eden izmed odvetnikov, ki je navedel, da mu je izvršitelj podelil pooblastilo za zastopanje v postopku pri Varuhu, in nato podal svojo razlago ZVarCP, tudi glede našega dotedanjega ravnanja v zadevi, to pa končal z ugotovitvijo, da zakonski pogoji za vodenje predmetnega postopka nikakor niso izpolnjeni in da zato njegova stranka utemeljeno pričakuje, da predmetni postopek zoper njo nemudoma ustavimo. Tudi opisane odvetnikove očitke smo obrazloženo zavrnil, ker pa smo izvedeli tudi, da se je minister za pravosodje že odločil uvesti

disciplinski postopek zoper izvršitelja, smo se odločili počakati na odločitev v zvezi z izvršiteljevo disciplinsko odgovornostjo.

V tej zvezi smo od ministrstva najprej prejeli sporočilo, da je minister v skladu z ZIZ in Pravilnikom o disciplinskem postopku zoper izvršitelja tega pozval k predložitvi poročila in kopije spisa, kot ga v predmetni zadevi vodi v svoji pisarni – vendar se izvršitelj ni odzval niti na ta ministrov poziv (čeprav se je sam v svojem prvem odzivu Varuhu skliceval prav na to, da je dolžan informacije dati »izključno izvršilnemu sodišču in Ministrstvu za pravosodje«). Minister je nato s sklepom z dne 19. 1. 2016 zoper izvršitelja uvedel disciplinski postopek, in sicer iz razloga po 11. točki 298.č člena ZIZ, ker se ni odzval na dva omenjena Varuhova poziva niti se ni odzval na omenjeni poziv ministrstva, s čimer je onemogočil izvedbo nadzora nad svojim delom. Poleg tega smo izvedeli, da bo minister v okviru uvedenega disciplinskega postopka preveril tudi zatrjevane kršitve pri izvedbi neposrednih dejanj izvršbe.

**Konec leta 2016 smo od ministrstva prejeli pojasnilo, da je minister izvršitelja spoznal za odgovornega hujše disciplinske kršitve in mu izrekel denarno kazen,** vendar je disciplinska komisija pri ZIS to odločbo ministra po pritožbi izvršitelja odpravila ter zadevo vrnila v ponovni postopek in odločanje. **Leta 2017 je nato minister izdal novo odločbo, s katero je izvršitelja spoznal za odgovornega hujše disciplinske kršitve** (med drugim tudi zato, ker je na opisano izvedbo rubeža pripeljal svoja »pomočnika«, čeprav nobeden od njiju v tem času ni imel statusa pomočnika izvršitelja in nista imela pooblastila, da bi bila prisotna ob izvedbi izvršilnega dejanja) in mu izrekel disciplinski ukrep denarne kazni v višini 1.000 EUR. Izvršitelj se je pravočasno pritožil tudi zoper to odločitev ministra, vendar je disciplinska komisija tokrat odločbo ministra potrdila. Iz te odločbe disciplinske komisije pri Zbornici izvršiteljev Slovenije, št. 705-867/2012 z dne 13. 2. 2017, citiramo le najbolj spodbuden del: **»Vse navedeno, zlasti neodzivnost izvršitelja, tako na pozive s strani ministrstva, kot Varuha, ki ima pravico od nosilcev javnih pooblastil zahtevati podatke, ki jih potrebuje za obravnavo prejetih pobud, na kar je ministrstvo opozorilo izvršitelja že v dopisu z dne 14. 9. 2015 in navedlo pravno podlago za postopanje Varuha in tako izvršitelju omogočilo, da Varuhu posreduje zahtevane podatke, na kar pa izvršitelj brez utemeljenega razloga ni reagiral, kot tudi kasnejša neodzivnost na poziv ministrstva, tudi po oceni komisije predstavlja očitano kršitev po 11. točki 298.č člena ZIZ.«**

Leta 2017 je bil izvršitelj spoznan za odgovornega hujše disciplinske kršitve.



### Problematika izbrisanih podjetij

**S sodbo, izdano v zadevi Lekić proti Sloveniji, je o ureditvi postopka izbrisa družb iz sodnega registra na podlagi druge točke prvega odstavka 25. člena Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFFPPod) v smislu osebne odgovornosti družbenikov za dolgove teh družb in možnosti sodelovanja družbenikov v postopku izbrisa družbe iz sodnega registra končno presodilo tudi ESČP.** S sodbo, ki je bila objavljena 14. 2. 2017, je ugotovilo, da 6. (pravica do poštenega sojenja) in 13. (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in 1. člen Protokola št. 1. k tej konvenciji (pravica do mirnega uživanja premoženja) niso bili kršeni. Sodišče je v sodbi tako zavzelo stališče do zakonodaje, ki je vzpostavila podlago za izbris podjetij iz sodnega registra in odgovornost aktivnih družbenikov za dolgove izbrisane družbe. **Ker je bila zadeva nato sprejeta v obravnavo velikega senata ESČP, bo treba na dokončno odločitev o problematiki izbrisanih podjetij še počakati.**

### 2.4.3 Izvedenci

Sodni izvedenec je oseba, ki na podlagi svojega strokovnega znanja izdelava izvedensko mnenje o preteklih in sedanjih dejstvih ter s tem pomaga sodniku razjasniti pravno pomembna strokovna vprašanja. **Izvedenec je tako pravzaprav strokovni pomočnik sodnika.** Kot to določa 84. člen Zakona o sodiščih (ZS), so sodni izvedenci namreč osebe,

imenovane za neomejen čas s pravico in dolžnostjo, da sodišču na njegovo zahtevo podajo izvid in mnenje glede strokovnih vprašanj, za katera tako določa zakon ali glede katerih sodišče presodi, da mu je pri njihovi presoji potrebna pomoč strokovnjaka. Sodni cenilci pa so osebe, imenovane za neomejen čas s pravico in dolžnostjo, da sodišču na njegovo zahtevo podajo izvid o gospodarskih lastnostih stvari ali pravice ter cenitev njene vrednosti oziroma vrednosti na njej povzročene škode.

Pri vsvojem delu mora upoštevati zakone in svoje delo opraviti v skladu s pravili znanosti in stroke. **Vendar smo v dosedanjih letnih poročilih že večkrat opozarjali na nezadovoljstvo pobudnikov z delom sodnih izvedencev, saj Varuh praviloma vsako leto prejme nekaj pobud, ki se vsaj deloma nanašajo tudi na delo sodnih izvedencev.**

Posamične pobude iz leta 2017, ki se nanašajo izrecno le na delovanje sodnih izvedencev in cenilcev niso številne, temeljni očitki pobudnikov o njihovem delu pa so najpogosteje vključeni v pobude, v katerih pobudniki izražajo svoje nezadovoljstvo s sprejetimi sodnimi odločitvami, ki temeljijo na mnenjih in izvidih posameznih sodnih izvedencev oziroma sodnih cenilcev. Še posebej so stranke občutljive na delo izvedencev, ko gre za urejanje razmerij med starši in otroki. Pobudniki jim na primer očitajo, da svojega dela niso opravili (dovolj) strokovno oziroma v njihovo škodo zaradi svoje nepristranskosti ali drugih razlogov. Manj tovrstnih pobud pa se nanaša na zatrevanje prekoračitev roka za izdelavo izvedenskega mnenja, čeprav so tudi tovrstne pobude predmet Varuhovega obravnavanja (teh je bilo več v letih začetka delovanja Varuha).

Čeprav je večinoma nezadovoljstvo pobudnikov z delom izvedencev (lahko) povezano z neugodnim izidom sodnega postopka in posledično z obtožbami zaradi nestrokovnosti in celo podkupljivosti izvedenca, smo na primer že v poročilu za leto 2014 menili, da bi bilo treba opraviti **pregled učinkovitosti postopkov, ki naj zagotavljajo največjo možno mero strokovnosti izvedencev ter predvsem hitro in učinkovito obravnavo pritožb posameznikov na račun (ne)strokovnosti izvedencev**. Poleg tega smo predlagali sprejetje dodatnih ukrepov za ugotavljanje in zagotavljanje strokovnosti izvedencev in za izboljšanje stanja na področju izvedenstva na normativni ravni. **Zato smo pozdravili pripravo Zakona o sodnih izvedencih, cenilcih in tolmačih, ki ga je v začetku leta 2018 že potrdila Vlada RS**. Z njim se med drugim želijo zagotoviti boljše preverjanje ohranjanja njihove strokovne usposobljenosti in smernice, ki jih morajo upoštevati pri svojem delu, poleg tega bi se uvedel širši nabor sankcij, če svojega dela ne opravljajo dovolj vestno. V postopku njegove priprave smo s svojimi pripombami sodelovali tudi sami, sicer pa pozdravili cilj zakona, to je krepitev pravne varnosti in sledenje potrebam po statusni posodobitvi področja sodnih izvedencev, cenilcev in tolmačev.

Znano je tudi, da je vsaj **na nekaterih strokovnih področjih veliko pomanjkanje izvedencev (na primer kliničnih psihologov), kar vpliva tudi na dolgotrajnost sodnih postopkov**. Zato smo ob pripravi Zakona o sodnih izvedencih, cenilcih in tolmačih predlagali tudi razmislek o določitvi ukrepov v teh primerih. Menimo, da je lahko problematično, da se v sodne postopke vključujejo tudi strokovnjaki (na primer po 245. členu ZPP), ki še nimajo statusa sodnega izvedenca (zaradi pomanjkanja izvedencev). Ministrstvo za pravosodje nas je seznanilo tudi s problematiko pomanjkanja izvedencev za področje družinskih razmerij in s predlogom ukrepov. **Predlagane ukrepe smo podprli in pozdravili vse predvidene aktivnosti**, saj pri obravnavanju posameznih zadev tudi sami zaznavamo težave v zvezi z izpostavljenostjo problematiko, na kar smo že večkrat opozorili, tako v naših rednih letnih poročilih in tudi drugače.

V preteklosti smo že večkrat ugotovili, da **sodni izvedenci pogosto povzročijo dodaten in nepotreben zastoje v sodnem postopku** (o tem tudi v naslednjem predstavljenem primeru), saj svojega izvida in mnenja ne podajo v roku, ki jim ga je določilo sodišče, niti sodišča pravočasno ne seznanijo z zamudo. A tudi sodišča se ne odzovejo po preteku roka, določenega za izdelavo izvedenskega mnenja, in izvedenca ne pozovejo, naj pojasni, zakaj izvedenskega dela še ni izdelal. Zato tudi ne ukrepajo s podaljšanjem roka ali denarnim kaznovanjem izvedenca.

Že večkrat smo opozarjali na nezadovoljstvo pobudnikov z delom sodnih izvedencev, saj Varuh praviloma vsako leto prejme nekaj pobud, ki se vsaj deloma nanašajo tudi na delo sodnih izvedencev.



Pozdravljamo pripravo novega zakona, ki bo celoviteje uredil delo izvedencev, cenilcev in tolmačev.

Na nekaterih strokovnih področjih je veliko pomanjkanje izvedencev (na primer kliničnih psihologov), kar vpliva tudi na dolgotrajnost sodnih postopkov.



Primer:

### **Dolgotrajnost postopka za vrnitev poslovne sposobnosti z zamudo roka pri izdelavi izvedenskega mnenja**

Pobudnik je Okrajnemu sodišču v Kranju očital dolgotrajnost nepravdnega postopka zaradi vrnitve poslovne sposobnosti v zadevi z opr. št. N 110/2015, v katerem je nastopal kot predlagatelj.

Sodišče nas je seznanilo z nekaterimi časovnimi okoliščinami obravnavanja te zadeve, razpoložljivi podatki pa so kazali, da je postopek nekoliko podaljšalo tudi odločanje (drugega) pristojnega organa o prošnji za odobritev brezplačne pravne pomoči za oprostitev plačila stroškov za izvedenca psihiatrične stroke. Odločba, s katero je bilo odločeno o prošnji pobudnika za dodelitev brezplačne pravne pomoči, je bila izdana 23. 8. 2016. Po tem je Okrajno sodišče v Kranju v kratkem času (14. 9. 2016) postavilo sodno izvedenko psihiatrične stroke in določilo, da v 45 dneh od prejema sklepa izdelava pisno mnenje. Ker so časovne okoliščine obravnavane zadeve dale slutiti, da izvedenka svojega pisnega mnenja sodišču najverjetneje ni poslala v postavljenem roku, smo Okrajno sodišče v Kranju zaprosili za dodatna pojasnila.

Sodišče je pojasnilo, da je bil sklep o postavitvi izvedenca z dne 14. 9. 2016 izvedenki poslan 22. 9. 2016. Izvedensko mnenje je izvedenka izdelala 8. 12. 2016, sodišče pa ga je prejelo 13. 12. 2016. V sklepu o odreditvi izvedenstva je bilo izvedenki naloženo, da izvedensko mnenje izdelava v 45 dneh. **Po ugotovitvah sodišča je bil rok za izdelavo izvedenskega mnenja prekoračen za skoraj en mesec. Pojasnilo je, da je glede na to, da je izvedenka izjemoma rok za izdelavo izvedenskega mnenja prekoračila za manj kot en mesec in da sodišče zadevo pobudnika obravnava prednostno, v zvezi z izvedenkinim delom ni izvajalo nobenih ukrepov.** Pojasnilo je tudi, da konkretno izvedenko sodišče v zadevah, kot je pobudnikova, zaradi njene strokovnosti in prepričljivosti pogosto angažira.

V obravnavanem primeru ni bilo mogoče prezreti, da Okrajno sodišče v Kranju o pobudnikovem predlogu za vrnitev poslovne sposobnosti, ki je bil vložen konec novembra 2015, vsaj do 14. 9. 2017, ko je v zadevi razpisalo narok, še ni odločilo in je tako **od vložitve predloga do razpisa naroka preteklo več kot 21 mesecev.** Glede na Sodni red bi bilo to zadevo že mogoče šteti tudi za sodni zaostanek, saj je bil v konkretnem primeru prekoračen rok, določen za rešitev nepravdnih zadev na prvi stopnji (skladno s tretjo alinejo drugega odstavka 289. člena Sodnega reda znaša rok za rešitev nepravdnih zadev šest mesecev od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje). Postopek v zadevi sta nekoliko podaljšala tudi odločanje (drugega) pristojnega organa o prošnji za odobritev brezplačne pravne pomoči za oprostitev plačila stroškov za izvedenca psihiatrične stroke in nepravočasna izdelava izvedenskega mnenja. **Varuh meni, da je vsaka prekoračitev zakonsko določenih rokov nedopustna in lahko pomeni poseg v pravice posameznika. Vztraja, da se dosledno uporabljajo mehanizmi, ki so v posameznih postopkih predvideni za primere kršitev z zakonom določenih rokov.** Zato bi bilo prav, da bi sodna izvedenka v konkretnem primeru skladno z 2. členom Pravilnika o sodnih izvedencih in sodnih cenilcih sodišče obvestila, da svojega dela ne more opraviti v določenem roku. To je namreč tudi njena dolžnost. Če sodni izvedenec svojih dolžnosti ne opravi redno, je to tudi razlog za njegovo razrešitev po 3. točki prvega odstavka 89. člena Zakona o sodiščih, zamuda pri izdelavi izvedenskega mnenja pa je sankcionirana tudi tako, da se izvedencu skladno z drugim odstavkom 90. člena Zakona o sodiščih nagrada zniža za en odstotek za vsak dan zamude. Ker se v praksi zaradi zamud pri izdelavi izvedenskih mnenj pogosto podaljšujejo tudi sodni postopki, bi bilo prav, da bi sodišča z vso potrebno skrbnostjo in dosledno spremljala izpolnjevanje dolžnosti sodnih izvedencev, v primeru neizpolnjevanja teh pa tudi ustrezno ukrepala, pri čemer se upoštevajo tudi vse v posamičnem primeru pomembne okoliščine, ki narekujejo, kateri ukrep bo uporabljen za zagotovitev discipliniranja posameznega sodnega izvedenca. **6.4-57/2017**



## 2.4.4 Postopek o prekrških

### Splošne ugotovitve

Na tem podpodročju smo leta 2017 obravnavali nekoliko manj zadev kot leta 2016, in sicer 50, leta 2016 pa 55 zadev. Vsebina obravnavane problematike se ni pomembneje spremenila. **Največ pobud se je še vedno nanašalo na nezadovoljstvo z izrečenimi globami in sprejetimi odločitvami v postopku o prekršku z zatrjevanji o nepravilnosti v postopku.** Tako kot vsa leta doslej so prevladovale pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in Policijo kot prekrškovnim organom, v nekaterih primerih pa tudi z ravnanjem redarjev. Ob upoštevanju, da Varuh ne obravnava zadev, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali očitno zlorabo oblasti (24. člen ZVarCP), se Varuhovo ukrepanje na tem področju ne more nanašati na odločanje o prekrških, temveč na druge okoliščine postopkov o prekršku.

Že v poročilu za leto 2016 smo opozorili na pobude, ki so se nanašale na pridobivanje osebnih podatkov za potrebe izterjave domnevno neplačane parkirnine na Hrvaškem. Teh smo nekaj prejeli tudi leta 2017, vendar nobene od teh nismo mogli vsebinsko obravnavati zaradi pomanjkanja sodelovanja pobudnikov. Postopek v tej zadevi pa je končal Informacijski pooblaščenec, ki je ugotovil nezakonnosti pri pridobivanju osebnih podatkov lastnikov in uporabnikov motornih vozil, saj je presodil, da pogoji za pridobivanje osebnih podatkov na podlagi 10. člena Zakona o odvetništvu (ZOdv) niso bili izpolnjeni.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

V **priporočilu št. 27 (2016)** je Varuh poudarjal, da morajo sodišča in vsi drugi prekrškovni organi dosledno spoštovati temeljna ustavna jamstva poštenega sodnega postopka tudi v prekrškovnih postopkih, zlasti je potrebna skrbna obravnava zahtev za sodno varstvo. **Gre za priporočilo, ki mora biti stalna naloga.** MP je zagotovilo, da si bo tudi v nadaljevanju prizadevalo, da bo izpostavljena tema vključena v izobraževanja sodnikov, tožilcev ter sodnega in tožilskega osebja. Poleg tega bodo predstavniki MP tudi v prihodnje sodelovali pri pripravi izobraževanj prekrškovnih organov. Ministrstvo namreč šteje, da izobraževanje prekrškovnih organov in sodišč pripomore h krepitvi temeljnih ustavnih jamstev poštenega sojenja, saj so pooblaščenim uradnim osebam prekrškovnih organov, sodnikom in sodnemu osebju predstavljene spremembe in novosti inštitutov ter novejša sodna praksa, vključno s sodno prakso ESČP, s področja prekrškovnega prava, kar pozitivno vpliva na pravilno uporabo ZP-1.

### Obravnavani primeri

Prekrškovni organi so tudi redarstva (občinska ali medobčinska). Zato ni presenečanje, da so bile med obravnavanimi zadevami na tem področju tudi pobude, ki so redarjem očitale nepravilnosti v postopku o prekrških. Dve od teh predstavljamo v nadaljevanju.

Primer:

#### **Pomanjkljiv plačilni nalog mestnega redarstva**

Pobudnica je Varuha človekovih pravic RS (Varuh) seznanila, da ji je bil za več prekrškov izdan enoten plačilni nalog. Navedla je, da ji je bil plačilni nalog izdan neutemeljeno, vendar zahteve za sodno varstvo ni vložila in je plačala globo v polovičnem znesku. Poleg tega ni vedela, kakšna globa ji je bila izrečena za vsakega izmed štirih prekrškov, saj **je bil na plačilnem nalogu naveden le seštevek vseh glob,** menila pa je tudi, da je bila za isti prekršek kaznovana dvakrat.

Največ pobud se je še vedno nanašalo na nezadovoljstvo z izrečenimi globami in sprejetimi odločitvami v postopku o prekršku z zatrjevanji o nepravilnosti v postopku.



**25.**  
**Varuh Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za notranje zadeve ter drugim pristojnim priporoča, naj poskrbijo za potrebna izobraževanja prekrškovnih organov in sodišč, da se zagotovi dosledno spoštovanje temeljnih jamstev poštenega postopka tudi v prekrškovnih postopkih.**

Iz kopije izdanega plačilnega naloga Mestnega redarstva Mestne občine Ljubljana ni bilo mogoče razbrati višine izrečene globe za posamezni prekršek.



**Iz kopije plačilnega naloga Mestnega redarstva Mestne občine Ljubljana (prekrškovni organ), ki ga je prejela pobudnica, res ni bilo mogoče razbrati višine izrečene globe za posamezni prekršek.**

Varuh je zato presodil, da so v tem delu pobude podani pogoji za njegovo posredovanje, čeprav pobudnica zoper plačilni nalog ni uporabila pravnega sredstva. Poleg pojasnitve teh okoliščin je Varuh prekrškovni organ zaprosil še za opis dejanja, s katerim je pobudnica storila vsakega od opisanih prekrškov.

Prekrškovni organ je sporočil, da so bili vsi prekrški pobudnici pojasnjeni na kraju dogodka. Tako je bila seznanjena, da ji je bila najprej izrečena globa 40 evrov po petem odstavku 65. člena ZPrCP, ker je vozilo parkirala na območju umirjenega prometa zunaj parkirnih mest, nato globa 160 EUR zaradi prekrška po drugem odstavku 16. člena ZPrCP, ker pooblaščen uradni osebi prekrškovnega organa ni izročila na vpogled zahtevanih listin, ko ji je bilo nato odrejeno zadržanje na kraju do prihoda policije, tega ni upoštevala, temveč je s kraja odšla v bližnji lokal. Ker tega zakonitega ukrepa pooblaščen uradne osebe ni upoštevala, ji je bila na podlagi drugega odstavka 22. člena ZJRM-1 izrečena še globa za prekršek v znesku 80 EUR. Ves čas postopka je pobudnica žalila uradno osebo pri uradnem poslovanju, zato ji je bila izrečena tudi globa za prekršek po drugem odstavku sedmega člena ZJRM-1 v znesku 417,29 EUR. Prekrškovni organ je tako pripomnil, da nobena izmed glob ni bila izrečena za isto dejanje.

V tem delu smo glede na povzeta pojasnila prekrškovnega organa pobudnico lahko le poučili, da bi to, da se s takšnimi pojasnili prekrškovnega organa na kraju očitno ni strinjala, lahko uveljavljala le v zahtevi za sodno varstvo, za katero pa se po nasvetu odvetnika ni odločila.

**Prekrškovni organ je pritrdil Varuhovi ugotovitvi, da bi morala biti višina globe za posamezni prekršek razvidna s plačilnega naloga, vendar ni bilo tako.** Ob tem je pripomnil, da bi pobudnica lahko to pomanjkljivost uspešno uveljavljala z zahtevo za sodno varstvo, ki pa je ni vložila. Če bi jo, bi prekrškovni organ to pomanjkljivost lahko odpravil, pobudnica pa bi znova imela možnost, da bi globo plačala v polovičnem znesku ali uporabila pravno sredstvo.

Varuh je pobudo v delu, ki se nanaša na opisano pomanjkljivost v plačilnem nalogu, presodil za utemeljeno. Tretji odstavek 57. člena Zakona o prekrških namreč izrecno določa, da mora plačilni nalog poleg drugih obveznih sestavin vsebovati tudi pravno opredelitev prekrška in znesek globe, ki je zanj izrečena. Čeprav je takšno pomanjkljivost pozneje mogoče odpraviti, je prav, da se že ob izdaji plačilnega naloga temu posveti vsa potrebna skrbnost, saj vsaka napaka pooblaščen uradne osebe pri uradnem poslovanju vpliva na zaupanje v pravno državo. **6.6-2/2017**

Tudi naslednji predstavljeni primer se nanaša na delo redarstva.

Primer:

**Prekrškovni organ je o vloženi zahtevi za sodno varstvo odločil šele po Varuhovem posredovanju**

Varuha človekovih pravic RS (Varuh) je pobudnik seznanil, da mu je Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Grosuplje, Ig in Škofljica 17. 2. 2015 izdal plačilni nalog. S storitvijo prekrška se pobudnik ni strinjal, zato je 18. 2. 2015 vložil zahtevo za sodno varstvo. **Kljub svojemu povpraševanju pri prekrškovnem organu o obravnavanju vloženga pravnega sredstva po več kot letu dni ni dobil odgovora.** Zaradi neaktivnosti tega organa je zaprosil za pomoč Varuha.

Po opravljeni poizvedbi je prekrškovni organ z dopisom z dne 22. 4. 2016 sporočil, da je po prejemu zahteve za sodno varstvo na podlagi 62.a člena ZP-1 to preizkusil po uradni dolžnosti in ugotovil, da kršitve, na katere mora paziti po uradni dolžnosti,

niso podane, o utemeljenosti vložene zahteve za sodno varstvo pa še ni odločil. Ob tem je zagotovil, da bo v tej zadevi odločil v najkrajšem možnem času glede na obseg dela in v okviru prednostnih nalog, skladno z zakonskimi roki.

Varuh s prejetim odgovorom ni bil povsem zadovoljen. **Prekrškovni organ smo opozorili na temeljno načelo hitrega postopka o prekrških, ki je prav po tem načelu (hitrost) tudi imenovan.** Seznanili smo ga tudi z Varuhovim mnenjem, da je prekrškovni organ v hitrem postopku o prekršku dolžan ravnati brez nepotrebnega odlašanja in da je v izpostavljenem primeru s svojo pasivnostjo kar dvojno prekoračil rok, ki ga zakon in Sodni red določata za sprejetje odločitve v prekrškovnih zadevah. Sodni red namreč določa, da se zadeve o prekrških, o katerih ni bilo odločeno v šestih mesecih, štejejo med sodne zaostanke. Zato smo od organa zahtevali pojasnilo, kdaj se lahko pričakuje odločitev o vloženi zahtevi za sodno varstvo v tem primeru in zakaj je pri odločanju v tem primeru nastal očitni zastoj. Preverili smo tudi, ali gre za edini primer počasnega obravnavanja vložene zahteve za sodno varstvo.

Prekrškovni organ je sporočil, da je predmetno zahtevo za sodno varstvo že poslal v odločitev pristojnemu sodišču, sicer pa zahteve za sodno varstvo obravnava tekoče, le pri odločitvi v tem primeru je zaradi predpisane globe, ki je visoka, okleval, ali bi pobudniku, čeprav je bil ta predhodno že ustno in pisno opozorjen, namesto predpisane globe izrekel opomin. **Prekrškovni organ se je ob tem strinjal z Varuhovim mnenjem, da je treba v prekrškovnih zadevah ravnati brez nepotrebnega odlašanja, in zagotovil, da bo temu v prihodnje namenil večjo pozornost in bo v najkrajšem možnem času odločil o zadevi in zahtevo poslal sodišču.**

Kot nas je pozneje seznanil pobudnik, je sodišče to okoliščino upoštevalo tudi ob odločanju o utemeljenosti zahteve za sodno varstvo. Okrajno sodišče je ob odločitvi o sankciji namreč upoštevalo, da je prekrškovni organ v postopku kršil 245. člen ZUP, ki se glede na 58. člen ZP-1 smiselno uporablja tudi v postopku o prekršku. Opozorilo je, da prvi odstavek 245. člena ZUP določa: »Če organ, ki je izdal odločbo, spozna, da je vložena pritožba dovoljena in pravočasna in da jo je vložila upravičena oseba, pa ne nadomesti izpodbijanje odločbe z novo odločbo, mora pritožbo brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh od dneva, ko jo prejme oziroma po poteku roka iz 241. člena, poslati organu, ki je pristojen, da o njej odloči.« Pobudniku je tako namesto globe 1.000 EUR izreklo opomin.

Pobudo smo ocenili za utemeljeno. Prekrškovni organ je z odstopom zahteve za sodno varstvo v nadaljnje reševanje pristojnemu sodišču odločitev o prekršku, odgovornosti zanj in izreku sankcije za prekršek prepustil sodišču. Gre za ravnanje, ki je skladno z Zakonom o prekrških (ZP-1), vendar pozno in očitno šele po Varuhovem posredovanju. **6.6-9/2016**

Prekrškovni organ za nekatere prekrške po Zakonu o cestninjenju (ZCestn) so tudi **cestninski nadzorniki**, ki so pooblaščenice uradne osebe upravljavca cestninskih cest in opravljajo naloge nadzora nad plačevanjem cestnine. Cestninski zavezanec, ki meni, da je cestninski nadzornik prekoračil svoja pooblastila, lahko v osmih dneh od domnevne kršitve vloži pritožbo pri upravljavcu cestninskih cest. Upravljavec cestninskih cest pritožbo pošlje **komisiji, ki jo imenuje minister** ter jo sestavljajo predstavnik ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, predstavnik upravljavca cestninskih cest in dva predstavnika ministrstva. Komisija pritožbo prouči ter o svojih ugotovitvah in ukrepih v 30 delovnih dneh pisno obvesti pritožnika. Če komisija ugotovi, da pritožba ni utemeljena, jo zavrne. Če komisija ugotovi, da je pritožba cestninskega zavezanca utemeljena, lahko glede na težo kršitve upravljavcu cestninskih cest, ki je pooblastilo izdal, predlaga odvzem pooblastila cestninskemu nadzorniku ali uvedbo disciplinskega postopka zoper njega (četrti in peti odstavek 41. člena ZCestn). S tega področja v nadaljevanju predstavljamo dva primera.

Primer:

### **O pritožbi zoper cestninsko nadzornico je bilo odločeno šele po Varuhovem posredovanju**

Pobudnica, bolgarska državljanka z bivališčem na Danskem, ki ji je cestninska nadzornica Darsa, d. d. (prekrškovni organ), izdala plačilni nalog zaradi prekrška, je Varuha človekovih pravic RS (Varuh) med drugim seznanila, da naj o njeni pritožbi, ki jo je vložila zoper ravnanje cestninske nadzornice v postopku o prekršku, ne bi bilo odločeno.

Po proučitvi navedb pobudnice in dokumentacije, ki jo je ta poslala, je Varuh ugotovil, da je prekrškovni organ po prejemu pritožbe pobudnici med drugim naložil, da v osmih dneh svojo vlogo dopolni s tem, da se izjasni, ali želi, da o njej odloči sodišče. Ko je pobudnica to željo izrecno izrazila, je prekrškovni organ z njeno pritožbo in dopolnitvijo ravnal kot z zahtevo za sodno varstvo zoper plačilni nalog in zadevo odstopil v odločanje pristojnemu okrajnemu sodišču. To pa je presodilo, da vloge pobudnice ni mogoče obravnavati kot zahteve za sodno varstvo, saj pobudnica ni oporekala storitvi prekrška in se je pritožila le nad ravnanjem cestninske nadzornice, zato je njeno zadevo vrnilo v pristojno odločanje prekrškovnemu organu. Varuh je presodil, da je s tem sodišče ravnalo tudi v korist pobudnice, saj se je tako postopek pred sodiščem zanjo končal brez odmere sodnih stroškov. Prekrškovni organ je nato pobudnico z dopisom seznanil z zgoraj povzeto ugotovitvijo sodišča, hkrati pa ji je sporočil, da tudi po ponovnem pregledu zadeve ni bilo ugotovljenih znakov, ki bi kazali na to, da je cestninska nadzornica pri svojem delu prekoračila pooblastila iz drugega odstavka 41. člena Zakona o cestninjenju (ZCestn), kar je pogoj za pritožbo, zato njenih dopisov prekrškovni organ ni poslal v proučitev pristojnemu ministrstvu.

Varuh je s poizvedbo pri Darsu, d. d., preveril, kdo je uradna oseba, ki je proučila pritožbene očitke pobudnice, in na kateri pravni podlagi je sprejela odločitev, da njene vloge ni treba poslati v proučitev pristojnemu ministrstvu. Prekrškovni organ je med drugim sporočil, da je odločitev o tem, da pritožbe pobudnice in njene dopolnitve ni treba poslati v odločitev komisiji, ki jo imenuje minister, pristojen za infrastrukturo, sprejel vodja prekrškovnega organa, saj sam ni prepoznal, da so v skladu s četrtem odstavkom 41. člena ZCestn v njenih vlogah navedeni znaki prekoračitve pooblastil cestninske nadzornice v postopku.

**Varuh se s prejetimi pojasnili prekrškovnega organa ni zadovoljil. Presodil je namreč, da je vodja prekrškovnega organa s takšnim ravnanjem pobudnici lahko kršil pravico do pravnega varstva, saj s pritožbo zoper ravnanje pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnega organa ni ravnal v skladu s četrtem odstavkom 41. člena ZCestn, ki jasno določa, da o pritožbi cestninskega zavezanca, ki meni, da je cestninski nadzornik prekoračil pooblastila, odloča komisija, ki jo imenuje minister (pristojen za infrastrukturo).** Pritožbo cestninskega zavezanca bi tako moral po Varuhovem mnenju nemudoma (brez predhodnega preizkusa) odstopiti v pristojno reševanje Ministrstvu za infrastrukturo, da o njej odloči.

Sto Varuhovo presojo in mnenjem smo seznanili nadzorni organ prekrškovnega organa, to je Ministrstvo za infrastrukturo. **To se je z Varuhovimi ugotovitvami strinjalo, saj je sporočilo, da je predsednik zgoraj omenjene komisije od prekrškovnega organa zahteval vso potrebno dokumentacijo v zvezi z izpostavljenim zadevom.** Pozneje nam je poslalo še kopijo odločitve komisije Ministrstva za infrastrukturo, Direktorata za kopenski promet, s katero je bilo o pritožbi pobudnice vendarle tudi odločeno.

Varuh je obravnavanje pobude končal z ugotovitvijo, da je bila pobuda utemeljena, Varuhovo posredovanje pa upravičeno in uspešno, saj je bila pobudnici s tem, ko je o njeni pritožbi odločil pristojni organ, zagotovljena pravica do pravnega varstva.

**6.6-1/2017**

Primer:

### **Še en primer nepravilnega obravnavanja pritožbe zoper cestninskega nadzornika**

Cestninski nadzornik je kot pooblaščen uradna oseba Darsa, d. d. (prekrškovni organ), pobudniku zaradi prekrška po petem odstavku 50. člena Zakona o cestninjenju (ZCestn) izdal plačilni nalog. Pobudnik zoper plačilni nalog ni vložil zahteve za sodno varstvo, je pa na prekrškovni organ naslovil pritožbo, ker je menil, da cestninski nadzornik ni ravnal v skladu z zakonom, hkrati je zahteval tudi povračilo povzročene škode. Na njegovo pritožbo mu je po navedbah pobudnika odgovoril kar prekrškovni organ sam, ki njegovim navedbam in odškodninskemu zahtevku ni sledil.

Varuhovo pozornost je v tem primeru vzbudila pobudnikova navedba, da je na njegovo pritožbo odgovoril sam prekrškovni organ. O pritožbi zoper cestninskega nadzornika mora namreč, kot to določa četrti odstavek 41. člena ZCestn, odločiti komisija, ki jo določi minister, pristojen za infrastrukturo. Zato smo s poizvedbo pri Ministrstvu za infrastrukturo (MI) preverili, ali so navedbe pobudnika v tem delu točne. Hkrati smo predlagali, da če bo MI ugotovilo, da bi o pritožbi pobudnika moral odločiti pristojni organ (komisija), o njej tudi odloči.

MI, Direktorat za kopenski promet, je sporočilo, da je na vsebino pritožbe, ki jo je podal pobudnik, prekrškovni organ pobudniku podal vse potrebne pravno relevantne informacije, saj so mu bili pojasnjeni tako obveznosti cestninskega zavezanca v primeru vožnje po cestninski cesti kot pooblastila cestninskih nadzornikov z navedbo ustreznih pravnih podlag. Poleg tega je MI sporočilo svojo presojo, da je v primeru pobudnika takšno pojasnilo povsem primerno in zadostno, saj ne gre za zadevo, o kateri bi morala odločati komisija, ki jo je imenoval minister, pristojen za promet, za odločanje o pritožbah zoper prekoračitev pooblastil cestninskih nadzornikov.

Varuh se s temi ugotovitvami MI ni mogel povsem strinjati. Menil je namreč, da se je pobudnik s svojo vlogo, ki jo je tudi poimenoval pritožba, pritoževal nad ravnanjem cestninskega nadzornika, ki ga očitno ni doživljal kot zakonitega. Zato smo MI znova seznanili s svojim stališčem, da bi moral prekrškovni organ pobudnikovo pritožbo skladno s četrtim odstavkom 41. člena ZCestn poslati komisiji, ki je bila po tem zakonu imenovana prav za ta namen, namesto da je nanjo odgovoril kar sam, saj je po Varuhovem mnenju s takšnim ravnanjem pobudniku kršil pravico do pravnega varstva. MI je temu Varuhovemu mnenju sledilo, saj je pobudnikovo pritožbo obravnavala pristojna komisija, ki je nanjo tudi odgovorila.

Varuh je obravnavanje pobude končal z ugotovitvijo, da je bila ta utemeljena. Varuhovo posredovanje je bilo upravičeno in uspešno, saj bila pobudnikova pravica do pravnega varstva tudi udejanjena. **6.6-21/2017**

Obravnavali smo tudi pobudo, ki se je nanašala **na odstranitev zapuščenega vozila**. ZPrCP v 56. točki prvega odstavka 3. člena določa, da je zapuščeno vozilo motorno ali priklopno vozilo, parkirano na javni cesti ali na nekategorizirani cesti, ki se uporablja za javni cestni promet, ali na drugi javni površini, ki ni namenjena prometu vozil, in nima registrskih tablic ali ni registrirano več kot 30 dni in ni nerabno ali zavrženo motorno vozilo, ki mu je življenjska doba iztekla zaradi poškodb, starosti ali drugih razlogov in je zaradi tega postal odpadki po merilih iz predpisa, ki ureja ravnanje z odpadki.

Primer:

### **Odstranitev in hramba zapuščenega vozila**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je storil prekršek po petem odstavku 19. člena ZPrCP. Ta določa, da se lastnik zapuščenega vozila, ki vozila ne odstrani, čeprav je bila odstranitev odrejena v skladu z drugim odstavkom tega člena, kaznuje z globo. Ta mu je bila s plačilnim nalogom Mestnega redarstva Mestne uprave Mestne



občine Ljubljana (prekrškovni organ) tudi izrečena. Pri tem je pobudnika vznemirilo predvsem, da ga je prekrškovni organ o tem, kje se hrani njegovo vozilo in da ga lahko prevzame, obvestil šele dober mesec po tem, ko je bilo zapuščeno vozilo odstranjeno in dano v hrambo, saj je moral za vsak dan hrambe vozila plačati 5 EUR.

Varuh je želel s poizvedbo pri prekrškovnem organu ugotoviti, zakaj sta bila obvestilo in pouk kršitelju, da pojasni dejstva in okoliščine prekrška, ter poziv za prevzem vozila pobudniku vročena po več kot mesecu dni od začetka hrambe vozila. V zvezi s tem je prekrškovni organ sporočil, da je bila skladno z drugim odstavkom 19. člena ZPrCP na vozilu najprej puščena odredba za odstranitev zapuščenega vozila, v kateri je bilo navedeno, da mora biti vozilo z javne površine odstranjeno v treh dneh, sicer bo odstranjeno na stroške lastnika zapuščenega vozila in odpeljeno na varovani prostor. Tedaj še neznan lastnik vozila je bil poučen tudi, da mu bo, če vozila v postavljenem roku ne bo odstranil, izdan plačilni nalog zaradi storitve prekrška po drugem odstavku 19. ZPrCP. Pet dni pozneje je prekrškovni organ ugotovil, da vozilo ni bilo odstranjeno, zato je bila v skladu s tretjim odstavkom 19. člena ZPrCP izdana odredba za njegovo odstranitev. Dober mesec po tem je bilo pobudniku vročeno obvestilo s pozivom za prevzem vozila. Po prejemu pisne izjave kršitelja je bil pobudniku izdan plačilni nalog zaradi že omenjenega prekrška. Ob tem je prekrškovni organ poudaril, da je imel pobudnik pet dni časa (od dneva, ko je bila na vozilu puščena odredba za njegovo odstranitev, do odvoza v hrambo), da zapuščeno vozilo sam odstrani z javne površine. Pojasnil je tudi, da zato, ker na vozilu ni bilo nameščenih registrskih tablic, lastnika vozila ni bilo mogoče ugotoviti takoj, temveč šele po tem, ko je bilo vozilo oddano v hrambo. V takšnih primerih je namreč mogoče ugotoviti lastnika vozila šele na podlagi VIN-številke, ki jo pridobi in prekrškovnemu organu sporoči javno podjetje, ki sprejme vozilo v hrambo, po opravljenem tehničnem pregledu vozila. Prekrškovni organ je tudi sporočil, da si, čeprav zakonodajalec ni predpisal roka za izvedbo opisanega postopka, sam prizadeva, da bi se lastnike zapuščenih vozil ugotovilo v najkrajšem možnem času, saj se zaveda finančnih posledic, ki bremenijo lastnika. Ob tem je izpostavil, da stroški hrambe niso odvisni od seznanitve lastnika vozila, da je njegovo vozilo v hrambi, saj je lastnik tisti, ki je dolžan skrbeti za svoje vozilo in biti seznanjen s tem, kaj se z njim dogaja.

Varuh se strinja, da je lastnik vozila odgovoren za svoje vozilo, tudi če je to zapuščeno. To dolžnost predpostavlja tudi drugi odstavek 19. člena ZPrCP, ki določa, da se odredba, s katero se naloži odstranitev vozila, namesti na zapuščeno vozilo. Zato bi pobudnik lahko (oziroma moral) odredbo prekrškovnega organa na zapuščenem vozilu pravočasno opazil in se tudi odzval, s tem pa bi preprečil vse nadaljnje stroške, vključno z izdajo plačilnega naloga. **Kljub temu težko sledi pojasnilu prekrškovnega organa, da si je v primeru pobudnika prizadeval za čim hitrejšo izvedbo postopka, saj je po Varuhovem mnenju mogoče tehnični pregled zapuščenega vozila opraviti hitro po tem, ko se sprejme v hrambo (še posebej, če za tehnični pregled poskrbi ista pravna oseba, kot ga sprejme v hrambo).** Po opravljenem tehničnem pregledu, ob katerem se ugotovi VIN-številka vozila, pa je za ugotovitev lastnika vozila potreben le še vpogled v evidenco.

Ker zakonodajalec ni predpisal roka, v katerem bi moral biti ugotovljen (in nato obveščen o hrambi ter prevzemu vozila) lastnik zapuščenega vozila, prekrškovnemu organu ni mogoče očitati, da je v opisanem primeru ravnal v nasprotju z zakonom. **Dejstvo, da z zakonom ali drugim predpisom ni določen rok, v katerem bi moral biti lastnik vozila ugotovljen in posledično obveščen o tem, kje je vozilo, ki ga je sam zapustil, in kako ga lahko prevzame, pa Varuh šteje kot pomanjkljivost, zato na ta primer posebej opozarja. 6.6-14/2017**

Med kršitelji cestnoprometnih predpisov so tudi tujci. Eno izmed njihovih pobud tudi predstavljamo, saj odpira pomembna vprašanja glede pravilne uporabe predpisov, ki določajo prekršek in ki urejajo postopek o prekršku.

Primer:

### **Pomanjkljivosti postopka o prekršku proti tujemu prevozniku**

Pobudnik, francoski državljan z bivališčem v Avstriji, je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanil, da mu je prekrškovni organ (Finančna uprava RS, Finančni urad Maribor, Sektor za nadzor, Mobilni oddelek) kot odgovorni osebi pravne osebe izdal plačilni nalog, s katerim mu je bila v plačilo naložena globa 2.000 EUR za prekršek po četrtem odstavku 40.č člena Zakona o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih – ZDCOPMD, ker je bilo pri kontroli digitalnega tahografa ugotovljeno, da je v vozilu trajni magnet, ki se med vožnjo uporablja za izvajanje posegov, posledica katerih je ponareditev, zatajitev ali uničenje podatkov na tahografu. Z istim plačilnim nalogom je bila po tretjem odstavku istega člena izrečena globa za ta prekršek 6.000 EUR tudi pravni osebi s sedežem v Avstriji. Prekrškovni organ je plačilo globe, izrečene s plačilnim nalogom v skupni višini 8.000 EUR, zavaroval s sklepom o začasnem odvzemu potnega lista, vozniškega dovoljenja pobudnika in prometnega dovoljenja za vlečno vozilo. Pravna oseba si je v Avstriji pridobila dvojnik prometnega dovoljenja, s katerim je bilo vlečno vozilo znova zakonito v prometu, in ni imela namena poravnati izrečene globe, pobudnik pa je želel njemu izrečeno globo plačati, vendar mu prekrškovni organ ni hotel vrniti začasnih odvzetih osebnih dokumentov, dokler ne bi bila plačana vsa globa, izrečena s plačilnim nalogom. Pobudnik storitve prekrška ni zanikal, zato zahteve za sodno varstvo zoper plačilni nalog ni vložil, vendar brez osebnih dokumentov ni mogel opravljati svojega poklica in preživljati svoje družine, zato je na svojo stisko opozoril medije, za pomoč pa je prosil tudi Varuha.

Varuh je po proučitvi navedb pobudnika menil, da **pobuda odpira pomembna vprašanja glede pravilne uporabe predpisov, ki določajo prekršek (ZDCOPMD) in ki urejajo postopek o prekršku (Zakon o prekrških, ZP-1), zato je, čeprav pobudnik zoper izdani plačilni nalog ni uporabil pravnih sredstev, pobudo sprejel v obravnavanje.** Kljub dvema opravljenima poizvedbama pri Fursu je imel Varuh še vedno pomisleke glede pravilne uporabe ZDCOPMD in ZP-1 (predvsem glede ugotavljanja storilca prekrška ter izdaje enotnega plačilnega naloga in posledično enotnega sklepa za zavarovanje plačila globe), zato je z njimi seznanil Ministrstvo za pravosodje, kot organ, ki skrbi za spremljanje in analizo ter pripravo sprememb in dopolnitev ZP-1.

Ministrstvo za pravosodje je v zadevi, ki je bila pravnomočno končana, saj zoper plačilni nalog ni bila vložena zahteva za sodno varstvo, **podalo neobvezujoče pravno mnenje v zvezi s splošnim prekrškovnim postopkom zaradi kršitve 40.č člena ZDCOPMD**, torej v zvezi z vodenjem prekrškovnega postopka v podobnih primerih. Iz tega mnenja izhaja, da so podani znaki prekrška po 40. členu ZDCOPMD, če prekrškovni organ ugotovi, da je v vozilu uporabljena naprava, ki vpliva na delovanje tahografa. Kadar je prekršek storjen z vozilom, ki je last tuje pravne osebe (prevoznik), sta po mnenju Ministrstva za pravosodje storilca predmetnega prekrška dva: neposredni storilec je voznik, ki ga je v skladu s 15. in 15.a členom ZP-1 treba šteti za odgovorno osebo pravne osebe – voznik je namreč storil prekršek s svojim ravnanjem pri opravljanju dejavnosti pravne osebe, saj je opravljal delo (prevoz) v imenu in na račun ter s sredstvi pravne osebe, zaradi akcesorne odgovornosti pa je storilec prekrška tudi tuja pravna oseba (ki je po vsej verjetnosti tudi lastnik prevoznega sredstva, s katerim je bil prekršek storjen). Ob osebni zaznavi prekrška (kot je bilo to v tem primeru) so podani pogoji za izdajo plačilnega naloga po 57. členu ZP-1. **Po mnenju ministrstva je treba izdati dva plačilna naloga: plačilni nalog vozniku kot odgovorni osebi pravne osebe in plačilni nalog tuji pravni osebi (in ne le enega, kot je to storil prekrškovni organ v primeru pobudnika).** Skladno s tem se na podlagi 201. člena ZP-1 tudi ustrezno zavaruje izvršitev vsake izmed dveh izdanih prekrškovnih odločb s posebnim sklepom o zavarovanju in začasnem odvzemu na primer potne listine, vozniškega dovoljenja, dokumentov vozila, prevoznih listin ali drugih dokumentov, ki spremljajo blago, vrednostnih papirjev, prevoznih sredstev ali drugih premičnin.

Glede zastopanja tuje pravne osebe se po mnenju ministrstva lahko uporabi (tudi) drugi odstavek 92. člena ZP-1, ki določa, da je zastopnik tuje obdolžene pravne osebe lahko tudi tisti, ki je upravljal prevozno sredstvo, s katerim je bil storjen prekršek, vendar je treba ob tem presojati tudi obstoj katerega od pogojev za prepoved zastopanja pravne osebe iz 93. člena ZP-1, npr. drugi odstavek 93. člena ZP-1 določa, da zastopnik obdolžene pravne osebe ne more biti odgovorna oseba pravna oseba, zoper katero se vodi postopek za isti prekršek, če ta navaja, da je ravnala po nalogu druge odgovorne osebe ali organa upravljanja.

Ravnanje, kot ga je opisalo ministrstvo, je po njihovem mnenju skladno s sistemsko ureditvijo prekrškovnega prava v Republiki Sloveniji, torej tudi z naravo hitrega prekrškovnega postopka, ki je na opisani način izveden učinkovito in brez nepotrebne odlašanja, s čimer se doseže tudi namen kaznovanja za prekrške iz ZDCOPMND, ki je poleg varstva voznikov pred izkoriščanjem delodajalcev tudi v tem, da se varuje konkurenca na trgu prevoznih storitev (kršenje pravil ZDCOPMND namreč pomeni tudi neupravičeno konkurenčno prednost pred subjekti, ki ravnajo skladno s tem zakonom) ter posredno zagotavlja varnost v cestnem prometu.

Tako kot Varuh je tudi Ministrstvo za pravosodje presodilo, da gre za vsebinsko problematiko s področja cestnega prometa, zato je s svojim mnenjem seznanilo tudi Ministrstvo za infrastrukturo, ki je resorno pristojno za cestni promet, in Furs, ki je v primeru pobude nastopala kot prekrškovni organ in ki vodi postopke o prekršku v zvezi s kršitvami ZDCOPMD.

Varuh je s svojim posredovanjem v tem primeru opozoril na problematiko vodenja tovrstnih postopkov o prekršku (ugotavljanje storilca prekrška, izdaja enotnega plačilnega naloga, katerega izvršitev se zavaruje z enim (istim) sklepom), za katere upravičeno pričakujemo, da bodo s sprejetim neobveznim pravnim mnenjem Ministrstva za pravosodje, s katerim sta bila seznanjena tudi prekrškovni organ in resorno ministrstvo, v prihodnje odpravljene. **Varuh se s pravnim mnenjem Ministrstva za pravosodje v celoti strinja, zato ta primer predstavlja, da se mnenje (čeprav je neobvezno) tudi uveljavi pri vodenju postopkov o prekršku v vseh podobnih primerih. 6.6-13/2016**

## 2.4.5 Tožilstvo

Na podpodročju predsodnih postopkov, na katerem pretežno obravnavamo pobude, povezane z delom državnih tožilcev, smo **leta 2017 obravnavali enako število zadev kot leto prej, to je 26**. Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in o tem obveščali Vrhovno državno tožilstvo), ki so se **redno odzivali na naše poizvedbe**. Srečali smo se tudi z generalnim državnim tožilcem, ki je konec leta 2017 **sprejel politiko pregona**, s katero se usmerja izvrševanje pristojnosti in pooblastil državnega tožilca ter določajo okvirni standardi kakovostnega kazenskega pregona, ki se izvaja po uradni dolžnosti.

### Uresničevanje priporočil

S **priporočilom št. 28 (2016)** je Varuh vse državne tožilce spodbujal k vestnemu, ažurnemu in strokovno pravilnemu delu. **Gre za priporočilo, ki mora biti stalna naloga tožilcev**. Tudi MP je glede tega priporočila zapisalo, da mu gre vsekakor slediti, in izrazilo strinjanje z njim. Pripomnilo je, da Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1) predpisuje številne vzvode v ta namen, tako v okviru zadev opravljanja državnotožilske uprave kot strokovnega nadzora. Državnotožilska uprava namreč obsega odločanje in druga opravila, s katerimi so na podlagi ZDT-1, Državnotožilskega reda in drugih podzakonskih aktov zagotovljeni pogoji za redno, vestno in učinkovito delovanje državnega tožilstva. Izrecno pa je določeno, da se zagotavljanje zakonitosti,

Generalni državni tožilec je konec leta 2017 sprejel politiko pregona.



strokovne pravilnosti in pravočasnosti dela državnega tožilca in nadzor nad njimi izvajata po določbah ZDT-1 o strokovnem nadzoru (členi 167 do 175).

Varuh je MP s **priporočilom št. 29 (2016)** priporočal, naj ob pripravi naslednjih sprememb in dopolnitev državnotožilske zakonodaje prouči potrebo po ureditvi posebnega pritožbenega postopka zoper delo policistov Posebnega oddelka. V zvezi s tem priporočilom je spodbudno sporočilo MP, da bo treba z vidika primerljive ureditve nadzora nad delom policistov oziroma oseb, ki izvajajo pooblastila, s katerimi se neposredno ali posredno posega v človekove pravice, veljavno ureditev nadzora nad delom policistov posebnega oddelka sistemsko urediti.

**Vsebina pobud se je tudi tokrat nanašala predvsem na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (kot je npr. zavrženje ovadbe) in dolgotrajnim obravnavanjem njihovih kazenskih ovadb ali (ne)odzivanjem na posamezne vloge.** Poudarjamo, da smo **le dve obravnavani pobudi na tem področju šteli za utemeljeni**, preostale pa smo (po opravljenih poizvedbah, če so bile te potrebne) glede na njihovo vsebino končali s pojasnili.



Le dve obravnavani pobudi od 26 na tem področju smo šteli za utemeljeni.

### Še vedno primeri dolgotrajnega odločanja o vloženi kazenski ovadbi

Tudi leta 2017 je Varuh obravnaval zatrjevanje pobudnikov o dolgotrajnem obravnavanju vloženi kazenskih ovadb.

Primer:

#### **Obravnavanje očitka o dolgotrajnem odločanju o vloženi ovadbi**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je navedel, da je aprila 2016 vložil kazensko ovadbo zoper dve delavki centra za socialno delo, mesec dni pozneje pa je bila vložena še kazenska ovadba proti njemu. O njiju do vložitve pobude oziroma do marca 2017 še ni bilo odločeno.

Kot vselej, kadar pobudniki zatrjujejo zamudno odločanje v postopku, je Varuh pri Okrožnem državnem tožilstvu (ODT) v Celju opravil poizvedbo glede časovnih okoliščin obravnavanja obeh kazenskih ovadb. ODT v Celju je sporočilo, da je bila kazenska ovadba, ki jo je vložil pobudnik in nato še zadnjič dopolnil 22. 4. 2016, odstopljena v preveritev policijski postaji Žalec, o čemer je bil pobudnik obveščen z dopisom z dne 11. 5. 2016. Zatem je bila vložena še kazenska ovadba proti pobudniku. ODT v Celju je z dopisom z dne 19. 12. 2016 sporočilo, da bo odločitev v obeh zadevah sprejeta v roku, v katerem je tožilstvo dolžno sprejeti ustrezno državnotožilsko odločitev. V ta namen je še pridobivalo potrebne informacije.

Varuh je v odgovoru pobudniku pojasnil pričakovani rok za sprejetje državnotožilske odločitve, kot je opredeljen v 12. členu Merila za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe. Pobudnik nas je pozneje seznanil, da je zaradi zamudne obravnave ovadbe vložil še nadzorstveno pritožbo, ki jo je Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije v obravnavanje odstopilo ODT v Celju. To mu je odgovorilo, da je bila kazenska ovadba zoper pobudnika 11. 5. 2017 poslana v preveritev policijski postaji Žalec, v vmesnem času pa je tožilstvo 9. 1. 2017 pridobilo in proučilo spis centra za socialno delo, a kljub temu ODT v Celju ni ugotovilo nepravilnosti glede časovne obravnave omenjene ovadbe, ker ni bil prekoračen devetdesetdnevni rok od zadnje bremenitve državnega tožilstva. O ovadbah je bilo odločeno septembra 2017.

Varuh je upošteval odločitev o nadzorstveni pritožbi pobudnika, a predvsem podatek, da je bila kazenska ovadba 11. 5. 2016 odstopljena v preveritev policijski postaji Žalec, v vmesnem času pa je ODT v Celju 9. 1. 2017 pridobilo spis centra za socialno delo, dopušča sklep, da si tožilstvo vendarle ni najbolj prizadevalo za čimprejšnjo odločitev o kazenski ovadbi, saj ni sporočilo, da bi pri policijski postaji Žalec sploh postavilo rok, do kdaj mora biti preveritev opravljena, ali da bi jih pozvalo za pospešitev preveritve. Res pa je po Varuhovi poizvedbi ODT v Celju intenzivneje pristopilo k obravnavanju obeh kazenskih ovadb in o obeh kmalu tudi odločilo. **6.2-3/2017**



Praksa, po kateri državni organ sploh ne odgovori na prejeto pisanje (torej niti s prvim odgovorom), je lahko v nasprotju (tudi) z načeli dobrega upravljanja.



**26. Varuh tožilstvu priporoča, naj skrbi za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb poskrbi za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom.**

## Sporočilo odločitve o ovadbi

Državni tožilec, če spozna, da ni podlage za pregon za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, mora to v osmih dneh sporočiti oškodovancu in ga poučiti, da lahko v osmih dneh začne pregon sam (prvi odstavek 60. člena ZKP). **V preteklosti smo že opozorili, da je praksa, po kateri državni organ sploh ne odgovori na prejeto pisanje (torej niti s prvim odgovorom), lahko v nasprotju (tudi) z načeli dobrega upravljanja.** Prav bi namreč bilo, da bi državni organ vlagatelju pojasnil svojo odločitev in razloge zanjo **o vsaki prejeti vlogi** vsaj s prvim (enim) odgovorom. Sicer vlagatelja pušča v negotovosti, saj ta ne ve za mnenje organa (ki je lahko tudi napačno) o tem, da vloga ne izpolnjuje pogojev za (nadaljnje) obravnavanje.

Primer:

### Vlagatelj ovadbe ostal brez obvestila o njeni usodi

Pobudnik se je leta 2017 pritoževal, da na naznanilo kaznivega dejanja, vloženo aprila 2015, (še) ni prejel nobenega odgovora.

Okrožno državno tožilstvo v Novem mestu je najprej sporočilo, da je v zvezi z vloženo ovadbo od pristojne policijske postaje 6. 7. 2015 prejelo poročilo. Ker je bilo iz poročila in prilog razvidno, da ni podan utemeljen sum, da naj bi ovadeni storili očitano kaznivo dejanje, kazenski postopek po pojasnilu tožilstva ni bil uveden.

Po prejemu takšnega odgovora smo zaprosili za dopolnitev odgovora o tem, ali in če sta bila, kdaj sta bila vlagatelja naznanila iz aprila 2015 seznanjena s tem, da ni podan utemeljen sum, da naj bi ovadeni storili očitano kaznivo dejanje, in da zato kazenski postopek ni bil uveden, ter o nadaljnjih pravicah, ki gredo oškodovancu, vlagatelju ovadbe. Ob tem smo tožilstvo opozorili tudi na 60. člen ZKP. Za primer, da vlagatelja izpostavljenе ovadbe takšnega obvestila (še) nista prejela, smo tožilstvo zaprosili za pojasnitev razlogov za to oziroma predlagali, da vlagateljema naznanila sporoči svojo odločitev.

Tožilstvo je predlogu sledilo, saj nas je seznanilo s sklepom z dne 5. 12. 2017, s katerim je vloženo ovadbo zavržlo. **6.2-14/2017**

## 2.4.6 Odvetništvo in notariat

Odvetništvo kot del pravosodja in ustavna kategorija ima pomembno nalogo pri ohranjanju in krepitvi pravne varnosti ter seveda varstvu človekovih pravic, zato skrb vzbujajo opozorila odvetnikov, da nekateri posegi države pomenijo slabitev njihovega položaja, neodvisnosti in samostojnosti.

Na tem področju smo obravnavali **22 zadev**, kar je nekoliko več kot leta 2016 (15 pobud). V obravnavanju posameznih zadev smo se predvsem obračali na Odvetniško zbornico Slovenije (OZS), z njo smo tudi v tem letu dobro sodelovali.

Kot običajno so med zadevami prevladovale pritožbe, ki so odvetnikom očitale **neskrbno izvedbo storitev ali so izkazovale nezadovoljstvo z opravljenim odvetniškim delom** (vključno z očitki pobudnikov, da so bili premalo obveščeni tako glede pravnega kot dejanskega stanja zadeve, ocene spora, možnega nadaljevanja v postopku s pravnimi sredstvi, še zlasti v primerih nudenja brezplačne pravne pomoči), **nepravilne obračune stroškov, neprimeren odnos in nestrinjanje z odločitvijo disciplinskih organov** OZS ter druge nepravilnosti.

Med obravnavanimi zadevami ni bilo nobene takšne, ki bi terjala naše ukrepanje glede **dela notarjev (razen vprašanja vpisa oporok v centralni register oporok)**, za **utemeljeno pa smo presodili le eno pobudo s področja odvetništva**. Pri tem je



treba upoštevati, da so možnosti za obravnavo zadev med posamezniki in odvetniki oziroma odvetniškimi družbami pri Varuhu omejene.

Varuhov nadzor nad delom odvetnikov je namreč (le) posreden. Poteka predvsem prek nadzora nad ravnanjem OZS, v delu, v katerem ima zbornica javna pooblastila. Vendar to ne pomeni, da ima Varuh možnost vlaganja pravnih sredstev zoper odločitve disciplinskih organov zbornice ali celo možnost spreminjanja odločitev teh organov, temveč lahko predvsem posreduje v primeru dolgotrajnega odločanja OZS o usodi prijave zoper ravnanje posameznih odvetnikov oziroma odvetnic.

## **Obravnavanje prijav zoper delo odvetnikov**

Ravnanje odvetnikov je lahko predmet disciplinske in/ali odškodninske odgovornosti. Za obravnavo pritožb zoper delo odvetnika so skladno z Zakonom o odvetništvu (ZOdv) in Statutom OZS pristojni disciplinski organi zbornice (disciplinski tožilec, disciplinska komisija I. in II. stopnje). Prizadeta stranka ima tako možnost zahtevati presojo morebitne disciplinske odgovornosti odvetnika zaradi kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica. Če je zaradi ravnanja odvetnika posamezniku nastala škoda, je to lahko podlaga za uveljavljanje odškodninskega zahtevka. Odvetniki so za primer strokovnih napak tudi zavarovani.

Med obravnavanimi zadevami na tem področju je bila tudi navedba pobudnika, da odkar je OZS njegovo prijavo zoper odvetnico pred več kot pol leta odstopila v reševanje disciplinskemu tožilcu, še ni prejel nobene informacije o obravnavi njegove prijave. OZS smo zato zaprosili za informacijo, kdaj lahko pobudnik glede na morebitne specifične značilnosti zadeve pričakuje odločitev pristojnega organa zbornice. **OZS nam je sporočila, da je pri disciplinskem tožilcu, ki ima zadevo v obravnavi, urgirala in prejela njegovo zagotovilo, da bo odločitev sprejeta v kratkem.** Pobudnika smo s tem seznanili in mu predlagali, da nas lahko znova obvesti, če ne bi bilo tako.

Dolgotrajno obravnavanje prijave zoper delo konkretnega odvetnika po Varuhovi presoji seveda ne krepi zaupanja v delo OZS in njenih disciplinskih organov, niti ne pripomore k preglednosti njihovega delovanja.

Zato je Varuh s **priporočilom št. 30 (2016)** priporočal, naj se OZS še naprej učinkovito odziva na nepravilnosti v lastnih vrstah z učinkovitim delom svojih disciplinskih organov ter zagotovi hitro in objektivno odločanje o vloženi prijavi zoper odvetnike. **Gre za priporočilo, ki mora biti stalna naloga, zato ga ponavljamo tudi tokrat.** MP k temu pojasnjuje, da veljavna zakonodaja, ki ureja disciplinski postopek zoper odvetnike, ni razlog za morebitno dolgotrajnost teh postopkov. Skladno z drugim odstavkom 60. člena ZOdv je naloga OZS in njenih disciplinskih organov, da zagotovijo učinkovito, nepristransko in pregledno uveljavljanje odgovornosti njenih članov za disciplinske kršitve. K hitri izvedbi disciplinskih postopkov disciplinske organe zavezujejo tudi nekatere določbe VIII.A poglavja ZOdv, ki predpisujejo roke za izvedbo posameznih dejanj v okviru disciplinskega postopka (64., 64.a, 64.b in 64.c člen ZOdv). Poleg tega Vlada RS (podobno kot Varuh) nima možnosti vlaganja pravnih sredstev zoper odločitve disciplinskih organov OZS ali celo možnosti spreminjanja njihovih odločitev. V disciplinskih postopkih pri OZS sodelujejo predstavniki Ministrstva za pravosodje (pet predstavnikov v disciplinski komisiji prve stopnje in pet predstavnikov v disciplinski komisiji druge stopnje), ki se disciplinskih obravnav redno udeležujejo in strokovno sodelujejo v raznih senatih s člani disciplinske komisije, ki jih imenuje OZS.

Primer:

### **K trajanju disciplinskega postopka prispeval pobudnik**

Pobudnik je v svoji pobudi izpostavil neupravičeno dolgotrajno obravnavanje prijave zoper odvetnika iz Maribora pri Odvetniški zbornici Slovenije (OZS). Navedel je, da je že urgiral za odgovor, saj **o prijavi v letu in pol od njene vložitve ni bilo odločeno.**

Med obravnavanimi zadevami ni bilo nobene takšne, ki bi terjala naše ukrepanje glede dela notarjev, za utemeljeno pa smo presodili le eno pobudo s področja odvetništva.



Dolgotrajno obravnavanje prijave zoper delo konkretnega odvetnika po Varuhovi presoji ne krepi zaupanja v delo OZS in njenih disciplinskih organov, niti ne pripomore k preglednosti njihovega delovanja.



**27.** Varuh priporoča, da naj se Odvetniška zbornica Slovenije še naprej učinkovito odziva na nepravilnosti v lastnih vrstah z učinkovitim delom svojih disciplinskih organov ter zagotovi hitro in objektivno odločanje o vloženi prijavi zoper odvetnike.

V tej zvezi ga je OZS obvestila, da je bila njegova prijava odstopljena disciplinskemu tožilcu pri OZS in da bo obveščen o njegovi odločitvi, ko jo bo prejela.

Na OZS smo se obrnili za pojasnilo časovnih okoliščin obravnavanja prijave pobudnika zoper odvetnika iz Maribora. OZS je pojasnila, da je prijavo pobudnika zoper konkretnega odvetnika prvič prejela 17. 6. 2014. Ta prijava je bila po pridobitvi pojasnil odvetnika s sklepom namestnika disciplinskega tožilca št. 1313/2014 z dne 4. 11. 2014 zavržena. O tej odločitvi in da zoper njo ni pritožbe, je bil pobudnik obveščen z dopisom OZS z dne 12. 11. 2014. Ker je pobudnik 8. 4. 2015 podal zaprosilo za ponovno proučitev primera, priložil pa je tudi dodatno dokumentacijo, je OZS zadevo pregledala in odvetnika 3. 8. 2015 in nato ponovno 28. 9. 2015, pozvala za dodatno pojasnilo. To pojasnilo je prejela 28. 10. 2015, naslednji dan pa je prejela zaprosilo pobudnika za odgovor. OZS je po skrbni proučitvi celotne zadeve in dodatnih pojasnil odvetnika 2. 12. 2015 pobudniku sporočila, da po njenem mnenju odvetniku ni mogoče očitati kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica, vendar da bo zadeva odstopljena disciplinskemu tožilcu, če se pobudnik s tem mnenjem ne bo strinjal. Z dopisom z dne 15. 12. 2016, to je **skoraj leto dni po pozivu OZS**, da sporoči, ali vztraja pri svojih očitkih zoper odvetnika, je pobudnik poslal še dodatno dokumentacijo, kar je OZS štela, da želi, da se zadeva odstopi v obravnavo disciplinskim organom OZS, zato je 5. 1. 2017 zadevo znova odstopila v obravnavo namestniku disciplinskega tožilca. O tem je istega dne obvestila tudi pobudnika. Nato je 11. 1. 2017 prejela še pobudnikov dodatni dopis s priloženo dokumentacijo, kar je vse 12. 1. 2017 poslala namestniku disciplinskega tožilca. Od njega je 20. 1. 2017 prejela zaprosilo za nekatere poizvedbe (pri odvetniku, tožilstvu in sodišču), ki jih je opravila 30. 1. 2017, pridobljene odgovore pa je 27. 3. 2017 poslala namestniku disciplinskega tožilca.

**OZS glede na vse zgoraj navedeno ni menila, da bi postopek pred njenimi organi v primeru pobudnika trajal predolgo, in je zato te očitke zavrnila.** Po proučitvi vseh razpoložljivih podatkov v zvezi z obravnavo prijave pobudnika **tudi sami nismo ugotovili podlage za to, da bi očitke pobudnika lahko šteli za utemeljene.** Od vložitve njegove prijave (17. 4. 2014) do sporočila o tem, da bo prijava odstopljena disciplinskemu tožilcu, če se z mnenjem OZS o tem, da odvetniku ni mogoče očitati kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica (2. 12. 2015), ne bo strinjal, je OZS prijavo pobudnika po naši presoji obravnavala tekoče in brez večjih zaostankov, sam pa je potreboval skoraj leto dni, da se je odzval na zadnje sporočilo OZS, kar je po naši presoji največ prispevalo k temu, da se postopek obravnave njegove prijave še vedno ni končal.

OZS je v svojem odgovoru izrazila pričakovanje, da bo namestnik disciplinskega tožilca svojo odločitev sprejel v kratkem. Pobudnik nas o nasprotnem ni seznanil. **6.8-8/2017**

### Brezplačna odvetniška pravna pomoč

**Tudi leta 2017 so slovenski odvetniki nadaljevali tradicijo dneva brezplačne odvetniške pravne pomoči**, kar je bila omogočeno že sedmič (od leta 2011). Tej odločitvi so sledila še druga združenja samostojnih poklicev, ki so prepoznala humano sporočilo te akcije, tako zdravniki, zobozdravniki, davčni svetovalci in notarji, leta 2017 pa še mediatorji. Novost v letu 2017 je bila po sporočilu OZS, da je dan brezplačne odvetniške pravne pomoči trajal kar ves teden.

Za uspešno uveljavljanje raznih pravic, zlasti pravice do sodnega varstva, je v večini primerov nujno imeti (zadostno) pravno znanje ali ustrezno pravno pomoč. **Varuh kljub pomoči, ki jo zagotavlja Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), ugotavlja, da v praksi niso redki primeri, ko posamezniki ostanejo brez brezplačne pravne pomoči, ker jih od pogojev zanjo loči za nekaj evrov prevelik dohodek, ki je lahko celo obremenjen z raznimi posojili, ali imajo prosilci nepremičnino, ki jim ne**



Tudi leta 2017 so slovenski odvetniki nadaljevali tradicijo dneva brezplačne odvetniške pravne pomoči, ki je tokrat trajala kar ves teden.

**prinaša sredstev, temveč jih celo obremenjuje, ali so zaradi nje v sporu ali pa so razlogi za to tudi drugi.** Spodbudno je, da te vrzeli zapolnjujejo razne nevladne in humanitarne organizacije, občine in seveda odvetniki. **Zato prizadevanja OZS pri organizaciji dneva brezplačne odvetniške pravne pomoči** podpiramo. Pohvale vredna je pomoč, ki jo odvetniki nudijo na ta dan in tudi sicer skladno z etičnimi načeli in pravili socialno šibkejšim strankam pri opravljanju svojega poklica.

Pripominjamo pa, da smo že v poročilu za leto 2014 izpostavili, da Odvetniška zbornica Slovenije opozarja, da tovrstna brezplačna pomoč, z izjemo pomoči na dan brezplačne odvetniške pomoči, **še vedno ni davčno urejena.** Na to smo že opozorili tudi ministra za pravosodje. Ta nas je seznanil, da namerava Ministrstvo za pravosodje (MP) vprašanja, povezana z opravljanjem brezplačne pravne pomoči, urediti v posebnem zakonu.

**Kljub nekaterim aktivnostim na tem področju ugotavljamo, da so še vedno težave pri davčni ureditvi brezplačne pomoči odvetnikov, čeprav Ministrstvo za finance meni, da je brezplačna odvetniška pomoč s tega vidika urejena.**

Varuh se zato znova pridružuje pozivom Odvetniške zbornice Slovenije, da se reši problematika davčne ureditve brezplačne pravne pomoči, ki jo zagotavljajo odvetniki, celostno in hkratno tako z dohodninskega vidika kot z vidika davka na dodano vrednost. **V tej zvezi je spodbudno sporočilo MP, da bo tudi v prihodnje prisluhnilo potrebam po morebitni spremembi normativne ureditve Zakona o brezplačni pravni pomoči ter iskalo nadaljnje možne rešitve za uresničevanje pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti, ob upoštevanju socialnega položaja osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničiti.**

### Dostopnost pravne pomoči

Odvetniki v okviru opravljanja odvetniškega poklica pravno svetujejo, zastopajo in zagovarjajo stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi, sestavljajo listine in zastopajo stranke v njihovih pravnih razmerjih. Na pomen dostopnosti pravne pomoči je med obiskom v Sloveniji leta 2017 opozoril tudi CPT. Poudaril je, da je dostop oseb med policijskim pridržanjem do zagovornika temeljni zaščitni ukrep pred grdim ravnanjem. Ta zaščitni ukrep naj bo na voljo vsem pridržanim osebam ne glede na njihove finančne zmožnosti. Priporočil je, da slovenski organi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v praksi zagotovijo, da vse pridržane osebe že takoj ob odvzemu prostosti dejansko uresničijo svojo pravico do zagovornika, če je treba, tudi brezplačno. **Po posvetovanju z OZS naj se za vsako policijsko postajo sestavi seznam zagovornikov po uradni dolžnosti, ki ga lahko uporabijo pridržane osebe.** Poleg tega naj se vse **zagovornike po uradni dolžnosti** po ustrezni poti **spomni, kako pomembna je njihova vloga pri preprečevanju grdega ravnanja policije ali ustrahovanja ter po potrebi pri poročanju o takem ravnanju.**

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri je pobudnica navedla, da je bila v času sodnih počitnic v zgodnjih jutranjih urah na njenem domu opravljena hišna preiskava. Ob tem je želela izkoristiti pravico do odvetnika. V ta namen so ji policisti dovolili, da je poklicala več odvetnikov. Pri nekaterih od njih se na telefonski klic ni odzval nihče, nekateri drugi pa so se opravičili, da navzočnosti pri preiskavi ne morejo zagotoviti, ker so na dopustu. **Hišna preiskava je bila nato opravljena brez prisotnosti odvetnika, saj policisti z njeno izvedbo niso želeli čakati dlje časa.**

Znano je, da je v času sodnih počitnic na dopustu veliko odvetnikov, nekaj jih v tem času gotovo tudi dela. **V obravnavanem primeru smo ugotavljali, da o odvetnikih, ki so prisotni v času sodnih počitnic ali ki v tem času delajo, ni posebnih informacij oziroma ni preprostega načina, ki bi iskalcem odvetniških storitev omogočal, da bi hitro in preprosto izvedeli, kateri odvetnik je razpoložljiv in bi lahko na primer zagotovil svojo navzočnost pri hišni preiskavi.**

Pohvale vredna je pomoč, ki jo odvetniki nudijo skladno z etičnimi načeli in pravili socialno šibkejšim strankam pri opravljanju svojega poklica.



Ugotavljamo, da so še vedno težave pri davčni ureditvi brezplačne pomoči odvetnikov, čeprav Ministrstvo za finance meni, da je brezplačna odvetniška pomoč s tega vidika urejena.



**28. Varuh Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za finance priporoča, naj problematiko davčne ureditve brezplačne pravne pomoči, ki jo zagotavljajo odvetniki, rešita celostno in tako z dohodninskega vidika kot z vidika davka na dodano vrednost.**

O odvetnikih, ki so prisotni v času sodnih počitnic ali ki v tem času delajo, ni posebnih informacij oziroma ni preprostega načina, ki bi iskalcem odvetniških storitev omogočal, da bi hitro in preprosto izvedeli, kateri odvetnik je razpoložljiv in bi lahko na primer zagotovil svojo navzočnost pri hišni preiskavi.



Hišna preiskava je za vsakega posameznika hud poseg v človekovo zasebnost in pomeni omejitev ustavno varovane pravice nedotakljivosti stanovanja. Za vsakega posameznika je neprijetna že zato, ker je običajno na očeh javnosti, sosedov ali okoličanov. Poleg tega je hišna preiskava običajno spektakularna in v javnosti podlaga za razna sklepanja, sumničenja ter za stigmatizacijo prizadetega posameznika in njegove družine. Zato je še kako pomembno, da lahko posameznik v tem primeru hitro in učinkovito uveljavlja pravico do pomoči odvetnika. **Menimo, da klicanje odvetnikov na njihove telefonske številke ob tem stresnem dogodku ob prisotnosti (običajno) veliko policistov in prič ter ugotavljanje, kdo od odvetnikov sploh dela in ni na dopustu, ni najboljši sistem preverjanja dostopnosti odvetnikov v času sodnih počitnic, saj gre za čas, ki ga veliko odvetnikov dejansko izkoristi za svoj odmor.** Zato smo s tem mnenjem seznanili OZS in ji predlagali razmislek o mogočih izboljšavah glede bolj preglednega in preprostejšega obveščanja o odvetnikih, ki so na voljo med sodnimi počitnicami, na primer z javno objavljenimi seznanji, kar bi lahko bilo v pomoč potencialnim uporabnikom njihovih storitev, ne da bi ti morali po telefonu preverjati njihovo prisotnost.

OZS je sporočila, da na razpoložljivost odvetnikov v zadevah, ko ne gre za pravico posameznika do zagovornika po uradni dolžnosti, ne more vplivati. Upoštevati je treba tudi pravico odvetnika, da prosto odloča, ali bo prevzel zastopanje stranke, ki se je nanj obrnila. Te pravice odvetnik nima le, če se odloči, da bo uvrščen na seznam zagovornikov po uradni dolžnosti in ga stranki v skladu z zakonom postavi sodišče.

**Kadar ne gre za zastopanje po uradni dolžnosti, OZS strankam predlaga, da si (še posebej v času sodnih počitnic) pomagajo s seznanji dežurnih odvetnikov za zastopanje po uradni dolžnosti (Ex Offo).** OZS posodobljene sezname dežurnih odvetnikov objavlja na svojem spletišču <http://www.odv-zb.si/zbori/obmocni-zbori>. Seznanji odvetnikov so razdeljeni po območnih zboreh odvetnikov, kar še olajša iskanje odvetnika glede na krajevne potrebe stranke. Če stranka tudi po tem, ko vzpostavi stik z več odvetniki, zagovornika ne bi mogla dobiti sama, se lahko obrne še na OZS in prosi za dodelitev odvetnika (seveda na lastne stroške).

**Varuh je tudi ob pozornem pregledu spletišča OZS na omenjeni povezavi našel seznam dežurnih odvetnikov le pri nekaterih območnih zboreh OZS (območni zbori Kranj, Koper, Nova Gorica in Ptuj), poleg tega je opazil, da se seznanji zagovornikov po uradni dolžnosti različno posodobljajo. Pozdravili smo prizadevanje OZS za objavo seznamov odvetnikov in zagovornikov po uradni dolžnosti in še posebej seznama dežurnih odvetnikov ter predlagali, naj OZS poskrbi za enotno prakso pri vseh območnih zboreh odvetnikov.**

**OZS je Varuhov predlog sprejela in sporočila, da bo problematiko objav dežurnih odvetnikov obravnavala na skupnem sestanku s predsedniki območnih zborov v začetku leta 2018.**

## 2.4.7 Pregled aktivnosti

**30. 1. 2017** Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se v prostorih Varuha **pogovarjala s predstavniki Okrožnega sodišča v Ljubljani**, s predsednikom sodišča Marjanom Pogačnikom, vodjo gospodarskega oddelka, ter Heleno Miklavčič in Borisom Gabrijelom Hrovatom, vodjo kazenskega oddelka. Pogovor je bil namenjen problematiki izvajanja 17. člena Sodnega reda, ki opredeljuje snemanje in fotografiranje glavne sodne obravnave, ter drugim aktualnim temam.

**19. 2. 2017** Varuhinja se je na gradu Brdo pri Kranju udeležila ponovoletnega sprejema, ki ga je organiziral minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič.



Pozdravili smo prizadevanje OZS za objavo seznamov odvetnikov in zagovornikov po uradni dolžnosti in še posebej seznama dežurnih odvetnikov ter predlagali, naj OZS poskrbi za enotno prakso pri vseh območnih zboreh odvetnikov.

<b>7. 3. 2017</b>	Namestnika varuhinje Tone Dolčič in Ivan Šelih sta se udeležila <b>delovnega sestanka na Direktoratu za kaznovalno pravo in človekove pravice</b> pri Ministrstvu za pravosodja. Pogovor se je nanašal na načrtovane spremembe in dopolnitve Zakona o varuhu človekovih pravic, ki bodo Varuhu zagotavljale izpolnjevanje meril za pridobitev statusa A po Pariških načelih iz leta 1993 glede nacionalnih institucij za človekove pravice. Govorili so tudi o vmesnem pregledu uresničevanja Varuhovih priporočil in drugih oblikah medsebojnega sodelovanja, na primer pri pregledovanju usklajenosti pravnih predpisov glede proučevanja in načrtovanja uveljavljanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin.
<b>28. 3. 2017</b>	Svetovalka Varuha Andreja Srebotnik se je v Narodnem muzeju Slovenije v Ljubljani udeležila <b>delavnice Mirovnega inštituta</b> v okviru mednarodnega projekta IMPAIR z naslovom Krepitev procesnih pravic oseb z motnjami v duševnem razvoju in duševnem zdravju v kazenskih postopkih.
<b>6. 4. 2017</b>	Varuhinja je kot častna gostja na Brdu pri Kranju nagovorila <b>udeležence 16. tradicionalnega posveta</b> kriminalistov, tožilcev, sodnikov in zagovornikov z naslovom V imenu otroka, ki ga pripravljajo Društvo državnih tožilcev Slovenije in Generalna policijska uprava v sodelovanju s Centrom za izobraževanje v pravosodju.
<b>13. 4. 2017</b>	Svetovalki Varuha Nataša Bratož in Ana Polutnik sta se v Portorožu udeležili <b>XV. Dnevo civilnega in gospodarskega prava v organizaciji Inštituta za primerjalno pravo Pravne fakultete v Ljubljani</b> . Obravnavali so zlasti novosti v pravdnem postopku po noveli ZPP-E, civilnopravne vidike računalništva v oblaku, odškodninsko odgovornost zdravnika, informacijsko dolžnost pri sklepanju pogodb ter imeli okroglo mizo Odškodninska odgovornost države aktualni izzivi.
<b>5. 5. 2017</b>	Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se sestala s predsednikom Odbora 2015 Željkom Vogrinom.
<b>12. 5. 2017</b>	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih in direktorica strokovne službe Martina Ocepek so na delovni obisk sprejeli direktorico Centra za izobraževanje v pravosodju dr. Tadejo Jelovšek z ekipo.
<b>25. 5. 2017</b>	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je <b>v Zagrebu</b> v okviru študijskega obiska, ki ga ob pomoči evropskih sredstev pripravlja Ministrstvo za pravosodje, seznanil, kako se okrožno sodišče v Zagrebu ukvarja <b>s preiskovanjem kaznivih dejanj zoper otroke in sodnimi postopki</b> ter kako mladim žrtvam kaznivih dejanj v postopkih in tudi sicer pomagajo na polikliniki za zaščito otrok in mladostnikov mesta Zagreb.
<b>12. in 13. 6. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalci Varuha so se v Portorožu udeležili izobraževanja <b>o novostih, ki jih prinašata novela Zakona o preprečevanju nasilja v družini in Istanbulska konvencija</b> . Namestnik in strokovna vodja projekta Zagovornik – glas otroka svetovalka Varuha Jasna Vunduk sta predstavila izvajanje in pomen projekta. Izobraževanje je namenjeno predvsem sodnikom in strokovnim delavcem sodišč, CSD in policistom, ki se ukvarjajo z nasiljem v družini. Pripravil ga je Center za izobraževanje v pravosodju (CIP).
<b>6. 6. 2017</b>	Svetovalka Varuha Jožica Hanžel se je na Pravni fakulteti v Ljubljani udeležila <b>Dnevo javnega prava</b> z naslovom Pravo in menedžment v javnem sektorju.
<b>14. 6. 2017</b>	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil 28. nujne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, na kateri so govorili o zlorabi državnih institucij v politične namene in kršitvi človekovih pravic v primeru Andreja Magajne.
<b>14. 6. 2017</b>	Varuhinja se je na Ptuj udeležila <b>Dnevo državnih pravobranilcev</b> in jim predstavila ugotovitve Varuha človekovih pravic RS na področju njihovega delovanja.
<b>21. 6. 2017</b>	Varuhinja je v Državnem svetu RS na posvetu z naslovom <b>Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji</b> govorila o pogledu Varuha človekovih pravic na odvetništvo.
<b>13. 7. 2017</b>	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Liana Kalčina so se v prostorih Varuha <b>srečali z generalnim državnim tožilcem Dragom Šketo in vrhovnim državnim tožilcem Alešem Butalo</b> . Obravnavali so predvsem vprašanja, na katera Varuh opozarja tudi v svojem nedavnem letnem poročilu, ki se nanašajo na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (zlasti ob zavrženju njihovih ovadb) in dolgotrajnim obravnavanjem kazenskih ovadb ali (ne)odzivanjem tožilstva na posamezne vloge. Pozornost so namenili tudi vprašanju zagotavljanja neodvisne preiskave v primerih, kadar posameznik izgubi življenje v času postopka državnega organa pri izvrševanju pooblastil. Pri tem bo treba zagotoviti spoštovanje sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, ki zahteva učinkovito in neodvisno preiskavo primerov. Varuhinja je izrazila zadovoljstvo, da bo ena izmed prednostnih usmeritev dela državnega tožilstva tudi obravnavati kaznivih dejanj s področja kršitev pravic delavcev.
<b>21. 9. 2017</b>	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak je o varstvu otrokovih pravic v sodnih postopkih <b>predaval na Upravnopравни sodniški šoli</b> v Kongresnem centru v Portorožu, ki jo je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju. Govoril je o vprašanih zagotavljanju pravic otroka v postopkih pred sodiščem, o sodišču kot zadnji varovalki pred posegi v človekove pravice, omejevanju zlorabljanja pravic ter o fizičnem in psihičnem nasilju nad otroki.



- 28. 9. 2017** Varuhinja se je **srečala s predsednikom vrhovnega sodišča mag. Damjanom Florjančičem**, vrhovno sodnico dr. Matejo Končina Peternel in svetovalcem predsednika Vrhovnega sodišča RS Radom Brezovarjem. Pri pogovoru so sodelovali še namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat ter direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Liana Kalčina. Varuhinja je izpostavila dobro odzivnost sodišč na Varuhova poizvedovanja in priporočila, hkrati pa opozorila, da se Varuh še vedno srečuje s posameznimi primeri dolgotrajnosti nekaterih sodnih postopkov (zlasti izvršilnih) in problemi kakovosti sojenja. Menila je, da je bil vendarle dosežen pomemben napredek. Varuh ugotavlja upad števila obravnavanih zadev na področju pravosodja, vendar le na podlagi obravnavanih zadev pri Varuhu ni mogoče dajati kakršne koli celovite presoje o stanju v sodstvu ali sistemskem pogledu, saj je Varuhova presoja vezana predvsem na vsebino obravnavanih pobud.
- 29. 9. 2017** Varuhinja je v Moravskih Toplicah kot častna gostja nagovorila udeležence tradicionalnih **Dnevo slovenskih odvetnikov**. Dogodek je pripravila Odvetniška zbornica Slovenije.
- 3.–5. 10. 2017** Svetovalec Varuha mag. Uroš Kovačič se je udeležil izobraževanja v sklopu **Kazenskopravne šole 2017**, ki je potekala v Kongresnem centru Bernardin v Portorožu in jo je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje.
- 12. 10. 2017** Varuhinja se je v Portorožu udeležila uvodnega dela **43. Dnevo slovenskih pravnikov**, v katerem so podelili priznanja Zveze društev pravnikov Slovenije. Uvodno zasedanje je bilo namenjeno vlogi sodstva v pravni državi. Tako predsednica Ustavnega sodišča RS Jadranka Sovdat kot predsednik Vrhovnega sodišča RS mag. Damijan Florjančič sta opozorila na nujnost nekaterih sprememb, ki bodo zagotovile večjo neodvisnost sodne veje oblasti. Celotnega programa sta se udeležila tudi svetovalca Varuha mag. Jure Markič in Petra Komel.
- 13. 10. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na Ministrstvu za pravosodje udeležil 2. sestanka Medresorske delovne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.
- 8.–10. 11. 2017** Svetovalka Varuha Ana Polutnik se je v Kongresnem centru **v Portorožu udeležila izobraževanja v okviru Civilnopravne sodniške šole**.
- 23. 11. 2017** Svetovalka Varuha Andreja Srebotnik se je v dvorani SAZU v Ljubljani udeležila **znanstvene konference Ženske in kriminaliteta**. Konferenco so pripravili Pravna fakulteta, Inštitut za kriminologijo ter SAZU. Po besedah Alenke Šelih s Pravne fakultete so tokratno konferenco spodbudile informacije v javnosti, da se je delež žensk, storilk kaznivih dejanj, precej povečal in da se je ta del kriminalitete začel spreminjati. A podatki in raziskave temu ne pritrjujejo.
- 29. 11. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani udeležil konference **15. dnevi evropskega prava**, ki jo je organiziral Inštitut za evropske študije.
- 5.–7. 11. 2017** Namestnika varuhinje Miha Horvat in Ivan Šelih sta se v Haagu na Nizozemskem udeležila delavnice **Own initiative investigation** o zadevah, ki jih ombudsmani začnejo obravnavati na svojo pobudo (tj. ne da bi glede obravnavane problematike od nekega posameznika najprej prejeli pobudo za začetek postopka). Dogodek je organiziral nacionalni ombudsman Nizozemske, v sodelovanju z Mednarodnim združenjem ombudsmanov (IOI, International Ombudsman Institute), leta 1978 ustanovljeno organizacijo za sodelovanje (sedaj že) več kot 180 neodvisnih ombudsmanov, iz več kot 90 držav po vsem svetu, vključno s slovenskim Varuhom.
- 4. 12. 2017** Varuhinja se je v Portorožu udeležila zbora državnih tožilcev, ki je bil v okviru XXIV. Tradicionalnih izobraževalnih dni državnih tožilcev. Dogodek je pripravil generalni državni tožilec RS Drago Šketa.
- 19. 12. 2017** Varuhinja se je na gradu Brdo pri Kranju udeležila novoletnega sprejema, ki ga je organiziral minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič.
- 21. 12. 2017** Varuhinja se je na Ustavnem sodišču RS udeležila slavnostne seje ob dnevu ustavnosti.

# 2.5

## POLICIJSKI POSTOPKI

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>Policijski postopki</b>	81	97	119,8	84	10	<b>11,9</b>

### 2.5.1 Splošne ugotovitve

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je leta 2017 obravnaval **97 pobud**, ki so se pretežno nanašale na policijske postopke. **To je 16 zadev več kot v letu 2016** (81 pobud). Policijske postopke obravnavamo tudi na nekaterih drugih področjih (npr. na podpodročju Postopki o prekrških, kar podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških). Strokovni sodelavci so tudi v tem letu kar nekaj vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih in tako prispevali k temu, da ni bilo treba zadeve obravnavati v nadaljnjem, bolj formalnem postopku.

Ob tem znova pripominjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na podlagi števila tovrstnih pobud Varuhu in/ali njene utemeljenosti. Upoštevati je tudi treba, da je **delež (ne) utemeljenih pobud predvsem izraz načina obravnave pobud na tem področju oziroma pogosto tudi pomanjkljivega sodelovanja pobudnikov**.

Po prejemu pobude, ki se nanaša na delo policistov, pobudnike praviloma spodbujamo, naj najprej sami aktivno izkoristijo pritožbeno pot na podlagi Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), če se ne strinjajo z ravnanjem policistov, **sami pa postopek začnemo le v posebej utemeljenih primerih**. Menimo namreč, da je prav, da se morebitno sporno ravnanje policistov na podlagi pritožbe najprej preveri v okviru sistema, v katerem se je zatrjevana nepravilnost zgodila. Ob tem pobudnike seznanjamo, da je naše posredovanje v teh primerih mogoče, če s predvideno pritožbeno potjo ne bodo zadovoljni ali zaradi dolgotrajnega postopka, morda celo molka pristojnega organa. **Pri tem tudi tokrat ugotavljamo, da se še vedno le malo pobudnikov, potem ko jih napotimo na uporabo pritožbenega postopka po ZNPPol, znova obrne na nas, kar kaže na to, da so zadovoljni z rezultatom pritožbenega postopka ali za naše nadaljnje posredovanje niso (več) zainteresirani**. V takšnih primerih postopka ne moremo nadaljevati in obravnavanje zadeve končamo le s pojasnili, ne da bi se lahko opredelili do zatrjevanih kršitev, torej utemeljenosti ali neutemeljenosti pobud.

Poleg obravnave pobud na tem področju smo leta 2017 **27 policijskih postaj** (PP) obiskali tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM) – o tem poročamo v posebnem poročilu. Tudi v letu 2017 smo v postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, poizvedovali

Strokovni sodelavci so tudi v letu 2017 kar nekaj vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih.

Delež (ne)utemeljenih pobud na tem področju je pogosto tudi izraz pomanjkljivega sodelovanja pobudnikov.





Sodelovanje MNZ in policije pri obravnavi pobud lahko tudi tokrat pohvalimo.

predvsem pri MNZ, v nekaterih primerih tudi neposredno (z obiski) na policijskih postajah. **Tovrstno odzivanje MNZ in policije lahko tudi tokrat pohvalimo.**

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 (kot je to običajno) srečali z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ in posamezno problematiko obravnavali tudi z generalnim direktorjem Policije oziroma Generalno policijsko upravo. Namestnik varuhinje Ivan Šelih je bil kot zunanji strokovnjak znova imenovan za člana v **Strokovnem svetu za policijsko pravo in pooblastila**, ki je stalno, avtonomno in posvetovalno telo Policije in Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ. To povezuje zunanjo in notranjo strokovno javnost pri zagotavljanju zakonite, strokovne in sorazmerne uporabe policijskih pooblastil ter pripomore h krepitvi zaupanja notranje in zunanje javnosti v strokovno integriteto in operativno avtonomijo dela policije.

Na tem področju ne gre prezreti ponovnega **obiska Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)** v Sloveniji v začetku leta 2017 (pred tem je bil na obisku v letu 2012), ki je obiskal tudi pet policijskih postaj. Na tej podlagi je v svojem poročilu podal nekatere pripombe in priporočila, ki jih je naša država zavezana upoštevati oziroma odpraviti vse ugotovljene pomanjkljivosti (zlasti tiste, ki se skladajo z našimi ugotovitvami), kar bomo vsekakor spremljali.

## 2.5.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Še naprej z zadovoljstvom ugotavljamo, da **MNZ in Policija v večini primerov sledita našim priporočilom**. Na to kaže tudi pregled uresničevanja priporočil iz leta 2016 v zvezi s policijskimi postopki.

S **priporočilom št. 31 (2016)** smo znova priporočali, naj MNZ in Policija nadaljujeta svoja prizadevanja za dosledno spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih, s primerno komunikacijo in spoštljivim odnosom policistov do posameznikov v njihovih postopkih. Gre za priporočilo, ki mora biti stalna naloga. Zato veseli zagotovilo MNZ, da so jim Varuhove ugotovitve in priporočila pomembni pri oblikovanju usmeritev za kakovostnejše delo policistov.

Policija se trudi, da bi svoje delo opravljala korektno in visoko strokovno, za kar bo treba še okrepiti zlasti kakovost in vsebino izobraževanja in usposabljanja vseh zaposlenih, za vse to naj bi bilo v letih 2018 in 2019 namenjenih več sredstev. Na področju obravnave pritožb se je MNZ kadrovsko okrepilo, tako da so lahko pristopili k proaktivnemu delovanju oziroma še več pozornosti namenili spremljanju pomiritev postopkov. Da bi prispevali k izboljšanju kakovosti dela policistov, MNZ izvaja sistemske nadzore, tudi podrobnejše analize posameznih dogodkov, na podlagi katerih oblikujejo usmeritve za boljše delo in večjo varnost policistov.

V zvezi s **priporočilom št. 32 (2016)**, s katerim Varuh opozarja, da morajo policisti dosledno spoštovati vse pravice osumljenca, ki mu je odvzela prostost, vključno s pravico do zagovornika, in **priporočilom št. 33 (2016)**, da policisti pri vsakem primeru ugotavljanja in evidentiranja odvzema prostosti ravna še posebej skrbno in pri tem vselej upoštevajo, da je treba v čas pridržanja všteti ves čas policijskega postopka do odreditve pridržanja, je spodbudno zagotovilo MNZ, da policisti pri odvzemu prostosti ravna posebej skrbno in dosledno spoštujejo vse pravice osumljenca, ki mu je odvzeta prostost, vključno s pravico do odvetnika. Vendar na tem področju še naprej ugotavljamo težave, zato nanje opozarjamo v nadaljevanju.

S **priporočilom št. 34 (2016)** je Varuh priporočal, naj policisti poskrbijo za skrbno evidentiranje vseh zaseženih predmetov na način, ki ne dopušča zamenjave z drugimi predmeti, in njihovo ustrezno shranjevanje. Zato je spodbudno sporočilo



Z zadovoljstvom ugotavljamo, da MNZ in Policija v večini primerov sledita našim priporočilom.



Veseli zagotovilo MNZ, da so jim Varuhove ugotovitve in priporočila pomembni pri oblikovanju usmeritev za kakovostnejše delo policistov.

MNZ o napovedi uporabe posebne računalniške aplikacije, ki bo zagotavljala dodatno sledljivost in skrbno evidentiranje zaseženih predmetov.

Priporočili smo tudi, naj policisti izbor prič pri hišnih in osebnih preiskavah opravljajo še posebej skrbno ter da naj MNZ v sodelovanju z MP pripravi sistemsko rešitev za zagotavljanje prič pri izvedbah hišnih ali osebnih preiskav, na primer z vzpostavitvijo sodnega seznama oseb, ki bi lahko sodelovale v predkazenskem postopku kot priče pri izvedbah teh preiskav (**priporočilo št. 35 (2016)**), vendar glede sistemskih rešitev za zagotavljanje prič pri izvedbah hišnih ali osebnih preiskav **ne ugotavljamo napredka**.

Tudi pri **priporočilu št. 36 (2016)** naj Policija pri komuniciranju z javnostjo v vsakem primeru posebej skrbno pretehta, katere informacije o posamezniku in v kakšnem obsegu bo sporočila javnosti (če sploh), gre za stalno nalogo, MNZ pa zagotavlja, da se vedno pretehta, kateri podatki bodo objavljeni.

### 2.5.3 Dopolnjen in spremenjen normativni okvir delovanja policije

Zakon o organiziranosti in delu v policiji določa, da je Policija organ v sestavi MNZ, ki opravlja naloge, določene z zakoni ter na njihovi podlagi izdanimi predpisi. Kot eden od **subjektov sistema notranje varnosti z uresničevanjem svojih nalog prispeva k notranji stabilnosti in varnosti** v Republiki Sloveniji. Za uspešno zagotavljanje notranje varnosti sodeluje z drugimi subjekti, ki prispevajo k zagotavljanju nacionalne varnosti Republike Slovenije. Njene naloge izvajajo uniformirana in kriminalistična policija ter specializirane enote policije, organizirane v generalni policijski upravi, policijskih upravah in policijskih postajah. Po zagotovilih MNZ se materialni položaj policije izboljšuje, vendar je še vedno na nekaterih področjih kadrovsko podhranjena. Posledica tega so tudi zastoji pri predkazenskih postopkih, na kar opozarja tožilstvo.

**Naloge in pooblastila policistov ureja predvsem ZNPPol.** Državni zbor RS je na seji 17. 2. 2017 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije (**ZNPPol-A**), ki je bil objavljen tudi v Uradnem listu RS, številka 10 z dne 27. 2. 2017.

Varuh je k predlogu sprememb in dopolnitev ZNPPol podal svoje pripombe že ob predstavitvi osnutka njegove novele 19. 8. 2015 in nato tudi v postopku priprave novele zakona. **Kar nekaj naših pripomb glede načrtovanih sprememb in dopolnitev ZNPPol je bilo tudi upoštevanih.**

Seveda se predvsem pripravljavec predloga zakona oziroma pozneje zakonodajalec odloči, ali in koliko bo upošteval naše pripombe. V pripravi zakonskih rešitev Varuh (ob upoštevanju njegovega položaja) ne more sodelovati, da ne bi bil pozneje deležen očitkov, da je sodeloval pri oblikovanju zakona.

Nekatere pripombe na predlog navedene novele je Varuh podal tudi še pred koncem medresorskega usklajevanja in med drugim **posebej opozoril na že podane pripombe Informacijskega pooblaščenca**, ter predlagal, da se (tudi) do njih opredeli oziroma se upoštevajo v nadaljevanju priprave zakonskega besedila. V zakonodajnem postopku je bila do številnih vidikov kritična tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora Republike Slovenije (v tej zvezi glej na primer mnenje številka 210-01/16-17 z dne 12. 1. 2017 (EPA: 1567 - VII)). Po sprejetju ZNPPol-A v Državnem zboru RS je Varuh prejel poziv skupine državljanov, naj pred Ustavnim sodiščem izpodbija omenjeni zakon, in predlog informacijske pooblaščenke, naj razmisli o vložitvi zahteve za presojo ustavnosti. Na tej podlagi je podrobno proučil ureditev, ki se je uveljavila z ZNPPol-A. Pri tem je upošteval tudi stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), da je na primer večja pozornost pri varovanju zasebnega življenja nujna pri spoprijemanju z novimi komunikacijskimi tehnologijami, ki

Kar nekaj naših pripomb glede načrtovanih sprememb in dopolnitev ZNPPol je bilo upoštevanih v postopku priprave novele tega zakona.





Presodili smo, da je več določb novele ZNPPol-A v neskladju z Ustavo RS in Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.



Veseli nas, da je bilo kar nekaj naših pripomb v pripravi predloga zakona glede uvedbe paralizatorja tudi upoštevanih.

omogočajo hrambo in reproduciranje osebnih podatkov, ali da mora razvoj metod nadzora z najnovejšimi tehnologijami spremljati sočasen razvoj pravnih varovalk, in Ustavnega sodišča RS, da mora zakonodajalec, ko gre za obdelavo osebnih podatkov za namene policijskega dela, še posebej skrbno pretehtati težo ukrepa, s katerim brez privolitve posameznika posega v občutljivo območje njegove zasebnosti. Na tej podlagi se je Varuh odločil, da skladno s 23.a členom Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) vloži **zahtevo za presojo ustavnosti, saj smo presodili, da je več določb novele ZNPPol-A v neskladju z Ustavo RS in Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Na odločitev Ustavnega sodišča RS še čakamo.

V postopku priprave novele ZNPPol-A smo posebno pozornost namenjali **uvedbi paralizatorja kot prisilnega sredstva**. Glede njegove uvedbe smo (bili) zadržani, saj smo menili (tako kot CPT), da bi ta morala biti strogo omejena le na primere, ko gre za resno in neposredno ogrožanje življenja ali nevarnost resnejše poškodbe, če te ni mogoče preprečiti kako drugače, ko gre torej za edino možnost namesto uporabe drugih, bolj rizičnih sredstev za povzročitev poškodbe ali smrti (kot je na primer strelno orožje). **Veseli nas, da je bilo kar nekaj naših pripomb v pripravi predloga zakona prav v tem delu tudi upoštevanih.**

Žal pripravljavec oziroma zakonodajalec ni sledil rešitvam, ki so predvidevale **omejeno uporabo paralizatorjev**. Menili smo namreč, da bi moral v primeru uvedbe paralizatorja kot prisilnega sredstva že zakon določati, da bodo paralizatorje lahko uporabljali le tisti policisti, ki opravljajo naloge v intervencijskih skupinah ali drugih podobnih oblikah dela. **Temu je vendarle sledila novela Pravilnika o policijskih pooblastilih**. S tem podzakonskim aktom je podrobneje predpisan način izvajanja policijskih pooblastil. Zaradi novele ZNPPol-A je bil ta spremenjen in dopolnjen (Uradni list RS, št. 59/2017) po pridobitvi našega predhodnega mnenja (tako, kot to določa drugi odstavek 33. člena ZNPPol). Pri tem želimo posebej pozdraviti novi člen 43.a Pravilnika, ki določa **omejeno uporabo električnega paralizatorja**. Uporabo električnega paralizatorja pravilnik dovoljuje le policistom, ki opravljajo naloge v intervencijskih skupinah in drugih podobnih oblikah dela, policistom specialne enote in mobilnim kriminalističnim oddelkom in tako v tem delu sledi tudi priporočilom CPT.



Pravilnik o policijskih pooblastilih določa omejeno uporabo električnega paralizatorja. S tem je bilo uresničeno tudi naše mnenje.



Med ugotovljenimi kršitvami na tem področju so predvsem nespoštovanje načel dobrega upravljanja, kršitve pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, enakosti pred zakonom in varstva osebne svobode.

## 2.5.4 Ugotovitve iz obravnavanih pobud

Pobude na tem področju se nanašajo na vse vidike delovanja policistov. Iz obravnavanih pobud so še vedno najpogosteje izhajale zatrjevane kršitve varstva človekove osebnosti in dostojanstva, kršitve načela enakosti, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, pravnega jamstva v postopku o prekršku, pravice do enakega varstva pravic in drugo. **Med ugotovljenimi kršitvami so nespoštovanje načel dobrega upravljanja, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, enakosti pred zakonom, varstva osebne svobode in drugo.**

Stalnica pobud Varuhu na tem področju so pritožbe, ki se nanašajo na nezadovoljstvo z (ne)ukrepanjem policistov zaradi skrhanih midsosedskih sporov, družinskega nasilja in drugega ogrožanja. Zato tudi tokrat **ponavljamo, da se mora policija tudi v teh primerih odzivati na prijave ali zaprosila za ukrepanje** ter čim bolj dosledno in pravilno ugotavljati dejansko stanje vsake obravnavane prijave, **saj je to temelj za morebitno nadaljnje ukrepanje policistov, ki mora biti učinkovito.**

Tako kot v letih poprej so pobudniki tudi leta 2017 najpogosteje navajali nepravilnosti v policijskih postopkih, v katerih **Policija nastopa kot prekrškovni organ** (te ugotovitve, kot že običajno, podrobneje predstavljamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških), ko je šlo za obravnavo kršitev javnega reda in miru ter prometne prekrške oziroma obravnavo prometnih nesreč in druge prekrške. Pri tem so pobudniki izpostavljali predvsem (ne)ukrepanje policistov, pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnega prekrška, nepopolno ugotovitev dejanskega stanja in nezadovoljstvo pri izdaji plačilnega naloga oziroma izreka globe in druge kršitve pravic.



Primer:

### Nevestno delo policistov v postopku o prekršku

Pobudnica, hrvaška državljanka, je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanila, da ji je Policijska postaja Vič (prekrškovni organ) izdala dva plačilna naloga, ker je bivala v Sloveniji brez urejenega statusa prebivališča. Ob izdaji prvega ji je bil v zavarovanje plačila globe odvzet osebni dokument. Z zahtevo za sodno varstvo zoper ta plačilni nalog je (delno) uspela. Namesto globe ji je sodišče izreklo opomin. Po desetih dneh ji je bil zaradi istega prekrška izdan drug plačilni nalog, plačilo globe pa tokrat ni bilo zavarovano z odvzemom osebnega dokumenta niti kako drugače. Zoper drugi plačilni nalog pobudnica ni vložila zahteve za sodno varstvo, na Varuha pa se je obrnila (med drugim), da se ji vrne osebni dokument, saj se brez njega ni mogla vrniti na Hrvaško.

Varuh je želel z dvema poizvedbama pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) pridobiti presojo MNZ glede smotrnosti zavarovanja plačila globe z odvzemom pobudničine osebne izkaznice, saj so okoliščine njenega primera kazale na to, da takšno zavarovanje očitno ne bi (in tudi ni) uresničilo svojega namena. Zaposili smo tudi za kopijo sklepa, s katerim je bil pobudnici za zavarovanje izvršitve globe odvzet osebni dokument. **Glede na to, da je bil pobudnici s sodbo namesto globe izrečen opomin, je namreč po Varuhovem mnenju odpadel razlog za zavarovanje plačila globe in bi moral biti osebni dokument pobudnici že vrnjen.**

MNZ se je strinjalo z Varuhovim mnenjem, da je s tem, ko je sodišče namesto globe pobudnici za storjeni prekršek izreklo opomin, odpadel razlog, zaradi katerega ji je bil začasno odvzet osebni dokument, zato bi ji ta moral biti vrnjen skupaj s sodbo. Poleg tega je po proučitvi obeh postopkov, ki ju je prekrškovni organ vodil v opisanem primeru, **ugotovilo še druge nepravilnosti**. Tako je ugotovilo, da je bila zahteva za sodno varstvo pobudnice odstopljena v reševanje pristojnemu sodišču tri dni po izteku roka, kot ga določa ZP-1 v tretjem odstavku 201. člena za primer, kadar prekrškovni organ odloči, da se odločba izvrši takoj. Prekrškovni organ sodbe, s katero je bilo odločeno o pobudničini zahtevi za sodno varstvo, ni vročil pobudnici, temveč pooblaščenca, za katerega ni bilo razvidno, da bi bil njen pooblaščenec za vročanje. Pobudnici je bila osebna izkaznica vrnjena šele dva meseca po pravomočnosti sodbe, s katero ji je bil izrečen opomin, po tem, ko je Varuh na MNZ naslovil svojo prvo poizvedbo. V teh dveh mesecih prekrškovni organ ni izvajal nobenih aktivnosti glede vrnitve osebnega dokumenta. MNZ niti po ponovni proučitvi primera ni uspelo najti sklepa, s katerim je bilo zavarovano plačilo globe po prvem plačilnem nalogu, saj ga v spisu ni bilo, potrdilo o vročitvi pa naj bi se izgubilo ali založilo. V spisu so bili le zaznamki, ki nakazujejo, da je bil pobudnici sklep o začasnem odvzemu osebnega dokumenta (oziroma o zavarovanju izvršitve plačila globe) izdan in vročen. Ali je bil ta sklep dejansko izdan in pobudnici tudi vročen, ni moglo potrditi niti MNZ. Kot je ugotovilo MNZ, so bile storjene nepravilnosti tudi ob izdaji drugega plačilnega naloga. Tako na njem ni navedeno, da je postopek potekal v jeziku, ki ga je kršiteljica razumela, poleg tega ni bil povsem točno zapisan pouk o tem, zakaj je plačilni nalog izvršljiv takoj, prekrškovni organ pa tudi ni z ničimer zavaroval plačila globe oziroma ni ravnal skladno z usmeritvami MNZ, da se, kadar ni mogoče zavarovati plačila globe na noben zakonsko predviden način, izda tako imenovani ničnostni sklep.

MNZ je zagotovilo, da bo Policija ugotovljenim napakam namenila posebno pozornost ob izobraževanju pooblaščenih uradnih oseb, da se ne bi več ponovile. S tem namenom tudi Varuh predstavlja ta primer. **6.1-22/2017**

Preostale pobude so se nanašale na zatrjevana grda ravnanja policistov in druge nepravilnosti, na primer pri uporabi prisilnih sredstev, odvzemu prostosti oziroma pridržanju. Zaradi odsotnosti pobud ali sodelovanja prizadetih oseb nismo mogli podrobneje obravnavati prikritega dela (kriminalistične) policije.

Tudi leta 2017 so pobudniki najpogosteje navajali nepravilnosti v policijskih postopkih, v katerih Policija nastopa kot prekrškovni organ.



MNZ je zagotovilo, da bo Policija ugotovljenim napakam namenila posebno pozornost ob izobraževanju pooblaščenih uradnih oseb, da se napake ne bi več ponovile.

Primer:

### **Tujca sta bila v prostorih za pridržanje še več kot štiri ure po njegovem končanju**

Ob kontrolnem obisku na PP Ptuj v vlogi DPM smo med pregledom naključno izbranih primerov posameznih pridržanj preverili tudi primer pridržanja dveh tujcev. Tujca sta bila na PP Ptuj pridržana na podlagi četrte alineje prvega odstavka 64. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) od 18. 3. 2017 od 10.25 do 20. 3. 2017 do 8.57, ko je bilo pridržanje končano. Ugotovili pa smo, da sta tujca tudi po koncu pridržanja 20. 3. 2017 po 8.57 do namestitve v Center za tujce, kamor sta bila s PP Ptuj odpeljana ob 13.37, ostala nameščena v istem prostoru za pridržanje, kjer sta bila pridržana pred tem. **Zato smo Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) predlagali, naj izpostavljeni primer pridržanja pregleda ter sporoči ugotovitve in morebitne ukrepe, zlasti pa smo prosili za pojasnilo pravne podlage za namestitvev tujcev v prostoru za pridržanje po končanem pridržanju 20. 3. 2017 od 8.57 do 13.37.**

MNZ je pojasnilo, da so hrvaški varnostni organi policijsko enoto šele dve uri pred potekom zakonsko dopustnega časa pridržanja obvestili, da tujcev ne bodo sprejeli. Zaradi tega je bilo tujcema pridržanje ob 8.57 tudi končano. Od navedene ure do 13.37 je potekal postopek namestitve tujcev v Center za tujce zaradi odstranitve iz države, s čimer sta bila tujca posebej seznanjena. Oba tujca sta po končanem pridržanju ostala v prostorih za pridržanje, ker PP Ptuj nima primernejšega prostora, kjer bi bilo poskrbljeno za njuno varnost in zasebnost. Ugotovljeno je bilo še, da jima je bila ob 9.15 dana hrana, vendar policisti tega niso evidentirali. MNZ je pripomnilo, da je bilo vodstvo PP Ptuj opozorjeno, da je treba zagotavljati evidentiranje vseh opravil s pridržano ali privedeno osebo in da mora biti čas od konca pridržanja do namestitve v Center za tujce čim krajši.

Ker prejeto pojasnilo MNZ ni odgovorilo na vse ugotovitve DPM ob kontrolnem obisku, smo MNZ dodatno zaprosili za pojasnilo razlogov, zakaj je postopek s tujcema potekal še več kot štiri ure po končanem pridržanju in zakaj tujca po končanem pridržanju nista bila premeščena v drug, primernejši prostor, na primer v govorilnico v hodniku nasproti dežurnega policista ali v prostore za namestitvev tujcev, ki jih imajo nekatere policijske enote (npr. v bližini je takšen prostor na PP Gorišnica). Hkrati smo zahtevali tudi pojasnilo, kako v podobnih primerih pridržanj tujcev (pridržanj za vikend in najave hrvaškimi varnostnim organom ter nesprijema tujcev) postopke vodijo druge PP v Sloveniji in v katerih časovnih okvirih oziroma ali imajo PP kakšna navodila oziroma usmeritve za ravnanje policije, če tuji varnostni organi tujca ne sprejmejo ob izteku zakonskega roka za pridržanje.

**Ob tem smo poudarili, da je vsako policijsko pridržanje omejeno na nujno potreben čas, pridržanje na podlagi četrte alineje 64. člena ZNPPol pa na 48 ur (drugi odstavek tega člena). Prekoračitev tega časa zato pomeni kršitev zakona.** Če osebe, ki jo je treba izročiti tujim varnostnim organom, v tem času ni mogoče izročiti, to narekuje še posebej hitro ravnanje policije. Policija bi morala biti na te primere tudi pripravljena, saj je znano, da lahko tuji varnostni organi sprejem osebe tudi zavrnejo. V obravnavanem primeru so hrvaški varnostni organi policijsko enoto obvestili, da oseb ne bodo sprejeli, več kot dve uri pred potekom roka za pridržanje, zato je nerazumljivo, da je postopek namestitve oseb v Center za tujce potekal toliko časa (več kot štiri ure). **Kot vprašljivo smo presodili tudi to, da sta tujca od končanega pridržanja 20. 3. 2017 od 8.57 do 13.37 (več kot štiri ure), ko sta bila odpeljana v Center za tujce, ostala v nespremenjenih pogojih – torej nameščena v prostoru za pridržanje, kjer sta bila že od začetka postopka. Sklicevanje na to, da PP Ptuj nima primernejšega prostora, to težko upraviči.**

MNZ je dodatno sporočilo, da je razlog, da je postopek (ko je bilo tujcema omejeno gibanje na podlagi 76. člena Zakona o tujcih) po končanem pridržanju potekal še tako dolgo, ta, da je starešina napisal depešno obvestilo, štiri odločbe, in sicer dve odločbi za odstranitev tujcev iz države in dve odločbi za namestitvev tujcev v Center za tujce. Ob vročitvi je bila vsebina odločb tujcema tudi pojasnjena v angleškem

jeziku, za kar je bil prav tako potreben določen čas. Ne glede na to tudi MNZ meni, da bi moralo vodstvo PP Ptuj zagotoviti, da bi bil čas od končanega pridržanja do namestitve tujcev v Centru za tujce čim krajši, zato je bilo na navedeno opozorjeno. Glede razlogov, da tujca po končanem pridržanju nista bila premeščena v drug prostor, je MNZ sporočilo, da zaradi zasedenosti policistov z drugimi nalogami ni bilo mogoče zagotoviti varovanja tujcev, če bi bila v govorilnici. Tujca sta ob 9.15 dobila hrano, ki sta jo pojedla v prostorih za pridržanje. MNZ meni še, da tujca ob obroku ne bi imela take zasebnosti, če bi jo pojedla v govorilnici, na očeh strank, ki so prihajale na PP. MNZ se je strinjalo z našo ugotovitvijo, da bi tujca lahko namestili na primer na PP Gorišnica, ki ima primeren prostor, vendar bi to čas postopka še podaljšalo. Postopki so, kadar tuji varnostni organi tujca ne sprejmejo, različno dolgi, saj so odvisni od številnih dejavnikov (število obravnavanih tujcev, oddaljenost policijske enote od Centra za tujce in drugo). **V Policiji pa so v zvezi s konkretnim primerom pripravili depešno obvestilo za policijske enote, v katerem so jim pojasnili, kakšno naj bo ravnanje policistov v tovrstnih primerih.** Zato tudi pričakujemo, da se v prihodnje podobno ne bo več zgodilo in da bodo tujci po končanem pridržanju v najkrajšem možnem času nameščeni v Center za tujce oziroma da v času postopka po končanem pridržanju ne bodo več (oziroma le izjemoma) nameščeni v prostorih za pridržanje. **12.2-38/2017**

V enem izmed obravnavanih primerov, v katerem je pobudnik v opisu postopka policistov z njim izpostavljala grdo ravnanje, čeprav je MNZ zanikalo, da bi policisti v njegovem primeru sploh uporabili prisilna sredstva, smo se obrnili na SDT, Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili, ter predlagali, naj pristojni državni tožilec ravnanje policistov preveri s stališča morebitne storitve kaznivega dejanja. Odziv na predlog še čakamo.

**Pomembno vlogo za preprečevanje grdega ravnanja v postopkih policistov imajo tudi sodniki.** CPT je ob obisku v Sloveniji v letu 2001 med drugim že priporočil, da naj bi sodnik vedno, kadar osumljenec, ki je k njemu priveden iz policijskega pridržanja ter zatrjuje grdo ravnanje policistov, zagotovil takojšen zapis tovrstnih očitkov, odredil zdravstveni pregled in storil vse potrebno, da se omogoči ustrezna proučitev takšnih trditev. Ministrstvo za pravosodje je v odgovoru na poročilo CPT glede konkretnega priporočila zapisalo, da ga je poslalo Vrhovnemu sodišču RS ob pričakovanju, da bo to upoštevano. V obravnavi ene izmed zadev na tem področju smo preverili, kako se to priporočilo spoštuje tudi v praksi.

Primer:

#### **Vloga sodnika pri zatrjevanju grdega ravnanja ob pridržanju**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je navedel, da ga je preiskovalna sodnica v kazenski zadevi Okrožnega sodišča v Celju poškodovanega in brez medicinske pomoči, čeprav naj bi jo zahteval, poslala v pripor. V zapisniku o zaslišanju, ki ga je poslal Varuhu, je bil med drugim **zapis o njegovi izjavi glede ravnanja policistov ob prijemu, ki naj bi ga napadli, davili in mučili, zaradi česar naj bi imel rdeče oči.**

V tej zvezi smo sodišče vprašali, kako je bilo v konkretnem primeru upoštevano zgoraj navedeno priporočilo CPT. Sodišče je pojasnilo, da je sodnica v zapisniku evidentirala izjave osumljenca glede ravnanja policistov v postopku z njim in zatrjevane posledice. Zapisala je tudi lastno zaznavo v zvezi z rdečimi očmi, ko ga je pozvala, da pride bližje k sodnemu pultu. Sodišče je ob tem še navedlo, da pobudnik ni navedel zdravstvenih težav ali morebitnih poškodb niti naj ne bi zahteval zdravniške pomoči. Po navedbah sodišča tega tudi ni zahtevala navzoča zagovornica. Ob tem niti sodnica ni ugotovila, da bi v danih okoliščinah potreboval zdravniško pomoč ali da bi bila zanj potrebna odreditev zdravniškega pregleda. Po presoji sodišča v konkretnem primeru za proučitev zatrjevanih trditev o grdem ravnanju policistov zadostuje v zapisniku o zaslišanju vsebovan zapis o očitkih glede grdega ravnanja policistov, zapisana lastna zaznava sodišča in preostali dokazi v spisu.



V Policiji so v zvezi s konkretnim primerom pripravili depešno obvestilo za policijske enote, v katerem so jim pojasnili, kakšno naj bo ravnanje policistov v tovrstnih primerih.



**29. Policisti morajo ukreniti vse potrebno, da je čas od končanega pridržanja tujca, ki ga je treba namestiti v Center za tujce, čim krajši, poleg tega morajo v tem času zanj ustrezno poskrbeti.**

V odgovoru pobudniku, ki smo ga v vednost poslali tudi sodišču, smo **poudarili, da je zdravniški pregled, še posebej v primerih uporabe prisilnih sredstev, v interesu osebe v postopku in seveda tudi policistov.** Na tej podlagi je namreč mogoče ugotoviti morebitne poškodbe in njihov nastanek, kar ima pomembno vlogo pri poznejšem preverjanju morebitnih očitkov slabega ravnanja v času prijete in odvzema prostosti v policijskem postopku. Že CPT je tovrstnemu dokazu namenil posebno pozornost s tem, ko je priporočil, da naj bi ga sodnik odredil tudi, če poškodbe niso vidne, oseba pa zatrjuje grdo ravnanje policistov.

Sodišče v tem primeru ni odredilo zdravniškega pregleda, ki je po Varuhovem stališču lahko nedvomno koristen. Ob upoštevanju ravnanja sodišča, ki je očitke in zaznave zapisalo, ter dejstva, da je iz uradnega zaznamka zavoda, v katerega je bil pobudnik nameščen, izhajalo, da je že pred zaslišanjem po sprejemu v zavod s podpisom odklonil pregled pri zdravniku, v konkretnem primeru nismo ugotovili nepravilnosti, ki bi terjale naše nadaljnje posredovanje. **2.1-1/2017**

Pobude so se nanašale tudi na vodenje predkazenskega postopka in v okviru tega zlasti na (ne)preiskovanje kaznivih dejanj in zbiranje obvestil oziroma opravljanje pogovorov, (ne)odzivanje na prijave ali zaprosila za ukrepanje, iskanje oseb in drugo. Znova ni šlo niti brez **pobud o nevljudnosti in nekorektnosti ali neprimerni obravnavi policistov na besedni ravni.**

Primer:

#### **Policisti niso ustrezno sprejeli kazenske ovadbe**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je navedla, da na PP Hrastnik niso želeli sprejeti prijave o vlomu ter kraji njenega vozniškega dovoljenja in nekaterih drugih stvari. V zvezi s tem je Varuh opravil poizvedbo pri MNZ, ki je v odgovoru med drugim sporočilo, da je policistom PP Hrastnik znano, da ima pobudnica zdravstvene težave, ki so povezane z njenim duševnim zdravjem. Poleg tega naj bi policistom naznanila, da naj bi ji v stanovanje vlomil oče, ki naj bi ji poleg vozniškega dovoljenja odtujil tudi vrtalnik, obutev in zdravstveno dokumentacijo.

Zaradi očitnih razlik med zatrjevanjem pobudnice, kako naj bi dogodek nastal, in pojasnil v odgovoru MNZ smo za razjasnitev okoliščin opravili obisk PP Hrastnik in ob tem vpogledali tudi v spis obravnave pobudničinega primera.

Ugotovili smo, da ima PP Hrastnik v poročilu dežurnega policista za dne 2. 3. 2016 evidentirano prijavo pobudnice, da pogreša vozniško dovoljenje, vendar policisti od nje niso sprejeli niti sestavili nobenega zaznavnega dokumenta (zapisnika ali uradnega zaznamka o sprejetju ustne kazenske ovadbe). Razen omenjene točke v poročilu dežurnega PP Hrastnik ni imela nobenega evidentiranega opravlila v zadevi pobudnice vse do pisma pobudnice, ki ga je PP Hrastnik prejela 27. 6. 2016 (pismo s skoraj enako vsebino je pobudnica naslovila tudi na Upravo kriminalistične policije Generalne policijske uprave (UKP GPU)). Šele po teh dveh pismih in naročilu UKP GPU, da PP Hrastnik primer pobudnice obravnava, so policisti te PP prve ukrepe glede preiskave primera pobudnice začeli izvajati 20. 7. 2016, in sicer so sestavili uradni zaznamek o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah kaznivega dejanja. Istega dne so nato policisti PP Hrastnik že sestavili poročilo za Okrožno državno tožilstvo Ljubljana, Zunanji oddelek Trbovlje. Dne 26. 9. 2016 pa je državna tožilka na PP Hrastnik poslala poziv za dopolnitev poročila, v katerem je izpostavila, da ne vsebuje prav nikakršnih prilog, razen uradni zaznamek o ugotovljenih dejstvih. Šele po tem posredovanju državne tožilke so policisti PP Hrastnik začeli izvajati nekatere aktivnosti oziroma zbirati dodatna obvestila.

S temi ugotovitvami smo seznanili MNZ in zaprosili za dodatna pojasnila. Ob tem smo poudarili, da pobude ne obravnavamo z vidika, ali je bilo v konkretni zadevi prijavljeno kaznivo dejanje storjeno, saj lahko to ugotovi in o tem odloči le pristojni organ po predpisanem postopku. **Opozorili pa smo, da je enako vestnega**

in skrbnega obravnavanja upravičena tudi prijava osebe, ki je policiji »dobro znana«. Kakršno koli vnaprejšnje opredeljevanje do prijave te osebe bi lahko le ogrozilo izvajanje ene temeljnih nalog policije, to je preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov. Policija je namreč zavezana posredovati, če gre za sum storitve prekrška ali celo kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in to ne glede na posebnosti zadevne osebe ali njenega duševnega stanja. Zavezana je ukrepati, če gre za nalogo iz njene pristojnosti, in to ne glede na to, kdo zaprosi za njeno posredovanje.

Na podlagi naših ugotovitev in dodatnega preverjanja je MNZ presodil, da bi morali na PP Hrastnik od pobudnice prijavo o tatvini voznškega dovoljenja sprejeti že 2. 3. 2016. Policisti bi morali prijavo kaznivega dejanja sprejeti, ker niso pristojni za presojo njenega zdravstvenega stanja.

Pobudnico smo seznanili z našim posredovanjem in odgovorom MNZ ter njeno pobudo šteli za utemeljeno, ker se je izkazalo, da policisti njene prijave niso obravnavali z zadostno vestnostjo in skrbnostjo.

Ker je MNZ ob obravnavi konkretnega primera zaznalo še nekatere druge nepravilnosti, je napovedalo, da bo strokovna služba Policijske uprave Ljubljana na PP Hrastnik opravila nadzor nad obravnavo in evidentiranjem prijav kaznivih dejanj. Ta primer naj bi proučili tudi v smislu odgovornosti policistov za kršitev delovnopravne zakonodaje. Ob tem kot pozitivno ocenjujemo tudi zagotovilo MNZ, da bodo vse policijske enote opozorjene na pomen strokovnega, kakovostnega in temeljitega preverjanja domnevnih nepravilnosti v postopkih policistov. V konkretnem primeru se je namreč pokazalo, da so bile nepravilnosti odkrite šele po Varuhovi ponovni poizvedbi, v kateri so bile izpostavljene pomanjkljivosti, ki smo jih zaznali ob neposrednem vpogledu v dokumentacijo na PP Hrastnik. **6.1-49/2016**

Opozorili smo, da je enako vestnega in skrbnega obravnavanja upravičena tudi prijava osebe, ki je policiji »dobro znana«. Kakršno koli vnaprejšnje opredeljevanje do prijave te osebe bi lahko le ogrozilo izvajanje ene temeljnih nalog policije, to je preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov.



## 2.5.5 Odvzem prostosti

Posebno pozornost pri obravnavi očitkov v zvezi z delom policistov Varuh še naprej 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)**. Pri obravnavi pobud pa se srečujemo tudi z vprašanji pravnega ugotavljanja odvzema prostosti in njegovega evidentiranja.

Tako je bilo tudi v primeru pobudnika, ki je (skupaj s svojo materjo) 7. 6. 2015 podal ovadbo, v kateri je neznanemu policistu očital kaznivo dejanje kršitve človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic po 266. členu Kazenskega zakonika (KZ-1). V osebni pogovoru pri Varuhu je med drugim navedel, da so ga tega dne prijeli policisti, ko je bežal pred njimi, enako tudi njegov prijatelj. Ko se je ob begu spotaknil, je obležal na tleh, pri tem pa dobil od policista v civilnem oblačilu brce v glavo in rebra. Policisti so ga tudi vklenili in vklenjen je bil odpeljan na policijsko postajo (PP) Ljubljana Center na Trdinovi, kamor ga je prišel iskat oče, saj je bil takrat še mladoleten. Po opravljenem pridržanju je opravil zdravniški pregled, ob katerem so bile ugotovljene poškodbe, ki naj bi mu jih povzročili policisti.

Iz dokumentacije, s katero smo razpolagali, je izhajalo, da so pobudnika v policijskem postopku obravnavali različni policisti iz Policijske uprave Ljubljana. Skupaj z drugim mladoletnikom je bil prijet zaradi suma storitve kaznivega dejanja. Ob prijettu je bil pobudnik vklenjen v lisice zaradi očitka begosumnosti. **Pobudnik je bil s kraja prijettja odpeljan v prostore PP Ljubljana Center, vendar mu ni bilo odrejeno pridržanje. Pri tem ni razvidno, da bi bil ob prijettu poučen o pravicah iz 4. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) oziroma o pravicah pridržane osebe ali da bi prejel pisni dokument, s katerim bi bil poučen o svojih pravicah,**


Pri obravnavi pobud se srečujemo tudi z vprašanji pravnega ugotavljanja odvzema prostosti in njegovega evidentiranja.





**kot to določa peti odstavek 4. člena ZKP, čeprav je bil prijet prav zaradi storitve kaznivega dejanja in je bila zoper njega pozneje podana tudi kazenska ovadba. Ob dogodku je bil pobudnik tudi vidno telesno poškodovan, vendar zdravniški pregled ni bil opravljen.**

V delu pobude, ki se nanaša na očitano kaznivo dejanje policista, ni bilo podane podlage za naše ukrepanje, saj je bila zadeva v tem delu v postopku pred pravosodnimi organi (tretja alineja 30. člena Zakona o varuhu človekovih pravic), to je v postopku pred Specializiranim državnim tožilstvom RS (SDT), ki je obravnavalo podano ovadbo. To je s sklepom z dne 7. 11. 2016 kazensko ovadbo zaradi suma kaznivega dejanja kršitve človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic po členu 266 KZ-1 zavrglo, ker ni bil podan utemeljen sum, da je osumljeni policist storil naznanjeno kaznivo dejanje. Iz poročila SDT v zvezi s podano ovadbo je izhajal tudi sklep, da sta bila prijetje in pridržanje v tem primeru izvedeni nestrokovno, ker predvsem ni bila izpolnjena in izročena potrebna listinska dokumentacija, policisti oseb niso seznanili z razlogom prijetja niti z njunimi pravicami.




Iz poročila SDT v zvezi s podano ovadbo je izhajal sklep, da sta bila prijetje in pridržanje v zadevnem primeru izvedeni nestrokovno, ker predvsem ni bila izpolnjena in izročena potrebna listinska dokumentacija, policisti osebi niso seznanili z razlogom prijetja niti z njunimi pravicami.

Varuh je MNZ zaprosil za pojasnitev statusa pobudnika od prijetja do njegove izročitve staršem, razlogov, zakaj je bil vklepen odpeljan na policijsko postajo, in za pojasnilo, ali in kdaj so ga policisti seznanili z razlogi o odvzemu prostosti in njegovimi pravicami ter kje je to zapisano ali je to potrdil pobudnik. Če pobudnik ni bil poučen o svojih pravicah, pa so nas zanimali razlogi za takšno ravnanje policistov. **Ob tem smo pripomnili, da po ZKP za odvzem prostosti šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje (tretji odstavek 4. člena ZKP).** Zaposili smo tudi za pojasnilo razlogov, zakaj v tem primeru ni bil opravljen zdravniški pregled, saj je očitno, da je imel pobudnik vidne poškodbe, ob upoštevanju, da bi tak pregled lahko bil varovalka za policiste, ki so bili pozneje seznanjeni s trditvami o grdem ravnanju.

MNZ je ugotovilo, da je občan opazil pobudnika in njegovega prijatelja, da sta poskušala storiti kaznivo dejanje velike tatvine po 1. točki prvega odstavka 205. člena KZ-1. Ob prihodu policistov na kraj sta pobegnili, vendar so ju policisti v neposredni bližini kraja kaznivega dejanja ločeno izsledili. Pobudnika so policisti izsledili v manjši jami, v katero je padel, kar je tudi sam izjavil. Po izjavi policistke ji je pobudnik povedal, da se je pri padcu poškodoval, zato mu je policistka, ki je opazila poškodbo, ponudila zdravniško pomoč, ki jo je pobudnik zavrnil. Zoper pobudnika so bila zaradi begosumnosti na podlagi 79. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) uporabljena sredstva za vklepanje in vezanje – lisice. Policistka je o postopku (okolščinah prijetja pobudnika) napisala uradni zaznamek, policist, ki je uporabil prisilna sredstva, pa uradni zaznamek o uporabi prisilnih sredstev.

Policistka je že na kraju poskušala ugotoviti identiteto pobudnika, vendar pri sebi ni imel nobenih dokumentov. Ker policisti na kraju dogodka niso mogli z gotovostjo ugotoviti njegove identitete, so ga na podlagi četrtega odstavka 41. člena oziroma druge alineje drugega odstavka 57. člena ZNPPol privedli na PP Ljubljana Center. Policisti so identiteto pobudnika v skladu s prvim odstavkom 42. člena ZNPPol ugotovili na podlagi podrobnejšega preverjanja podatkov v evidencah Policije, njegovo identiteto pa je ob prihodu na PP (ob 2.45) potrdil tudi njegov oče, ki so ga policisti obvestili na podlagi prvega odstavka 59. člena ZNPPol. MNZ je pripomnilo še, da so v tem primeru obstajali razlogi za privedbo pobudnika do izročitve staršem tudi na podlagi drugega odstavka 59. člena ZNPPol.

MNZ je ravnanje policistov ocenilo kot zakonito, saj v konkretnem primeru niso obstajali razlogi za pridržanje po drugem odstavku 157. člena ZKP. Policisti pobudniku niso odvzeli prostosti, saj za odvzem prostosti niso bili izpolnjeni razlogi, zato ga tudi niso seznanili s pravicami osebe, ki ji je odvzeta prostost, so pa ga skladno z osmim odstavkom 56. člena ZNPPol seznanili z razlogi za začasno omejitev gibanja, saj se privedba zaradi ugotavljanja identitete po sedmem odstavku istega člena šteje kot začasna omejitev gibanja. **Ugotovljeno je bilo tudi, da policisti ob privedbi niso izpolnili uradnega zaznamka, kot to določa 27. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih, na kar so bili opozorjeni.**



Policisti ob privedbi niso izpolnili uradnega zaznamka, kot to določa 27. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih, na kar so bili opozorjeni.

Ker je pobudnik podal kazensko ovadbo zoper policiste, ki so ga obravnavali v postopku, MNZ podrobno o nastanku poškodb pri pobudniku ni moglo preveriti, ker so bile navedene okoliščine predmet predkazenskega postopka.

Ob upoštevanju navedb pobudnika, dokumentacije njegovega primera in pojasnil MNZ **Varuh meni, da je šlo v policijskem postopku obravnave pobudnika za odvzem prostosti in bi zato moral biti pobudnik ob tem takoj tudi obveščen o pravicah, ki grede takšni osebi, tako kot to določa Ustava RS, podrobneje pa ZKP.** Za odvzem prostosti se mora namreč šteti vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno pridržanje (tretji odstavek 4. člena ZKP). Ni dvoma, da je bil policijski postopek v tem primeru začel in voden zaradi kaznivega dejanja ter pobudnik prijet kot osumljenec kaznivega dejanja zaradi naznanila kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. V tem primeru mora policija storiti vse potrebno, da izsledi storilca kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skriva 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. Tako je policija ravnala tudi v tem primeru. Z izsleditvijo storilca kaznivega dejanja je bila uspešna, saj je bil pobudnik s prijateljem prijet že nekaj minut po storjenem kaznivem dejanju (to je 7. 6. 2015 ob 1.00 oziroma 1.06, njegova identiteta pa je bila preverjena ob 1.11, kar izkazuje tudi policijska dokumentacija). Policisti so ob tem začeli tudi zbirati obvestila in so opravili ogled kraja kaznivega dejanja po ZKP. Pobudnik ob prijemu ni bil izpuščen, temveč je bil vklepan in odpeljan na PP Ljubljana Center, kjer je bil ob 2.45 predan očetu. Tudi sredstva za vezanje in vklepanje – lisice – so bila zoper njega uporabljena zaradi očitka begosumnosti, kar je vsekakor dodatna okoliščina, ki kaže na položaj, ki ima vse značilnosti policijskega prisilnega zadržanja pobudnika, to je odvzema prostosti in s tem posega (čeprav kratkotrajnega) v njegovo svobodo. Vklepan in obkrožen s policisti se pobudnik prav gotovo ni čutil svobodnega oziroma ni bil v položaju, da bi lahko s kraja prijetja svobodno odšel, če bi to želel. **Čeprav so policisti pobudniku v tem postopku dejansko odvzeli prostost, ob tem ni bil poučen o pravicah, ki jih za ta primer določata Ustava in zakon. Prav tako policija o tem ni izpolnila potrebne dokumentacije in ustrezno evidentirala njegovega odzvetja prostosti. Zato menimo, da gre v tem primeru za kršitev osumljenčevih ustavno varovanih človekovih pravic, to je za kršitev 19. člena Ustave RS in 4. člena ZKP, saj ob tem ni bil spoštovan zakonsko določen postopek.**

Hkrati tudi pripominjamo, da bi bilo koristno, da bi bil v primerih, kot je ta, ko so nastale vidne poškodbe posameznika v času postopka policistov (tako zaradi interesov posameznika kot policistov, ki so zoper posameznika (pozneje) uporabili prisilna sredstva) opravljen zdravniški pregled. **Strokovno ugotovitev morebitnih telesnih poškodb in njihovega nastanka v primeru uporabe prisilnih sredstev namreč omogoča prav zdravniški pregled.** Ker omogoča, da se objektivno ugotovijo morebitne poškodbe in vzrok njihovega nastanka, ima lahko pomembno vlogo pri morebitnem preverjanju očitkov zaradi grdega ravnanja, kar je ne nazadnje v korist tudi policistom, saj se lahko s tem razbremenijo morebitnih poznejših očitkov o takšnem ravnanju. Morebitna odklonitev zdravniškega pregleda bi morala biti še dodatno evidentirana (za primerjavo: Če obsojenec, zoper katerega so bila uporabljena prisilna sredstva, odkloni zdravniški pregled, se ga pozove, naj o tem napiše izjavo. Če obsojenec izjave ne želi napisati, se o tem napiše uradni zaznamek – tako 91. člen Pravilnika o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov).

V odzivu na naše ugotovitve je MNZ ostalo pri ugotovitvi, da policisti v zadevnem primeru pobudniku niso odvzeli prostosti in ga pridržali po ZKP, ampak so ga le privedli v policijske prostore zaradi ugotovitve na podlagi ZNPPol. Vendar tudi **Varuh vztraja, da je šlo v policijskem postopku obravnave pobudnika za odvzem prostosti, in bi zato bilo prav, da bi bil pobudnik ob tem takoj tudi obveščen o svojih pravicah, tako kot to določa Ustava RS, podrobneje pa ZKP.** Pri tem namreč izhajamo iz 4. člena ZKP, ki za odvzem prostosti šteje vsako omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje. **Spodbudno pa je sporočilo MNZ, da bo naš predlog o dodatnem evidentiranju podatkov o zdravniški pomoči, ki bi jih oseba potrdila s podpisom, proučen in da bo ustrezno dopolnjen obrazec Izvajanje opravil med**

Menimo, da gre v zadevnem primeru za kršitev osumljenčevih ustavno varovanih človekovih pravic, to je za kršitev 19. člena Ustave RS in 4. člena ZKP.





**30. Policija mora posameznika v vsakem primeru omejitve prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje in s tem odvzem prostosti, poučiti o njegovih pravicah, tako kot to določa Ustava RS, podrobneje pa ZKP.**

Spodbudno je sporočilo MNZ, da bo naš predlog o dodatnem evidentiranju podatkov o zdravniški pomoči, ki bi jih oseba potrdila s podpisom, proučen in bo ustrezno dopolnjen obrazec Izvajanje pravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek.



**pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek.** Pozdravljamo tudi vsa prizadevanja MNZ oziroma Policije za zakonito in strokovno delo policistov ter dosledno spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih. Še zlasti tudi za pozornost, ki jo MNZ oziroma Policija usmerja v tista policijska pooblastila, s katerimi policisti na najbolj občutljiv način posegajo v človekove pravice in svoboščine, kot je to v primeru privedbe in pridržanja.

### Uveljavljanje pravic pridržane osebe

Tako kot Ustava RS (19. člen) tudi ZKP določa, da mora biti oseba, ki ji je vzeta prostost, v maternem jeziku ali jeziku, ki ga razume, takoj obveščena o razlogih za odvzem prostosti. Takoj mora biti poučena, da ni dolžna ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njeno zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti njene najbližje. Osumljenec, ki mu je vzeta prostost, mora biti obveščen tudi o pravicah iz 8. člena in iz četrtega odstavka 4. člena ZKP.

Uveljavitev pravic mora policist pridržani osebi zagotoviti takoj, ko je to mogoče. Če pridržana oseba zahteva, da so o pridržanju obveščeni njeni bližnji, jih obvesti policist, razen če so bližnji zunaj Republike Slovenije. Policist lahko bližnje obvesti po telefonu ali neposredno osebno (tako 33. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih).

**V tej zvezi smo obravnavali pobudo treh tujcev, ki jih je pridržala policija in so zatrjevali, da jim v času odvzema prostosti ni bilo omogočeno, da o odvzemu prostosti in pridržanju obvestijo svoje najbližje.**

Iz policijske dokumentacije smo lahko razbrali, da so bili tujci seznanjeni o pravicah pridržane osebe, vključno s pravico do obveščanja bližnjih, vendar obveščanja bližnjih ali drugih oseb niso zahtevali, česar pa sami niso potrdili s podpisi. MNZ je pojasnilo, da to v obstoječih obrazcih ni posebej predvideno. Očitno je težave na tem področju zaznal tudi CPT ob obisku v naši državi leta 2017. Ob koncu obiska je delegacija tega odbora predlagala, da slovenski organi vključijo informacijo o tem, ali je pridržana oseba uresničila svoje pravice ali se jim je odpovedala, v dokument, ki ga pridržana oseba podpiše. **Spodbudno je sporočilo Vlade RS, da bo obrazec, v katerem policisti evidentirajo podatke o (ne)uveljavljanju pravic osebe, ki ji je odvzeta prostost, dopolnila z možnostjo podpisa pridržane osebe.**

Obravnavali smo pobudo treh tujcev, ki jih je pridržala policija in so zatrjevali, da jim v času odvzema prostosti ni bilo omogočeno, da o odvzemu prostosti in pridržanju obvestijo svoje najbližje.



## 2.5.6 Policijski postopki z otroki in mladoletniki

Policisti morajo pri opravljanju policijskih nalog spoštovati in varovati pravico do življenja, človekovo osebnost in dostojanstvo ter druge človekove pravice in temeljne svoboščine. **Še posebej obzirno morajo ravnati z osebami, ki potrebujejo dodatno pozornost, pomoč in skrb, kot so otroci in mladoletniki.** V postopkih z otroki in mladoletniki morajo upoštevati njihovo starost, telesno in duševno razvitost, občutljivost in morebitne druge lastnosti, ki jih je mogoče opaziti. Zato še s posebno pozornostjo obravnavamo pobude, v katerih se policistom očita, da tega niso upoštevali, saj je vsaka tovrstna pritožba lahko razlog za skrb. **Na posebno ranljivost te starostne skupine je ob obisku v Sloveniji leta 2017 opozoril tudi CPT in priporočil sprejetje potrebnih ukrepov, ki bi jamčili, da mladoletniki, ki jim je policija odvzela prostost, nikoli niso policijsko zaslišani ali da morajo dati izjavo ali podpisati dokument v zvezi s kaznivim(i) dejanjem(i), katerega(ih) storitve so osumljeni, v odsotnosti zagovornika in načeloma tudi odrasle osebe, ki ji zaupajo.** Mladoletne osebe, ki ne morejo plačati zagovornika, pa naj bodo upravičene do brezplačne pravne pomoči zagovornika, ki ga imenuje odvetniška zbornica.

Spodbudno je sporočilo Vlade RS, da bo obrazec, v katerem policisti evidentirajo podatke o (ne)uveljavljanju pravic osebe, ki ji je odvzeta prostost, dopolnila z možnostjo podpisa pridržane osebe.



Primer:

### **Pritožba zoper ravnanje policista v postopku z mladoletnikom**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je policistu Policijske postaje Kozina očital sporna ravnanja v postopku z njegovim mladoletnim sinom septembra 2016. Pobudnika smo seznanili z možnostjo vložitve pritožbe po 146. členu Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), ki jo lahko poda posameznik, če meni, da so bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog kršene njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine. Glede na izpostavljene okoliščine v pobudi in dejstvo, da je šlo za mladoletnika, je Varuh tudi sam opravil poizvedbo na Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ).

MNZ je v prvem odgovoru sporočilo, da je bilo pri preverjanju zadeve ugotovljeno, da obstajajo razlogi za sum, da je policist, ki je vodil postopek s pobudnikovim sinom, storil kaznivo dejanje, zato je Policija o ugotovitvah obvestila Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva pri Vrhovnem državnem tožilstvu RS (SDT). Zoper omenjenega policista je bil v tistem času na podlagi Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) uveden tudi postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

MNZ nas je v nadaljevanju seznanilo z odgovorom senata MNZ, ki je v predmetni zadevi obravnaval pritožbo, ki jo je Sektorju za pritožbe zoper policijo poslal pobudnik. **Čeprav s pritožbo zoper delo policista pobudnik ni uspel, smo mu v odgovoru zapisali, da preostali sprejeti ukrepi MNZ zoper policista kažejo, da je utemeljeno opozoril na njegovo sporno ravnanje.** Policistu je bilo namreč po končanem postopku izredne odpovedi vročeno pisno opozorilo pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, v katerem je bil pozvan na dosledno izvajanje obveznosti in dolžnosti iz delovnega razmerja ter opozorjen, naj v prihodnje ne ponavlja nedopustnih ravnanj, ki pomenijo kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, sicer bo v primeru ponovne kršitve v enem letu od prejema opozorila sledila redna odpoved pogodbe o zaposlitvi. SDT pa je v tej zadevi konec februarja 2017 na sodišče vložilo zahtevo za preiskavo zoper policista, ki je vodil postopek s pobudnikovim sinom, in predlog za opravo posameznih preiskovalnih dejanj zoper dva druga policista Policijske postaje Kozina. Po podatkih SDT sodišče preiskave do novembra 2017, ko smo prejeli njihov odgovor, še ni uvedlo.

Iz odgovora senata MNZ z dne 30. 3. 2017 je mogoče razbrati, da so si bile izjave policistov in mladoletnikov nasprotujoče, zato na podlagi teh dokazov ni bilo mogoče ugotoviti ravnanj policista. Člani senata so tako na podlagi navedenega na seji senata in na podlagi pregledane pritožbene dokumentacije odločili, da pritožbeni razlogi niso utemeljeni.

**Ob upoštevanju rezultata postopka po ZDR-1 in potekajočih aktivnosti v zvezi z obravnavo kazenskih ovadb smo omenjeno odločitev senata MNZ šteli kot izgubljeno priložnost za vzpostavitev prepričljivega ravnovesja med zatrjevano kršitvijo in ugotovljenim ravnanjem policista.** V odgovoru pobudniku, ki smo ga v vednost poslali tudi MNZ, smo opozorili, da pri dokazni oceni v primerih, kadar se razlikujejo trditve o odločilnih dejstvih, kaj se je v resnici dogajalo med policistom in prizadeto osebo, ni mogoče izhajati s stališča, da je posameznikovo pričevanje manj zanesljivo le zato, ker se je znašel v policijskem postopku, saj osebi v uniformi ni mogoče dajati absolutne prednosti v primerjavi s prizadeto osebo, ki je v postopku obravnavana.

Omenjeno pisno opozorilo policistu pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi smo ocenili kot primeren ukrep, da se podoben dogodek v prihodnje ne bi več zgodil. O obstoju policistove morebitne kazenske odgovornosti bo odločeno v postopku, ki ga vodi SDT. Ker je mogoče pričakovati, da bodo nekatere okoliščine policistovega ravnanja dodatno pojasnjene tudi v tem postopku, smo pobudniku predlagali, naj nas seznanj s končnim izidom. Pobudo smo ocenili za utemeljeno. **6.1-54/2016**



Pozdravljamo tudi vsa prizadevanja MNZ oziroma Policije za zakonito in strokovno delo policistov ter dosledno spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih.



**31.**  
**Pri opravljanju policijskih nalog policisti še posebno obzirno ravnajo z otroki in mladoletniki, ki potrebujejo dodatno pozornost, pomoč in skrb.**

## 2.5.7 Obravnavanje pritožb zoper policiste

Posameznik, ki meni, da so mu bile z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista kršene pravice in temeljne svoboščine, se lahko ob vseh drugih pravnih možnostih (kot sta na primer kazenski in civilni postopek idr.) pritoži zoper delo policista (137. in nadaljnji členi ZNPPol). **Posebnih pomanjkljivosti pri obravnavanju teh pritožb v letu 2017 nismo ugotovili.**



Veseli nas, da je delo na področju reševanja pritožb zoper delo policistov zaznamovalo prizadevanje za izboljšanje kakovosti vseh faz pritožbenega postopka ter za čim bolj neodvisno, strokovno in objektivno reševanje pritožb.

Nad reševanjem pritožb zoper delo policistov po ZNPPol še naprej bdi Direktorat za policijo in druge varnostne naloge MNZ oziroma njegov Sektor za pritožbe zoper policijo. **Veseli nas, da je delo na področju reševanja pritožb zoper delo policistov zaznamovalo prizadevanje za izboljšanje kakovosti vseh faz pritožbenega postopka ter za čim bolj neodvisno, strokovno in objektivno reševanje pritožb.**

Tako še naprej spodbujamo spremljanje izvajanj zlasti pomiritvenih postopkov uslužbencev Sektorja za pritožbe zoper policijo. Sektor je sicer izpostavil, da nekateri pomiritveni postopki še vedno niso bili vodeni na ustrezni kakovosti ravni, se pa stanje izboljšuje. Zato smo se strinjali, da je treba tudi v prihodnje veliko pozornosti nameniti predvsem neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi pritožb ter ob tem krepiti zavedanja vloge državlanskega nadzora nad postopki policistov in na podlagi ugotovitev dolgoročno stremeti k dodatnemu izboljšanju kakovosti izvajanja policijskih nalog.

**Sektor za pritožbe zoper policijo tega direktorata je tudi leta 2017 pripravil gradivo, v katerem je zbral povzetke utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2016.**

Gradivo je bilo pripravljeno za uporabo pri usposabljanjih policistov, da bi se odpravile neustrezne prakse pri izvajanju policijskih nalog in doslednem spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb, ki se znajdejo v policijskih postopkih. **Pripravo gradiva in njegovo posredovanje Generalni policijski upravi z naročilom, da z njim seznanijo policijske enote, ki naj gradivo uporabijo v izobraževalne namene, ter da zagotovi objavo gradiva na intranetu Policije, štejemo za primer dobre prakse in jo spodbujamo še vnaprej.** Prepričani smo namreč, da so lahko ugotovitve iz obravnavanih pritožb koristno vodilo za izboljšanje policijskega dela ter ugotavljanje in odpravo vzrokov za pritožbe zoper delo policistov.

**Sektor za pritožbe zoper policijo nas je seznanil tudi s polletnim poročilom o reševanju pritožb zoper policiste v letu 2017.** Glede na vsebino utemeljenih pritožb in ugotovitve SPZP, ki izhajajo iz spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih, MNZ ugotavlja, da se nekateri očitki pritožnikov in s tem povezane nepravilne prakse policistov ponavljajo (odvzem prostosti, nedostojna komunikacija, delo prekrškovnih organov), zato je policiji predlagalo stalno izvajanje priporočil, ki so ji bila posredovana z letnim poročilom o reševanju pritožb zoper delo policistov za leto 2016 in se nanašajo na:

- krepitev zavzetega, prijaznega in spoštljivega odnosa policistov do strank v policijskih postopkih;
  - usposabljanje policistov s področja policijskih pooblastil, s poudarkom na pooblastilih, s katerimi se omejuje osebna svoboda, ter pooblastilu na področju zagotavljanja varnosti cestnega prometa, s katerim se invazivneje posega v zasebnost in osebnostne pravice posameznika;
  - dosledno ugotavljanje dejanskega stanja obravnavanih prekrškov in spoštovanje procesnih pravil prekrškovnega postopka (pravica do izjave kršitelja, vročanje plačilnega naloga, jezik v postopku ...);
  - nadaljevanje usposabljanj policistov, ki vodijo pomiritvene postopke s področij komunikacijskih in mediacijskih veščin.

Poleg tega je ministrstvo za izboljšanje kakovosti izvajanja pomiritvenih postopkov in izvajanja policijskih nalog ter pooblastil policiji predlagalo:



- ustrezno pripravo vodij policijskih enot oziroma njihovih pooblaščenecv na pomiritveni postopek ter pravilno predstavitev vsebinskega povzetka ugotovitev dejanskega stanja pritožbe pritožniku;
- da se v okviru rednih usposabljanj s področja izvajanja pooblastil policije, s katerimi policisti v cestnem prometu invazivneje posegajo v zasebnost in osebnostne pravice posameznika, posebna pozornost nameni pooblastilom za zagotavljanje varnosti v postopku (varnostni pregled) in pooblastilom, namenjenim zavarovanju dokazov v morebitnem prekrškovnem ali (pred) kazenskem postopku (pregled osebe in prevoznega sredstva, preiskava ...);
- da se v okviru rednih usposabljanj policistov večja pozornost nameni pooblastilom, ki jih imajo policisti v predkazenskem postopku.

**Predloge, ki so bili poslani policiji za izboljšanje kakovosti izvajanja pomiritvenih postopkov in izvajanja policijskih nalog, smo pozdravili.**

### Izdaja usmeritev za delo policistov o ugotavljanju neprištevnosti.

Eden izmed posebnih socialnovarstvenih zavodov (PSVZ) nas je opozoril na problematiko obravnavanja odklonskih ravnanj, zlasti na težave pri ugotavljanju prištevnosti njihovih varovancev, če gre pri tem za prekršek ali celo kaznivo dejanje.

Pri varovancih PSVZ gre za specifične okoliščine, ki od policistov terjajo pozorno preverjanje odgovornosti za prekršek in dodatno previdnost pri izrekanju sankcij. **Prištevnost storilca je namreč pogoj za ugotavljanje njegove krivde ali odgovornosti za prekršek (9. člen ZP-1), neprištevnost storilca pa odgovornost za prekršek izključuje (8. točka prvega odstavka 136. člena ZP-1)** – tako Vrhovno sodišče RS v sodbi IV Ips 9-14/2010 in nekaterih drugih. Če se torej dvomi o prištevnosti, je treba prištevnost tudi posebej ugotavljati, če je to potrebno, tudi ob pomoči izvedenca. **Kot vprašljivo smo zato ocenili prakso policistov, če ob prijavah deviantnih ravnanj v SVZ ugotavljajo le status varovanca, in ne ob tem tudi prištevnosti storilca.**

Odvzem poslovne sposobnosti namreč sam po sebi ne izključuje (kazenske) odgovornosti, ki se ugotavlja v vsakem primeru posebej. Čeprav je v civilnopravnem smislu položaj osebe, ki ji je popolnoma odvzeta poslovna sposobnost, izenačen s položajem mladoletnika, ki še ni star petnajst let, lahko to pomeni le eno od okoliščin, ki vzbujajo dvom o prištevnosti te osebe ob storitvi deviantnega ravnanja (podobno tudi Vrhovno sodišče RS v sodbi XI Ips 14064/2013-107 z dne 23. 4. 2013). Kazenska odgovornost se mora (če je to seveda sploh treba, saj se prištevnost sicer domneva) ugotavljati v vsakem primeru posebej, torej tudi v primeru odvzete poslovne sposobnosti (tako tudi v sodbi Vrhovnega sodišča RS opr. št. XI Ips 14064/2013-107).

Kdor ob storitvi protipravnega dejanja ni bil prišteven, ni kriv (29. člen KZ-1). Prištevnost obdolženca se v kazenskem postopku domneva (ta postopek se po 8. členu ZP-1 smiselno uporablja tudi v postopku o prekršku za neprištevnost storilca prekrška). Kot poudarja Vrhovno sodišče RS v izpostavljenih sodbah, odvzeta poslovna sposobnost torej samodejno ne izključuje prištevnosti storilca ob izvršitvi kaznivega dejanja – takšen sklep bo mogoč šele, ko bodo na podlagi psihiatričnega pregleda obdolženca (265. člen ZKP) razjasnjene vse okoliščine, ki so ključne za presojo, ali je storilec ob storitvi očitnega dejanja mogel razumeti pomen svojega dejanja in svoje ravnanje tudi obvladovati (29. člen KZ-1). Ob tem ZP-1 v 122. členu določa, da se odredi psihiatrični pregled obdolženca, če nastane sum, da je pri obdolžencu zaradi trajne ali začasne duševne bolezni, začasnih duševnih motenj, duševne zaostalosti ali zaradi kake druge trajne ali hude duševne motenosti prištevnost izključena.

**Na podlagi izpostavljenega stališča, da je treba ob vseh prijavah deviantnih ravnanj v SVZ ugotavljati ne le status varovanca, temveč dosledno tudi prištevnost storilca, smo MNZ predlagali, naj prouči ustreznost ravnanja policistov v teh primerih oziroma da policisti ravnanje pri obravnavanju teh dejanj uskladijo z zahtevami KZ-1 (v tem delu po potrebi tudi v sodelovanju s pristojnim državnim tožilstvom) in ZP-1.**

Predloge, ki so bili poslani policiji za izboljšanje kakovosti izvajanja pomiritvenih postopkov in izvajanja policijskih nalog, smo pozdravili.



Kot vprašljivo smo presodili prakso policistov, če ob prijavah deviantnih ravnanj v SVZ ugotavljajo le status varovanca, in ne ob tem tudi prištevnosti storilca.



MNZ oziroma Policija je sledila našim predlogom, da se prouči ustreznost ravnanja policistov oziroma da policisti ravnanje uskladijo z zahtevami KZ-1. MNZ je sporočilo, da bo zagotovilo enotno ravnanje policistov v istih okoliščinah v celotni državi, pri čemer bo natančneje opredelilo policijski postopek v delu, ki se nanaša na način ugotavljanja prištevnosti osebe v času storitve nekega dejanja, kadar je podan dvom o njeni prištevnosti.

MNZ oziroma Policija je našim predlogom sledila.

**MNZ je sporočilo, da bo zagotovilo enotno ravnanje policistov v istih okoliščinah v celotni državi, pri čemer bo natančneje opredelilo policijski postopek v delu, ki se nanaša na način ugotavljanja prištevnosti osebe v času storitve nekega dejanja, kadar je podan dvom o njeni prištevnosti.** Vsem policijskim enotam bodo predlagali, naj v opisanih primerih zbiranja dodatnih dejstev in okoliščin (tudi dokumentacije), predvsem pa presojo glede prištevnosti, prepustijo pooblaščenim uradni osebi prekrškovnega organa. Ta bo v hitrem prekrškovnem postopku zbral dodatna dejstva in okoliščine ter pridobil dodatno (zdravstveno in drugo) dokumentacijo, na podlagi katere bo lahko presodil, ali je bila oseba v času dejanja prištevna. Če se pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa kljub temu ne bo mogla opredeliti glede prištevnosti, bo za strokovno pomoč zaprosila izvedenca. **Na tej podlagi je Policija pripravila tudi posebne usmeritve za delo policistov o ugotavljanju neprištevnosti.**



Policija je pripravila posebne usmeritve za delo policistov o ugotavljanju neprištevnosti.



**32.**  
**Pri ugotavljanju odgovornosti storilcev prekrškov in kaznivih dejanj naj policisti upoštevajo relevantne zakonske določbe in izdane usmeritve.**

**Izdajo usmeritev pozdravljamo, saj menimo, da gre za pomemben pripomoček pri delu policistov pri ugotavljanju odgovornosti storilcev prekrškov in kaznivih dejanj.** Ob upoštevanju usmeritev mora prekrškovni organ izvesti z usmeritvami ciljno predpisane aktivnosti, pri katerih ni razlikovanja med delnim ali popolnim odvzemom poslovne sposobnosti, ter šele na podlagi skrbne in vestne presoje celotnega spisovnega gradiva lahko pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa sprejeme materialnopravni sklep o (ne)odgovornosti storilca prekrška oziroma šele takrat nastopijo okoliščine, ki bodo (lahko) narekovalе uporabo 8. ali 10. točke prvega odstavka 123. člena v zvezi s 3. alinejo četrtega odstavka 51. člena ZP-1. Izpostavljena problematika je bila obravnavana tudi na vseh strokovnih posvetih Policije s področja prekrškovnega prava, zato pričakujemo, da bodo nanjo policisti v prihodnje še posebno pozorni.



Leta 2017 znova nismo obravnavali nobene pobude, ki bi terjala naše ukrepanje (razen nekaterih opravljenih poizvedb) zaradi delovanja varnostnega osebja ali redarjev.

## 2.5.8 Zasebno varovanje, redarstvo in detektivski

Leta 2017 znova nismo obravnavali nobene pobude, ki bi terjala naše ukrepanje (razen nekaterih opravljenih poizvedb) zaradi delovanja varnostnega osebja ali redarjev, kljub noveli Zakona o občinskem redarstvu (ZORed), ki spreminja pogoje uporabe nekaterih pooblastil redarjev (o delu teh, ko gre za prekrškovne zadeve, poročamo tudi v poglavju o prekrških). Seveda smo na tem področju nekaj pobudnikom tudi v tem letu pojasnili dolžnosti in ukrepe varnostnika in pooblastila redarjev ter možne pritožbene poti. Ker se ti pozneje na nas niso več obrnili, postopka v zadevah nismo mogli nadaljevati.

**Leta 2017 je MNZ pripravilo nov program strokovnega usposabljanja za varnostnika.** Pozdravili smo, da program strokovnega usposabljanja vsebuje tudi izobraževanje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter etiki v zasebnem varovanju in tudi komunikaciji, saj gre za znanja in spretnosti varnostnega osebja, kar je še posebej pomembno za uspešno opravljanje nalog varnostnika/varnostnice.

**Detektivski in detektivske družbe opravljajo dejavnosti na področjih, ki so določena z Zakonom o detektivski dejavnosti (ZDD-1).** Strokovni nadzor nad delom detektivov in detektivskih družb je na podlagi javnega pooblastila zavezana opravljati Detektivska zbornica Republike Slovenije (DeZRS). Zato nas je v primeru (ki ga predstavljamo v nadaljevanju) presenetilo, da je zbornica prizadeti stranki, ki je podala pritožbo zoper ravnanje detektivke, predlagala, da lahko svoje pravne interese varuje (predvsem) s predlogom za izvedbo disciplinskega postopka pred častnim razsodiščem DeZRS, in da je  **uvedbo tega postopka celo pogojevala s podpisom izjave**, s katero naj bi se kot predlagatelj postopka zavezala, da bo detektivu oziroma detektivski družbi, če ta ne bi bila spoznana za krivo očitanih disciplinskih kršitev, povrnila njihove morebitne odvetniške stroške.

Primer:

### **Pomanjkljiv pritožbeni postopek Detektivske zbornice**

Pobudnik se je na Varuha obrnil zaradi ravnanja Detektivske zbornice Republike Slovenije (DeZRS ali zbornica) v zvezi s prijavo, ki jo je njegov oče vložil zoper ravnanje detektivke, s katerim naj bi ta kršila njegove pravice. DeZRS mu je odgovorila, da po pridobitvi pojasnil detektivke ni ugotovila kršitev pri njenem ravnanju, in mu hkrati pojasnila, da lahko zoper detektivko poda predlog za uvedbo disciplinskega postopka pred častnim razsodiščem DeZRS. Pobudniku odgovor zbornice ni bil razumljiv, zato je znova zahteval, naj DeZRS odloči o očetovi prijavi. Hkrati se je obrnil tudi na Varuha.

DeZRS je pojasnila, da na podlagi pobudnikovih navedb oziroma navedb njegovega očeta ter izčrpnih pojasnil detektivke ni ugotovila kršitev, ki bi zahtevale ukrepanje, ter da njihova odločitev in ravnanje temeljita na predpisih, ki jih zavezujejo. Pojasnili so tudi, da so pobudnikovo elektronsko sporočilo, v katerem je zahteval, da odločijo o prijavi, šteli za brezpredmetno, saj ni bil stranka v postopku, poleg tega se ni izkazal s pooblastilom za zastopanje očeta.

Ker smo menili, da DeZRS ni v celoti odgovorila na naše poizvedbe, smo zbornico še dvakrat pozvali, naj podrobneje pojasni postopek (strokovnega) nadzora, ki ga je opravila v zvezi s prijavo pobudnikovega očeta. Seznanili smo jo tudi z Varuhovim stališčem, da njena odločitev v zvezi s prijavo pobudnikovega očeta ni (dovolj) obrazložena, in jo pozvali, naj odgovor dopolni tako, da bo vseboval ustrezno obrazložitev, zakaj menijo, da so bili očitki pobudnikovega očeta o kršitvah detektivke neutemeljeni. DeZRS je vztrajala, da njihova odločitev oziroma postopek temelji na veljavnih predpisih.

**Varuh je na podlagi pobudnikovih navedb in prejetih pojasnil DeZRS sklenil, da je pobuda utemeljena in da DeZRS pri obravnavi prijave pobudnikovega očeta ni ravnala v skladu z načelom dobrega upravljanja.** Presodili smo, da je odločitev DeZRS v zvezi s prijavo zoper ravnanje detektivke pomanjkljivo obrazložena, saj v njej niso jasno, izčrpno in prepričljivo opredeljeni razlogi, zakaj so prijaviteljevi očitki o kršitvi njegovih pravic do zasebne lastnine, varnosti in nedotakljivosti stanovanja neutemeljeni. Zbornica je namreč v obrazložitev navedla le, da so od detektivke »zahtevali pisno poročilo o zadevi« in da je »iz poročila razvidna pooblastilna dokumentacija, na podlagi katere je detektivka opravila vročitev pošiljke« prijavitelju. Prijavitelj se po Varuhovem mnenju na podlagi takšne obrazložitve (ne da bi bil sploh seznanjen z vsebino poročila detektivke) ni mogel seznaniti z razlogi za zavrnitev njegovih očitkov, zato je odločitev upravičeno štel za nerazumno.

Pobudo smo šteli za utemeljeno tudi v delu, v katerem je pobudnik navedel, da ni prejel odgovora DeZRS na njegovo sporočilo, s katerim je zahteval, da odloči o prijavi. DeZRS je namreč pobudnikovo sporočilo štela za brezpredmetno, saj ni bil stranka v postopku, niti ni predložil pooblastila za zastopanje očeta. DeZRS s tem, ko se ni odzvala na pobudnikovo elektronsko sporočilo, po Varuhovi presoji res ni kršila zakonskih določb, bi pa ravnala bližje načelu dobrega upravljanja, če bi ga pozvala k predložitvi pooblastila za zastopanje (saj je bilo iz njegove vloge jasno razvidno, na katero zadevo se vloga nanaša) ali če bi mu vsaj pojasnila, zakaj njegove vloge ne bo obravnavala.

Varuh je DeZRS seznanil s svojo presojo in ji znova predlagal, naj odgovor pobudnikovemu očetu v zvezi z njegovo prijavo ustrezno dopolni. **6.0-40/2017**

Menili smo, da DeZRS, ki je po zakonu dolžna opravljati strokovni nadzor nad delom detektivov in detektivskih družb, tako odvrča morebitne prizadete stranke, da bi opozarjale na strokovne napake detektivov oziroma varovale svoje pravne interese. Izpostavljeno zavezo po povrnitvi stroškov smo tudi sicer presodili za sporno iz drugih vidikov, saj ne upošteva vloge predlagatelja disciplinskega postopka zoper

Leta 2017 je MNZ pripravilo nov program strokovnega usposabljanja za varnostnika.



Presenetilo nas je, da je Detektivska zbornica Republike Slovenije uvedbo postopka pred častnim razsodiščem pogojevala s podpisom izjave o povrnitvi stroškov.



detektiva, ki v tem postopku ni stranka. **Dostop do tega pritožbenega postopka, ki bi moral biti hiter, neoviran, predvsem pa brezplačen, je s tem pogojevanjem zato po naši presoji oviran.** Opozorili smo tudi, da iz obrazca izjave o povrnitvi stroškov ne izhaja, kdo naj bi odločal o višini stroškov, oziroma ni jasno, ali bi o tem sploh kdo odločal ali pa gre pri izjavi dejansko za zavezo, ki jo da predlagatelj uvedbe postopka morebitnemu kršitelju.

Varuh se je želel s Pravilnikom o postopku pred častnim razsodiščem DeZRS tudi seznaniti, vendar smo lahko ugotovili, da ta na spletnih straneh zbornice in kako drugače sploh ni bil objavljen, poleg tega ga DeZRS ni poslala v vednost pobudniku (čeprav naj bi se z izjavo zavezal, da je seznanjen z njegovimi določbami). **Ta pravilnik je (še) od poizvedbe Varuha z dne 4. 9. 2017 dostopen tudi na spletnih straneh DeZRS.**

S svojimi ugotovitvami smo seznanili DeZRS in MNZ kot organ, ki opravlja nadzor nad izvajanjem nalog, ki jih DeZRS opravlja po javnem pooblastilu (prvi odstavek 8. člena ZDD-1), ter ga pozvali, naj se opredeli do navedenega ravnanja zbornice. Pripomnili smo, da strokovni nadzor nad delom detektivov in detektivskih družb, ki ga DeZRS na podlagi tretje alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o detektivski dejavnosti (ZDD-1) opravlja na podlagi javnega pooblastila, po naši presoji ni urejen tako, da bi lahko zainteresirana oseba (prizadeti) jasno vedela, kako postopek strokovnega nadzora nad delom detektivov in detektivskih družb poteka in kakšen je njen položaj v tem postopku.

MNZ je pojasnilo, da strokovni nadzor nad delom detektivov in detektivskih družb opravlja DeZRS in v tej zvezi omenilo (1) postopek pred častnim razsodiščem DeZRS, ki odloča o disciplinskih kršitvah detektivov, ter (2) drugo obliko nadzora nad delovanjem članov DeZRS, ki jo zbornica izvaja v obliki komisije za nadzor na delom članov DeZRS. Opozorili smo, da takšno pojasnilo omogoča sklep, da pomenita tako postopek pred častnim razsodiščem DeZRS kot postopek pred komisijo za nadzor dve obliki strokovnega nadzora nad delom detektivov in detektivskih družb. Postopek pred častnim razsodiščem DeZRS ureja Pravilnik o postopku pred častnim razsodiščem DeZRS, postopek strokovnega nadzora pred komisijo za nadzor pa Pravilnik o izvajanju nadzora nad delom članov. To pa kaže na možnost, da oba organa, ki sta pristojna za nadzor, v konkretnem primeru izvedeta postopek nadzora in da sta organa v prirejenem položaju, da torej nobeden izmed organov ne odloča o pritožbah zoper odločbe drugega organa.

**MNZ se je strinjalo z našim stališčem, da je izpostavljeni postopek podaje predloga neobičajen, saj se predlagatelj pisno zaveže k povračilu stroškov postopka v primeru neuspešno rešenega predloga za uvedbo disciplinskega postopka, še preden se je postopek dejansko začel.** Strinjalo se je tudi, da bi lahko postopek ugotavljanja disciplinske odgovornosti detektivov in detektivskih družb v delu, ki se nanaša na obvezo o vračilu stroškov, kot ga predvideva Pravilnik o postopku pred častnim razsodiščem DeZRS, odvrnil prijavitelja od nadaljnega postopka. Menilo pa je, da je trenutno veljavni postopek ugotavljanja disciplinskih kršitev, v sklopu katerega se obravnavajo pritožbe zoper delo detektivov in detektivskih družb, ustrezen in je hkrati ena od oblik strokovnega nadzora nad delom detektivov in detektivskih družb.

V izogib nesporazumom pri podaji pritožb nad delom detektivov in detektivskih družb, za jasnejšo vlogo prizadete stranke v teh postopkih in v skladu z načelom učinkovitega zagotavljanja pravnega varstva je v pogovorih vodstvu DeZRS že predlagalo, naj v svojih pravnih aktih ob podaji predloga za uvedbo disciplinskega postopka drugače opredelijo postopek povračila stroškov in s tem odpravijo morebitne nejasnosti strank v postopku. **Tudi DeZRS nas je seznanila, da pripravlja prenovo predpisov, ki zadevajo detektivsko dejavnost in vse postopke.** Kot spodbudno zato štejejo zagotovilo DeZRS, da bodo naše pripombe sprejete kot predmet razprave pri pripravi prenove predpisov, pri katerih bo sodelovalo tudi MNZ.



MNZ se je strinjalo z našimi stališči in napovedalo sodelovanje pri prenovi predpisov, ki zadevajo detektivsko dejavnost, prav tako tudi DeZRS.



**33.**  
**Ministrstvu za notranje zadeve in Detektivski zbornici Slovenije priporočamo, naj pri prenovi predpisov, ki se nanašajo na detektivsko dejavnost, upoštevata naše pripombe.**

## 2.5.9 Pregled aktivnosti

**27. 1. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil delovnega posveta z naslovom Beganje mladoletnih v druge družinske skupnosti, ki ga je na Policijski postaji Ljubljana Moste organizirala Uprava kriminalistične policije pri Generalni policijski upravi v sodelovanju s Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije. Dogodka so se poleg predstavnikov policije udeležili še tožilstvo, sodišča, centri za socialno delo, zdravstvo in drugi, ki obravnavajo problematiko mladoletnih oseb, zlasti mladoletnic (tudi pod starostjo 15 let), ki od doma (pre)bežijo v druge družinske skupnosti in se ne želijo vrniti domov k staršem. Namestnik varuhinje je pozdravil sprejetje internih usmeritev za delo policistov in hkrati spodbudil pripravo protokolov ukrepanja pristojnih organov, saj je treba takšnega otroka, zlasti če gre za mlajšega od petnajstih let, obravnavati predvsem kot ogroženega. Kazenski pregon je skrajno sredstvo, vendar je glede kaznivih dejanj, za katera se storilca preganja po uradni dolžnosti, tudi državni tožilec zavezan, da ukrene, kar je treba v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj in izsleditvijo storilcev ter za usmerjanje predkazenskega postopka.

**7. in 8. 6. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik, spec., in Andreja Srebotnik so se v Mariboru udeležili 18. dnevov varstvoslovja 2017, ki jih je pripravila Fakulteta za varnostne vede. Na dogodku je sodelovalo 240 znanstvenikov in strokovnjakov iz državnih institucij, gospodarstva, lokalnih skupnosti in civilne družbe. V enajstih tematskih sekcijah in na sedmih okroglih mizah je več kot sto govorcev predstavilo obsežen nabor vprašanj nacionalno varnostnega sistema, kazenskega pravosodja in drugih področij varstvoslovnega raziskovanja. Pozornost so namenili tudi vprašanjem vzrokov, posledic in pristopov k reševanju migracijske problematike, sodelovanja Slovenije v mednarodnih mirovnih operacijah, dilemah in izzivih pri vzpostavljanju probacijske službe, nevarnih delovnih mest in poklicnih tveganj v policiji in zdravstvu ter aktualnim vprašanjem na področjih informacijske varnosti, policijskega dela v skupnosti, kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, zasebnega varovanja in detektivske dejavnosti.

**26. 6. 2017** Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik, spec. in Liana Kalčina, so se v prostorih Varuha srečali z Boštjanom Šeficem, državnim sekretarjem na Ministrstvu za notranje zadeve, mag. Ladom Bradačem, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, ter sodelavci v direktoratu, dr. Valterjem Fabjančičem, vodjo sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije, mag. Gregorjem Hudričem, vodjo sektorja za pritožbe zoper policijo, in Simonom Sihurjem, mag., sekretarjem v sektorju za sistemsko usmerjanje in nadzor policije. Poleg obravnave pobud na tem področju je Varuh v letu 2016 opravil več obiskov policijskih postaj v okviru izvajanja nalog in pooblastil DPM. S svojimi pripombami je sodeloval pri pripravi novele Zakona o nalogah in pooblastilih policije, vendar nekateri predlogi niso bili upoštevani. Varuhinja in namestnik Šelih sta pozvala k nujnosti posebno obzirne ter prilagojene obravnave s strani policije z nekaterimi skupinami prebivalstva, tako otrok in mladoletnikov kot oseb z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju. Predstavila sta nekatere ugotovitve z obiskov policijskih postaj in med drugim opozorila, da veliko policijskih postaj še nima urejenega dostopa za invalidne osebe, na kar Varuh vztrajno opozarja. Državni sekretar Boštjan Šefic in sodelavci so dejali, da so jim ugotovitve in priporočila Varuha pomembni pri oblikovanju usmeritev za kakovostnejše delo policije. Policija se trudi, da bi svoje delo opravljala korektno in visoko strokovno, za kar bo treba zlasti okrepiti kakovost in vsebino izobraževanja in usposabljanja vseh zaposlenih.

**27. 6. 2017** Varuhinja se je na Policijski akademiji v Tacnu udeležila slovesnosti ob dnevu policije, ki jo je pripravil generalni direktor Policije Marjan Fank.

**28. 6. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v Ljubljani udeležila sestanka s člani GRECO skupine držav proti korupciji, ki deluje pri Svetu Evrope. Slovenijo je skupina obiskala med 26. in 30. julijem. Tema pogovorov je bila preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v izvršilni veji oblasti (pri najvišjih funkcionarjih).

**21. 11. 2017** Varuhinja je v hotelu Radisson Blu Plaza v Ljubljani nagovorila udeležence Dnevov slovenskega zasebnega varovanja, ki jih pripravlja Zbornica za razvoj slovenskega zasebnega varovanja.

**19. 12. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na Ministrstvu za notranje zadeve udeležil Strokovnega sveta za policijsko pravo in policijska pooblastila.





# 2.6

## DRUGE UPRAVNE ZADEVE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>6 Upravne zadeve</b>	<b>423</b>	<b>405</b>	<b>95,7</b>	<b>317</b>	<b>79</b>	<b>24,9</b>
6.1 Državljanstvo	7	8	114,3	8	2	25,0
6.2 Tujci	99	119	120,2	91	35	38,5
6.3 Denacionalizacija	14	7	50,0	6	3	50,0
6.4 Premožnjskopravne zadeve	47	31	66,0	24	7	29,2
6.5 Davki	77	60	77,9	47	6	12,8
6.6 Carine	1	0	-	0	0	-
6.7 Upravni postopki	96	88	91,7	61	12	19,7
6.8 Družbene dejavnosti	61	76	124,6	68	11	16,2
6.9 Drugo	21	16	76,2	12	3	25,0

### 2.6.1 Tujci

Kot je razvidno v zgornji tabeli, smo leta 2017 na podpodročjih Državljanstvo in Tujci obravnavali več zadev kot leta 2016. Na obeh podpodročjih smo zaznali porast utemeljenih zadev – ta se za posebej izrazitega kaže na podpodročju Tujci (2016: 11,1%, 2017: 38,5 % utemeljenih zadev). To je odsev predvsem nekoliko bolj sistemskega pristopa k zadevam na navedenem podpodročju (obravnavava več posameznih zadev z vidika istovrstne problematike, npr. država je nekemu dolgotrajno tolerirala nezakonito bivanje). Vseh zadev seveda ne moremo predstaviti v pričujočem poročilu, saj dolžinske omejitve tega ne dopuščajo. Zato posebej poudarjamo, da zgoraj navedena statistika sama po sebi niti ni tako zelo pomembna. Bolj bistveno se nam zdi predstaviti najbolj ključne vidike zaznanih problematik.

#### T. i. tujska zakonodaja in njen veliki polemični potencial

**Novo uzakonjene možnosti ukrepanja države ob 'spremenjenih razmerah na področju migracij' so po eni strani delile javnost, po drugi strani pa vsaj na političnem prizorišču tudi brisale razlike med sicer tradicionalnimi nasprotniki**

Že v prejšnjem letnem poročilu smo (na straneh 229-230) opisali nekaj dogajanja v zvezi z novelo ZTuj-2D, ki je prinesla nove možnosti ukrepanja države ob *spremenjenih razmerah na področju migracij*. Tokrat lahko s tem nadaljujemo, saj novih omembe vrednih okoliščin v zvezi z njo ni manjkalo.



Občasno Varuhu tudi pripadnik kakšne ranljive skupine očita namenjanje pozornosti neki drugi ranljivi skupini.

Pritiski na Varuha so bili, ko smo še obravnavali gradivo, upoštevno za morebitno vložitev zahteve za oceno ustavnosti ZTuj-2 po sprejetju novele ZTuj-2D, veliki in so prihajali iz najrazličnejših smeri, podobno je bilo nato tudi z odzivi, ki so sledili naši odločitvi, da navedeni zakon res tudi izpodbijamo pred Ustavnim sodiščem RS. Prejemali smo pisanje posameznikov, ki so nas nič manj kot prosili, da pošljemo »sprejeto novelo Zakona o tujcih na ustavno presojo«, izražali prepričanje, da bo varuhinja »čimprej vložila zahtevo za ustavno presojo tega sramotnega zakona«, oziroma upanje, da bomo »opozorili na nevarnosti tega zakona in zahtevali, da gre le-ta v ustavno presojo«, ipd. (glede na zaprosilo koordinatorja več nevladnih in humanitarnih organizacij smo se sestali tudi s temi), poleg tega so se na nas obračali tudi bolj kritični, ki so navajali, da naj se ne ubadamo »preveč z nedolžnimi migranti, ki prečkajo državno mejo ampak s plačanimi morilci ki uničujejo narod, ali pa je za vsem tem močan kapital, kateremu se ne da tako zlahka upreti« ipd. Med temi je bil tudi pripadnik romske skupnosti, ki se je ob novici, da je Varuh vložil zahtevo za oceno ustavnosti 10.b člena ZTuj-2, spraševal, kako se Varuh zavzema za človekove pravice Romov (»pravic do izobraževanja, zaposlitve, ureditve bivanjskih razmer, soodločanja v javnih zadevah«) in zapisal: »Varuh ima možnost aktivacije medijske kampanje na nivoju države, da ozaveš vse državljane RS, o položaju Romov. Če se je to naredilo za migrante, ki se samo sprehodijo skozi Slovenijo, potem tudi za lastne državljane nebi smel biti problem. Romi smo rojeni v RS in avtohtoni. Me prav zanima kakšne bi bile aktivnosti, če migranti ne bi imeli pitne vode, sanitarij in koliko denarja država nameni na ta račun.« Tega pisca smo tako morali spomniti predvsem na tisto, o čemer je Varuh glede t. i. romske problematike vsako leto poročal v svojih letnih poročilih, na Varuhovo Posebno poročilo o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije iz leta 2012 in da je Varuh pred Ustavnim sodiščem RS tudi že izpodbijal ZRomS-1 (zadeva št. U-I-15/10). Na tem mestu izpostavljamo to izkušnjo z omenjenim romskim pripadnikom, da ponazorimo, kako **zelo spremenljiva je lahko posameznikova konstrukcija identitete v kontekstu dihotomije mi – oni.**

Posebej želimo poudariti še, da smo že v začetku marca (pri čemer je bila problematizirana novela, sprejeta konec januarja in je začela veljati v začetku februarja) prejeli dopis, v katerem so bili kot podpisniki navedeni »sodelavci inštituta Danes je nov dan«, navedli pa so, da se je na spletnem naslovu <http://danesjenovdan.si/varuhinja/> končala peticija, s katero varuhinjo pozivajo, »naj zakon o tujcih vložijo v ustavno presojo«, in da nam pošiljajo javno pismo, s katerim naj bi seznanili tudi medije. Besedilo tega javnega pisma je v prvi osebi ednine pozivalo varuhinjo, naj ustavi »norost po imenu novela Zakona o tujcih«, tako da vložijo pobudo za oceno njene ustavnosti in zakonitosti, v nadaljevanju je bilo navedeno, da je varuhinjino »doslejšnjo pasivnost, omahovanje in neodločnost« mogoče razumeti tudi kot »kolaboracijo s totalitarnimi in antihumanističnimi težnjami slabe oblasti«, na koncu pa še, da ima varuhinja ob »zakonu, ki tepta človekove pravice« na izbiro »le jasno nasprotovanje ali odstop s položaja«, in zastavljeno vprašanje, kako se bo odločila. Na vse to smo pošiljateljem sporočili, da Varuh še obravnava gradivo (ZTuj-2) in da ne izključujemo možnosti, da bomo takšno zahtevo tudi vložili – da pa ob tem menimo, da se pri argumentaciji ne bi šlo zadovoljiti le z navedbami, da je navedena novela »norost« oziroma »totalitarna in antihumanistična težnja slabe oblasti« in da gre za »zakon, ki tepta človekove pravice«, saj bi bila verjetnost uspeha s tako apodiktično zahtevo precej manjša kot v primeru bolj(e) obrazložene kritike z vidika protiustavnosti. Za to pa je treba proučiti kompleksna gradiva, zbrati vse ključne informacije in pripraviti prepričljivo obrazložitev, kar vse pa terja tudi svoj čas. **Tudi namigovanje na varuhinjino »kolaboriranje z oblastjo« smo šteli za popolnoma neosnovano** in zavrnilo smo vzvišeno omejitev izbire med možnostma, ki naj bi ju imela v dani situaciji. **Oboje smo šteli za izraz ustavno in konvencijsko zagotovljene svobode izražanja pošiljatelja, čigar razumnost pa se je vendarle postavljala pod vprašaj**, predvsem ob dejstvu, da je Varuh v mandatu sedanje varuhinje izpodbijal tudi že ZObr po noveli ZObr-E, pri kateri je prav tako šlo za zakonodajne spremembe v zvezi s polpreteklim, aktualnim, predvsem pa predvidenim dogajanjem na področju migrantskih tokov. Varuh je tudi v mandatu prejšnje varuhinje pred Ustavnim sodiščem RS izpodbijal ZMZ. Več o drugih Varuhovih prizadevanjih na področju tujcev oziroma prosilcev za mednarodno zaščito je mogoče prebrati tudi v zlahka dostopnih letnih poročilih Varuha in poročilih o njegovem izvrševanju pristojnosti in nalog državnega preventivnega mehanizma.

**Pozive k odstopu, kakršen je zgoraj omenjeni, pri Varuhu vidimo kot povsem nepotrebne poskuse pritiska na naše delo(vanje).** Nič manj ne razočarajo, če pridejo iz družbeno aktivne civilne družbe, saj se tudi od nje lahko upravičeno pričakuje najprej ustrezno **poznavanje položaja naše ustavne kategorije, vključno s tem, da je Varuh pri svojem delu neodvisen in samostojen, kot to izrecno določa 4. člen ZVarCP.** Že iz te zakonske določbe jasno izhaja, da bodo Varuhova stališča njegova lastna in kot taka ne nujno tudi vselej enaka stališčem katerega koli drugega organa, posameznika ali skupine. Če temu ne bi bilo (ali smelo biti) tako, potem je očitno, da bi bil že sploh sam obstoj tega državnega organa kot tak lahko edinole nesmiseln.

Glede na to, da je 26. 1. 2017 na 26. redni seji Državnega zbora RS 47 poslancev glasovalo za ZTuj-2D in le 18 proti (od skupno 71), pri čemer strankarska pripadnost ni bila odločujoča, ni posebej presenečalo, da so bile tudi v politiki zaradi naše vložitve zahteve za presojo ustavnosti bolj ali manj neposredne kritike. Na 53. seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, na kateri se je po dnevnem redu obravnavala tudi Varuhova zahteva za oceno ustavnosti 10.b člena ZTuj-2, se je poslanec iz največje opozicijske stranke strinjal, da je »ta zakon protiustaven«, vendar samo »črkobralsko«, v nadaljevanju pa je med drugim izjavil, da gre za »skorajda delovanje proti državljanom s strani varuhinje«. Podobno je 21. 6. 2017 na 31. redni seji Državnega zbora RS, na kateri se je po dnevnem redu obravnavala tudi novela ZVarCP-B, ena izmed poslank iz poslanske skupine Nove Slovenije – krščanski demokrati izjavila, da je Varuh »v zadnjih letih vložil kar nekaj zahtev za oceno ustavnosti, s čimer je pokazal, kateri interesi oziroma čigave človekove pravice in temeljne svoboščine prioriteto varuje«, ker je ob tem posebej izpostavila naši zahtevi za oceno ustavnosti ZObr in ZTuj-2, se zdi, da je namigovala na interese nedržavljanov oziroma tujcev. Posebej zanimive so bile izjave enega izmed poslancev iz poslanske skupine največje vladne stranke, na že omenjeni seji navedenega odbora, da »varuhinja ni opravila svoje domače naloge«, ker da »ni naredila tistega, kar bi morala. Vsaj naštetih bi morala hude posledice in tisti, ki so ji to pripravljali, so naredili slabo« (prim. te njegove takratne očitke z dejstvom, da je nato tudi Ustavno sodišče RS v sklepu številka U-I-59/17-9 z dne 25. 5. 2017 jasno navedlo, da Varuh kot predlagatelj »zatrjuje, da bi z izvrševanjem izpodbijane določbe lahko nastale škodljive posledice z vidika varovanja pravice iz 18. člena Ustave«, in da našega predloga, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje 10.b člena, ni zavrnilo, ker ne bi bilo »vsaj naštetih hudih posledic«). Poudariti želimo, da ton odzivov iz politike vendarle ni bil vselej tako polemičen in smo lahko spremljali tudi bolj dobrodošlo komentiranje nastale situacije – v tem smislu je bilo razveseljivo slišati izjave vodje poslancev največje vladne stranke (ta je glasovala za sprejetje novele) na dan vložitve naše zahteve za oceno ustavnosti, da pozdravlja to »demokratično zrelo in odgovorno potezo« Varuha, ministrica za notranje zadeve pa je ne nazadnje že ob sprejetju novele dejala, da bi bilo za državo izjemnega pomena, če bi Ustavno sodišče RS ugotovilo, da zakon ni sporen.

V izogib nesporazumom posebej poudarjamo, da **tudi vse zgoraj izpostavljene izjave politikov Varuh vidi v prvi vrsti kot izraze ustavno še varovane svobode izražanja oziroma za sleherno demokratično družbo nujnega pluralizma misli oziroma mnenj** – in jih tako s formalnopravnega vidika nikakor ne želimo označevati za problematične, kakor tudi ne dejstva, da je do njih sploh lahko prišlo. Želimo pa ob tej priložnosti še nekoliko nadalje pokomentirati dva od zgoraj opisanih očitkov v luči dejstev – prvega zato, ker se z njim srečujemo večkrat iz najrazličnejših smeri, drugega pa zaradi ironije, ki jo nosi s seboj.

**Za očitke Varuhu, da varstvu pravic oziroma interesov tujcev namenja večjo pozornost kot varstvu pravic državljanov, se hitro pokaže, da ne morejo biti dejansko oprti na dejstvih.** Ta so zgovorna že, če si jih pogledamo prav glede doslej vloženih zahtev za oceno ustavnosti. V mandatu zdajšnje varuhinje (tj. od leta 2013) je Varuh na Ustavno sodišče RS vložil skupno osem zahtev za oceno ustavnosti, pri čemer se je ena nanašala na pravice tujcev (10.b člena Zakona o tujcih, zahteva vložena 19. 4. 2017), v preostalih sedmih primerih pa je šlo za Zakon o nalogah in pooblastilih policije (gl. podpoglavje tega poročila o varstvu osebnih podatkov),

Prihajalo je tudi do povsem nepotrebnih poskusov pritiska na Varuhovo delo(vanje) – celo tudi s strani civilne družbe!



Varuhu se večkrat očita (predvsem s strani nekaterih pobudnikov in politikov), da tujcem namenja večjo pozornost kot državljanom – dejstva pa tovrstnih očitkov očitno ne podpirajo.

Zakon o obrambi (gl. str. 381 Letnega poročila za leto 2015), Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin v povezavi z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (in Pravilnik o načinu ugotavljanja premoženja in njegove vrednosti pri dodeljevanju pravic iz javnih sredstev ter o razlogih za zmanjševanje v postopku dodelitve denarne socialne pomoči), Zakon o davku na nepremičnine in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu. Ob takšnem dejanskem stanju gre lahko torej pri trditvah glede Varuhovega neupravičeno privilegiranega obravnavanja *tujih* interesov na račun *državljskih* edino za nevednost, zablodo ali brezobziren poskus namernega potvarjanja dejstev, pri cenemem poskusu nabiranja političnih točk. Da je bilo prizadevanje za čim višjo raven varstva pred arbitrarnostjo oblasti (in ne nekakšni *protidržavljski interes*) tudi temelj Varuhove zahteve za oceno ustavnosti ZObr po noveli ZObr-E, po našem mnenju dovolj jasno izhaja iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS številka U-I-28/16-27 z dne 12. 5. 2016. Dodajmo še, da je Varuh v več kot dvajsetletni zgodovini delovanja doslej vložil le še eno zahtevo za oceno ustavnosti glede *pravic tujcev* (zahtevo za oceno ustavnosti ZMZ, vloženo 20. 7. 2011). Kmalu bo torej minilo že četrto stoletje obstoja Varuha, v tem času pa je vložil dve (od doslej skupno 30) zahtevi za oceno ustavnosti, v katerih je problematiziral zakonodajno ureditev nekaterih pravic tujcev (leta 2011 po ZMZ in leta 2017 po ZTuj-2). Končujemo z mislijo, da kakor lahko protitujjska retorika v svoji opojnosti zlahka zamegljuje bistvo, lahko davkoplačevalce naposled tudi precej stane. Če ne drugega, bi morali biti vsaj obsodbi Republike Slovenije pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu leta 2014 zaradi t. i. izbrisanih in varčevalcev podružnic Ljubljanske banke (poleg seveda številnih drugih obsodb držav, tudi zahodnoevropskih, v zvezi z njihovim ravnanjem s tujci) že dovolj močna razloga za streznitev.

Kar se tiče očitkov Varuhu glede njegovih »domačih nalog«, želimo pripomniti še, da je ironično, da je bilo v času tozadevnih izjav predstavnika zakonodajalca že objavljeno letno poročilo Ustavnega sodišča RS za leto 2016, iz katerega izhaja, da je v kar 19 zadevah ugotovilo, da je protistaven neki zakon, torej predpis, ki so ga pred tem sprejeli prav poslanci v parlamentu. Podobno vzbuja skrb navedbe v istem letnem poročilu, da ostaja nespoštovanih devet odločb, ki se nanašajo na zakonske določbe. Takšno stanje je ne nazadnje lahko še toliko manj sprejemljivo ob dejstvu, da po 88. členu Ustave RS zakone lahko predlaga tudi vsak poslanec državnega zbora. Varuh je na tovrstne »domače naloge« zakonodajalca v preteklosti že večkrat opozarjal v svojih letnih poročilih, vendar ta z več njimi še vedno zamuja.



Prevečkrat se pokaže, da je (pre)malo časa za podrobno proučitev predlogov zakonov, od takrat, ko postanejo dostopni.

Kakor koli že, v postopku priprave in sprejetja ZTuj-2D se je **spet pokazalo, da je bilo časa za proučitev od takrat, ko je predlog zakona postal dostopen vsaj prek vladnih oziroma državnozbornskih spletnih strani, (pre)malo, še posebej glede na zahtevnost vsebine, ki naj bi se obravnavala.** To se je zgodilo že večkrat. Naj najprej spomnimo, da je Vlada RS na svoji 58. redni seji 20. 10. 2015 določila besedilo predloga ZObr-E, ki je določal nekatera izjemna pooblastila vojske, Državni zbor RS pa je navedeno novelo sprejel že kar 21. 10. 2015. Ob tem je Varuh v preteklosti MNZ že sporočil, da je čas, ki ga je v okviru medresorskega usklajevanja namenilo za predložitev pripomb na takratni predlog sprememb ZPol, »odločno prekratek, da bi sicer ob rednem delu Varuha človekovih pravic [Republike Slovenije] omogočil temeljito preučitev gradiva in pripravo ustrezno argumentiranih stališč v postavljenem roku« (omenjeni predlog smo prejeli 20. 3. 2009, rok pa je bil 31. 3. 2009).

V zvezi z ZTuj-2D je bilo že na prvi pogled jasno, da se predvsem predlagana nova 10.a in 10.b člen ZTuj-2 lahko problematizirata z vidika več ustavnih in konvencijskih zahtev (npr. glede dostopa do azilnega postopka, načela nevračanja, učinkovitega pravnega sredstva idr.). Jasno je bilo tudi, da tega ne bi mogla preprečiti še tako vsestranska obrazložitev predloga za njuno sprejetje, saj gre že v samem bistvu za ukrepe, ki neizogibno trčijo ob pravne koncepte, ki so lahko še posebej zaradi kompleksnosti aktualnega družbenega dogajanja predmet najrazličnejših interpretacij, poudarjeno tudi vrednostno zaznamovanih. **Varuh je že večkrat zapisal, da lahko rokohitrsko sprejemanje zakonodaje prinaša nepremišljene, nedodelane in neposrečene rešitve** – in tako bi bilo **še toliko bolj absurdno, če bi**



**si Varuh privoščil rokohitrsko ravnati sam.** Ni težko nizati ustavnih in konvencijskih členov, za katere obstaja možnost, da bi se lahko v formalnem postopku pred relevantno avtoriteto (Ustavno sodišče RS ali ESČP) morebiti interpretirali tudi kot nezdržljivi z ukrepi po tedanjem predlogu ZTuj-2D. **Bolj (tako vsebinsko kot posledično tudi časovno) zahtevno je nato nadaljevati še obrazložitev, ki je dovolj prijemljiva in vsestransko prepričljiva** – tudi z vidika dejstva, da po začetku t. i. begunske krize živimo v drugačnih časih, kot so bili, ko se je pisalo ustavno oziroma konvencijsko besedilo ter se je do nedavnega tudi razlagalo.

Kako različno se (ne)dopustnost istih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine lahko interpretira tudi na najvišjih ravneh, lepo ponazarja sodba velikega senata ESČP v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji (16483/12) z dne 15. 12. 2016, ki je okoliščine v zvezi z »veliko migrantsko krizo, ki se je odvijala leta 2011 po dogodkih, povezanih z 'arabsko pomladjo'« na italijanski Lampedusi pri presoji zatrtih kršitev pravic po EKČP upošteval precej drugače, kot je bilo odločeno na istem sodišču pred njim v sodbi z dne 1. 9. 2015; glede več kršitev pravic tistih migrantov, ki so bile ugotovljene tam, je nato veliki senat sprejel drugačen sklep, tj. da kršitve vendarle ni bilo. Eno izmed osrednjih sporočil navedene sodbe je po našem mnenju tudi to, da, kot je tudi izrecno navedel veliki senat, »*bi vsekakor bilo umetno pretresati dejstva primera brez upoštevanja splošnega konteksta, v katerem so ta dejstva vszšla*«. Že dolgo je znano tudi stališče ESČP, da naj bi bila konvencija (podobno lahko rečemo tudi za Ustavo RS) *živi instrument*, vselej interpretiran čim bolj z vidika dandanašnjih razmer. Tudi generalni sekretar Sveta Evrope je že zavzel stališče, da *sedanja migrantska kriza ustvarja edinstvene izzive za evropske države* (Letter to the Member States, Strasbourg, 8. september 2015).

Varuh nima (niti ne želi) prikladne možnosti osredotočanja le na pravice nekaterih, v tem primeru *beguncev* ali *migrantov*. **Neodgovorno bi bilo zanemariti drugo plat, povezano z zagotavljanjem javnega reda in notranje varnosti.** Varuh je že opozoril, da »*je zlasti treba upoštevati, da imajo ljudje, ki z migrantskimi tokovi prihajajo tudi na naše ozemlje, lahko za seboj veliko osebnih težav*« (Letno poročilo Varuha za leto 2015, str. 118); podobno je varuhinja povedala, da so ljudje, »*ki z migrantskim valom prihajajo k nam /.../ dolgo na poti, imajo veliko osebnih težav in so manj tolerantni*« (sporočilo za javnost z dne 22. 10. 2015 naslovom *Varuhinja poudarila pomen strpnega govora pri funkcionarjih*), da so »*lahko tudi zelo nemirni*«, da »*negotovosti zlahka privedejo do napetosti, katerih posledice so lahko tudi tragične*« (sporočilo za javnost z dne 23. 10. 2015 z naslovom *Stanje v sprejemnem centru za begunce v Brežicah še obvladljivo*) in »*da je seveda možno, da so med temi ljudmi tudi izzivalci in ljudje, ki jim popustijo živci*«. Podobno so tudi predstavniki civilne družbe na našem skupnem sestanku opozarjali, da »*so naleteli na primere, ko so odrasli moški želeli odtujiti otroke, ker imajo družine z otroki prednost pri nadaljnji poti v zelene države*« (sporočilo za javnost z dne 25. 9. 2015 z naslovom *5 civilno družbo o prvih vtisih in nadaljnjih korakih pri odnosu Slovenije do beguncev*), ob obisku centra v Brežicah so vodjo koordinacijske skupine za zdravstveno oskrbo »*skrbele /.../ predvsem možnosti za hitro širjenje nalezljivih bolezni, sploh /.../, ko naj bi se začeli pojavljati razni rotavirusi in respiratorne bolezni*« (sporočilo za javnost z dne 28. 10. 2015 z naslovom *Obisk nastanitvenih lokacij Brežice in Rigonce ter občine Cirkulane*), ob isti priložnosti smo izvedeli še, da se je že zgodilo obračunavanje med skupinami tujcev v centru in da je skupina nezadovoljnih tujcev zažgala šotor in tako poskušala izsiliti, da se jim čim prej omogoči nadaljevati pot proti severozahodu. V Cirkulanih smo govorili tudi z lastnikom hiše, v katero je ponoči vlomila skupina tujcev, si notri zakurila in uničila notranjo opremo, saj jo je kar skurila. Izpostavljamo le nekaj tedanjih izkušenj, ki vendarle nazorno kažejo, da **v zvezi s takšnimi situacijami ni nerazumno računati z grožnjami javnemu redu oziroma notranji varnosti države** – še posebej za primer onemogočanja nadaljevanja poti v Avstrijo in nenehnega oziroma množičnega prihoda novih v državo.

Varuhovo stališče je, da **je t. i. begunska kriza, kot se je na našem ozemlju kazala od septembra 2015 do marca 2016, vsekakor dovolj očitno pokazala, da bi se veljalo takšnim in temu podobnim situacijam bolje prilagoditi in biti nanje pripravljen**, saj glede na geopolitični položaj države in dogajanje jugovzhodno od nas ni tako

malo verjetno, da se lahko prav kmalu ponovijo. Že takrat je Varuh ob obiskih sprejemnih centrov menil, »da je situacija za sedaj obvladljiva, vendar se lahko v trenutku radikalno spremeni zaradi negotovih prihodnjih dogodkov, predvsem nenajavljenih večjih prihodov novih beguncev, težavah pri zagotavljanju prevoza do Avstrije, slabih vremenskih razmer in utrujenosti vseh« (sporočilo za javnost z dne 23. 10. 2015 z naslovom *Stanje v sprejemnem centru za begunce v Brežicah še obvladljivo*). Tudi Varuh je na sestanku s predstavniki civilne družbe že kmalu po začetku t. i. drugega begunskega vala ugotavljal, »da so določila Zakona o tujcih neprilagojena trenutnim situacijam pri ravnanju z begunci in terjajo spremembe« (sporočilo za javnost z dne 25. 9. 2015 z naslovom *S civilno družbo o prvih vtisih in nadaljnjih korakih pri odnosu Slovenije do beguncev*).

Na načelni ravni Varuh torej videl kot **pohvalno, da je Vlada Republike Slovenije želela v posledici t.i. begunske krize prilagoditi tudi obstoječo zakonodajo** (prim. z navedbami iz EVA 2016-1711-0007: »Stališče Vlade Republike Slovenije pa je, da prehod migrantov skozi državo, kot se je dogajal v času drugega migrantskega vala, za Slovenijo ni več sprejemljiv, še posebej upoštevajoč že opisane sprejete ukrepe s strani drugih držav članic, ki bodo onemogočili neoviran prehod migrantov čez ozemlja različnih držav članic do zelenega cilja.«), **zato da bi se ob morebitni ponovitvi kriznih razmer lahko odreagiralo bolje, kot takrat ko država tovrstne izkušnje še ni imela**. V tem smislu ravnanja vlade ne vidimo kot vrednega negativne kritike. Še vseeno pa je bila nato **konkretna rešitev, ki je bila uzakonjena z novim 10.b členom ZTuj-2, po našem mnenju v (pre)več pogledih neskladna z dotedanjo stopnjo razvoja ustavnih in konvencijskih standardov varstva človekovih pravic**. Zato smo se jo odločili izpodbijati pred ustavnim sodiščem, zatrjujoč pri tem neskladje z 2., 14., 18., 22., 25. in 34. členom URS (oziroma z nekaterimi konvencijskimi ekvivalenti). Ustavno sodišče Republike Slovenije je zadevi dodelilo številko U-I-59/17.

Pripominjamo še, da ZTuj-2 ni bil prvi zakon, glede katerega se je od spoprijemanja države s t. i. begunskimi valovi intenzivno polemiziralo. Varuh je tako že v začetku decembra 2015 prejel predlog (gl. sporočilo za javnost z dne 22. 12. 2015 z naslovom *Kolegij varuhinje po preučitvi okoliščin o zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o nadzoru državne meje*) za vložitev zahteve za oceno ustavnosti 8. člena ZNDM-2 in je nato po dobrih dveh mesecih sporočil, da se je »po poglobljeni analizi vseh dejstev odločil, da /.../ ne vloži zahteve za oceno ustavnosti« (gl. sporočilo za javnost z dne 3. 2. 2016 z naslovom *Novinarska konferenca Varuha o beguncih ter zahtevah za oceno ustavnosti nekaterih zakonov*). Podobno je Varuh zgoraj že omenjeno zahtevo za oceno ustavnosti ZObr uspel pripraviti v približno treh mesecih in pol od sprejetja sporne novele (in tudi Ustavno sodišče RS je o njej odločalo več kot tri mesece).

Ta zapis končujemo s komentarjem, da se je v času zakonodajnega postopka predvsem na podlagi nekaterih novinarskih vprašanj (ali je zakon v nasprotju z ustavo in podobno, čeprav sploh še ni bil sprejet) zdelo, kot da manjka zavesti o tem, da je **tudi zakonodajna oblast zavezana h spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin** – in v tej fazi mora biti predvsem na njej, da tej svoji temeljni dolžnosti zadosti, kot pač najbolje ve in zna (v končnem sprejeme potrebne amandmaje ali pa zakona ne sprejme).

### **Zakonodajna ureditev položaja oseb, ki jim Republika Slovenija dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje, je po Varuhovem mnenju nezadostna**

Varuh se s položajem oseb, ki jim država dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje na ozemlju Republike Slovenije, podrobno ukvarja že od leta 2015, ko je v obravnavo prejel pobudo komaj polnoletnega državljana Bosne in Hercegovine, ki mu je po 14 letih nezakonitega bivanja v Sloveniji grozila odstranitev v matično državo.

Varuh je zaradi zadnjega odziva Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) v tej zadevi o nepripravljenosti urejanja tega področja zaradi le enega primera in ob predvidevanju (to temelji na obravnavi pobud v preteklih letih, pri čemer izpostavljamo področje izbrisanih prebivalcev Slovenije), da primer ni osamljen, leta 2015 organiziral

Tudi sama zakonodajna oblast je zavezana k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin!



srečanje z nevladnimi organizacijami in posamezniki, ki delujejo na področju tujskega prava. Že na tem srečanju smo izpostavili, da **bo treba za osebe, ki so v tem položaju, sprožiti konkretne postopke in da bo glede na normativno neurejenost te problematike pri tem morda treba pot nadaljevati do Ustavnega sodišča RS**. Varuh je tudi pripravil argumentacijo z relevantno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in prisotnim predlagal, da se ustrezno upošteva pri postopkih. Pojasnjeno je bilo še, da bo Varuh opozoril na pomanjkljivosti zakonodaje, pooblaščenca prizadetih posameznikov pa naj sprožijo postopke in nas o njihovem poteku tudi obveščajo.

Varuh je nato prejel še **21 pobud glede 32 oseb, ki v Sloveniji dolgotrajno nezakonito živijo in država za to ve** (število istovrstnih pobud in oseb v tem položaju se tudi v letu 2018 povečuje). Iz teh pobud izhaja, da **je najkrajše obdobje nezakonitega bivanja v Sloveniji osem let, najdaljše pa celo 55**, pri vseh pa je bilo zaznati **nezmožnost ureditve statusa, kljub prizadevanju teh oseb, da bi si ta status uredile**. Domnevamo tudi, da je **takšnih primerov še več, saj vsi ne poiščejo pravne pomoči ali se s pobudo ne obrnejo na Varuha**.

Varuh je to problematiko prvič obširno predstavil v Letnem poročilu Varuha za leto 2016 (str. 231-233), kjer je izpostavil dva primera, z njima smo predstavili **dve skupini oseb, iz katerih večinoma prihajajo osebe v tem položaju, in sicer gre za osebe, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, in osebe, ki jim je bila zavrnjena prošnja za azil**.

Varuh se je od leta 2015 do leta 2017 večkrat obrnil na MNZ, ki pa se je naposled v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Letno poročilo Varuha za leto 2016 (str. 108-111) predvsem osredotočilo na pojasnjevanje postopkov in ustreznosti ureditve na podlagi dveh izpostavljenih pobud v Letnem poročilu Varuha za leto 2016. Menimo, da je ministrstvo tako na neki način spregledalo **bistvo problema: da te osebe še vedno nezakonito prebivajo na ozemlju Republike Slovenije, obenem pa bi glede na prakso ESČP v primeru njihove odstranitve zelo verjetno šlo za kršitev 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP)**.

Kljub vsemu je MNZ v omenjenem odzivnem poročilu navedlo, da je deloma sledilo tudi Varuhovi pobudi in z dopolnitvijo 51. člena ZTuj-2 uredilo tudi status tistih tujcev, ki jim je bilo v Sloveniji dovoljeno zadrževanje za najmanj 24 mesecev in njihova odstranitev iz države še vedno ni mogoča, pri čemer morajo pri tej kategoriji tujcev obstajati tudi drugi utemeljeni razlogi in posebne osebne okoliščine, ki utemeljujejo njihovo prebivanje v Sloveniji in obstoj katerih bo ugotavljal pristojni organ za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Tem osebam se tako omogoča pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje z veljavnostjo dveh let, z možnostjo podaljševanja z veljavnostjo dveh let, pod pogoji, določenimi z zakonom. Z obstoječo ureditvijo se tako razširja krog tujcev, ki jim je bilo dovoljeno zadrževanje za najmanj 24 mesecev in lahko pridobijo dovoljenje za začasno prebivanje, saj je bila prej ta možnost določena le za tujce, ki jim je bilo dovoljeno zadrževanje v Sloveniji za najmanj 24 mesecev in njihova odstranitev iz države ni bila mogoča le iz načela nevračanja.

**Varuh pozdravlja navedeno spremembo, ki pomeni korak naprej pri pravnem urejanju problematike, vendar menimo, da to ni zadostna rešitev**. Prvič zato, ker mora biti za osebo pred pridobitvijo tega dovoljenja za začasno prebivanje v Sloveniji izdana dovolitev zadrževanja, in sicer najmanj 24 mesecev. To v konkretnih primerih pobudnikov pomeni, da se morajo osebe, ki sicer že dolgotrajno nezakonito bivajo v Republiki Sloveniji, najprej podvržiti postopku odstranitve in v tem postopku potem zaradi neodstranljivosti pridobiti dovolitev zadrževanja, ki se izda in podaljšuje za šest mesecev. Po izpolnitvi pogoja 24 mesecev lahko zaprosijo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in status lahko uredijo za dve leti. Dovolitev zadrževanja pomeni le pravico, da se zadržuje na ozemlju Republike Slovenije, kar pomeni, da bi morale te osebe dve leti čakati, preden bi se dejansko lahko aktivno vključile v družbo. Drugič, navedena sprememba omogoča izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, ki pomeni začasno rešitev njihovega statusa, ne trajne rešitve, ki jo te osebe v tej situaciji potrebujejo. Glede na to, da je Varuh ob obravnavi pobud v preteklih letih

opazil še, da osebam, ki so po 24 mesecih pridobile dovoljenje za začasno prebivanje, po dveh letih to ni bilo podaljšano, meni, da ta rešitev ni zadostna.

Varuh je ponujeno rešitev MNZ ocenil kot nezadostno in s tem z dopisom konec leta 2017 seznanil Vlado RS. Predlagal ji je, da za zagotovitev spoštovanja pravice 8. člena EKČP in ob upoštevanju navedenih vidikov razmisli, ali ne bi bilo treba pripraviti predloga predpisa, ki bo omogočal ureditev te problematike. Vlada RS se je odzvala s pojasnilom, da se je glede na to, da gre za nezakonito prebivajoče tujce, z dopolnitvijo 51. člena Zakona o tujcih sledilo ureditvi, ki je že do zdaj veljala za ureditev statusa nezakonito prebivajočih oseb v Sloveniji, ki jim je bilo dovoljeno zadrževanje, pri čemer se je dodatno glede na specifičnost položaja teh oseb razširila možnost izdaje dovoljenja za začasno prebivanje na tujce, katerih odstranitev iz države ni mogoča le iz načela nevračanja, temveč tudi iz drugih razlogov, navedenih v 73. členu Zakona o tujcih. Pri tem morajo obstajati tudi drugi utemeljeni razlogi in posebne osebne okoliščine, ki utemeljujejo njihovo prebivanje v Sloveniji. Z navedeno rešitvijo je po mnenju Vlade RS vzpostavljena ustrezna pravna podlaga, na podlagi katere bo omogočena ureditev statusa vseh tistih tujcev, ki so nezakonito prebivali v Sloveniji in izpolnjujejo pogoje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 51. člena Zakona o tujcih.

V zvezi s pomislekom glede spremembe, ki omogoča, da ti tujci pridobijo dovoljenje za začasno prebivanje, ki pa Varuhovem mnenju ne pomeni neke trajne rešitve njihovega statusa, pa Vlada RS meni, da je dveletno obdobje, za katero se lahko tujcu ob izpolnjevanju zakonskih pogojev (izdano dovoljenje za začasno zadrževanje za čas najmanj 24 mesecev in odstranitev iz države še vedno ni mogoča, obstoj drugih utemeljenih razlogov in posebnih okoliščin, nespornost istovetnosti, neobstoj razlogov za sum, da utegne tujec pomeniti nevarnost za javni red in varnost ali mednarodne odnose Slovenije, neobstoj suma, da bo njegovo prebivanje v državi povezano z izvajanjem terorističnih ali drugih nasilnih dejanj, nezakonitimi obveščevalnimi dejavnostmi, proizvodnjo ali prometom z drogami ali izvrševanjem drugih kaznivih dejanj) izda dovoljenje za začasno prebivanje, dovolj dolgo obdobje, v katerem se bo lahko tujec aktivno vključil v družbo in si nato uredil status po kateri izmed drugih pravnih podlag, ki jih določa Zakon o tujcih, pri čemer dodatno pojasnjuje, da se lahko tujec, ki mu je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi tega člena, v Sloveniji tudi zaposli ali opravlja delo pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev. Ob tem je Vlada RS dodala še, da Zakon o tujcih omogoča tudi možnost podaljševanja dovoljenja z veljavnostjo dveh let, če odstranitev tujca iz države še vedno ni mogoča in pri njem obstajajo drugi utemeljeni razlogi in posebne okoliščine, ki utemeljujejo njegovo prebivanje v Sloveniji in če niso predhodno navedeni razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja.

Ob upoštevanju vsega navedenega je Vlada RS sklenila, da je z dopolnitvijo zakonodaje ustrezno urejena možnost legalizacije statusa dlje časa nezakonito prebivajočih tujcev, ki sledi tudi standardom in merilom Evropske konvencije o človekovih pravicah. Varuha ta argumentacija ne prepriča, zato bomo na to problematiko pozorni še naprej. 5.2-33/2016

### **Bi država morala prevzeti pristojnost za odločanje o prošnjah za mednarodno zaščito na podlagi dublinske uredbe?**

Na Varuha sta se obrnila pooblaščenca prosilcev za mednarodno zaščito – družine z mladoletnim otrokom, rojenim v Sloveniji – glede odločanja o pristojnosti za odločanje o prošnji za mednarodno zaščito skladno z Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (dublinska uredba). Varuh je prejel prošnjo v zvezi s predlogom pooblaščenec za prevzem pristojnosti za odločanje o prošnjah za mednarodno zaščito. V prošnji je bilo navedeno, da pobudniki že dobrih devet mesecev živijo v negotovosti glede tega, katera država bo obravnavala njihove prošnje za

mednarodno zaščito, poleg tega so bile izkazane zdravstvene težave pobudnice. Pooblaščenca sta v pobudi menila, da bi lahko Slovenija glede na dejansko stanje tega primera uporabila 17. člen dublinske uredbe (diskrecijsko klavzulo), ne glede na to, da je po merilih iz omenjene uredbe za odločanje o prošnjah pristojna druga država članica. Ta člen namreč določa, da se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe.

Varuh je glede na opisano dejansko stanje v pobudi poizvedoval pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) in vpogledal v spisovno dokumentacijo, da bi se dognalo, zakaj Republika Slovenija v konkretnem primeru ni prevzela odgovornosti za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, čeprav bi to glede na 17. člen dublinske uredbe lahko storila. Na podlagi navedenega in spremljanja postopka smo ugotovili, da sta pobudnika – zakonski par – v Sloveniji avgusta 2015 vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Pobudnica je bila v tem času v sedmem mesecu nosečnosti in naj bi bila po svojih navedbah rizično noseča, zdravniška dokumentacija pa je izkazovala, da je RhD negativna, zaradi česar je prejemala zdravila. MNZ je ob vložitvi njunih prošenj za mednarodno zaščito pridobilo podatke, da sta v Evropsko unijo (EU) vstopila z veljavnima hrvaškima vizuma, zaradi česar je po merilih iz dublinske uredbe za odločanje o njunih prošnjah pristojna Republika Hrvaška. MNZ ji je septembra 2015 poslalo prošnjo za sprejem pobudnikov, kar je Republika Hrvaška sprejela. V tem času je eden od pooblaščenecv na MNZ posredoval predlog za prevzem pristojnosti skladno s 17. členom dublinske uredbe, kar je utemeljeval z zdravstvenim stanjem prosilke ter pomanjkljivostmi v Republiki Hrvaški glede oskrbe ranljivih skupin. Pobudnica je novembra 2015 rodila sina, za katerega sta starša konec novembra 2015 vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Januarja 2016 je bil opravljen osebni razgovor, na katerem so bili pobudniki seznanjeni, da je za obravnavo njihovih prošenj odgovorna Republika Hrvaška, ki je že sprejela to odgovornost. Ob tem je bilo pojasnjeno, da je bil njihov predlog za prevzem pristojnosti obravnavan na kolegiju Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo, na katerem je bilo odločeno, da se počaka do rojstva otroka, po rojstvu otroka pa je bilo odločeno, da se izvede postopek vračanja v Republiko Hrvaško. Pobudnika sta na tem osebnem razgovoru povedala, da sta na Hrvaškem imela težave, da so jih poniževali, posebej pobudnica pa tudi, da ima zdravstvene težave, in sicer psihične in fizične, ki da so posledica stresa. Konec januarja 2016 je MNZ izdalo sklep, da Republika Slovenija ne bo obravnavala omenjenih prošenj za mednarodno zaščito, saj bodo predani Republiki Hrvaški. V sklepu se je MNZ opredelilo do nevarnosti nečloveškega ali poniževalnega ravnanja, ki sta ga pobudnika zatrjevala na osebnem razgovoru, in sklenilo, da ni verjetnosti, da bi bila tej nevarnosti izpostavljena. Glede predloga za prevzem pristojnosti in zdravstvenega stanja pobudnice pa je MNZ navedlo, da so pridobili podatek, da imajo prosilci za mednarodno zaščito v Republiki Hrvaški pravico do zdravstvenega varstva in da je zdravstvena oskrba dobra. MNZ je zato sklenilo, da bodo pobudniki imeli v Republiki Hrvaški enako zdravstveno oskrbo kot v Republiki Sloveniji.

Zoper sklep je bila vložena tožba na Upravno sodišče RS z zahtevo za odložitev njegove izvršitve. Sodišče je tožbi ugodilo, sklep odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek. Hkrati je ugodilo zahtevi za izdajo začasne odredbe. V ponovljenem postopku je MNZ izdalo sklep, s katerim je znova odločilo, da Republika Slovenija ne bo obravnavala omenjenih prošenj za mednarodno zaščito, saj bodo predani Republiki Hrvaški, ki je odgovorna država za obravnavo njihovih prošenj. V novem sklepu je MNZ poleg obrazložitve, ki jo je navedlo že v prvem odpravljenem sklepu, navedlo, da je od hrvaških organov pridobilo konkretno zagotovilo (skladno z napotilom sodišča) o tem, da bodo imeli pobudniki na Hrvaškem zagotovljeni nastanitev in skrb, vključno z zdravstvenim varstvom odraslih in otrok, ki je določeno v hrvaškem zakonu o mednarodni in začasni zaščiti. Zoper navedeni sklep je bila znova vložena tožba na Upravno sodišče RS, sodišče ji je ugodilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Pri tem je navedlo, da MNZ ni upoštevalo napotkov, saj od hrvaških organov ni pridobilo konkretnega zagotovila, kam bodo tožniki nastanjeni in da bodo imeli v nastanitvenem centru ustrezno zdravstveno oskrbo. Sodišče je



še navedlo, da iz sklepa MNZ izhaja le, da je so prejeli odgovor pristojnih hrvaških organov z omenjenim zagotvilom.

Zoper navedeno odločitev sodišča so se pritožili tako tožniki kot MNZ. Vrhovno sodišče RS je ugodilo pritožbi MNZ, spremenilo sodbo Upravnega sodišča RS tako, da se tožba zavrne, in zavrnilo pritožbo tožnikov. Navedlo je, da pobudniki niso izkazali obstoja utemeljenih domnev, da obstajajo na Hrvaškem sistemske pomanjkljivosti v zvezi s postopkom mednarodne zaščite in pogoji za sprejem. V svoji sodbi se ni opredeljevalo do morebitnega prevzema pristojnosti na podlagi 17. člena dublinske uredbe. Pooblaščenca sta zoper to sodbo vložila ustavno pritožbo. Ustavno sodišče RS je septembra 2016 sodbo Vrhovnega sodišča RS razveljavilo in vrnilo v ponovno odločanje. Navedlo je, da je treba zaradi absolutne narave varstva, ki ga zagotavlja načelo nevračanja, pri presoji upoštevati tudi vse okoliščine zadeve, torej tudi pritožnikov osebni položaj v državi, ko bo predala prosilca drugi državi. V tem okviru je treba presoditi tudi, ali bi bila že odstranitev posameznika v drugo državo zaradi zdravstvenega stanja prosilca v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz načela nevračanja. S tem ko se Vrhovno sodišče RS ni opredelilo do okoliščin, ki so pomembne z vidika spoštovanja načela nevračanja, je po presoji Ustavnega sodišča RS kršilo pravico pritožnikov do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS.

Vrhovno sodišče RS je oktobra 2016 ponovljeni postopek prekinilo in Sodišču EU poslalo predlog za predhodno odločanje s štirimi vprašanji. To je februarja 2017 izdalo sodbo, v kateri je zavzelo stališče, da je individualna obravnava tega primera nujna, in Vrhovnemu sodišču RS naložilo, da presodi zdravstveno stanje pobudnikov in pridobi primerna zagotovila Hrvaške, da predaja ne bi resno poslabšala stanja oseb. Navedlo je še, da uporaba diskrecijske klavzule ni dolžnost države. Vrhovno sodišče RS je na podlagi navedenega marca 2017 izdalo sodbo, s katero je odločilo, da se pobudnike lahko vrne na Hrvaško. Pooblaščenca sta izjavila, da zoper to odločitev ne bosta vložila ustavne pritožbe, saj bi to le podaljšalo agonijo pobudnikov.



Diskrecijska klavzula je resda pravica države, ki pa je ni mogoče razumeti tako, da bi se država lahko arbitrarno odločala o njeni (ne)uporabi, saj je treba pri odločanju ne nazadnje upoštevati tudi enako varstvo pravic, ki ga zagotavlja 22. člen Ustave RS.

Varuh je ob obravnavi pobude najprej pobudnikom poslal svoje stališče v zadevi, in sicer da **so bili v tem primeru zadostni razlogi za to, da bi Slovenija uporabila diskrecijsko klavzulo iz 17. člena dublinske uredbe in s posledičnim prevzemom odgovornosti za obravnavanje konkretnih prošelj zadostila zahtevam po zasledovanju največjih otrokovih koristi (skladno s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah) oziroma ustreznem varstvu človekove osebnosti in dostojanstva v zadevnem dublinskem postopku (ter zadostila načelu hitrega odločanja v azilnih zadevah)**. Pri tem je Varuh posebej poudaril, da gre v bistvu za odločanje o neprostoovoljnem vračanju ljudi, ne kar nekih predmetov – zato je treba človeka vredno upoštevati tudi psihični dejavnik, tj. kaj naj bi takšno vračanje pomenilo za obravnavane ljudi. To seveda ne more pomeniti, da bi za upošteven vpliv na tovrstno avtoritativno odločanje lahko zadostovale že le želje obravnavanih. Vendar pa **Varuh v tej zadevi ni zaznal prepričljivih argumentov, da tudi vse druge okoliščine, na katere so pobudniki opirali svojo željo po obravnavi v Sloveniji, niso dovolj, da bi ta izkoristila možnost, ki ji je izrecno omogočena po dublinski uredbi**.

Pooblaščenec pobudnikov ni uspelo z Varuhovim mnenjem prepričati slovenskih oblasti za prevzem pristojnosti za odločanje o konkretnih prošnjah za mednarodno zaščito. Varuh je zato decembra 2017 na MNZ naslovil predlog za prevzem pristojnosti z uporabo diskrecijske klavzule ter ga utemeljil z načelom hitrega in učinkovitega odločanja v azilnih zadevah, z zdravstvenim stanjem pobudnice in z načelom zasledovanja največje otrokove koristi. MNZ je na predlog za prevzem pristojnosti odgovorilo po Varuhovi urgenci in po izdaji sodbe Sodišča EU.

MNZ se v svojem odzivu ni opredelilo do Varuhovega predloga, temveč je Varuhu poslalo svojo interpretacijo sodbe Sodišča EU. Varuh je zato MNZ znova pozval na opredelitev do predloga, pri čemer je posebej poudaril, naj se MNZ opredeli do vseh Varuhovih argumentov za prevzem pristojnosti, in ne le do zdravstvenega stanja pobudnice. Po mnenju MNZ je treba diskrecijsko klavzulo uporabiti le v zelo izjemnih primerih. Navedli so, da **je omenjena klavzula suverena pravica države,**

**kar je izrecno poudaril tudi Varuh**, čeprav je MNZ Varuhov predlog razumelo prav nasprotno. MNZ je navedlo, da je na podlagi dopisov sklepalo, da Varuh meni, da bi bilo treba v tem postopku odločiti o uporabi diskrecijske klavzule kot o pravici prosilca, da zaradi svojih osebnih okoliščin ostane na ozemlju države članice, čeprav ta za obravnavo njegove prošnje ni odgovorna. Navedlo je še, da je bila to tudi zahteva pooblaščenec družine v postopku na prvi stopnji in pozneje v sodnih postopkih, pri čemer je poudarilo, da obstoj razlogov za uporabo diskrecijske klavzule ni merilo po dublinski uredbi, torej državi članici teh okoliščin ni treba presojati. V zvezi s konkretnimi okoliščinami je pojasnilo, da je bila pobudnica tako v času nosečnosti kot po porodu deležna ustrezne zdravstvene oskrbe glede na potrebe njenega stanja. MNZ je zadevni dublinski postopek začelo osem dni po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito, 17 dni po tem pa prejelo pozitiven odgovor hrvaških organov za prevzem odgovornosti. Ker je bila pobudnica v tem času visoko noseča, je z izvedbo nadaljnjih dejanj v postopku počakalo na njen porod in po njem pobudnici omogočilo dovolj časa, da si opomore. Ustrezna zdravstvena in psihosocialna oskrba naj bi ji bila zagotovljena ves čas njenega bivanja v Sloveniji, ne le po porodu. Zato je menilo, da ni nobenega razloga, da bi se zaradi stanja prosilke v času nosečnosti in po porodu uporabila diskrecijska klavzula, saj je bilo njeno stanje ves čas ustrezno obravnavano. Njeno stanje po mnenju MNZ tudi ni bilo tako izjemno, da bi narekovalo uporabo diskrecijske klavzule, saj okoliščine konkretnega primera niso odstopale bistveno od okoliščin drugih podobnih primerov prosilcev za mednarodno zaščito.

MNZ je zapisalo še, da je bila z ustrezno obravnavo potreb matere posledično zasledovana tudi največja korist otroka, pri čemer posebej izpostavlja tudi izjemno skrb očeta in njegovo vlogo v okviru družine. Glede zasledovanja načela hitrega in učinkovitega odločanja v azilnih zadevah pa je najprej opozorilo na roke, ki jih za izvajanje dejanj v postopku predvideva dublinska uredba, ter na vsa jamstva, ki jih ima prosilec v postopku, vključno s pravico do sodnega varstva. Ob upoštevanju teh vidikov, postopka po dublinski uredbi ni mogoče vedno voditi hitro in učinkovito. Tako obravnava prosilca v postopku po dublinski uredbi, vključno s postopkom sodnega varstva, po mnenju MNZ traja v povprečju najmanj štiri mesece. V konkretnem primeru je bil postopek za skoraj štiri mesece daljši, ker MNZ pobudnice ni obremenjevalo s procesnimi dejanji v pozni nosečnosti in ji je omogočilo okrevanje po porodu. Na prvi stopnji je bil postopek dober mesec dni daljši tudi zaradi čakanja na zagotovilo hrvaških organov. Pomemben del postopka je bil tudi postopek sodnega varstva. Kljub temu je MNZ menilo, da postopek ni trajal tako dolgo, da bi že zaradi njegove dolgotrajnosti morala biti uporabljena diskrecijska klavzula. To je utemeljevalo tudi primerom Tarkhel proti Švici, v katerem je bila predaja izvedena šele po treh letih, kolikor je trajal postopek. MNZ je navedlo, da so bili pobudniki Hrvaški predani 22. 3. 2017, skladno s standardi in ob upoštevanju vseh individualnih okoliščin pobudnikov ob prisotnosti socialne delavke in medicinske sestre. Pri načrtovanju predaje je MNZ upoštevalo tudi želje pobudnikov, da se predaja izvede karseda neopazno in brez policijske pomoči.

Varuh je štel pobudo za utemeljeno, saj se MNZ ni opredelilo do vseh okoliščin primera, ki jih je Varuh izpostavil kot relevantne za premislek o uporabi diskrecijske klavzule v zadevnem primeru. **Diskrecijska klavzula je resda pravica države, ki pa je ni mogoče razumeti tako, da bi se država lahko arbitrarno odločala o njeni (ne)uporabi, saj je treba pri odločanju ne nazadnje upoštevati tudi enako varstvo pravic, ki ga zagotavlja 22. člen Ustave RS.**


Po Varuhovem mnenju je bil v tem primeru tudi kršen 21. člen Ustave RS, tj. pravica do varstva človekove osebnosti in dostojanstva. **MNZ se je namreč v svojih odgovorih opredeljevalo le do okoliščin, s katerimi so lahko utemeljili neuporabo diskrecijske klavzule, ne pa do vseh okoliščin primera**, ki so po Varuhovem mnenju izkazovale dovolj dober razlog za uporabo diskrecijske klavzule, npr. do vseh vidikov zdravstvenega stanja pobudnice in do izdanih zdravniških mnenj, v katerih je bilo odsvetovano vračanje na Hrvaško zaradi psihičnega stanja pobudnice in opozorjeno na potrebno posebno pozornost pri omenjeni, ki ji je bilo ponujeno bolnišnično zdravljenje. Tudi z vidika zasledovanja največje otrokove koristi se MNZ

ni opredelilo do vseh okoliščin, ki jih je Varuh večkrat izpostavil, tj. otrokova starost, njegova dejanska apatridnost in pomen stabilne matere – še toliko bolj, če se ju ustrezno umesti v zgodbo družine, ki se je odvijala ob splošno znanih dogodkih, ki so pretresali regijo. Postopek tudi ni trajal osem mesecev, kot je navedlo MNZ, temveč dvajset mesecev in v tem delu se je po naši presoji kršilo načelo hitrega in učinkovitega odločanja v azilnih zadevah. 5.2-27/2016

### **Primer dublinskega vračanja sirskega begunca na Hrvaško je pokazal na več težav v sistemu mednarodne zaščite**

Varuh je obravnaval pobudo prosilca za mednarodno zaščito, ki je v postopku vračanja skladno z Uredbo (EU) št. 604/2013 (dublinska uredba) že več kot leto dni in pol. V stikih s pooblaščenca pobudnika smo večkrat izpostavili, da **gre pri tem vprašanju za politično odločitev države do vračanja beguncev**. Odločili pa smo se v letnem poročilu predstaviti sistemski vidik teh primerov.

Izpostavljeni primer odpira več vprašanj azilne in tujske politike v Sloveniji. MNZ v njegovem primeru odločitev utemeljuje z dublinsko uredbo v povezavi s sodbo Sodišča EU C-490/16 z dne 26. julija 2017. **Odločitev MNZ v tem primeru je tako formalnopravno podprta in v tem pogledu je bila opravljena tudi sodna kontrola te odločitve**. K temu pa je treba dodati, da se v pobudnikovem primeru ne MNZ ne sodišča niso ukvarjala z dejanskimi okoliščinami v času pobudnikovega prihoda v Slovenijo. Poudariti je treba, da dublinska uredba in sodba Sodišča EU ne upoštevata t. i. humanitarnega koridorja, ki se je takrat vzpostavil v tem delu Evrope. **Šlo je za neformalni politični dogovor vseh udeleženih držav, ki bi morale za to odločitev prevzeti tudi ustrezno odgovornost**. Omenjena sodba Sodišča EU razlaga dublinsko uredbo in se ne spušča v presojo dejanskih okoliščin v tem valu. Dublinska uredba pa ne predvideva izrednih okoliščin, ki so se začele leta 2015. Varuh se je v okviru opazovanja dogajanja na meji v letih 2015 in 2016 tudi sam prepričal o t. i. humanitarnem koridorju, ki je bil dogovorjen na neformalni ravni med udeleženi državami.



Ostaja odprtih cel kup vprašanj v zvezi z dejansko uporabo diskrecijske klavzule iz 17. člena Dublinske uredbe

**Varuh meni, da bi morala Slovenija pristopiti k sprejemu dela odgovornosti za vzpostavitev humanitarnega koridorja. Če bi se namreč azilna politika v celotni regiji usmerila le v politiko vračanja, bi to lahko pomenilo kolaps hrvaškega azilnega sistema, kar bi sčasoma lahko vodilo v kolaps našega azilnega sistema. Zato je sistemski pristop pri reševanju te problematike ključen.**

Varuh tako meni, da **bi bilo treba najprej pravno urediti uporabo diskrecijske klavzule iz 17. člena dublinske uredbe, s katero lahko Slovenija prevzame del odgovornosti za vzpostavitev humanitarnega koridorja. Na ravni države ni urejeno, kdaj se lahko uporabi, in tako je odločitev prepuščena trenutni politiki. Takšna neurejenost lahko vodi k arbitrarnim odločitvam v posameznih primerih. Država bi morala v zvezi s to klavzulo določiti neka merila uporabe iz humanitarnih razlogov.**

Vlada RS je v zadevnem primeru ponudila možnost uporabe 51. člena ZTuj-2, ki med drugim ureja izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zaradi interesa Slovenije. Vendar je treba ob tem dodati, da **bi morebitna podelitev takšnega dovoljenja rešila le pobudnikov primer, ne bi pa ponudila rešitve za druge primere dolgotrajnih postopkov vračanja**. Poleg navedenega se s tem ne podeli mednarodna zaščita (za katero je bilo ne nazadnje zaproseno) v interesu Slovenije se izda dovoljenje za prebivanje, ki pa ne prinaša takšnih pravic kot v primeru podeljene subsidiarne zaščite ali statusa begunca. Poleg tega so Varuhu znani podobni primeri, pri katerih se Vlada RS ni odločila za možnost po 51. členu ZTuj-2 niti za možnost uporabe prej omenjene diskrecijske klavzule, čeprav so obstajale vsaj take navezne okoliščine za njeno uporabo kot v pobudnikovem primeru. Takšna praksa postavlja pod vprašaj enako varstvo pravic, ki ga zagotavlja 22. člen Ustave RS. Glede na navedeno in glede na težave uporabe 51. člena ZTuj-2, ki jo Varuh zaznava na podlagi obravnave drugih pobud s tujskega področja, **bi morali razmisliti tudi o drugačni ureditvi izdaje**

**dovoljenja za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov.** 5.2-43/2016, podobno na to opozarja primer 5.2-48/2017

### **Tudi zavračanje odpiranja transakcijskih računov pri bankah zaradi določene narodne pripadnosti lahko otežuje integracijo – prav tako pa pomeni prepovedano diskriminacijo**

Na Varuha so se obrnili pobudniki, ki so trdili, da **banke osebam s priznanim statusom mednarodne zaščite, ki prihajajo iz Afganistana, Iraka ali Sirije, sploh ne omogočajo, da bi pri njih odprli transakcijski račun.** Ker bi to lahko **pomenilo neposredno prepovedano diskriminacijo na podlagi narodne pripadnosti,** smo se za stališče o takšni praksi bank odločili obrniti na Banko Slovenije. Ob tem smo se sklicevali na (takrat še veljavni) ZUNEO, ki je v 2. členu določal, da je enako obravnavanje zagotovljeno ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost ali drugo osebno okoliščino v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti. Izjeme od tega pravila je določal 2.a člen, v katerem je bilo navedeno, da določbe ZUNEO ne izključujejo različnega obravnavanja na podlagi neke osebne okoliščine, če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

Banka Slovenije se je odzvala s pojasnilom, da prepoved sklenitve poslovnega razmerja oziroma izvajanja transakcij velja le, če je oseba na seznamu subjektov, zoper katere so uvedeni omejevalni ukrepi, ki so sprejeti na ravni EU ali Organizacije združenih narodov (OZN), in da sami to razumejo kot posledico upravljanja tveganja na področju pranja denarja in financiranja terorizma (PPDFT), pri čemer so banke dolžne upoštevati pristop, ki temelji na oceni tveganosti. V skladu s tem so banke v primeru strank, ki pomenijo povečano tveganje z vidika PPDFT, dolžne izvesti dodatne ukrepe v smislu poglobljenega pregleda stranke.

Ne bi smelo priti do situacije, v kateri bi banka le na podlagi državljanstva, narodne pripadnosti, ipd. posameznika, (lahko) sprejela odločitev, da z njim ne bo poslovala.



**Pri tem je dopustila možnost, da so banke v okviru interne politike sprejele odločitev, da z nekaterimi strankami ne bodo poslovale,** saj pomenijo tveganje z vidika PPDFT, ki za banko ni sprejemljivo. Banka Slovenije je ob prenosu Direktive 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov (direktiva PAD) v slovenski pravni red bankam in hranilnicam poslala okrožnico, s katero jih je seznanila z **dolžnostjo, da banke in hranilnice potrošniku, ki zakonito prebiva v EU, omogoči odprtje osnovnega plačilnega računa, da se prepreči finančna izključenost posameznih skupin, ki se je pojavila z uveljavitvijo pristopa, ki temelji na oceni tveganosti.** V okrožnici je poudarila, da je treba tem osebam zagotoviti dostop do osnovnih plačilnih storitev, kar je **ključno za njihovo ekonomsko in socialno integracijo,** in napotila na **individualno obravnavo strank.**

Varuh se je na podlagi 7. člena ZVarCP odločil poslati predlog, da v obvestilu bankam pojasni razliko med osebami s priznanim statusom mednarodne zaščite in prisilci za mednarodno zaščito. Osebe namreč s priznanjem statusa begunca ali subsidiarne zaščite pridobijo pravico do stalnega ali začasnega prebivanja v Sloveniji. Izpostavili smo svoje stališče, da je **odprtje transakcijskega računa za te osebe izjemno pomembno za njihovo integracijo v novo okolje. Če te osebe ne morejo imeti transakcijskega računa, jim to močno otežuje možnost zaposlitve, ki je ključna za uspešno integracijo v novo okolje, in vodi v finančno izključenost.** Poleg tega smo predlagali, da se v omenjenem obvestilu pojasni tudi, da bi poslovna politika, ki bi preprečevala dostop do storitev le na podlagi narodne pripadnosti oseb, pomenila neposredno diskriminacijo in s tem kršitev načela enakega obravnavanja.

Banka Slovenije nam je posredovala kopijo okrožnice, poslana bankam in hranilnicam v Sloveniji, v kateri je opredeljeno sklepanje poslovnega razmerja z osebami, ki so pridobile status mednarodne zaščite. Iz okrožnice med drugim izhaja, da novela Zakona o plačilnih storitvah in sistemih (ZPlaSS-E) na podlagi

direktive PAD uvaja zgoraj omenjeno **dolžnost banke**. V skladu s tem pristopom **so posamezne skupine oseb ostale brez možnosti dostopa do osnovnih plačilnih storitev, saj so banke zaradi povečanih tveganj pranja denarja in financiranja terorizma pogosto zavrnilo možnost sklenitve poslovnega razmerja**. Pri reševanju tega problema se je sledilo omenjenemu poudarku. Okrožnica se v nadaljevanju sklicuje na mnenje Evropskega bančnega organa, v katerem se posebna pozornost namenja ugotavljanju in preverjanju istovetnosti stranke ter skrbnemu spremljanju poslovnih skrivnosti v smislu ustreznega obvladovanja tveganj, ki jih pomenijo omenjene stranke. Banka Slovenije je v okrožnici navedla, da **lahko banka zaradi ugotavljanja in preverjanja istovetnosti stranke upošteva izkaznico prosilca za mednarodno zaščito, ki jo izda pristojni organ v državi članici**. Navedeno je še, da **banka lahko tudi zavrne sklenitev poslovnega razmerja, vendar le, kadar ne more izvesti predpisanih ukrepov z vidika PPDFT oziroma ve, da so zoper osebo uvedeni omejevalni ukrepi**. V skladu z Zakonom o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT) mora banka zagotoviti skrbno spremljanje poslovnih skrivnosti strank, kar vključuje spremljanje transakcij po računu in redno posodabljanje pridobljenih podatkov o stranki. Banka Slovenije je bankam priporočila dodatno skrbnost pri mesečnem spremljanju obsega poslovanja, pri presoji, ali je obseg poslovanja skladen s statusom stranke, pri spremljanju nakazil med fizičnimi osebami in pri spremljanju transakcij, ki so povezane s tretjimi državami. 5.2-14/2016

## Posebej o mladoletnikih brez spremstva

### Obveščanje mladoletnikov kot posebej ranljivih oseb

ZMZ-1 v 12. členu določa, da se »ranljivim osebam s posebnimi potrebami« (za katere v 2. členu navaja, da so to »*zlasti mladoletnik, mladoletnik brez spremstva, invalidna oseba, starejša oseba, nosečnica, starš samohranilec z mladoletnim otrokom, žrtev trgovanja z ljudmi, oseba z motnjami v duševnem razvoju, oseba s težavami v duševnem zdravju in žrtev posilstva, mučenja ali drugih težjih oblik psihičnega, fizičnega in spolnega nasilja*«) v postopkih po tem zakonu zagotavljajo posebna nega, skrb in obravnava. Posebej glede obravnave v drugem odstavku 14. člena izrecno določa, da se v ta namen »*zagotovi ustrezna podpora, da lahko uživajo pravice in izpolnjujejo obveznosti v zvezi s postopkom mednarodne zaščite, ki so določene v tem zakonu*« (spet posebej glede pravil osebnega razgovora v prvem odstavku 37. člena določa, da uradna oseba »*vodi osebni razgovor na način, ki omogoča osebi, da lahko razloge oziroma osebne okoliščine v postopkih po tem zakonu predstavi celovito. Pri tem upošteva osebne in ostale okoliščine posameznika, vključno z njegovim kulturnim poreklom, spolom, spolno usmerjenostjo in identiteto ali ranljivostjo*«). Prav glede mladoletnikov brez spremstva, ki so prosilci, ZMZ-1 v petem odstavku 16. člena določa, da ga je treba še pred sprejetjem prošnje »*seznaniti s pravicami in dolžnostmi prosilcev, pri čemer je treba način pojasnjevanja prilagoditi njegovi starosti in stopnji duševnega razvoja*«, po prvem odstavku 17. člena pa se mladoletnika brez spremstva in njegovega zakonitega zastopnika »*pisno obvesti o možnosti ocene starosti z izvedeniškim mnenjem, in sicer v jeziku, ki ga mladoletnik brez spremstva razume. Obvestilo vključuje podatke o načinu pregleda in možnih posledicah ocenjene starosti v zvezi z obravnavanjem njegove prošnje ter o posledicah neutemeljene odklonitve takšnega pregleda*«.

Varuh se je odločil obrniti na MNZ za obrazložitev tega, kako je dejansko v praksi prilagojeno obveščanje zgoraj omenjenih kategorij oseb, pri tem nas je zanimalo še, kako se način pojasnjevanja pravic in dolžnosti prosilcev prilagaja starosti in stopnji duševnega razvoja mladoletnikov brez spremstva. MNZ smo povabili še, naj to ponazorimo s pojasnilom iz prakse, tj. o kakšni pravici ali dolžnosti, prilagojeni stopnji duševnega razvoja nekega mladoletnika, v primerjavi s pojasnilom, ki ga dobi odrasla oseba. MNZ nam takšne ponazoritve ni poslalo, odzvalo se je le s povsem splošnim pojasnilom, da se pravice in dolžnosti mladoletnim prosilcem brez spremstva »*pojasnijo na način, ki jim omogoči najlažje razumevanje le-teh, način*



podajanja informacij je vedno prilagojen starosti in zmožnosti sprejemanja podane snovi. Prosilcu se odgovarja na vsa morebitna vprašanja ter se mu tako omogoči lažje razumevanje dejanskega stanja. Pri pojasnjevanju pravic in dolžnosti je vedno prisoten zakoniti zastopnik, ki skrbi za mladoletnikov dobrobit in za pridobitev vseh potrebnih informacij in pravic«. **To seveda vzbuja dvom o tem, kako se to dejansko izraža v praksi.**

Tudi na naše dodatno vprašanje o tem, katere so v praksi posebnosti pri obveščanju vlagateljev namere in/ali prosilcev, ki pridejo v poštev glede posebnih potreb otrok (poleg zgoraj omenjenih) in družin (posebej tudi glede pravic otrok do izobraževanja), nismo prejeli oprijemljivega odgovora.

Porajajo se nam vprašanja o tem, ali se način pojasnjevanja pravic in dolžnosti prosilcev dejansko prilagaja starosti in stopnji duševnega razvoja mladoletnikov brez spremstva.



## Skrb vzbujajoče okoliščine v zvezi z ugotavljanjem starosti

**Posebej skrb vzbujajoče stanje smo dognali glede našega vprašanja ministrstvu o tem, »kateri je v Republiki Sloveniji najpogostejši način pregleda za oceno starosti mladoletnikov brez spremstva oziroma na podlagi katerih metod izvedenci najpogosteje ocenjujejo starost takšnih prosilcev«.** MNZ se je nam je najprej odzvalo le s pojasnilom, da »Zakon o mednarodni zaščiti (Ur. l. RS 22/16 in 5/17) v drugem odstavku 17. člena določa, da če se pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito na podlagi mnenja uradnih oseb oziroma oseb, ki so vključene v delo z mladoletnikom brez spremstva, podvomi o starosti mladoletnika brez spremstva, pristojni organ lahko odredi pripravo izvedeniškega mnenja. V skladu s tretjim odstavkom istega člena izvedeniško mnenje pripravi izvedenec medicinske stroke, ki se v okviru priprave mnenja, če je to potrebno, posvetuje tudi z drugimi relevantnimi strokovnjaki. Uporabljene metode, ki jih uporabljajo izvedenci, pa so tako v pristojnosti medicinske stroke oziroma drugih relevantnih strokovnjakov«. Varuh se je na to odzval z navedbami, da nam je seveda »znano, kaj ZMZ-1 določa glede ocene starosti mladoletnika brez spremstva (ne nazadnje smo že sami navedli, da nas zanima, na podlagi katerih metod izvedenci najpogosteje ocenjujejo starost takšnih prosilcev, kar bi pristojnemu organu vendarle moralo biti znano, saj ne nazadnje v postopku odreja pripravo tovrstnih izvedeniških mnenj in se nato z njimi najverjetneje tudi seznanja)« in se na ministrstvo obrnil »vsaj še za obrazložitev tega, ali se pristojni organ glede odrejanja priprave izvedeniškega mnenja oziroma tozadevnim delom izvedencev, srečuje s kakšnimi posebnimi težavami (morebiti premajhno število izvedencev, dolgotrajnost izdelave mnenja, zavrnitev izdelave mnenja ...)«. Na to se je MNZ odgovorilo (dopis številka 2142-1084/2016/10 (131-01) z dne 6. 6. 2017) z navedbami: »Od leta 2012 so bila izdelana tri izvedeniška mnenja glede določitve starosti mladoletnikov brez spremstva, v vseh primerih je Pediatrična klinika, ki ji je bila naložena izdelava izvedeniških mnenj, mnenje pripravila na podlagi kliničnega pregleda mladoletnika. V letošnjem letu je Pediatrična klinika ministrstvu sporočila, da izvedeniških mnenj ne bo več izdelovala in zavrnila izdajo 3 mnenj. Glede na dejstvo, da je v porastu število zlorab, ko očitno polnoletni prosilci navajajo, da so mladoletniki brez spremstva (na kar so nas opozorile tudi nevladne organizacije), se ministrstvo za sodelovanje pri izdelavi izvedeniških mnenj trenutno dogovarja z več institucijami.« Varuh je v nadaljevanju dodatno poizvedoval tudi v zvezi s temi navedbami in naposled prejel pojasnilo: »Pediatrična klinika je Ministrstvo za notranje zadeve obvestila, da teh postopkov zaradi etičnih zadržkov ne bo več izvajala. Kot so pojasnili, je glede na mednarodne strokovne ugotovitve in posledično smernice na podlagi medicinskih ugotovitev pri človeku v obdobju med 10. in 20. letom nemogoče določiti kronološko starost, zato je strokovni kolegij Kliničnega oddelka za endokrinologijo, diabetes in bolezni presnove na Pediatrični kliniki sklenil, da teh storitev ne bo opravljal. Možnost napake v določitvi kronološke starosti na podlagi medicinskih preiskav je namreč tako velika, da bi lahko posamezniku in družbi povzročila krivico ali škodo. Ministrstvo za notranje zadeve se trenutno glede možnosti izdelave izvedeniških mnenj dogovarja z Inštitutom za sodno medicino pri Medicinski fakulteti, Univerza v Ljubljani.«



V petih letih so bila izdelana vsega skupaj tri izvedeniška mnenja glede starosti mladoletnikov brez spremstva.



**34.**  
**Varuh priporoča, naj ministrstvo čim prej najde rešitev, da izdelava izvedeniških mnenj glede starosti ne bo več težava.**

Pilotni projekt nastanjanja mladoletnikov brez spremstva v dijaške domove je pokazal tudi nekaj zaskrbljujočih vidikov takšnega pristopa.



V petih letih in ob vseh postopkih za mednarodno zaščito, v katerih so bili v tem obdobju kot prosilci mladoletniki brez spremstva (že samo za leto 2016 Ministrstvo za notranje zadeve v svoji publikaciji Poročilo z delovnega področja migracij, mednarodne zaščite in vključevanja za leto 2016 navaja: »*Mladoletnih prosilcev brez spremstva je bilo 244, od tega večina dečkov, in sicer 242, ter dve deklici.*«), so bila torej izdelana vsega skupaj tri izvedeniška mnenja glede njihove starosti. Resda je treba biti pri interpretaciji statističnih podatkov in pripravi sklepnih ugotovitev iz njih vselej nadvse pazljiv, vendar se ob takih številkah očitno ponuja resen dvom o tem, kako poštenega dokaznega postopka (da mora biti pošten tudi dokazni postopek, izhaja med drugim iz ustavnosodne prakse – glej sklep Ustavnega sodišča RS številka Up-94/95 z dne 24. 11. 1998: »*Glede na navedbe ustavne pritožbe je tako v obravnavani zadevi za presojo bistveno, ali so upravni organi in sodišče pritožnici zagotovili pošten dokazni postopek...*«) so mladoletniki brez spremstva res deležni, čeprav uradna oseba (pri sebi) podvomi o njihovi starosti, tj. ko gre za situacijo, ki jo na normativni ravni ureja 17. člen ZMZ-1 (prej 44.a člen ZMZ).

### Obiski dijaških domov

V letih 2016 in 2017 smo večkrat preverjali razmere v dijaškem domu Srednje gozdarske in lesarske šole Postojna in dijaškem domu v Novi Gorici, ki ju je Vlada RS kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS s sklepom številka 21400-6/2016/8 z dne 28. 7. 2016 določila za javna dijaška domova, v katerih se mladoletnikom brez spremstva, »*ki v Republiki Sloveniji prebivajo nezakonito ali imajo status prosilca za mednarodno zaščito ali status osebe z mednarodno zaščito*«, od 1. 8. 2016 do 31. 7. 2017 v obliki pilotnega projekta »*zagotavlja ustrežna nastanitev*«.

Izvedena je bila tudi že evalvacija tega pilotnega projekta in naposled se je sklenilo, da se mladoletnikov v dijaški dom v Novi Gorici ne nastanja več. Kljub temu mi tu začnemo z vsaj nekaterimi najbolj omembe vrednimi našimi ugotovitvami v zvezi s tem dijaškim domom.

Ob enem izmed obiskov je šest mladoletnikov (ločeno po parih, v svojih bivalnih prostorih) v razgovorih s predstavnikoma Varuha kot najbolj pereč problem izpostavilo odnos ravnatelja do njih – ta je v komunikaciji z njimi (uporabljamo neposredno izraze, ki so jih pri opisovanju uporabljali sami mladoletniki) zelo glasen, agresiven, žaljiv, nespoštljiv, da z njimi govori, kot da so živali, da z njimi govori slabo, grdo. Vsi so zatrjevali tudi, da jim je ravnatelj v skupini že večkrat javno, tako da so to lahko slišali tudi vsi drugi navzoči, govoril, da jih lahko deportira nazaj v Afganistan, da bo poskrbel za njihovo nepovratno vozovnico za Afganistan (»*one-way-ticket back to Afghanistan*«) in podobno. Ob tem obisku so pri tem vsi kot najbolj aktualen tovrstni dogodek opisovali dogajanje izpred približno enim tednom, ko so bili ob približno 13. ali 14. uri pri klopih pred vhodom v dijaški dom in se je pripeljal ravnatelj, pristopil in jih začel v povzdignjenem tonu nagovarjati, kaj počnejo, da bi morali delati, naj raje počistijo, poberejo smeti, prebarvajo klopi, gredo v ta namen k hišniku po barvo, da jih bo vrnil v njihovo državo in podobno. Po pripovedovanju se je že zgodilo tudi, da je ravnatelj prišel v bivalni prostor posameznega mladoletnika in pri odprtih vratih, tako da so to slišali tudi drugi, rekel, da ima 10 minut, da spakira, ker ga bo vrnil v Afganistan. Vsi mladoletniki pa so zanikali, da bi bil ravnatelj do njih kdaj koli nasilen ne samo besedno, ampak tudi fizično. Opisane navedbe mladoletnikov so se kazale za nadvse skrb vzbujajoče, še posebej ker so se ponavljale pri več bivalnih prostorih in so mladoletniki z različnim izrazjem opisovali enake izkušnje. Ob tem je bila tudi očitna njihova velika stiska, saj so predstavnika Varuha zaskrbljeno spraševali, ali jih ravnatelj res lahko deportira nazaj v Afganistan in ali res lahko tako govori z njimi. Poudarjali so tudi, da nikoli niso videli ravnatelja tako govoriti z drugimi iz dijaškega doma. Mladoletniki so na vprašanje povedali tudi, da ni bilo vedno tako in da se je ravnateljev odnos močno spremenil po tem, ko so začeli zavračati sodelovanje pri raznih opravilih v dijaškem domu in njegovi neposredni okolici (grabljenje, pobiranje in odnašanje listja, čiščenje smeti, barvanje klopi, pomoč hišniku in čistilki ...). Tudi

glede tega so kot krivično izpostavljali, da nikoli ne vidijo tega dela opravljati drugih iz dijaškega doma.

Ravnatelj se je v prvem odzivu izognil odgovoru na naše vprašanje o tem, ali je v komunikaciji z mladoletniki kdaj kakor koli način omenjal možnost njihove deportacije – v svojem odzivu je navedel le, da njegov domet ne sega v Afganistan. Ravnatelju smo sporočili, da je Varuhu vsekakor znano, da nobeden izmed veljavnih predpisov pravnega reda Slovenije ne daje nobenemu ravnatelju pooblastila za deportacijo kogar koli v katero koli drugo državo, zato se tudi naše vprašanje ni glasilo tako. Drugič je nato ravnatelj povedal, da se je mladoletnikom na sestanku v skupinski sobi opravičil, da je v komunikaciji z njimi omenil možnost njihove deportacije in da se to ne bo več zgodilo (pozneje smo o tem povprašali tudi mladoletnike in ti so potrdili ravnateljeve navedbe, da se jim je opravičil, navedli so še, da v komunikaciji z njim zdaj ni več napetosti, poleg tega se čez komunikacijo z njim tudi niso več pritoževali, kar je bilo seveda spodbudno).

Več mladoletnikov je ob osebnih razgovorih med drugim problematiziralo tudi odnos osebja v kuhinji in jedilnici. Ena izmed njih naj bi vsak dan med deljenjem hrane mladoletnikom oponašala kruljenje prašičev (kar so mladoletniki povezovali z namero biti žaljiv do njih zaradi njihove muslimanske veroizpovedi in s tem povezanimi nazori glede svinjskega mesa). Ob tem naj bi se pred kakšnim mesecem od našega obiska zgodilo, da med vikendom niso bila vnaprej pripravljena vsa živila (kurja jajca), ki so jih mladoletniki potrebovali za pripravo obroka – in ko so se v ta namen odpravili v kuhinjo dijaškega doma in tam povedali, da potrebujejo jajca, smo razumeli, da naj bi si bil omenjeni potegnil dol hlače in rekel »Evo jajca, vzemi!« Ravnatelj nam je v tej zvezi sporočil, da je preveril »*pri sodelavcih v kuhinji (vodja kuhinje, kuharji in pomočniki kuharjev) kot tudi pri strokovnih sodelavcih v projektu MBS*«, presenečalo pa je, da ni omenil tudi mladoletnikov. Izkazalo se je, da se je ravnatelj odločil z njimi pogovoriti res šele po naši kritiki njegovega dotedanjega pristopa. Tokrat nam je povedal, da so mu mladoletniki ob omenjenem razgovoru v skupinski sobi potrdili, da uslužbenec v kuhinji oponaša prašiče pri deljenju hrane in da jim je na prošnjo glede jajc res rekel, naj jih vzamejo – da pa pri tem ni potegnil dol hlač, kot je bilo navedeno v Varuhovem dopisu, ampak da je z roko le naredil kretnjo, s katero je pokazal na ta predel svojega telesa. Ravnatelj nam je zatrdil, da je v zvezi z navedenim opravil pogovor s sodelavcem v kuhinji in z vodjo kuhinje, v katerem je posebej izpostavil pomen primernega odnosa in komunikacije z mladoletniki. Ob tem je »*v izogib neželenim interpretacijam*« izrazil pričakovanje po pojasnilu za navedbe Varuha v prvem dopisu, da »*naj bi si bil omenjeni potegnili dol hlače in rekel ...*«. Zato je treba dodatno pojasniti, da je bil prvi zapis ugotovitev o obisku pripravljen na podlagi razgovorov z mladoletniki, ti pa so potekali ob pomoči prevajalca. V takšnih okoliščinah se lahko še prej pojavi komunikacijski šum – in kaže, da se je to ob prvem obisku res zgodilo. Takrat je bilo namreč mogoče iz prevedenih pripovedovanj mladoletnikov razumeti, da je dogodek v kuhinji potekal tako, kot je bilo zgoraj zapisano. Tudi predstavnikoma Varuha so mladoletniki v naknadnih razgovorih nato potrdili besede uslužbenca.

Opisano je jasno pokazalo predvsem dvoje: prvič, da je ravnateljevo posredovanje pri sodelavcu v kuhinji in vodji kuhinje očitno zaleglo, saj so nam mladoletniki nato v razgovorih potrdili, da v kuhinji in jedilnici od osebja niso več deležni neprimerne komunikacije (ravnatelj je posredoval prav zaradi njegovega razgovora z mladoletniki v skupinski sobi, za katerega se je odločil po tem, ko ga je Varuh glede njegovega prvotnega pisnega pojasnila, da je glede komunikacije z mladoletniki v kuhinji in jedilnici preveril »*pri sodelavcih v kuhinji (vodja kuhinje, kuharji in pomočniki kuharjev) kot tudi pri strokovnih sodelavcih*«, povprašal, ali je o omenjenem incidentu že govoril tudi z mladoletniki), in drugič, izkazalo se je, da je še kako pravilna praksa, ki jo Varuh izvaja glede svojih obiskov, tj. da poročila o svojih ugotovitvah pošilja najprej vodstvu obiskane lokacije, da se lahko opredeli o zapisanem. Tako je Varuh ravnal tudi v primeru obiska dijaškega doma in tako se je naposled tudi razčistila ena izmed poročanih okoliščin.

Ne more biti sprejemljivo, če se v komunikaciji z mladoletniki brez spremstva nanje pritiska z omenjanjem možnosti njihove deportacije nazaj v izvorno državo.



Ravnatelj je v svojem drugem pisnem odzivu problematiziral tudi zapis v Varuhovem prvem dopisu v zvezi s skrbjo za čistočo in red. V tej zvezi je »v izogib neželenim interpretacijam«, izrazil pričakovanje po pojasnilu za navedbe Varuha »...čiščenje straniščne školjke – ne samo po svoji uporabi...«, ob čemer je kategorično zanimal, da bi mladoletnikom kadarkoli kdorkoli dal takšno nalogo – kar so mu potrdili tudi sami na omenjenem razgovoru v skupinski sobi. V tej zvezi Varuh pojasnjuje, da je ravnatelj očitno sam (napačno) sklepal o tem, da Varuh trdi, da je mladoletnikom kdo dajal takšne naloge. Navedbe, ki jih je ravnatelj citiral iz Varuhovega prvega dopisa, so namreč le del vprašanja, ki ga je Varuh naslovil na ravnatelja in se je v celoti glasilo: »- ali sanitarije v tretji etaži, skrb za čistočo katerih je na mladoletnikih, lahko uporabljajo tudi drugi iz etaže in kaj (vse) naj bi ta skrb za čistočo dejansko pomenila (brisanje tal, čiščenje straniščne školjke - ne samo po svoji uporabi, ipd.).« Iz celotnega vprašanja je povsem jasno razvidno, da je bilo tudi čiščenje straniščne školjke navedeno le kot primer in ena izmed možnosti, ki bi lahko pomenila skrb za red in čistočo (prav zato je bilo zastavljeno vprašanje, kaj vse naj bi ta dejansko pomenila).



Pomembno je, da se mladoletnikom brez spremstva na ustrezen način predstavi vsakogar, ki bo v stiku z njimi (še posebej, če pri tem nosi kakšne posebne uradne oznake oziroma oblačila).

V postojnskem dijaškem domu pa nam je npr. vodstvo že ob prvem obisku pojasnilo, da je »večino časa« v dijaškem domu tudi varnostnik (»Matej«) in ta prihaja tudi v del, kjer so mladoletniki. V razgovorih z nami mladoletniki niso zatrjevali v kakršnem koli pogledu neprimerne varnostnikovega ravnanja, sta ga pa dva mladoletnika (iz iste sobe) imela za policista (o njem sta govorila kot o policistu, ki da tudi ponoči preverja, kaj se dogaja v njihovih sobah). V tej zvezi smo zaprosili za pojasnilo, kako so bili varnostno osebje in njegove naloge zasebnega varovanja morebiti predstavljeni mladoletnikom po njihovem prihodu v dijaški dom. Kot je v svojem odzivu navedel dijaški dom, to »ni bilo eksplicitno predstavljeno, jim je bilo pa predstavljeno, da ob vsakršni kršitvi pravil bivanja v dijaškem domu (takoj) ukrepamo. Nimamo pravega varnostnika, a ponoči vedno najprej posreduje nočni dežurni dijaškega doma, če pa s strokovnim delavcem presodita, da je potrebna še psihosocialni pogovor (obravnavo), nadaljuje pogovor strokovni delavec«.

Posebej izpostavljamo tudi primer najmlajšega, enajstletnega mladoletnika iz Afganistana, ki nam je med drugim povedal, da mora sobo vselej čistiti on, podobno tudi stranišča in kuhinjo (čistiti naj bi moral tudi »za Arabci«), da je kupil žogo za nogomet, ki pa jo je »posodil« drugim fantom in je ni mogel pokazati, ter da mora nositi dekliske spodnje hlačke in podobno. To bi lahko kazalo na raznovrstno izkoriščanje (glede na omenjanje nošenja dekliskih spodnjih hlačk tudi na spolno) najšibkejšega v neformalni hierarhiji med mladoletniki. V zvezi s tem mladoletnikom se je Varuh zato odločil, da se obrne tudi na njegovega skrbnika, tj. CSD Radovljica. Njegovi predstavniki so nato prišli v dijaški dom, da bi se pogovorili z mladoletnikom. Izkazalo se je, da se je omenjeni mladoletnik zaupal, da je spolno zlorabljan.

## 2.6.2 Denacionalizacija

### Splošne ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil

Da je denacionalizacija še vedno problem, kažejo tudi pobude, ki jih je Varuh prejel in obravnaval leta 2017. Zakon o denacionalizaciji je bil sprejet leta 1991, pa še vedno poročamo o nedokončanih postopkih vračila odvzetega premoženja.

Iz pregleda pobud, ki smo jih obravnavali, je razvidno, da so se pobudniki obračali na nas in izražali nestrinjanje z vsebino pravnomočnih upravnih odločb oziroma sodb upravnega sodišča. V posamičnih primerih, ki so bili utemeljeni, je Varuh zaradi neodgovarjanja upravnega organa oziroma ravnanja v nasprotju z 18. členom Uredbe o upravnem poslovanju ugotovil kršitve načel dobrega upravljanja.

Posebna priporočila na tem področju leta 2016 nismo podali. Na naše ugotovitve v tem letu se je odzvalo le Ministrstvo za javno upravo in predstavilo ukrepe, ki jih je



Varuh spodbuja Ministrstvo za javno upravo, naj nadaljuje vse potrebne aktivnosti za pospešeno reševanje še odprtih denacionalizacijskih zadev na upravnih enotah.



**35.**  
**Vlada RS naj sprejme ukrepe za dokončanje denacionalizacije.**

kot koordinator upravnih enot sprejelo za pospešitev postopkov denacionalizacije. Vladi RS pa se očitno ni zdelo potrebno na naše ugotovitve podati odziva, čeprav iz besedila letnega poročila za leto 2016 očitno izhaja Varuhovo prepričanje, da vračilo odvzetega premoženja (ne samo na upravnih enotah) traja absolutno predolgo in bi ga bilo treba pospešiti.

Primer:

### **Upravna enota plačilo neustrezno pripravljenega izvedenskega mnenja naložila stranki**

Varuh je obravnaval pritožbo, saj je bila stranki naložena obveznost plačila neustrezno pripravljenega izvedenskega mnenja. Za pobudnico, ki se je obrnila na Varuha, je pri Upravni enoti Ljubljana (UE Ljubljana) potekal denacionalizacijski postopek, v okviru katerega je bil s sklepom imenovan izvedenec za izdelavo parcelacijskega elaborata, in sicer družba Mejnik, d. o. o. Elaborat, ki ga je omenjena družba predložila UE Ljubljana, ni vseboval vseh predpisanih sestavin, na podlagi katerih bi lahko Geodetska uprava Republike Slovenije (GURS) izvedla postopek evidentiranja urejene meje in parcelacije. V elaboratu so poleg vsebinskih napak manjkali datum, žig in podpis odgovornega geodeta. Gurs in UE Ljubljana sta družbo Mejnik zato pozvala k dopolnitvi elaborata, vendar ga ni ustrezno dopolnila. Vlagateljica je elaborat že plačala, UE Ljubljana pa je zadevni znesek nakazala družbi Mejnik.

Varuh v zvezi z obravnavanim meni, da se upravni organ (UE Ljubljana) nikakor ne bi smel zadovoljiti s pomanjkljivo pripravljenim elaboratom geodetskega podjetja Mejnik, ki ga Gurs ni mogla izvršiti. **Predvsem pa finančnih posledic neustrezne geodetske storitve (in neodzivnosti geodetskega podjetja) oziroma površnega ravnanja upravnega organa ne bi smela trpeti stranka.** UE Ljubljana Varuhovemu stališču in prepričanju ni sledila, zato je Varuh zadevo odstopil v pristojno reševanje Inšpektoratu za javni sektor – Upravni inšpekciji.

Nadzor Upravne inšpekcije nad delom UE Ljubljana je vključeval tudi pregled konkretne zadeve in je bil izveden leta 2017. Upravna inšpektorica je preverila očitke o tem, da stranka v danem primeru ni bila dolžna plačati stroškov elaborata, saj ta ni bil izdelan v skladu s sklepom o postavitvi izvedenca. Ugotovljeno je bilo, da je bil v konkretnem upravnem postopku elaborat kot izvedeniško mnenje naročen s sklepom upravnega organa, v katerem so bile izvedencu naloge natančno določene, in da je stranka elaborat plačala, izvajalec pa ga ni izdelal tako, da bi lahko Gurs na njegovi podlagi nadaljevala ustrezen postopek. Zato je upravna inšpektorica (enako kot pred tem že Varuh) ugotovila, da so uradne osebe UE Ljubljana kršile pravila Zakona o splošnem upravnem postopku. Na podlagi teh ugotovitev je načelniku UE Ljubljana predlagala, naj v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi sprejme ustrezne ukrepe. UE Ljubljana je tako na podlagi ugotovitev Upravne inšpekcije izdala sklep, s katerim je naložila plačilo (oziroma vračilo) stroškov izvedencu, tj. družbi Mejnik.

Ugotavljamo, da je bila pobuda Varuhu utemeljena, naše posredovanje pa uspešno. Opozarjamo, da bi bila lahko problematika rešena precej hitreje, če bi UE Ljubljana sledila Varuhovemu mnenju in ne bi bil potreben postopek Upravne inšpekcije, ki je podala enake ugotovitve kot predtem že Varuh. **5.3-7/2014**

Varuh je ugotovil, da je Upravna enota Ljubljana s tem, ko je stranki naložila breme plačila neustreznega izvedeniškega mnenja, kršila Zakon o splošnem upravnem postopku in načelo dobrega upravljanja.

Vračilo odvzetega premoženja traja nerazumno dolgo (1991–2017)! Na tak način država s svojim neopravičljivim početjem povzroča nove krivice.



## **2.6.3 Premoženskopravne zadeve**

### **Splošne ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil**

Leta 2017 smo obravnavali 31 primerov, kar je manj kot leta 2016, tj. 47 primerov. Vendar je bila v letu 2017 stopnja utemeljenosti skoraj 30-odstotna, medtem ko je bila v letu 2016 13,2-odstotna. Največ zadev, zaradi katerih so nam pisali pobudniki,





Mnogo vprašanj in dilem smo rešili ob zunanjih poslovanjih Varuha in v telefonskih pogovorih s pobudniki, zato število obravnavanih pobud ni edino merilo za presojo zahtevnosti problematike.



**36.**  
**Varuh priporoča, naj Vlada RS takoj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo ukrepov in aktivnosti za ureditev lastništva vseh kategoriziranih javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih.**

Vlada RS je odgovorna za obstoječe protiustavno stanje na področju kategoriziranih javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih.

Občina Žužemberk pobudnici ni odgovorila več kot tri mesece. Podobno ravnanje smo na istem področju dela ugotovili še pri Občini Kranjska Gora.

je izviralo iz nerešenih zemljiških sporov z občinami, precej je bilo zasebnopravnih sporov med fizičnimi osebami, kar Varuh glede na zakon ni pristojen obravnavati. V takšnih primerih je naše delo obsegalo predvsem svetovanje in usmerjanje k pristojnim organom ter institucijam.

**Priporočilo št. 37 (2016)**, s katerim je Varuh zahteval, naj Vlada RS v zvezi s splošno problematiko občinskih cest sprejme strategijo in časovno opredeljene konkretne ukrepe, ki bodo zagotovili urejeno in zakonito stanje, **je ostalo neuresničeno**. Ministrstvo za infrastrukturo (MZI) v svojem odzivnem poročilu za leto 2016 na strani 19 poroča o delni uresničitvi priporočila s tem, ko naj bi pripravili predlog zakona, na podlagi katerega bo pri Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo vzpostavljena enotna evidenca, v kateri bodo vsi upravljavci javnih cest (tudi občine) vodili in vzdrževali podatke o pripadajočih zemljiških javnih cest za potrebe zemljiškega katastra. Pripravljena naj bi tudi že bila metodologija za zajem podatkov. **Varuh je ogorčen**. Vse načrtovane aktivnosti so šele v fazi predloga in se nanašajo na možnosti vpogleda v dejansko stanje pravne urejenosti spornih zemljišč, kot piše MZI. Nič ni zapisanega o časovni dinamiki in o potrebnih finančnih sredstvih oziroma njihovih virih za rešitev problematike. **Ponavljamo:** Če občina z lastniki cest ni sklenila pravnega posla za pridobitev zemljišč, niti ni izvedla postopkov razlastitve, je tisti člen občinskega odloka o kategorizaciji, ki na zemljišču zasebnika kategorizira javno pot, v neskladju z 69. členom Ustave RS (razlastitev) in s 33. členom Ustave RS (pravica do zasebne lastnine), kar je Ustavno sodišče RS že večkrat ugotovilo v svojih odločitvah, ko je takšne sporne občinske odloke razveljavilo. **Gre torej za protiustavna stanja, ne samo v občinah, temveč tudi na državni ravni.** Nihče od odgovornih ne kaže pravega interesa za rešitev omenjenega primera, zdi se, kot da imajo oškodovani lastniki zasebnih zemljišč na voljo le sodno pot, in sicer vložitev pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti na Ustavnem sodišču RS. **Zato Varuhovo priporočilo pretežno ponavljamo.**

Primer:

#### **Občina Žužemberk ni odgovorila pobudnici**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, in to glede oviranega dostopa in dovoza do svojega domovanja po občinski javni cesti. V zadevi je med drugim Občini Žužemberk očitala, da ji na vlogo ni odgovorila več kot tri mesece.

Pobudničina vloga ni izpolnjevala formalnih zahtev za Varuhovo obravnavo. Pomanjkljiva je bila predvsem v postopkih, ki bi jih za varstvo pravic in pravnih poti pobudnica lahko uvedla sama. V konkretnem primeru bi morala pobudnica Občino Žužemberk najprej sama pozvati k odgovoru. Dolžnost javnih organov, da odgovarjajo na prejete dopise, izhaja iz načela dobrega upravljanja, organe uprave pa ne nazadnje zavezuje tudi 18. člen Uredbe o upravnem poslovanju, ki izrecno določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanozne, in sicer najpozneje v 15 dneh po prejemu dopisa, če je iz dopisa razviden naslov pošiljatelja, oziroma v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju. Če organ presodi, da gre za zahtevnejše zadeve, je dolžan v 15 dneh izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju. V skladu z navedenim je Varuh Občino Žužemberk pozval, naj poda pobudnici pričakovani odgovor, kar je občina tudi storila. Pobuda je bila utemeljena. **5.4-2/2017**

Primer:

#### **MOP o zahtevku za povrnitev poplavne škode iz leta 2014 še vedno ni odločilo**

Ob zunanjem poslovanju Varuha v občini Beltinci je pobudnik Varuha seznanil s problematiko uveljavljanja odškodnine za povrnitev poplavne škode, nastale leta 2014.

Komisija za ocenjevanje škode je 14. 10. 2014 v stanovanjski hiši pobudnika opravila oceno delne škode na stavbah, povzročene po naravni nesreči, kar se šteje kot vloga

za izplačilo sredstev za odpravo posledic naravne nesreče. Od tedaj Ministrstvo za okolje in prostor pobudnika ni obvestilo o ničemer.

Varuh je MOP prosil za pojasnilo, ali in če je bil pobudnik obveščen o odločitvi MOP glede povrnitve škode, nastale v naravni nesreči, in kakšna je bila vsebina te odločitve. Če pa postopek ni bil uveden oziroma pobudnik o odločitvi MOP ni bil obveščen, je Varuh prosil MOP, naj obrazloži razloge za takšno ravnanje. **Odgovor, prejet od MOP, je bil nepopoln.** Varuh je nato MOP pozval k podaji stališča in manjkajočih odgovorov na gornja vprašanja z dopisom dne 17. 10. 2017 z 20-dnevnim rokom za odgovor. Odgovor MOP je kljub urgenci na odgovor z dne 14. 11. 2017 prejel z enomesečno zamudo šele 5. 12. 2017. **Varuh izpostavlja, da je takšno ravnanje povsem nesprejemljivo.**

MOP v odgovoru na Varuhovo poizvedbo navaja, da je pobudnika z dopisom dne 1. 9. 2015 pozvalo, naj predloži dokumentacijo o obnovi poškodovanega stanovanjskega objekta po naravni nesreči. Pobudnik je izpolnjeno dokumentacijo vrnil in v izjavi navedel, da se ne vključuje v postopek za dodelitev sredstev za odpravo posledic naravne nesreče na navedeni stanovanjski stavbi, ker obnove ne bo izvedel. K svoji izjavi je pripisal še, da objekta ne bo obnovil, ker nima denarja in je v zelo slabem finančnem stanju. Iz tega gre razumeti, da je pobudnik sklepal, da bi moral najprej sam obnoviti objekt z lastnimi sredstvi in nato zahtevati vračilo. Ker se je pobudnik v izjavi opredelil, da se ne vključuje v postopek, s tem po mnenju MOP ni bila uveljavljena možnost do pridobitve sredstev iz državnega proračuna.

Varuh je MOP pojasnil, da je takšna vloga v skladu s prvim odstavkom 67. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) nepopolna in nerazumljiva in je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Poleg tega je ugotovil, da MOP ni odgovoril na Varuhovo poizvedbo, ali je bil pobudnik obveščen o odločitvi MOP in zakaj ni prejel odgovora ali odločbe. Na podlagi tega je Varuh sklepal, da odločba pobudniku na podlagi 45. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN) kljub predloženi vlogi ni bila izdana, posledično je Varuh MOP pozval k takojšnji odpravi nezakonitega stanja.

Varuh meni, da je pobudnik obkrožil možnost, ki je bila po njegovem razumevanju edina smiselna, hkrati je poleg izbrane opcije dopisal obrazložitev, iz katere jasno izhajata tako njegova volja kot namen namenske porabe denarja za obnovo (kar seveda zaradi lastnega slabega finančnega stanja ni mogoče, dokler mu niso dodeljena sredstva). Ob tem pobudnik ne bi imel motiva, da bi vrnil izpolnjeno dokumentacijo, vključno z obveznimi prilogami, če želje po obnovi ne bi imel. Ne glede na navedeno ZOPNN nudi izplačevalcu sredstev zadostno pravno varstvo v primeru potencialne nenamenske porabe sredstev. **Varuh meni, da takšna oblika podajanja soglasja oškodovanca (upravičenca) ni primerna,** saj bi, če upravičenec ne želi uveljavljati pravice do sredstev, zadoščala njegova neodzivnost. Možnost, da se v izjavi opredeli, da pravice do sredstev ne bo uveljavljal, pa ustvarja nepotrebno birokratsko zmedo za prava nevesče potencialne upravičence. Takšna oblika izjave, takšno tolmačenje ministrstva podane izjave v povezavi z neizdano odločbo in pomanjkanje pravočasnega odgovora pobudniku po Varuhovem mnenju pomeni kršitev načela dobrega upravljanja. Glede na navedeno je Varuh MOP pozval, naj popravi izjavo, kar je bilo tudi izvedeno. Varuh po navedbi MOP, da postopek v primeru pobudnika še ni bil uveden, meni, da je takšno ravnanje MOP povsem neprimerno, saj je bil postopek po Varuhovem mnenju uveden že z 14. 10. 2014 na podlagi 2. člena ZOPNN v povezavi z od 125. do 129. členom ZUP.

MOP je odgovorno za obveščanje, predvsem pa za odločanje o pravicah in obveznostih upravičencev. To svojo dolžnost je kršilo, saj ni začelo upravnega postopka, ni odločilo o vlogi upravičenca, niti ga ni obvestilo o prejemu vloge vse do 9. 11. 2017, ko je bilo pobudniku šele po Varuhovem posredovanju znova poslano obvestilo o predložitvi dokumentacije. **S tem je MOP kršilo zakonitost ter načelo pravičnosti in dobrega upravljanja.** Varuh je MOP pozval, naj dosledno upošteva Varuhovo mnenje in ga seznanil s predvidenimi aktivnostmi glede odprave kršitev tako pri pobudniku kot pri

Varuh je v ravnanju Ministrstva za okolje in prostor za povrnitev poplavne škode v letu 2014 prepoznal kršitev Zakona o splošnem upravnem postopku, načel pravičnosti in dobrega upravljanja.



drugih potencialnih upravičencih, pri katerih je MOP ravnal enako. Pobudo smo šteli za utemeljeno. **5.4-16/2017**

Primer:

#### **Varuhova zavrnitev prošnje za vpogled v spis na podlagi 10. člena Zakona o odvetništvu**

Varuh je obravnaval zadevo, v okviru katere se je nanj obrnil pooblaščenec pobudnice in na podlagi 10. člena Zakona o odvetništvu (ZOdv) zaprosil za vpogled in kopiranje Varuhovega spisa v navedeni zadevi.

Varuh prošnji pooblaščenca na podlagi drugega odstavka 10. člena ZOdv ni ugodil, svojo odločitev pa smo utemeljili z naslednjo obrazložitvijo. **Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v prvem odstavku 8. člena določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. To zavezuje Varuha v razmerju do vseh, ki so vključeni v postopke ugotavljanja kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.**

Varuh podatkov, ki jih je dobil od posameznega državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilca javnega pooblastila, ne sme posredovati pobudniku, ki zatrjuje kršitev svojih pravic, temveč mora zbrane podatke skrbno proučiti in na tej podlagi ugotoviti morebitno kršitev pravic. Če načelo zaupnosti postopka ne bi bilo razumljeno tako, bi nas oblastni organi seznanjali le z že sprejetimi odločitvami (sklepi, odločbami) in bi morebitne kršitve lahko ugotavljali le naknadno. Takšno delovanje bi okrnilo vsebino Varuhovega delovanja. Smiselno enako tudi Varuh oblastnim organom ne pošlje vseh podatkov, ki mu jih zaupajo pobudniki, temveč le tiste, za katere meni, da njihovo razkritje ne krši načela zaupnosti.

Zaradi navedenih razlogov je Varuh zavrnil prošnjo pooblaščenca. Ne glede na navedeno smo skladno z načelom dobrega upravljanja in v korist pobudnice njenemu pooblaščenca poslali fizične kopije dopisov in dokumentacije, ki nam jih je pobudnica predhodno sama izročila v zadevi. **5.4-7/2017**


Primer:

#### **Ministrstvo za okolje in prostor ni odgovorilo pobudnici**


Na Varuha se je obrnila pobudnica v zvezi z domnevnimi nezakonitostmi pri spreminjanju prostorskega akta v občini Selnica ob Dravi. Iz pobudnične vloge je med drugim izhajalo, da se je v zadevi z dopisom z dne 28. 7. 2016 obrnila na Inšpektorat za javni sektor (IJS) in Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK). IJS je z dopisom z dne 17. 8. 2016 zadevo odstopil v pristojno reševanje Ministrstvu za okolje in prostor (MOP) z zaprosilom za odgovor pobudnici v primernem času. Enako je od MOP terjala tudi KPK. **Ker pobudnica v skoraj treh mesecih odgovora MOP ni prejela, ga je k temu pozvala z elektronsko vlogo z dne 15. 11. 2016. MOP se tudi na ta poziv ni odzvalo.**

Varuh je MOP z dopisom z dne 28. 12. 2016 zaprosil, naj poda pobudnici v zadevi pričakovani odgovor, kar je MOP tudi storilo.

Varuh ravnanje MOP ocenjuje za nesprejemljivo. Najmanj, kar lahko vsak posameznik pričakuje od organa javnega sektorja, je korekten odgovor, pridobljen v razumnem roku. To je skladno s predpisi in načeli dobrega upravljanja, to stranke upravičeno pričakujejo od organov javnega sektorja, to zahteva tudi Varuh, saj le takšno ravnanje vodi do dobre uprave. Ker je MOP odgovor v konkretnem primeru podalo šele po Varuhovem posredovanju, smo šteli, da je bilo s tem kršeno načelo dobrega upravljanja. Pobuda je bila utemeljena. **5.4-12/2016**



Načelo zaupanja zavezuje Varuha tako v razmerju do pobudnikov kot do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, katerih kršitve Varuh ugotavlja.



Varuh je obravnaval več primerov, v katerih Ministrstvo za okolje in prostor pobudnikom ni odgovorilo v predpisanem roku. Ugotovili smo kršitve načela dobrega upravljanja.

Primer:

### **Neppravilna izključitev odgovornosti občine kot koncedenta za nastalo škodo na objektu po obnovi lokalne ceste**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki nas je seznanila, da je na njeni nepremičnini, ki leži ob občinski cesti v občini Šoštanj (občina), po obnovi občinske ceste nastala škoda. Pobudnica je skušala z občino doseči soglasje o sanaciji škode, pri čemer ni bila uspešna. Varuh je na občino naslovil poizvedbo glede njene obrazložitve dejanskega stanja. Občina je Varuhu odgovorila in predložila relevantno dokumentacijo.

Varuh je po pridobitvi obeh stališč na podlagi četrtega odstavka 9. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) in njihovi proučitvi na občino naslovil lastno mnenje glede dejanskega stanja in pravne interpretacije Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Občino smo seznanili, da bo za vsebinsko presojo ob nezmožnosti zunajsodne rešitve spora pristojno sodišče. Občini je pojasnil, da se ne strinja z relevantnostjo njenega argumenta o nepoškodovanosti drugih objektov v bližini ceste, na podlagi česar občina sklepa, da poškodbe na nepremičnini pobudnice niso nastale zaradi obnovitvenih del. Iz predložene dokumentacije namreč ni razvidno, da bi bila opravljena kakršna koli strokovna primerjava drugih primerljivih objektov z nepremičnino pobudnice z izjemo pavšalne navedbe razlike v odmaknjenosti od trase cestišča. **V celotnem postopku ureditve navedene problematike med pobudnico in občino sta bili izdelani dve izvedenski mnenji.** Izdelavo enega izvedenskega mnenja je naročila pobudnica, drugega pa občina. **Varuh je po proučitvi obeh mnenj opazil pomembno kvalitativno razliko med obema v prid pobudnice.**

Po proučitvi dokumentacije je Varuh sklenil, da je izvedensko mnenje pobudnice verodostojnejše od izvedenskega mnenja občine, zato meni in sklepa, da so poškodbe na objektu nastale predvsem ali izključno zaradi izvedenih gradbenih del na lokalni cesti pred hišo pobudnice. Glede ureditve odvajanja meteornih voda na nepremičnini pobudnice je Varuh obe strani pozval k ponovnemu poskusu zunajsodne rešitve spora, v nasprotnem primeru je na voljo le še sodna pot.

Občina je Varuha v odgovoru seznanila tudi s 44. in 46. členom koncesijske pogodbe, sklenjene med občino kot koncedentom in izvajalcem gradbenih del kot koncesionarjem. V 44. členu koncesijske pogodbe je urejena odgovornost koncesionarja za ravnanje zaposlenih, 46. člen pa opredeljuje odgovornost koncedenta za ravnanje koncesionarja, in sicer tako, da koncedent ne odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javne službe koncesionar povzroči uporabnikom ali drugim osebam. Občina pravno podlago za možnost takšne oblike odgovornosti vidi v 53. členu Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ki določa, da koncedent subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo koncesionar pri opravljanju koncesionirane javne službe povzroči uporabnikom ali drugim osebam, če s koncesijsko pogodbo ni dogovorjena drugačna odgovornost.

### **Varuh meni, da je takšno tolmačenje 53. člena ZGJS občine povsem napačno, saj 53. člen ZGJS koncedentu ne omogoča izključitve lastne odškodninske odgovornosti.**

Namen te zakonske določbe je le prepustiti koncedentu in koncesionarju možnost preoblikovanja odškodninske odgovornosti (npr. iz subsidiarne v solidarno odgovornost), ne pa gola izključitev odgovornosti ene ali druge stranke, čemur pritrjuje tudi sodna praksa. Iz sodne prakse gre smiselno povzeti, da je s koncesijsko pogodbo določeno predvsem medsebojno (pogodbeno) razmerje med koncedentom in koncesionarjem. Z njo je določeno tudi medsebojno razmerje v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali neizvajanjem javne službe (šesta alineja prvega odstavka 39. člena ZGJS), s tem se ne more ali ne sme poslabšati položaj tretjih oseb, ki bi zaradi izvajanja javne službe lahko bile oškodovane, saj same niso pogodbene stranke. O tem sodba Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. I Cpg 316/2010 z dne 8. 7. 2010, sodba Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. II Cp 3207/2008 z dne 4. 3. 2009, sodba Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. I Cp 384/2010 z dne 20. 4. 2010, sodba Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. II Cp 224/2012 z dne 13. 6. 2012 in sklep Vrhovnega sodišča RS z opr. št. II Ips 19/2007 dne 8. 10. 2009.



Varuh je ugotovil, da je Občina Šoštanj z napačno razlago 53. člena Zakona o gospodarskih javnih službah sklenila koncesijsko pogodbo na način, da bi izključila svojo odškodninsko odgovornost za izvajanje storitev gospodarskih javnih služb.

Varuh je zato občino opozoril, da je določba iz koncesijske pogodbe, ki izključuje odgovornost koncedenta za škodo, ki jo koncesionar pri izvajanju gospodarske javne službe povzroči uporabnikom ali drugim, nična, saj nasprotuje prisilnim predpisom. Občino je pozval k upoštevanju Varuhovega mnenja in svetoval ponovni poskus zunajsodne rešitve spora. Če pa to ne bo mogoče, pri Varuhu ne vidimo druge možnosti kot sodno pot, kar je za obe strani dražja in dolgotrajnejša pot. Občina je sledila Varuhovemu mnenju ter skupaj s pobudniki in koncesionarjem sklicala sestanek glede rešitve problematike. Pobudo smo šteli za utemeljeno. **5.4-15/2017**

## 2.6.4 Davki

Varuh je uspel! Občina Šoštanj je sledila Varuhovemu mnenju in že izvaja aktivnosti za mirno rešitev nastale škode.



### Splošne ugotovitve

Pojem davki v podnaslovu tega poglavja se navezuje na okoliščine davčne obremenitve tistih, ki se štejejo ali so se šteli za davčne zavezance. Poleg tega v sklopu davkov problematiziramo sistem plačevanja, pobiranja oziroma izterjave prispevkov in drugih obveznih dajatev, katerih skrbnik in nadzornik je Finančna uprava RS (Furs) in ki z davki vred napolnjujejo proračun države, občin, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in posredno proračuna Evropske unije. **Večini t. i. davčnih pobud je skupno nasprotovanje in zato ugovarjanje naloženim davčnim obveznostim, naj gre za konkretne probleme ali za sistemske nepravilnosti.** Posamezni pobudniki so nam pisali zaradi dolgotrajnega, zakonsko preseženega roka za odločanje v pritožbenih postopkih, prejeli smo tudi pritožbe zoper ravnanje pristojnih organov v davčnih postopkih za umrle davčne zavezance, pisali so tudi nezadovoljni delavci migranti.



Varuh je v izraženih mnenjih, kritikah in predlogih na področju davkov in drugih dajatev ugotovil kršitve pravice do osebne varnosti in dostojanstva, zakonitosti in načel dobrega upravljanja.

Leta 2017 je Varuh na področju davkov obravnaval 60 primerov, njihova stopnja utemeljenosti je bila 12,6-odstotna. Primerjava s predhodnim letom ne terja posebnega komentarja, saj smo leta 2016 obravnavali 77 zadev, njihova utemeljenost pa je bila 15,9-odstotna.

**Sodelovanje s pristojnimi organi je pohvalno.** Večinoma komuniciramo pisno v dogovorjenih časovnih okvirih. Z generalno direktorico Fursa Jano Ahčin in glavno inšpektorico za delo Natašo Trček ter njunimi sodelavci smo o aktualni problematiki razpravljali in iskali rešitve na skupnem sestanku na sedežu Varuha, o problematiki neplačevanja prispevkov za socialno varnost smo govorili tudi z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak.

**Sprejeta zakonodaja.** Prepričani smo, da bo tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E), ki se je začel uporabljati 1. januarja 2018, prispeval k izboljšanju stanja na področju plačevanja plač in prispevkov za socialno varnost. Furs je namreč po novem poleg Inšpektorata RS za delo pristojen za uvedbo postopka o prekršku proti tistim delodajalcem, pri katerih v nadzoru ugotovi, da obračuna davčnega odtegljaja, na podlagi katerega opravijo tudi obračun prispevkov za socialno varnost, niso predložili, ker delavcem niso izplačali plač.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

**Priporočilo št. 38 (2016),** da Ministrstvo za finance (MF) uredi pravico do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) na način, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali v institucionalnem varstvu, in zavezanec zanje



Varuh pozitivno vrednoti ukrepe za izboljšanje stanja na področju plačevanja obveznih prispevkov za socialno varnost, ki sta jih pripravila Finančna uprava RS in Inšpektorat RS za delo.



plačuje stroške storitev, **je ostalo neuresničeno**. MF meni, da ureditev po Zakonu o dohodnini (ZDoh-2) ni diskriminatorna in nesorazmerna, zato zavrača uresničitev Varuhovih priporočil. Varuh vztraja pri zapisanem priporočilu, pri tem smo izhajali iz obravnavane problematike. **Sistem pavšalnosti je nepravilčen, ne temelji na dejanskih stroških preživljanja in izhaja le iz administrativne enostavnosti**. Možnost uveljavljanja olajšave za vzdrževane družinske člane zavezanca – starše ali posvojitelje le, če živijo v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu v socialnovarstvenem zavodu in če zavezanec zanje krije stroške namestitve, postavlja tovrstne zavezanca v neenak položaj z drugimi upravičenci do posebne olajšave. **Ključen pri uveljavljanju tovrstne olajšave je dejanski prispevek k preživljanju drugega, ne okoliščina, kje kdo živi, je prepričan Varuh**. Iz obrazloženega je jasno, da priporočilo ponavljamo s tem, da ga naslavljamo na Vlado RS.

**Priporočilo št. 39 (2016)**, s katerim je Varuh MF predlagal, naj pripravi tako spremembo Zakona o dohodnini (ZDoh-2), da se seznam dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katere prejemnik je otrok, star do 18 let oziroma 26 let, če se redno šola, **je zaradi nestrinjanja MF ostalo neuresničeno. Vztrajamo pri podanem priporočilu**. Po Varuhovem mnenju je ključno, da sprememba Zakona o davčnem postopku (ZdavP-2l) pomeni, da zdaj izračune dohodnine dobijo vsi. Pred tem jih tisti, ki so imeli prenizke dohodke, niso prejeli. **Ne glede na prepričljivo in razumljivo obrazložitev MF Varuh meni, da ni mogoče prezreti pomembne in premalo upoštevane okoliščine, da gre v obravnavanih primerih za družine, ki so izgubile družinskega člana**, so prizadete v materialnem in čustvenem smislu, zdaj pa bodo morale zato, ker morebiti otrok prejema pokojnino, vsako leto plačati še dohodnino, in to predvsem zato, ker tak prejemnik pokojnine ni upravičen do splošne olajšave, saj se ta ne prizna rezidentu, za katerega drug rezident uveljavlja posebno olajšavo za vzdrževanega družinskega člana. **Ker bo s tem prizadeta že tako ranljiva skupina – otroci, ki so izgubili enega ali oba starša in so prejemniki družinske pokojnine, terjamo odpravo nepravilnosti. Priporočilo ponavljamo**.

### Ugotovitve obravnavanih pobud

Tudi leta 2017 smo obravnavali pobude v zvezi s prekoračitvijo zakonskega roka za odločanje. Posebej izpostavljamo primer dolgotrajnega odločanja o ugovoru zoper informativni izračun dohodnine in primer dolgotrajnega odločanja v pritožbenem postopku. Opozarjamo na nujnost učinkovitega poteka vseh davčnih postopkov. **Davčna negotovost ima namreč velik pomen, saj lahko negativno vpliva na poslovanje poslovnih subjektov in onemogoča sprejemanje strateško razvojnih odločitev**.

Primer:

#### **Breme zamude v postopku odločanja o ugovoru zoper informativni izračun dohodnine nosi zavezanec**

Pobudnik je v pobudi, ki jo je naslovil na Varuha človekovih pravic RS (Varuh), navedel, da mu je delodajalec odpovedal delovno razmerje. Delovno in socialno sodišče je razsodilo, da je bila odpoved nezakonita in da ga mora delodajalec od dneva nezakonite odpovedi vključiti v socialno zavarovanje, obračunati in izplačati plače za to obdobje ter obračunati pripadajoče davke in prispevke za socialno varnost. Delodajalec zaradi nelikvidnosti plač ni izplačal, je pa predložil obračune davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja (REK-obrazce). Na tej podlagi je davčni organ pobudniku naložil doplačilo dohodnine za leto 2014 v višini 9.551,89 EUR. Pobudnik je zoper informativni izračun dohodnine dne 15. 6. 2015 vložil ugovor, o njem do vložitve pobude Varuhu aprila 2016 še ni bilo odločeno.

V zvezi z obravnavo pobude smo opravili poizvedbo pri Fursu. Ta je v odgovoru pojasnil, da je ključni pogoj za nastanek obveznosti obračuna in plačila prispevkov za socialno varnost lastnost zavarovane osebe in posamezno izplačilo oziroma

Ministrstvo za finance je zavrnilo uresničitev Varuhovega priporočila glede pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnih zavezancev (staršev in posvojiteljev).



**37. Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi ureditev pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) na način, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu, in zanje plačeval stroške storitev.**

Ministrstvo za finance je zaradi nestrinjanja zavrnilo uresničitev obeh Varuhovih priporočil v letu 2016 na področju davkov.



**38. Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi spremembo Zakona o dohodnini (ZDoh-2), da se seznam dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katere prejemnik je otrok, star do 18 let oziroma 26 let, če se redno šola.**

Dolgotrajnost odločanja na področju davkov smo ugotovili tudi pri obravnavani pobudi, v kateri je Ministrstvo za finance o pritožbi pobudnika odločalo več kot pol leta.



prejem dohodka, od katerega se plačujejo prispevki za socialno varnost. Obveznost obračuna in plačila prispevkov za zavarovance, zaposlene pri delodajalcu s sedežem v RS, je skladno s predpisi o prispevkih za socialno varnost vezana na dejansko izplačilo dohodka in je naložena delodajalcu. **V primeru pobudnika je bilo v postopku nadzora ugotovljeno, da plače niso bile izplačane in tako tudi ni nastala obveznost obračuna in plačila prispevkov za socialno varnost iz naslova naknadno vzpostavljenega delovnega razmerja.** Delodajalec je bil zato pozvan k umiku REK-obrazcev za neizplačane dohodke. Tako spremenjene podatke je nato davčni organ upošteval v postopku obravnave ugovora zoper informativni izračun dohodnine. Furs nas je v odgovoru seznanil še, da je odločba o odmeri dohodnine za leto 2014 v pripravi in bo pobudniku poslana v kratkem.

S pobudnikom smo se strinjali, da je bil postopek v zvezi z odmero dohodnine za leto 2014 predolg, saj je od izdaje informativnega izračuna do izdaje odločbe o njegovem ugovoru preteklo 13 mesecev, odločba pa je bila izdana šele po našem posredovanju. V skladu s 100. členom Zakona o davčnem postopku zavezancu **od preveč plačane dohodnine ali neupravičeno odmerjene in plačane dohodnine pripadajo obresti od 30. dneva po dnevu vročitve odločbe o odmeri dohodnine**, s katero je bilo prvič odločeno o davčni obveznosti iz naslova dohodnine. Znano nam je, da je bila odločba izdana konec junija 2016, sredstva pa so bila na pobudnikov račun nakazana 12. 8. 2016. Točen datum vročitve odločbe nam ni znan, zato domnevamo, da je bilo izplačilo izvedeno v 30 dneh. Glede na navedeno zakonsko ureditev **obresti pobudniku tako kljub predolgemu postopku ne pripadajo.**

Pobuda je bila utemeljena. Ravnanje Fursa v tem delu ni bilo v skladu z načelom dobrega upravljanja, s čimer smo Furs tudi seznanili. **5.5-21/2016**

Ker gre pri davkih in drugih obveznih dajatvah za področje, ki delno zajame vse prebivalstvo ter je zaradi tega tudi občutljivost do davčnih predpisov in posebej še davčnih obremenitev večja, ima tudi obveščanje o predpisih, navodilih in pojasnilih s tega delovnega področja večji pomen. Tega se je zavedal tudi zakonodajalec. **Pravica do obveščanja davčnih zavezancev** je namreč urejena v 13. členu Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) in v 7. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) v okviru temeljnega načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi. Na splošno velja, da nepoznavanje prava škoduje, po ZUP pa velja, da naloga upravnih organov, ki odločajo o upravnih (in davčnih) zadevah, ni samo izvajanje oblasti, ampak tudi zagotavljanje pomoči strankam na način, da učinkovito uveljavijo svoje pravice, ki izvirajo iz zakona ali drugih predpisov.

Primer:

#### **Zamujen rok za uveljavljanje olajšave zaradi pomanjkljive informacije davčnega organa**

Na Varuha se je obrnila pobudnica zaradi razočaranja, ki ga je doživela v zvezi z davčno obravnavo prejetega dohodka za enomesečno delo, ki ga je leta 2015 opravljala v Avstriji. Kot je izhajalo iz njenega dopisa, se je, preden je prejela informativni izračun dohodnine za leto 2015, osebno in po telefonu pozanimala na Finančnem uradu Murska Sobota glede prijave dohodka iz Avstrije. Pojasnjeno ji je bilo, da tega dohodka ne more prijaviti vnaprej, temveč mora počakati, da prejme informativni izračun in nato v ugovoru prijavi še dohodek iz Avstrije. Ni pa bila opozorjena, da lahko (le) sočasno uveljavlja olajšavo glede prevoznih stroškov in malice. Tako je bila posledično pri davčni odmeri skoraj ob ves težko prisluženi dohodek.

Varuh meni, da Finančna uprava RS (Furs) na svojem spletišču ustrezno skrbi za objavo vseh informacij, ki so pomembne za davčne zavezance. Ustrezna pojasnila bi morala biti brez dvoma zagotovljena tudi zavezancem, ki se na davčni organ obrnejo na druge načine, tj. po telefonu ali celo osebno. Tako smo Furs opozorili na pomembnost doslednega in celovitega obveščanja zavezancev skladno s 13. členom Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) in 7. členom Zakona o splošnem upravnem

postopku. Le tako je zavezancem, ki ravnajo skladno z dolžnostmi, ki jim jih nalaga davčno pravo, omogočeno tudi uveljavljanje pravic oziroma ugodnosti – to pa spada tudi v okvir načela dobrega upravljanja javne uprave. **Obravnavo pobude smo končali z mnenjem, da gre v konkretnem primeru za kršitev načela dobrega upravljanja.**

Furs se je odzval s pojasnili, da je vsestransko obveščanje zavezancev, strokovne in druge javnosti prednostni cilj davčnega organa, ter poudarkom, da obveščanju na področju obdavčitve dohodkov iz naslova dela v tujini in s tem povezanim uveljavljanjem stroškov namenjajo še posebno pozornost. Na ustrezne obrazce, vključno s prilogami za uveljavljanje stroškov, zavezance napotujejo predhodno in ob sprejetju davčne napovedi. Kljub temu se zaveda, da se v posamičnih primerih lahko zgodi, da obveščanje ni izvedeno v skladu z zgoraj navedenimi usmeritvami. Zato bodo na nujnost zagotavljanja doslednega in celovitega obveščanja zavezancev opozorili vse finančne urade. **5.5-2/2017**

Varuh spodbuja Finančno upravo RS, naj nadaljuje prakso vsestranskega obveščanja davčnih zavezancev, kar je skladno z načelom dobrega upravljanja in ima preventivni učinek.



Primer:

#### **Poziv za vložitev napovedi za odmero dohodnine od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem pokojnemu prejemniku**

Varuh je 30. 8. 2017 prejel pobudo staršev v zvezi s pozivom Fursa za vložitev napovedi za odmero dohodnine od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem, naslovljenega na njunega pokojnega sina. Furs je takoj, ko je prejel pismo staršev, nepravilnost preveril, staršem pa poslal opravičilo s pojasnilom o razlogih, zakaj se je napaka zgodila. Varuh je bil obveščen, da se je napaka zgodila pri prenosu posameznih podatkov v davčne evidence ne glede na številne vgrajene kontrolne mehanizme, v zvezi z navedenim primerom pa se izvaja tudi izredni notranji nadzor. Menimo, da se je Furs pravilno odzval v nastali situaciji, saj se je za nastalo napako hitro in iskreno opravičil in takoj opravil izredni notranji nadzor, da se podobne napake ne bi več zgodile. **5.5-26.2017**



Finančna uprava RS se je za storjeno napako opravičila, kar je pohvalno in bi moralo biti zgled drugim organom.

Primer:

#### **Postopki za umrle davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki ga je Furs šele z opominom pozval, naj poravnava dolg po umrlem bratu in se tako izogne izvršbi. O tem, da za pokojnim bratom, čigar zakoniti dedič je postal pobudnik, obstaja dolg za plačilo pokojninskega in invalidskega zavarovanja, pobudnik ni bil obveščen ne na zapuščinski razpravi niti kako drugače. **Pobudnik je bil šele tri leta po pravnomočnosti sklepa o dedovanju z opominom prvič obveščen o obstoju zapadlih obveznosti po zapustniku.**

Furs ga je z opominom obvestil, da je v skladu z 48. členom Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) kot dedič dolžan plačati zapustnikove dolgove do višine vrednosti podedovanega premoženja v sorazmerju s prejeto dediščino. Dedič mora obveznosti izpolniti v 30 dneh po pravnomočnosti sklepa, v nasprotnem primeru jo davčni organ prisilno izterja. Furs je dodal še, da Zakon o davčnem postopku ne predpisuje obveznosti izdaje opomina dolžniku o davčnem dolgu, so pa to vendarle storili, da bi se pobudnik lahko izognil izvršbi. Pojasnili so mu še, da se omenjeni postopek izvede le, če ima umrli davčni zavezanec dolg, večji od 80 EUR.

**Varuh je Furs povprašal, zakaj je bil pobudnik pozvan k plačilu zamudnih obresti, če Furs davčnega dolga ni prijavil v zapuščinski postopek in je bil pobudnik šele tri leta po pravnomočnosti sklepa o dedovanju z opominom prvič obveščen o obstoju zapadlih obveznosti po zapustniku.** Z omenjenim ravnanjem po Varuhovem mnenju pobudniku namreč ni bila dana možnost pravočasne poravnave dolga. Dodatno je zaprosil še za pojasnilo, katera pravna sredstva po razlagi Fursa ostanejo na voljo dediču, če terjatev iz naslova davčnega dolga zapustnika ni bila prijavljena v zapuščinski postopek. Menil je, da so dediči zaradi neobveščenosti postavljeni

v položaj, da se ne morejo več odločiti, ali bodo dediščino, ki je obremenjena z dolgom, sprejeli ali se ji bodo morebiti odpovedali.

**Na podlagi več Varuhovih posredovanj je bil primer za pobudnika ugodno rešen**, po tem ko je bil Furs seznanjen z mnenjem Ministrstva za finance, da kadar zavezanec za davek zaradi razlogov, za katere je odgovorna država, ni pravilno in pravočasno izpolnil svojih obveznosti, ta ne sme trpeti posledic zamude. Preveč zaračunane obresti bo Furs tako pobudniku vrnil.

**Obraavnavana pobuda je Furs še spodbudila, da je pristopil k celoviti prenovi ravnanja finančnih uradov v postopkih za umrle davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR.** Za usklajeno delovanje vseh finančnih uradov se je leta 2016 začelo poenotenje delovnih postopkov na tem področju. Pred tem so finančni uradi glede obveščanja dedičev ravnali različno. S sprejetjem Pojasnil v zvezi s postopki za umrle davčne zavezance z dolgom nad 80 evrov (pojasnila) so zdaj ti postopki poenostavljeni in poenoteni, dediče pa naj bi Furs že prej, praviloma v okviru zapuščinskega postopka, obvestila o višini davčne obveznosti po zapustniku. O dolgu zapustnika bo dediče pred morebitnim postopkom davčne izvršbe o stanju dolga obvestila še vsaj dvakrat (poleg že omenjene prijave terjatve v zapuščinskem postopku), in sicer z obvestilom dediču in če ne bo dolg poplačan, tudi z opominom pred davčno izvršbo.

V zvezi s potekajočimi postopki, ki so se začeli pred sprejetjem pojasnil, terjatev pa ni bila prijavljena že v okviru zapuščinskega postopka, je Furs opozorila, da se lahko dolg na dediče prenese tudi po tem, ko Furs že prejme pravnomočni sklep o dedovanju, iz katerega je razvidno, kdo so dediči in kakšni so njihovi dedni deleži. Kot problematično je ocenila, da sodišča pošiljajo omenjene sklepe o dedovanju davčnemu organu navadno, po pošti in paketno in jih tako zavezanci oziroma dediči lahko prejmejo tudi nekaj tednov po tem, ko je sklep že postal pravnomočen. S tem lahko tudi dedičem že poteče rok za prostovoljno plačilo oziroma ta dva trenutka sovpadeta.

Omenjeno neskladje je bilo delno sanirano z novelo Zakona o davčnem postopku (48. člen ZDavP-2J), s katero se je podaljšal rok za prostovoljno plačilo obveznosti dedičev (s 30 na 60 dni) po datumu pravnomočnosti sklepa o dedovanju. Poleg tega v času od smrti davčnega zavezanca do datuma dospelosti obveznosti ne tečejo več obresti po medbančni obrestni meri za ročnost 12 mesecev, ki je veljala na dan zapustnikove smrti.

**Da bi bila komunikacija z dediči čim hitrejša, je Furs na Ministrstvo za finance naslovil predlog, da se Ministrstvu za pravosodje predstavi predlog elektronskega vročanja sklepov o dedovanju.** Vrhovno sodišče RS je Fursu prek Ministrstva za pravosodje odgovorilo, da naj bi bilo v fazi prenove in uvajanja aplikacij tudi e-vročanje, vendar je prednostno usmerjeno na tista pravna področja, na katerih to omogoča večje prihranke oziroma niso potrebne obsežnejše nadgradnje aplikacije. Aplikacija, v kateri se vodijo zapuščinske zadeve, naj bi bila predvidena v načrtu temeljite prenove v okviru projekta EU 2020, vključevala pa naj bi tudi elektronsko vročanje. **Ali bi bila v vmesnem času možna začasna rešitev, se pristojni organi še usklajujejo.**

Furs je izrazil še željo, da bi ga sodišča obveščala o potekajočih zapuščinskih postopkih, saj morajo zdaj sami spremljati razpisane zapuščinske obravnave. Varuh je menil, da se Furs zaveda problematike odgovornosti pravnih naslednikov v davčnih postopkih, in je pozdravil njihova prizadevanja. **5.5-41/2016**



Z Varuhovim posredovanjem je bil primer za pobudnika ugodno rešen. Na podlagi tega je Furs začel celovito prenovu ravnanja za davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR.



Od 13. avgusta 2017 se uporablja Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb-1), ki je bil sprejet tudi na podlagi Varuhovih ugotovitev in predlogov. Za primere, kadar posamezniki po prejšnji ureditvi niso imeli možnosti prijave zakonskega prebivališča, saj za to niso izpolnjevali pogojev, ZPPreb-1 uvaja rešitev, in sicer prijavo na naslov občine, na območju katere posameznik stalno prebiva. Tako bo omogočeno uresničevanje s prebivališčem povezanih pravic (predvsem do socialne varnosti in zdravstvenega zavarovanja).

## 2.6.5 Upravni postopki



### Splošne ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil

V tem sklopu letnega poročila pišemo o tistih pobudah, ki so se kakor koli nanašale na **nepravilnosti pri poteku upravnega postopka**. Ključen je torej poudarek, da gre za obravnavo procesnih napak, konkretnih ali sistemskih, o vsebini upravnih zadev pa pišemo ločeno po posameznih problemskih področjih dela. Ob tem se zavedamo, da mestoma stroga ločitev niti ni mogoča in so zato posamezne pobude, ki odpirajo tudi vprašanja nepravilnosti v postopku, obravnavane v drugih delih poročila. Zaradi omenjenega **priporočamo povezano branje poročila**.

Leta 2017 smo obravnavali 88 pobud, stopnja utemeljenosti je bila 19,7-odstotna. Navedeno je nekoliko manj kot leta 2016, ko smo obravnavali 96 pobud in evidentirali njihovo 22,2-odstotno utemeljenost. **Pogled v preteklost pokaže, da je bila stopnja utemeljenosti na področju upravnih postopkov vedno precej visoka, od leta 2014 se giblje blizu 20 %.**

**Ključne teme, ki smo jih proučevali**, so bile prijava stalnega prebivališča, dolgotrajnost odločanja, inšpekcijski nadzor in druge. Na področju upravnih zadev leta 2016 nismo podali posebnega priporočila. Vendar so se priporočila, podana na drugih področjih, posredno dotikala tudi upravnih postopkov. Tako na primer priporočilo št. 43 (2016), naj Vlada RS merila za opredelitev prednostnih nalog za delo inšpekcijskih služb določi v predpisu, priporočilo št. 51 (2016), naj Vlada RS zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih mehanizmih potekali v razumnih rokih, Varuhova napotek in predlog na str. 277 (2016), naj inšpekcija prijavitelja skladno z 18. členom Uredbe o upravnem poslovanju seznanji s prejetjem prijave, saj takšno ravnanje pomeni dobro upravljanje inšpekcije. V zvezi z dolgimi roki odločanja izpostavljam priporočilo št. 62 (2016), ki se nanaša na program odprave zaostankov Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v zvezi z odločanjem v pritožbenih postopkih o vseh socialnovarstvenih postopkih.

**Pri obravnavi pobud in vprašanj na področju upravnih postopkov ugotavljamo predvsem kršitve zakonitosti, ustavnega načela o socialni in pravni državi, enakega varstva pravic in načela dobrega upravljanja.**

**Sodelovanje s pristojnimi organi.** Na sedežu Varuha smo se srečali z ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem. Razpravljali smo tudi o aktualnih odprtih vprašanjih, predvsem o izvajanju Zakona o splošnem upravnem postopku pri posameznih nosilcih javnih pooblastil (zavodi).

### Ugotovitve obravnavanih pobud

Primer:

#### **Nedopustni zaostanki pri reševanju pritožbenih postopkov na MDDSZ**

Na Varuha se je obrnilo že več pobudnikov zaradi dolgotrajnega odločanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o njihovih pritožbah zoper odločbe na socialnem področju. Varuh je skladno s svojimi zakonskimi pooblastili opravil poizvedbo pri MDDSZ o razlogih za domnevno dolgotrajno reševanje omenjenih pritožbenih postopkov.

MDDSZ je v svojem odgovoru pojasnilo, da je reševanje velikega števila pritožb izjemno zahtevno delo. Merilo za določanje prednosti reševanja pritožb zoper denarno socialno pomoč in varstveni dodatek izhaja iz namena pravic. Druge pritožbe se rešujejo po vrstnem redu prispetja na ministrstvo kot pritožbeni organ. Obrazložilo je, da vse omenjene pritožbe rešujejo v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP), vendar je zaradi kadrovskega razlogov in velikega priliva novih pritožb zelo težko

**39.**  
**Vlada RS naj vsem inšpekcijskim službam zagotovi ustrezne pogoje za delo, tako materialna kot finančna sredstva, ki bodo omogočala tudi kadrovsko okrepitev in učinkovito delo inšpekcijskih služb.**



**40.**  
**Za učinkovit potek upravnih postopkov Varuh priporoča spremembo prvega in tretjega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, in sicer tako, da bodo organi druge stopnje zavezani meritorno odločiti v zadevah, ne pa, da imajo možnost o tem odločati samostojno, kar v praksi pomeni, da v večini primerov le odpravijo odločbo organa prve stopnje in mu zadevo vrnejo v ponovni postopek.**





Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti že več let krši Zakon o splošnem upravnem postopku, saj o pritožbah ne odloča v zakonskem roku. To je nedopustno in neopravičljivo!

odločati v predlaganem roku dveh mesecev. Za poenostavitev socialne zakonodaje, razbremenitve centrov za socialno delo in posledično odprave zaostankov so zato na MDDSZ začeli tudi projekt reorganizacije centrov za socialno delo.

Varuh je upošteval pojasnila MDDSZ, vendar šteje pobude pobudnikov kot utemeljene, saj MDDSZ pri odločanju o pritožbah ne sledi dvomesečnemu instruksijskemu roku, ki ga določa ZUP. Varuh zato že več let opozarja MDDSZ na nedopustne zaostanke pri reševanju pritožb, ki rušijo zaupanje v pravno in socialno državo. MDDSZ z dolgotrajnim odločanjem tudi krši pravico do enakega varstva pravic, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave RS, in načelo socialne in pravne države iz 2. člena Ustave RS. Varuh si zato že dalj časa prizadeva za reševanje zadev brez zaostankov in v zakonskih rokih, na problematiko dolgotrajnih postopkov pa opozarja tudi v svojih letnih poročilih in vsakoletnih srečanjih s pristojnimi ministri. **5.7-6/2017**

Primer:

### **Nesprejemljivo stanje postopkov na Inšpekciji za energetiko in rudarstvo**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, katere pobudo je Varuh obravnaval **že leta 2013**. Pobudnica je takrat zatrjevala nepravilnosti pri vodenju in dolgotrajnost več inšpekcijskih postopkov Inšpekcije za energetiko in rudarstvo (inšpekcija) zoper določenega inšpekcijskega zavezanca. Takrat je Varuh ugotovil, da so bili pobudnični očitki utemeljeni, zaradi česar so bile zadeve na inšpekciji dodeljene drugemu rudarskemu inšpektorju, ki naj bi nadaljeval in dokončal obravnavane inšpekcijske postopke. **Leta 2017 se je pobudnica znova obrnila na Varuha**, saj naj bi inšpekcijski postopki, v katerih ima priznan status stranskega udeleženca, znova zastali in od leta 2015 v njih rudarski inšpektor, ki zdaj obravnava zadeve, ni opravil nobenega dejanja več. Varuh je pobudničine navedbe znova preveril pri Inšpekciji za energetiko in rudarstvo.

Odgovorila nam je direktorica inšpekcije in pojasnila, da zoper omenjenega inšpekcijskega zavezanca poteka več inšpekcijskih postopkov. Povzela je kronološki potek teh postopkov. Iz povzetka izhaja, da je bilo v večini inšpekcijskih postopkov zadnje dejanje inšpektorja izvedeno leta 2014, v enem postopku pa leta 2015. Dodala je, da bo zaradi dosedanjega nepravočasnega ukrepanja rudarskih inšpektorjev obravnavane inšpekcijske postopke prevzela sama in postopke izvedla v najkrajšem možnem času. Proti rudarskemu inšpektorju, ki eno leto in pol ni opravil nobenega dejanja, pa so na inšpektoratu uvedli ustrezen delovnopravni postopek.

Na podlagi pojasnil direktorice inšpekcije ugotavljamo, da so navedbe pobudnice tudi tokrat potrjene, zato njeno pobudo štejemo kot utemeljeno. Nadaljevanje inšpekcijskih postopkov bomo, čeprav je njihovo obravnavo prevzela direktorica inšpekcije, čez čas znova preverili. **5.7-19/2017**

Primer:

### **Odstop zadeve ene inšpekcije drugi in nazaj**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je navedel, da se v zvezi z zatrjevanimi nezakonitimi posegi na zemljišču v Dravljah že več let obrača na inšpekcijske organe, nihče pa ne ukrepa oziroma si njegove vloge samo odstopajo drug drugemu v pristojno reševanje.

Varuh je opravil več poizvedb in na podlagi odgovorov organov in dokumentacije, ki jo je predložil tudi pobudnik, ugotovil naslednje. Inšpektorat Mestne občine Ljubljana (MOL) je pobudnikovo prijavo že februarja 2009 odstopil v pristojno reševanje Gradbeni inšpekciji, ki deluje v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor (IRSOP), ta pa je nato junija 2013 zadevo odstopila v pristojno reševanje Inšpektoratu MOL. Ta je oktobra 2016 zadevo odstopil v pristojno reševanje Oddelku za gospodarske



Varuh opozarja, da sta tako glavni inšpektor za posamezno področje kot vodja posamezne inšpekcije odgovorna za kontinuirano vodenje inšpekcijskega postopka in za njegovo končanje v razumnem roku.

dejavnosti in promet Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (MU MOL). Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet MU MOL je januarja 2017 zadevo odstopil v pristojno reševanje Inšpektoratu MOL. Inšpektorat MOL je junija 2017 zadevo znova odstopil v pristojno reševanje Gradbeni inšpekciji.

Na podlagi navedene korespondence je Varuhu ugotovil, da sta si IRSOP in Inšpektorat MOL prijave pobudnika večkrat odstopala v pristojno reševanje drug drugemu. V odgovorih na Varuhove poizvedbe pa sta se oba izrekla za nepristojna za obravnavo teh prijav. Varuh je zato obema organoma predlagal, naj nemudoma ukrepata v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku, ki se nanašajo na spor o pristojnosti, in ga seznanita z aktivnostmi.

Inšpektorat MOL je pojasnil, da je v predmetni zadevi glede pritožb v zvezi z gradnjo po projektu iz leta 1977 Mestna občina Ljubljana leta 2006 ustanovila komisijo, ki je takrat pregledala vse kareje iz projekta. Poleg tega so bile izvedene izmere širine cestišč pri objektih, pri čemer je bilo ugotovljeno, da cestišče ni nikjer ožje od 3 m, niti niso bile izkazane druge nepravilnosti, zaradi katerih bi bile potrebne spremembe zunanje ureditve kareja. Dodali so še, da so tudi po tem vse prejete prijave preverili, ampak pri tem niso ugotovili nepravilnosti s svojega področja dela, zato postopka niso uvedli.

IRSOP pa je v odgovoru pojasnil, da so se s tem v zvezi oktobra 2017 tudi sestali z vodstvom Inšpektorata MOL in skupaj proučili dejstva in morebitne možnosti ukrepanja v konkretnem primeru. **Navedli so, da menijo, da ne gre za negativni kompetenčni spor glede pristojnosti, saj ni jasne opredelitve dejanskega stanja, brez katere ni mogoča vsebinska opredelitev upravne zadeve.** Med Inšpektoratom MOL in IRSOP so pristojnosti jasne in opredeljene s predpisi. Za Gradbeno inšpekcijo sta to Zakon o graditvi objektov in Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje. Pojasnili so tudi, da iz pobudnikove prijave ni dovolj razvidno, kaj natančno je predmet prijave, zato mu je Gradbena inšpekcija večkrat pojasnila, da iz njegovih dopisov ni razvidno, da bi šlo za gradnjo objektov v smislu Zakona o graditvi objektov. Okoliščine, kot jih v prijavi navaja pobudnik, in sicer zunanja ureditev predvsem javnih površin in uporaba javnih površin za zasebna parkirišča ali nasade drevja in grmovnic pa ne morejo biti predmet nadzora Gradbene inšpekcije, saj se tovrstna dela lahko izvajajo brez gradbenega dovoljenja. To določa omenjena Uredba, ki kot vzdrževalna dela določa dela v zvezi z zunanjo ureditvijo objekta, med katera med drugim spada izvedba del za ureditev dvorišča in vrta, vključno z asfaltiranjem in podobnim utrjevanjem dvorišča, tudi za parkiranje, vključno z dovozi oziroma dostopi in drugo opremo, npr. zapornice, terase na zemljišču, izvedba klančin, dostopov in drugih zunanjih grajenih ureditev za dostop in neovirano rabo objekta.

Pobudniku smo tako lahko le pojasnili, da sta oba navedena organa na podlagi našega posredovanja njegovo vlogo znova proučila in se na to temo tudi sestala, vendar možnosti inšpekcijskega posredovanja niso bile izkazane. Pri tem je treba upoštevati tudi načela inšpekcijskega nadzora. Ta se vodi vedno v javnem interesu, prijava posameznika je tako vedno le pobuda ali naznanitev kršitve. Varuh tudi nima pristojnosti, da bi lahko kateremu koli inšpekcijskemu organu naložil, da v konkretni zadevi uvede inšpekcijski postopek.

Pobudo kljub temu štejemo za utemeljeno, saj menimo, da bi lahko oba inšpekcijska organa pobudniku že takoj poslala ustrezna pojasnila o tem, da uvedba inšpekcijskega postopka v konkretnem primeru ni mogoča, namesto da sta si njegovo prijavo več let odstopala v pristojno reševanje drug drugemu. **5.7-21/2017**

Inšpektorat Mestne občine Ljubljane in Gradbena inšpekcija Inšpektorata RS za okolje in prostor sta pobudnika nekaj let zavajala, nato pa se je na koncu izkazalo, da zadeva sploh ne spada v okvir inšpekcijskega nadzora.



Primer:

### **Neučinkovito obveščanje o spremembi predpisov pomeni kršitev načela dobrega upravljanja**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je leta 2008 pridobil Potrdilo o pridobitvi znanja iz fitomedicine za izvajalce ukrepov (izkaznica) z zaznamkom Velja trajno. Leta 2016 pa so mu prodajalci fitofarmaceutskih sredstev zavrnilo izkaznico, saj se skladno z leta 2012 spremenjenim Zakonom o fitofarmaceutskih sredstvih navedena izkaznica šteje za veljavno le za pet let. Veljavnost izkaznice se podaljša, če se imetnik izkaznice v zadnjem letu pred potekom njene veljavnosti udeleži nadaljnjega usposabljanja, v nasprotnem primeru mora znova opravljati osnovno usposabljanje, za katero mora kriti tudi temu primerno višje stroške. Pobudnik je spremembo veljavnosti izkaznice štel za krivično, enako tudi nepravočasno obveščeno o tem.

Varuh je zadevo vzel v obravnavo in ugotovil, da se pobudnik zakonsko predpisanemu podaljšanju izkaznice in s tem ponovnemu opravljanju osnovnega izobraževanja in izpita ne bi mogel izogniti. Menili pa smo, da bi morale Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ob takšnih spremembah predpisov, ki vplivajo na pravice, ki jih posamezniki štejejo za že pridobljene, **skladno z načelom dobrega upravljanja nameniti (še) večjo pozornost učinkovitemu obveščanju posameznikov o spremembah**, da bi preprečili nejevoljo posameznikov in ne nazadnje, kot je izhajalo iz pobude, celo nezakonite prakse v prometu s fitofarmaceutskimi sredstvi. Po pojasnilih Uprave RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (UVHVVR) je pristojno ministrstvo v ta namen vse izvajalce usposabljanja, ki so bili imenovani za izvajanje usposabljanja za ravnanje s fitofarmaceutskimi sredstvi, pozvalo, naj vse imetnike izkaznice obvestijo o spremembi predpisov s področja Zakona o fitofarmaceutskih sredstvih, samo pa je javnost o spremembah predpisov obvestilo na krajevno običajen način oziroma na spletišču ministrstva. V obravnavanem primeru je izvajalec usposabljanja, pri katerem se je pobudnik leta 2008 udeležil osnovnega izobraževanja in pridobil izkaznico, pobudnika leta 2013 povabil na obnovitveno usposabljanje in mu obvestilo poslal na stari naslov, saj o spremembi pobudnikovih osebnih podatkov ni bil obveščen.

Varuh se najprej ni mogel izogniti poudarku, da je Pravilnik o strokovnem usposabljanju in preverjanju znanja iz fitomedicine (Uradni list RS, št. 92/2006), ki je v času osnovnega usposabljanja izdanim potrdilom podelil trajno veljavnost, **jasen glede dolžnosti imetnikov takšne izkaznice, tj. da pri svojem delu ravnajo v skladu z načeli dobre kmetijske prakse in pravilne uporabe fitofarmaceutskih sredstev, se v ta namen usposabljujejo in izpopolnjujejo oziroma seznanjajo z novostmi**. Na to smo pobudnika tudi opozorili. Kljub temu drži, da nekateri posamezniki niso bili seznanjeni s spremembo veljavnosti izkaznice, ki so jo pridobili, in po Varuhovem mnenju takšne spremembe tudi upravičeno niso pričakovali. Tako smo v mnenju, poslanem UVHVVR, izpostavili še, da je glede na to lažje razumeti, zakaj izvajalcu usposabljanja posamezniki niso sporočali morebitnih sprememb osebnih podatkov po tem, ko so že imeli potrdilo s trajno veljavnostjo. Še toliko bolj pa ob upoštevanju, da je bilo po pobudnikovih navedbah mogoče pri nekaterih prodajalcih do pred kratkim še vedno kupovati fitofarmaceutska sredstva z izkaznico, ki ni več veljavna.

UVHVVR je v zadnjem odgovoru, poslanem decembra 2016, zapisala, da je ministrstvo ob spremembi predpisov izvajalo tudi poostren nadzor prometa s fitofarmaceutskimi sredstvi, a se je žal v praksi res izkazalo, da se je promet s fitofarmaceutskimi sredstvi odvijal na način, ki ga predpisi ne dovoljujejo. Pritrdili so, da si bodo v prihodnje še dodatno prizadevali, da bo obveščanje posameznikov učinkovitejše. Pobudo smo tako z vidika spoštovanja načela dobrega upravljanja šteli za utemeljeno. **5.7-46/2016**

Primer:

### **Prepočasno ukrepanje v primeru množičnega pojava posteljnih stenic**

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je že v letu 2016 prejel pobudo stanovalcev nekdanjega hotela Lipa v Ljubljani zaradi nevdržnih higienskih razmer, tj. neobvladljive razmnožitve posteljnih stenic v stavbi. O tej problematiki smo že pisali tudi na naši spletni strani. Menili smo, da v navedenem primeru ni pravne podlage, ki bi terjala ukrepanje katere izmed inšpekcij, zato smo s problematiko seznanili Vlado RS in predlagali, naj jo prouči in v čim krajšem času uvede postopke za sprejetje ustrezne pravne podlage, ki bo v javnem interesu omogočala sprejetje ukrepov za zaščito pred posteljnimi stenicami.

Vlada RS nam je v odgovoru sporočila, da bo treba v zvezi z obravnavano problematiko pripraviti spremembe veljavnih predpisov, da bodo vsi stanovalci večstanovanjskih stavb zavezani k spoštovanju teh predpisov in da bo pristojni inšpekcijski organ lahko ukrepal v vsakem primeru nespoštovanja določb, neodvisno od tega, ali pojav stenic ogroža zdravje stanovalcev ali ne. Hkrati so opozorili, da se v večstanovanjskih stavbah ne pojavljajo samo stenice, ampak tudi druge žuželke in ščurki, zato bi bilo treba to problematiko urediti v enem sklopu in širše. Dodali so, da bi bilo smiselno urediti tudi problematiko slabih higienskih razmer v večstanovanjskih stavbah, ki se pojavljajo kot posledica gojenja golobov, večjega števila mačk, kopičenja raznih vrst odpadkov in preostalega. Navedli so še, da se priprave sprememb zakonodaje pripravljajo v sklopu normativnega programa Vlade RS za leto 2018.

**Na podlagi omenjena odgovora smo Vladi RS še enkrat predlagali, naj glede na razsežnost problematike čim prej pristopi k pripravi sprememb področne zakonodaje.** Gre namreč za pojav, ki lahko v kratkem času povzroči tudi večje posledice na življenje in zdravje ljudi in je zato lahko vsako odlaganje v prihodnost ključno.

Vlada RS nas je na podlagi našega ponovnega predloga obvestila, da gre za kompleksno zadevo, ki terja uskladitev med več resorji, zato je pričakovati, da sprememb zakonodaje ni mogoče pripraviti prej kot v prvi polovici leta 2018. Glede na to, da Varuh na to problematiko opozarja že od leta 2016 in se po navedbah pobudnikov težava pojavlja v čedalje več stavbah po Ljubljani, pričakujemo, da bo na tem področju v prvi polovici leta 2018 dejansko pripravljena ustrezna pravna podlaga, ki bo v javnem interesu omogočala sprejetje ukrepov za zaščito pred posteljnimi stenicami in drugimi, zgoraj naštetimi pojavi. Aktivnosti Vlade RS na tem področju bomo spremljali še naprej. Pobudo štejemo za utemeljeno. **5.7-67/2016**

Vlada RS se ne zaveda obsežnosti problematike stenic, saj napoveduje sprejetje pravne podlage za sprejetje ustreznih ukrepov šele v letu 2018, Varuh pa na to opozarja že od leta 2016.



Primer:

### **Pomanjkljiva obrazložitev Sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka**

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki nas je seznanil, da je gradbeni inšpektor izdal odločbo o ustavitvi rekonstrukcije obstoječega objekta in vzpostavitvi objekta v prejšnje stanje, plačati pa je moral tudi globo za storjeni prekršek. Sledil je izvršilni postopek s prisilitvijo z denarno kaznijo. S pritožbami zoper odločitev gradbenega inšpektorja pobudnik ni uspel. Gradbeni inšpektor je nato kljub temu s Sklepom ustavil izvršilni postopek, saj naj bi bila izpolnjena z odločbo naložena obveznost. Pobudnik temu nasprotuje in zanika, da je vzpostavil objekt v prejšnje stanje, v potrditev svojih navedb pa je Varuhu izročil obsežno dokumentacijo. Meni namreč, da se je inšpektor z ustavitvijo izvršilnega postopka hotel le izogniti odpravi sporne ureditvene odločbe v zadevi.

Varuh je na podlagi vpogleda v izročeno dokumentacijo ugotovil, da iz Sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka izhaja, da je gradbeni inšpektor v nadaljevanju inšpekcijskega postopka tudi na podlagi strokovnega mnenja odločil, da je obravnavani objekt vzpostavljen v prejšnje stanje oziroma je bila inšpekcijska odločba izvršena. Vendar gradbeni inšpektor pri tem ni navedel drugih dejstev,

okolščin in dokazov, na podlagi katerih naj bi poleg strokovnega mnenja temeljila odločitev o ustavitvi izvršilnega postopka. Skladno s 35. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZvarCP) je na sedežu Inšpektorata RS za okolje in prostor (IRSOP) opravil elektronski vpogled v inšpekcijsko zadevo v informacijskem sistemu IS IRSOP in zaprosil za natisnjen elektronski popis zadeve.

Varuh je na podlagi pregleda elektronskega spisa zadeve in vrstnega reda vnesenih dokumentov ugotovil, da je bil Sklep o ustavitvi izvršilnega postopka izdan brez kakršnih koli drugih dokumentov (zapisnikov, uradnih zaznamkov idr.), na podlagi katerih bi bilo ugotovljeno dejansko stanje. Drugi samostojno vneseni dokumenti (zapisniki idr.), iz katerih bi lahko izhajale ugotovitve gradbenega inšpektorja in bi bili podlaga za ustavitev izvršilnega postopka, v sistemu niso bili razvidni, poleg tega njihovega morebitnega obstoja ni predložila pooblaščenca oseba. Glede na vsebino pobude, pregledano dokumentacijo in ob upoštevanju ugotovitev opravljenega vpogleda, je Varuh sklenil, da je **obrazložitev izdanega Sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka pomanjkljiva**. Ni namreč povsem jasno, na kaj  **dodatno**, na kar napeljuje beseda **tudi** (kot je navedeno v vsebini Sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka), je gradbeni inšpektor poleg pridobljenega strokovnega mnenja projektanta oprl svojo odločitev o ustavitvi izvršilnega postopka.

Varuh je sklenil: Če je gradbeni inšpektor ustavil izvršilni postopek le na podlagi naknadno pridobljenega strokovnega mnenja projektanta (ki je temeljilo na opravljenem zapisniku o ogledu in priloženem slikovnem gradivu), **se lahko poraja dvom o utemeljenosti in veljavnosti izdane ureditvene odločbe v zadevi**. Iz strokovnega mnenja namreč izhaja, da je šlo v konkretnem primeru le za vzdrževalna dela, ne za nezakonito gradnjo, kot ugotavlja gradbeni inšpektor v ureditveni odločbi. To je lahko še dodatno sporno, saj je posledično prav (vprašljivo) veljavna ureditvena odločba po svoji pravnomočnosti podlaga za odmero nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora po uradni dolžnosti.

Varuh je zato skladno s pristojnostmi IRSOP opozoril na ugotovljeno pomanjkljivost in ga pozval k vzpostavitvi ustrezne prakse. Pobudnika pa, ob upoštevanju njegovega nasprotovanja temeljni ureditveni odločbi, poučil o možnosti uporabe pravnih sredstev zoper njo.

IRSOP je Varuha v nadaljevanju obravnave zadeve obvestil, da so za poenoteno in na zakonu temelječo prakso ustavitve izvršilnih postopkov na sistemski ravni poskrbeli z dopisom inšpektorjem maja 2016, v katerem so navedli opis različnih postopkov glede ustavitve inšpekcijskega postopka z vzorci pisanj. Opozorilo Varuha o ugotovljeni pomanjkljivosti pa so 13. 2. 2017 še dodatno poslali vsem inšpektorjem IRSOP v vednost in upoštevnost pri svojem delu. Pobuda Varuhu je bila utemeljena. **5.7-75/2016**

## 2.6.6 Družbene dejavnosti

V okviru tega poglavja obravnavamo pobude s področja šolstva, športa in kulture, in to predvsem, kadar gre za upravne ali druge postopke, ki jih vodijo posamezni organi. Obravnavanih pobud je bilo za 30 % več kot leta 2016, pri čemer je zanimivo, da s področja kulture nismo prejeli nobene pobude.

Vsebinsko so bile pobude predvsem kritika staršev, s predlogi za izboljšanje šolskega sistema. Staršem smo predvsem priporočili, da se prek šolskih organov aktivneje vključijo v načrtovanje dela šol in opozorijo pristojne na možnosti izboljšav, ki se zdijo potrebne, saj dobri predlogi le redko ostanejo brez odziva.

Vsako leto se predstavniki Varuha na otroških parlamentih in na posebnih srečanjih pogovarjamo z mladimi, ki vedno izrazijo interes za pridobitev še več znanj,



Inšpektorat RS za okolje in prostor je upošteval Varuhova opozorilo in poziv k vzpostavitvi ustrezne prakse.



šolskim oblastem predlagajo konkretne izboljšave urnikov ali predpisanih vsebin. Ugotavljamo, da šolske oblasti sprejemajo predloge mladih in si prizadevajo izboljšati šolski sistem, ne samo v smislu učnih rezultatov, temveč tudi v smislu dobrega počutja v šolskih prostorih.

Le za ponazoritev navajamo nekatera vprašanja, s katerimi smo se ukvarjali, vendar jih zaradi različnih razlogov ne opisujemo v celoti. Obravnavali smo težave pri uveljavljanju pravice do brezplačnih šolskih prevozov za otroke iz drugih šolskih okolišev, ušivost pri učencih, prepoved pristopa k maturi zaradi neporavnanih finančnih obveznosti do šole, predloge za možnost dokončanja študija po »predbolonjskih« študijskih programih, kritike možnosti za opravljanje strokovnega izpita za strokovne delavce v vzgoji in izobraževanju.

Za problematiko obravnavanih pobud v zvezi s šolo bi vsekakor lahko rekli, da bi morala ta po našem prepričanju otrokom biti drugi dom, v šoli bi morali biti varni in zadovoljni. Zagotoviti takšno šolo ni naloga le strokovnih delavcev, ki opravljajo vzgojno-izobraževalne naloge, temveč tudi staršev, ki lahko vplivajo na upravljanje šole na način, da bo vsem udeležencem v korist.

### Pravica do zasebnosti pri pregledu garderobe ali šolske torbe

Pobudnica nas je opozorila na poseganje v pravico do zasebnosti pri pregledu garderobe ali šolske torbe pri posameznem učencu. V zvezi s tem smo pisali Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) in decembra 2017 svoje stališče ministrici predstavili tudi v osebni pogovoru. Pri pregledu pravil šolskega reda v nekaj šolah smo ugotovili, da imajo šole različno natančno opredeljene postopke poseganja v otrokovo zasebnost, njegovo torbo in osebno garderobo. Ukrepanje šol v primerih suma, da posamezni učenec prinaša v torbi ali žepu nevaren predmet, drogo, alkohol, je različno. MIZŠ smo sporočili, da Varuh glede na vse večje težave pri odločitvah šol za pregled osebnih stvari učencev oziroma dijakov meni, da za tak pregled (šolske torbe, žepov njegove garderobe) manjka ustrezna zakonska podlaga. Posegov v zasebnost posameznika ne morejo urejati pravila šolskega reda. Nekatere šole to rešujejo z obrazci, ki jih starši podpisajo ob začetku šolskega leta, da soglašajo s pregledi šolskih torb in garderobe svojih otrok. Če šola takega vnaprejšnjega soglasja od posameznih staršev ni pridobila, se zastavlja vprašanje, kaj storiti in kako ravnati v primeru odločitve za pregled šolske torbe in učenčevih žepov po tem, ko v šolo že pridejo starši, ki se s pregledom (tudi ob njihovi navzočnosti) ne strinjajo. Zato smo MIZŠ predlagali, naj v okviru svojih pristojnosti poskrbi za enotno ravnanje v vseh šolah in prouči možnost za ustrezno dopolnitev Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.



**41.**  
**Z zakonom je treba zagotoviti pravno podlago za izvajanje ukrepov, ki preprečujejo vnos nevarnih in prepovedanih predmetov in snovi v šolo. Poleg tega je treba natančno določiti postopek pregleda šolskih torb in obleke učencev, ob upoštevanju njihove pravice do zasebnosti in zahtev varnosti celotne šolske skupnosti.**

### Nasilje v šolah

Tudi v letu 2017 so nam starši nekajkrat izrazili svoje nezadovoljstvo zaradi domnevno neučinkovitega ukrepanja šol zoper nasilne učence, ki imajo čustvene in vedenjske motnje. Pobudnikom smo največkrat pojasnjevali njihove pritožbene možnosti in poti, v nekaterih primerih pa smo glede možnosti za učinkovitejšo pomoč posameznemu učencu poizvedovali tudi na šolah in na MIZŠ oziroma na IŠŠ. Nekajkrat so se starši pritožili Varuhu zaradi nezadovoljstva z oceno pri posameznem predmetu in z odločitvijo pritožbene komisije na šoli. Napotili smo jih na IŠŠ.

Menimo, da nekatere šole v skrbi za svoje dobro ime informacije o pojavih nasilja staršem in javnosti zamolčijo ali prikažejo v drugačni obliki. Varuh meni, da dobra šola takšnih informacij ne sme prikrivati, ampak mora čim prej vse pojave nasilja primerno obravnavati in sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi morajo biti seznanjeni učenci in njihovi starši.

## Financiranje zasebnih šol

Več staršev je izrazilo svoje nezadovoljstvo zaradi financiranja zasebnih šol, saj je Državni zbor RS zavrnil predlog dopolnitev ZOFVI, ki je poleg spremenjenega financiranja zasebnih šol predvideval tudi ureditev izvajanja njihovih programov, s čimer bi zagotovili enakopravnost otrok v celotnem sistemu izobraževanja.

V zvezi s tem je Varuh oblikoval svoje stališče, ki ga je tudi javno objavil. Sedanja zakonska ureditev namreč povzroča številne težave, saj zasebnim šolam pripada le 85 odstotkov sredstev, ki jih za enak program prejmejo javne šole. Napovedane ustavne spremembe, ki naj bi različno financiranje javnih in zasebnih šol uredile na ravni najvišjega pravnega akta v državi, so vzbujale skrb, saj bi po Varuhovem mnenju povzročile še večje socialno razlikovanje. Stroške šolanja v zasebnih šolah bodo lahko plačevali le premožnejši starši. Varuh meni, da je različno plačevanje vsebinsko enakih storitev diskriminatorno in je treba takšno zakonsko ureditev (86. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja) spremeniti, ne pa diskriminacije vključiti celo v ustavo. Zato tudi nasprotuje vsakršni spremembi ustave, ki bi vsebinsko pomenila izmikanje odločbi Ustavnega sodišča iz leta 2014. Varuh meni, da veljavna zakonodaja že vsebuje dovolj varovalk, ki ščitijo javno šolstvo in niso potrebne nikakršne določbe o različnem financiranju enakih ali enakovrednih storitev. Če se je država odločila del šolstva prepustiti zasebni pobudi, mora zagotoviti tudi enake pogoje za delovanje. Nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča, ki bi morala biti uresničena že v začetku leta 2016, pomeni neposredno nasprotovanje načelu pravne države, zato Varuh poziva Vlado RS in Državni zbor RS k ustreznemu ukrepanju.



**42.**  
**Vlada RS naj čim prej pripravi, Državni zbor RS pa sprejme ustrezne zakonske spremembe za zagotovitev enakopravnega položaja vseh izvajalcev vzgoje in izobraževanja.**

## Varuh kot cenzor naslova maturitetnega eseja?

Obravnavali smo predlog za ukrepanje Varuha v zvezi z naslovom maturitetnega eseja: Samomor kot izhod iz kolesja sistema, češ da je neprimeren in nesprejemljiv. Pobudnici smo pojasnili, da ni naša naloga ocenjevati (ne)primernost raznih literarnih besedil in njihovih naslovov, vendar lahko razumemo, da se je nekaterim omenjeni naslov maturitetnega eseja zdel nesprejemljiv. Menili smo, da je nesprejemljiv predvsem zato, ker je alternativa neustrezna. Mladim lahko dá napačno sporočilo glede sprejemljivosti samomora, ki pa v nobenem primeru ni rešitev za vsakodnevne težave in skrbi, ki jih posamezniku lahko povzroča tudi sistem. Samomor je namreč neskončno tragična osebna odločitev posameznika zaradi sistema, ki ga ni mogoče spremeniti, kot lahko preberemo v Alamutu. Vendar v takem sistemu vendarle in na srečo (še) ne živimo. Zato se zdi, da bi bilo primerneje, da bi bil naslov maturitetnega eseja podan v narekovajih in z vprašajem, kot je to bilo napisano tudi v sporočilu za javnost MIZŠ z dne 8. 5. 2017. Menili smo, da bi lahko tako prav vsi dijaki razumeli, da samomor nikakor ni izhod iz kolesja sistema, temveč da si je treba z vsemi močmi prizadevati za spreminjanje, prenavljanje in dograjevanje sistema, ki bi moral biti pravičnejši in prijaznejši do vseh nas.

## Šolska prehrana

Starši so večkrat izražali nezadovoljstvo s šolsko prehrano in želeli večjo izbiro, ki naj bi vključevala tudi vegetarijansko prehrano. Po Varuhovem mnenju posebna prehrana ni pravica otrok, razen če nekaterih živil ne smejo jesti iz zdravstvenih razlogov. Seveda pa nihče ne sme siliti otrok k prehrani, ki jo zavračajo zaradi verskih, ideoloških ali katerih koli drugih razlogov.

## Šport

Večina pobud s področja športa se je nanašala na razlago in izvajanje novega Zakona o športu (ZŠpo-1), ki je začel veljati junija 2017. Med drugim smo se znova ukvarjali

z vprašanjem odškodnin (nadomestil) za prestop športnikov otrok v drugo športno organizacijo.

Obravnavali smo pobudo košarkarskega društva, k temu društvu sta želela prestopiti fanta, stara 13 let. Registrirana sta v košarkarskem klubu, ki je za vsakega zahteval plačilo nadomestila za vzgojo v višini 600 evrov (po izračunu Košarkarske zveze Slovenije). Fanta s tem klubom nista imela podpisane nobene pogodbe, starši so podpisali le vpisni list. V dveh letih, kolikor sta bila vpisana, so starši zanj plačali vadnino v višini 600 evrov in krili vse stroške prevozov na tekme in podobno, klub pa je zanj od občine prejel tudi javna sredstva za sofinanciranje programov športa.

V okviru obravnave te pobude se je izkazalo, da se različno razlaga 34. člen ZŠpo-1, ki izrecno določa, da športnik lahko prestopi iz športne organizacije v drugo športno organizacijo, nikjer pa ne opredeljuje nadomestila za vzgojo ali kakega drugega nadomestila. O problematiki smo se pogovarjali tudi z varuhom športnikovih pravic, ki nas je seznanil, da nacionalne panožne športne zveze svojih pravilnikov niso prilagodile novemu zakonu in pri prestopih otrok, starejših od 12 let, še vedno zaračunavajo nadomestila za vzgojo. To pomeni, da otrok brez plačanega nadomestila za vzgojo ne more prestopiti v drug klub, breme plačila pa posledično v praksi glede na finančne težave športnih organizacij lahko pade tudi na starše, neuradno seveda.

Varuh je svoje stališče do omenjenega vprašanja posebej oblikoval v času javne razprave o novem Zakonu o športu. Predlagali smo, naj zakon nedvoumno določi, da v primeru prestopov otrok, starih do 15 let, v nobenem primeru ni dopustno zaračunavati kakršnih koli odškodnin ali nadomestil. Pripravljalci zakona niso v celoti sledili našemu predlogu, vendar iz zakona nedvomno izhaja, da je zakonodajalec želel izrecno izključiti kakršno koli »trgovanje« z otroki, starimi do 15 let. Zato ni mogoče obveznosti staršev ali posameznih klubov predpisovati s podzakonskimi akti, vpisnimi pogodbami ali drugimi dogovori. Po izpolnitvi starostnega pogoja 15 let pa so nadomestila mogoča in dopustna le pod pogoji, ki jih določa zakon. Pravila športnih društev in njihovih zvez, ki še določajo takšne obveznosti, so po našem mnenju v nasprotju s 34. členom ZŠpo-1, zato bi morala MIZŠ in IŠŠ odločneje ukrepati in preprečiti nadaljnje izigravanje zakona. Zakon o športu namreč določa tudi, da je kršitev omenjenih zakonskih določb prekršek, ki se kaznuje z globo 1.000 do 2.000 EUR za športno organizacijo in 500 do 1.000 EUR za njeno odgovorno osebo.

## 2.6.7 Pregled aktivnosti

**21. 2. 2017** Varuhinja in namestnik varuhinje Miha Horvat sta **sprejela predstavnike nevladnih organizacij in se z njimi pogovarjala o Zakonu o tujcih** (ZTuj-2) po noveli Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D). Pogovoru so prisostvovali Albin Keuc, SLOGA, Katarina Bervar Sternad, PIC, Jerneja Turin, Amnesty International Slovenija, Maja Ladič, Mirovni inštitut, Dušan Keber, Rdeči križ Slovenije, in Danilo Jesenik, Karitas.

**1.–3. 3. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Ankari v Turčiji udeležil **4. simpozija institucij ombudsmana** (4th International Symposium on Ombudsman Institutions), ki ga je pripravil turški ombudsman. Udeleženci so podrobneje razpravljali o obravnavanju begunske problematike in izkušnjah iz svojih držav, v okviru tega pa še podrobneje o obravnavanju ranljivih skupin, kot so ženske in otroci. Predstavniki turških oblasti, ki trenutno gostijo več kot tri milijone migrantov in beguncev, so podrobneje predstavili skrb, ki jo namenjajo njihovi obravnavi. V razpravah je bila večkrat poudarjena potreba po solidarnosti, saj gre za problematiko, ki je ne more reševati le ena država ali nekaj držav. Obravnava migrantov in beguncev ne bi smela biti le varnostno vprašanje, saj gre predvsem za humanitarno krizo, ki jo je treba reševati s politiko odprtih vrat.

- 22.–24. 3. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Portorožu udeležila **36. mednarodne konference o razvoju organizacijskih znanosti Odgovorna organizacija**. Konferenco je organizirala Fakulteta za organizacijske vede Kranj Univerze v Mariboru. Predstavljeni so bili številni referati, tako s področja gospodarstva kot iz domačega in tujega javnega sektorja. Namestnica varuhinje je predstavila prispevek Pomen legalnosti in legitimnosti pri spoštovanju človekovih pravic ter zagotavljanju dobre uprave. Pri zagotavljanju dobre uprave ima Varuh pomembno vlogo, saj pri presoji delovanja oblasti ne ugotavlja samo, ali javni sektor deluje legalno, ampak se pri kršitvah človekovih pravic osredotoča na legitimnost in načela dobrega upravljanja.
- 23. 3. 2017** Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat in direktorica strokovne službe Martina Ocepek so na Gimnaziji in ekonomski srednji šoli Trbovlje v okviru **celodnevni delavnic na temo Begunska kriza kriza vrednot!** dijakom 2. in 3. letnika programa splošne gimnazije predstavili vlogo in pristojnosti Varuha. Posebej so govorili o izkušnjah s problematiko na področju tujcev in mednarodne zaščite.
- 29. 3. 2017** Varuhinja je predstavila svoje poglede na okrogli mizi Si upamo nastaviti ogledalo in se vprašati: **kakšna je vrednost in kakšno je spoštovanje zaposlenih v javni upravi?**, ki jo je na Fakulteti za upravo v Ljubljani v okviru 3. akademije javnega sektorja pripravil Svetovalno-izobraževalni center.
- 13. 4. 2017** Namestnik generalne sekretarke Kristijan Lovrak se je v Cankarjevem domu udeležil seminarja **Ureditev plač in drugih stroškov** v zvezi z delom v javnem sektorju.
- 14. 4. 2017** Varuhinja, generalna sekretarka Varuha mag. Bojana Kvas, direktorica strokovne službe Varuha Martina Ocepek in svetovalka Varuha Mojca Valjavec so se na Pravni fakulteti udeležile **slovesnosti ob dnevu Pravne fakultete**. Ob tej priložnosti so podelili priznanja najboljšim študentom in posebna priznanja Pravne fakultete. Tega je prejela tudi svetovalka Varuha Mojca Valjavec. Z njenim mentorstvom in mentorstvom Manje Hubman, študentke magistrskega študija na fakulteti, je ekipa fakultete 25. in 26. aprila 2016 v Trnavi na Slovaškem zmagala na Mednarodnem tekmovanju iz poznavanja azilnega prava (International Asylum Law Moot Court Competition).
- 10. 5. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik, spec., in mag. Uroš Kovačič so **na obisk sprejeli vodjo Centra za tujce** mag. Jožeta Konca. Ta jih je podrobneje seznanil z načrtovano prenovo moškega oddelka Centra za tujce. Varuh je načrtovano prenovo podprl, saj gre po njegovi presoji za izboljšanje bivalnih razmer tujcev in napredek na področju zagotavljanja varnosti nastanjenih tujcev. Z načrtovano prenovo, pri kateri se upoštevajo dobre prakse drugih držav, se uresničujejo tudi nekatera naša priporočila v logi DPM.
- 31. 5. 2017** Varuhinja je kot ambasadorica znanja v okviru projekta **Life Learning Academia** v Kongresnem centru Brdo pri Kranju podelila priznanja na področju znanj in imenovanju novih ambasadorjev znanj. Priznanje referenca sta prejeli mentorica in soavtorica Mojca Valjavec, svetovalka Varuha, in asistentka na Fakulteti za uporabne družbene študije mag. Živa Cotič za pripravo metodološkega dela za kvalitativno analizo prvostopenjskih odločb s področja mednarodne zaščite med letoma 2014 in 2016.
- 6. 6. 2017** Svetovalka Varuha Jožica Hanžel se je na Pravni fakulteti Ljubljana udeležila Dnevov javnega prava z naslovom Pravo in menedžment v javnem sektorju.
- 28. 6. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v Ljubljani udeležila sestanka s člani **GRECO skupine držav proti korupciji**, ki deluje pri Svetu Evrope. Slovenijo je skupina obiskala med 26. in 30. julijem. Tema pogovorov je bila preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v izvršilni veji oblasti (pri najvišjih funkcionarjih).
- 12. 7. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Jožica Hanžel in Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečale **z ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem**, sekretarko v Direktoratu za javni sektor Štefko Korade Purg in vodjo kabineta ministrstva Nino Langerholc Čebokli. Obravnavali so tudi vprašanje neupravičenega posega (po ZUJF) v pravice posameznih javnih uslužbencev, ki varujejo in negujejo otroke s telesno ali duševno prizadetostjo. Varuh meni, da je veljavna ureditev neskladna z Ustavo RS, in zahteva spremembe zakonodaje ter da se kot izjema od omejitve letnega dopusta prizna merilo varovanja in nege težje telesne ali zmerne, težje ali težko duševno prizadete osebe. Pozornost so namenili tudi po Varuhovem mnenju nesprejemljivim zaostankom na Ministrstvu za delo, družino in enake možnosti pri reševanju zahtev za uveljavitev raznih socialnih prejemkov na obeh stopnjah upravnega odločanja. S tem se kršijo tako zakoni kot Ustava RS. Varuhinja je izpostavila tudi problem nekakovosti nekaterih izdanih odločb, nerazumljivosti njihovega izreka in nezmožnosti njihovega preizkusa. Nedopustno je, da prejemnik upravnega akta ne razume njegove vsebine in včasih ne najde odločitve organa. V nekaterih občinah zagotavljajo brezplačno pravno pomoč, tudi ob pomoči nevladnih organizacij. Predvsem pa bi morali organi po uradni dolžnosti natančno obrazložiti odločitve in pojasnjevati strankam, so bili soglasni udeleženci srečanja.

<b>18. 7. 2017</b>	Varuhinja se je na delovnem obisku <b>sestala z ministrico za notranje zadeve mag. Vesno Györkös Žnidar</b> . Poleg varuhinje so se srečanja udeležili še njen namestnik Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Mojca Valjavec. Ministrico so spremljali državni sekretar Boštjan Šefic, direktorica Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo Nina Gregori in vodja kabineta ministrice Suzana Ivanovič. Govorili so predvsem o primerih s področja tujcev in beguncev, med drugim o diskriminaciji predšolskih otrok pri pridobivanju prvega dovoljenja za začasno prebivanje in problematiki mladoletnikov brez spremstva. Varuhinjo je med drugim zanimalo tudi, kakšen je nadzor države nad begunci in tujci v Sloveniji, pri tem so se dotaknili tudi problematike nezakonitega prebivanja tujcev. Ministričina ekipa je varuhinjo in njene sodelavce seznanila tudi z evalvacijo projekta nastanitve otrok brez spremstva v Novi Gorici in Postojni, izsledki pa potrjujejo tudi Varuhove ugotovitve.
<b>8. 9. 2017</b>	Varuhinja in direktorica strokovne službe Martina Ocepek sta se v dvorani Ministrstva za javno upravo udeležili seje Inšpekcijskega sveta. Varuhinja je v uvodu predstavila Varuhov pogled na pojasnjevalno dolžnost inšpektorjev.
<b>11. 9. 2017</b>	Varuhinja se je v prostorih Varuha srečala z novim rektorjem Univerze v Ljubljani prof. dr. Igorjem Papičem.
<b>12. 9. 2017</b>	Varuhinja se je v ljubljanskih prostorih Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru udeležila slovesnosti ob dnevu te fakultete.
<b>28. 9. 2017</b>	Generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak se je v Državnem svetu RS ob svetovnem dnevu pravice vedeti udeležil strokovnega posveta <b>Nadzor nad porabo javnega denarja imam pravico vedeti</b> .
<b>10. 10. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalki varuha Brigita Urh in Neva Šturm so se srečali z Rožletom Prezljem, <b>varuhom športnikovih pravic</b> . Govorili so o uveljavljanju sprejetega Zakona o športu.
<b>17.–20. 10. 2017</b>	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Casablanci v Maroku udeležil mednarodne konference <b>Etika varnostnih sil in pravice migrantov na migracijski poti: vloga institucij varuha človekovih pravic</b> (The deontology of security forces and the rights of migrants during their migratory journey: the role of the Ombudsmen institutions), ki jo je ob podpori Evropske unije in Sveta Evrope pripravilo združenje mediteranskih ombudsmanov (AOM), katerega član je tudi Varuh človekovih pravic RS. Predstavil je slovensko pravno ureditev, zlasti izvajanje policijskih pooblastil, ki jih podrobneje predpiše minister po pridobitvi predhodnega mnenja Varuha človekovih pravic. Predstavil je tudi izkušnje DPM v letu 2015, ko je skozi Slovenijo potovalo skoraj 400 tisoč migrantov in je Varuh preverjal ravnanje z ljudmi v migrantskih centrih in drugje.
<b>23. 10. 2017</b>	Namestnica varuhinje človekovih pravic dr. Kornelija Marzel je v prostorih Komisije za preprečevanje korupcije <b>članom sveta za etiko javnih uslužbencev iz Turčije predstavila Varuha človekovih pravic RS</b> , njegova pooblastila, pristojnosti, metode dela, njegove dosežke in izzive v prihodnosti. Poseben poudarek je namenila področjema dostojanstva in etike zaposlenih v javnem sektorju ter posameznim primerom neetičnega ravnanja, nasprotnega načelom pravičnosti in dobrega upravljanja. Predstavitev je potekala v okviru večdnevnega študijskega obiska turške delegacije v Sloveniji (pred tem so obiskali že Avstrijo in Švedsko), katerega cilj je prejeti informacije o zakonodajnem in praktičnem vidiku boja proti korupciji, vzpostavitvi in zagotavljanju etike in transparentnosti v javnem in zasebnem sektorju ter spoznati delovanje drugih pristojnih organov, ki se ukvarjajo s preprečevanjem in nadzorom nad neetičnimi, negospodarnimi in nezakonitimi ravnanji, ki so s tem povezani.
<b>23. in 24. 10. 2017</b>	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju v Belgiji udeležil mednarodne konference <b>Mladi ubežniki in pogrešani otroci brez spremstva v Evropi</b> : za izboljšanje čezmejnega sodelovanja (Young Runaways and Missing Migrant Children in Europe: Towards Improved Cross-Border Cooperation).
<b>26. in 27. 10. 2017</b>	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju v Belgiji udeležil <b>letne konference o Evropskem azilnem pravu 2017</b> (Annual Conference on European Asylum Law 2017).
<b>9. 11. 2017</b>	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je udeležil sestanka s predstavniki <b>Mreže SOLVIT in se pogovarjal o možnostih medsebojnega sodelovanja</b> . Gre za brezplačno storitev, ki jo ponuja javna uprava vsake države. Centri SOLVIT si prizadevajo poiskati rešitev v desetih tednih, šteto od dneva, ko zadevo prevzame center SOLVIT v državi, kjer so se težave pojavile. SOLVIT lahko pomaga, kadar javni organi v drugi državi EU kršijo pravice državljanov EU in podjetij EU in zadeva (še) ni predana sodišču. Tematsko gre najpogosteje za problematiko na področju socialne varnosti, dovoljenj za prebivanje in poklicnih kvalifikacij. Največ (okoli 80 odstotkov) zadev vsebuje očitke o nepravilnostih organov Hrvaške in Avstrije, sledita predvsem še Italija in Nemčija.



---

**14. 11. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel ter sodelavke Varuha so na redno letno delovno srečanje sprejele **generalno direktorico Finančne uprave RS Jano Ahčin in glavno inšpektorico Inšpektorata RS za delo Natašo Trček s sodelavci**.

Pregledale so stanje na področju neizplačila plač in prispevkov za socialno varnost in se dotaknile problematike izdajanja obrazcev A1.

---

**24. 11. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bohinjski Bistrici udeležila tradicionalne **konference Združenja upravnih delavcev Slovenije**. Predstavila je dileme Varuha človekovih pravic RS v zvezi z uveljavitvijo Zakona o prijavi prebivališča, ki je začel veljati 13. 8. 2017. Za Varuha in mnoge pobudnike, ki se obračajo nanj, je posebej pomembna zakonska določba o možnosti prijave prebivališča na naslovu občine ali centrov za socialno delo, na območju katerih posameznik dejansko živi. Gre za t. i. zakonsko prebivališče.

---

**1. 12. 2017** Svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič se je v termah Tuhelj na Hrvaškem udeležila prve **mednarodne konference o komunikaciji in inovaciji v javni upravi in javnih podjetjih, FOCUS**.

---

**5. 12. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Mestnem muzeju v Ljubljani udeležila posveta **Krčenje prostora civilne družbe**. Na posvetu so razpravljali tudi o poteh sodelovanja javnosti pri urejanju družbenih vprašanj. Namestnica je izpostavila nedopusten pritisk na civilno družbo v primeru Magne in Varuhova prizadevanja v zvezi z nevladnimi organizacijami na področju okolja.

---

**6. 12. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju udeležil **konference Agencije EU za temeljne pravice (FRA) o izkušnjah migrantov in manjšin v Evropski uniji** (Reality bites: Experiences of immigrants and minorities in the EU). Na konferenci so predstavili drugo raziskavo FRA o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji.

---

**19. 12. 2017** Namestnik varuhinje Miha Horvat je bil v Narodnem muzeju Slovenije – Metelkova eden izmed govorcev na posvetu **o učinkovitosti varstva pravic migrantskih otrok** in potrebah po krepitvi sistema varstva pravic migrantskih otrok v Sloveniji. Dogodka se je udeležila tudi direktorica strokovne službe Martina Ocepek.

---

**21. 12. 2017** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v prostorih Varuha srečala z mag. Mojco **Špelc Potočar, direktorico** Urada Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov.

---

## Srečanja varuhinje in njenih sodelavcev v vrtcih, OŠ in SŠ ter na univerzah

---

**13. 2. 2017** Varuhinja se je na Zavodu za slepo in slabovidno mladino v Ljubljani udeležila predstavitve prototipa stenske tipanke. Ta krasi stene stopnišča zavoda in z njo ustvarjajo možnost, da slepi in slabovidni otroci neposredno izkusijo in doživijo svet okoli sebe. Prav neposredna izkušnja je za njihov razvoj še toliko bolj pomembna, saj se ne morejo učiti s posnemanjem kot videči vrstniki.

---

**10. 3. 2017** Varuhinja se je v Dijaškem domu Tabor v Ljubljani udeležila strokovnega srečanja Društva vzgojiteljev dijaških domov Slovenije. Predavala je o izzivih varovanja človekovih pravic danes, s poudarkom na položaju mladih.

---

**17. 3. 2017** Varuhinja je v Mladinskem centru Gornja Radgona študentom predavala o Varuhovem delu in vlogi. Dogodek v okviru projekta Educo – mesec izobraževanja pripravlja Študentsko-mladinski klub Klinika Gornja Radgona.

---

**23. 3. 2017** Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat in direktorica strokovne službe Martina Ocepek so na Gimnaziji in ekonomski srednji šoli Trbovlje v okviru celodnevni delavnic na temo Begunska kriza kriza vrednot! dijakom 2. in 3. letnika programa splošne gimnazije predstavili vlogo in pristojnosti Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Posebej so govorili o izkušnjah s problematiko na področju tujcev oziroma mednarodne zaščite.

---

**11. 4. 2017** Varuhinja je staršem v Vrtcu Ledina predavala o pomenu odnosa med otrokom in staršem kot temelju za razvoj zdrave in odgovorne osebe.

---

**19. 4. 2017** Varuhinja je v prostorih Varuha v okviru Kariernega centra Evropske pravne fakultete predstavila institucijo, ki jo vodi.

---

<b>21. 4. 2017</b>	Varuhinja se je na Biotehniški šoli v Ljubljani udeležila okrogle mize Izzivi inkluzije otrok s posebnimi potrebami v srednji šoli. Poleg varuhinje so kot govornici sodelovali še dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za šolstvo in šport, Tanja Kek, Biotehniški izobraževalni center Ljubljana, Marija Verbič, Srednja zdravstvena šola Ljubljana, dr. Marija Kavkler, Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani, dr. Darja Kobal Grum, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, dr. Tina Vršnik Perše, Pedagoška fakulteta Univerze v Mariboru, Alen Kofol, Inšpektorat RS za šolstvo in šport, in Jože Zorko, oče srednješolca, upravičenega do dodatne strokovne pomoči.
<b>4. 5. 2017</b>	Varuhinja je s sodelavci v Izobraževalnem centru Eksena v Šentjurju predstavila projekt Zagovornik glas otroka.
<b>16. 5. 2017</b>	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Fakulteti za družbene vede srečala s študenti in jim predstavila področja Varuhovega dela ter odprta vprašanja varovanja človekovih pravic v Sloveniji.
<b>22. 5. 2017</b>	Varuhinja je o Varuhovem delu predavala študentom Fakultete za družbene vede.
<b>29. 5. 2017</b>	Varuhinja je predavala bodočim učiteljicam in učiteljem razrednega pouka ter vzgojiteljicam in vzgojiteljem predšolskih otrok, ki svoje znanje pridobivajo na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani.
<b>2. 6. 2017</b>	Varuhinja je kot častna pokroviteljica nagovorila udeležence dobrodelnega dogodka na osnovni šoli Komenda-Moste.
<b>20. 9. 2017</b>	Varuhinja je o Varuhovem delu , s poudarkom na pravicah otrok in nalogah zdravnikov, predavala študentkam in študentom podiplomskega tečaja na Katedri za pediatrijo, naslov predavanja je bil Javno zdravje otrok in mladostnic in mladostnikov.
<b>16. 10. 2017</b>	Varuhinja je o Varuhovem delu, s poudarkom na pravicah otrok, predavala študentkam in študentom magistrskega študija Poučevanje na Pedagoški fakulteti v Ljubljani.
<b>24. 11. 2017</b>	Varuhinja je o človekovih pravicah predavala študentom Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru.
<b>6. 12. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je v prostorih Varuha študentom Pedagoške fakultete predaval o zagovorništvu otrok.
<b>6. 12. 2017</b>	Namestnik varuhinje Ivan Šelih je na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani delo državnega preventivnega mehanizma predstavil študentom magistrskega programa študija o mednarodnih odnosih.
<b>19. 12. 2017</b>	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je v okviru Delovnopravne klinike predavala študentom na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.



## 2.7

## OKOLJE IN PROSTOR

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>7 Okolje in prostor</b>	<b>125</b>	<b>182</b>	<b>145,6</b>	<b>129</b>	<b>26</b>	<b>20,2</b>
7.1 Posegi v okolje	44	80	181,8	52	11	21,2
7.2 Urejanje prostora	28	35	125,0	26	1	3,8
7.3 Drugo	53	67	126,4	51	14	27,5

## 2.7.1 Splošne ugotovitve

Da se ljudje čedalje bolj zavedamo pomena zdravega življenjskega okolja za življenje in delo ter njegovega vpliva na zdravje kot največjo vrednoto vsakega posameznika, kaže tudi število obravnavnih primerov na področju okolja in prostora, ki se je v primerjavi z letom 2016 povečalo za 45,6 odstotka. **Z vidika absolutnega števila pobud to pomeni tudi največje povečanje pobud na vseh področjih Varuhovega dela.** Temu primerna je tudi stopnja utemeljenosti obravnavane problematike, in sicer je bila 20,2-odstotna. Če posebej osvetlimo še število širših in bolj kompleksnih vprašanj, ki smo jih na področju okolja in prostora obravnavali na lastno pobudo, teh je bilo 16, je prikaz obsega dela še bolj celovit.

**Glede vsebine obravnavane problematike, s katero so se posamezniki tudi največ obračali na Varuha, ni mogoče zapisati nič tehtno drugačnega kot leta 2016.** Znova so bila aktualna nerešena vprašanja, ki so povzročala ovire, težave, nejevoljnost, seveda pa tudi s tem povezane mnoge kršitve pravic. **Umeščanje posegov v prostor** je tista tematika, zaradi katere se vsako leto na nas obrača veliko pobudnikov, pogosto zaradi izrazito nepreglednega delovanja odločevalcev. Naj le spomnimo oblast na **območje reke Mure**, na neokrnjeno naravo, kmetijstvo, turistično gospodarstvo. Načrtovana gradnja več hidroelektrarn na Muri je ob ignorantskem in omalovažujočem odnosu pristojnih oblastnikov zelo razburila tamkajšnje prebivalstvo. Primer je po drobnogled vzel tudi Varuh. Poleg tega smo prejeli več pritožb **zoper gradnjo vetrnih elektrarn na Dolenjskem in Koroškem**, obravnava še ni končana. Izigravanje javnosti v procesih okoljskega in prostorskega odločanja je vsebina, ki smo jo še posebej proučevali. O tem smo se pogovarjali na srečanjih z ministrico za okolje in prostor, Ireno Majcen, Inšpektoratom RS za okolje in prostor (IRSOP), Agencijo za okolje in prostor in z nevladnimi organizacijami ter ob zunanjih poslovanjih Varuha z župani posameznih občin. Skupaj smo iskali rešitve za izboljšanje stanja. **Septembra 2017 smo v Ljubljani organizirali 4. mednarodno konferenco Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah**, s poudarkom na sodelovanju javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov. Na konferenci smo oblikovali mrežo ombudsmenov na področju okolja in človekovih pravic ter se zavezali k vzpostavitvi tesnejšega sodelovanja, izmenjavi znanj, spoznanj in izkušenj ter dobrih praks

Na področju okolja in prostora smo leta 2017 odkrili in opredelili 20,2-odstotno utemeljenost, kar je precej več kot leta 2016, ko je bila 12,5-odstotna.

Na področju okolja in prostora je Varuh leta 2017 na lastno pobudo obravnaval zajetno število širših vprašanj, in sicer kar 16.

Pričakovali bi boljše sodelovanje z Ministrstvom za okolje in prostor, tako pa smo večkrat prejeli neustrezne odgovore in še to z zakasnitvijo.



Sodelovanje z Inšpektoratom RS za okolje in prostor ter z Agencijo RS za okolje in prostor je bilo dobro.

za nadaljnji razvoj oblik ombudsmanov na področju okolja. Sprejeli smo sklepe konference in jih javno objavili.

**Onesnaženje okolja s trdimi delci (PM 10 in manjšimi), odpadki, težkimi kovinami in drugimi viri (svetlobno onesnaževanje, gnojnica, gnojevka, škropiva) so večne vsebine**, in obravnavali smo jih **tudi leta 2017**. Velja splošna ugotovitev, da se oblast na aktualna dogajanja ne odziva dovolj ažurno, kar se je v primeru Kemis še posebej nazorno pokazalo. V tem okviru izpostavljamo **prepočasno sanacijo posameznih močno onesnaženih območij**, kot so Mežiška dolina, celjska kotlina, Zasavje in druga ogrožena območja, ki bi terjala hitro ter neprekinjeno sanacijo tal in zraka. Posebej pomembno je ozaveščanje prebivalstva z vsemi okoliščinami onesnaževanja ter z njihovimi možnimi posledicami na življenje in zdravje. Poudarjamo nujno potrebno vključenost javnozdravstvene stroke.



V zvezi z nameravano gradnjo tretje razvojne osi se je varuhinja s sodelavci nekajkrat srečala s predstavniki civilne pobude, ki gradnji po predvideni trasi nasprotujejo in od Varuha pričakujejo vložitev zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti Uredbe o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug.

Poudariti je treba še vedno **nerešeno problematiko izpustov neprijetnih vonjav**. Na nas so naslavljali pobude z Vrhnike, iz Brezovice, severovzhodne Slovenije in od drugod. Bioplinarne, kompostarne, polivanje z gnojevko in gnojnico, živalske farme in drugo so viri, ki povzročajo za okolico neznosno moteč smrad. Nimamo predpisa niti merilcev, ki bi izmerili čezmejen smrad, čeprav o tem pišemo, opozarjamo in terjamo rešitve že vse od leta 1999.

Posamezniki se pritožujejo tudi zoper **hrup**, ki je še posebej moteč takrat, kadar je spalno naselje sočasno namenjeno proizvodnim in storitvenim dejavnostim. Občine smo večkrat opozorili, da morajo posebej skrbno izvajati prostorsko načrtovanje, prav tako je pomembna pozornost upravnih enot pri izdajanju dovoljenj za izvedbo javnih prireditev. Seveda ne moremo prezreti niti hrupa, ki ga povzroča promet, česar bi se morali odgovorni lotiti z vso resnostjo. O tem pišemo v nadaljevanju. Kako pa se Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) loteva področja hrupa, jasno kaže primer spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, ki ga objavljamo v nadaljevanju.

Varuh že od leta 1999 terja ureditev na področju neprijetnih vonjav. Še vedno ni predpisa, ki bi urejal smrad.

**V obravnavanih primerih, ki smo jih evidentirali kot utemeljene, smo ugotovili predvsem kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja in načel dobrega upravljanja.**

## 2.7.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Varuh je leta 2016 na področju okolja in prostora na MOP naslovil 5 priporočil. Ker je MOP v Odzivnem poročilu vlade na poročilo Varuha za leto 2016 pri vseh priporočilih zapisalo »delno realizirano«, je k temu smiselno dodati komentar.



**43. Vlada RS naj kupce nepremičnin zaščiti tako, da sprejme ukrepe, ki jim bodo še pred odločitvijo o nakupu omogočili vpogled v povezane (uparjene) evidence zemljiškknjižnega in dejanskega stanja ter v upravne akte za objekt nameravane gradnje.**

Glede **priporočila št. 40 (2016)**, v katerem smo zapisali ukrep za zaščito kupcev nepremičnin, MOP navaja, da so spremembe glede uresnitve Varuhovega predloga predvidene v novi gradbeni in prostorski zakonodaji. Posebej naj bi k zaščiti kupcev nepremičnin prispeval prostorski informacijski sistem, ki ga predvideva Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) in naj bi bil v celoti v uporabi leta 2021. **Pripominjamo, da nikakor še ni mogoče sklepati o morebitni uresnitvi našega priporočila.** Sprejete so bile šele pravne podlage (tako Gradbeni zakon (GZ) kot ZUreP-2), ki bodo začele veljati 1. 6. 2018 in ki v letu 2021 predvidevajo nastanek prostorskega informacijskega sistema, ta bo javen in povezan z nepremičninskimi evidencami in zemljiško knjigo ter bo tako omogočal zaščito kupcev pred nakupom nepremičnin, za katere ni bilo izdano ustrezno dovoljenje. Zato zaradi časovne odmaknjenosti in nedorečenosti priporočilo ponavljamo.

Glede **priporočila št. 42 (2016)**, ki se je nanašalo na nujno potrebno sprejetje predpisa o izpustih vonja, je MOP zapisalo, da je z zunanjim izvajalcem sklenilo pogodbo za pomoč pri pripravi predpisa. Ob tem, da Varuh terja ureditev tega področja že od leta 1999, pri čemer smo v svojih letnih poročilih tudi že izrazili mnenje o t. i.



*outsourcingu* v javnem sektorju, sta nam početje MOP in njegovo mnenje o delni uresničitvi priporočila nerazumna. Priporočilo ponavljamo.

Tudi glede **priporočila št. 43 (2016)** velja, da je ostalo neuresničeno. Merila za določitev prednostnih nalog Inšpektorata RS za okolje in prostor so določena na spletišču, ne v predpisu, kot je Varuh predlagal zaradi nujno potrebnega povečanja zaupanja v objektivnost in nepristranskost inšpekcij. Zato priporočilo ponavljamo.

**Priporočilo št. 44 (2016)** se je nanašalo na zagotovitev pogojev za delo IRSOP. Zaradi neuresničitve priporočilo ponavljamo.

**Priporočilo št. 45 (2016)** je treba kljub zatrjevanju MOP, da je delno uresničeno, ponoviti. Varuh že več let od MOP terja spremembe na področju obratovalnih monitoringov. Sedanja ureditev, po kateri onesnaževalec sam financira meritve, ni ustrezna. **Zato podpiramo MOP pri najavi sprememb na tem področju.** Zaradi neuresničitve pa priporočilo ponavljamo.

## 2.7.3 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami s področja okolja in prostora

Varuh je leta 2017 organiziral osem srečanj z nevladnimi organizacijami (NVO), pet srečanj je bilo na sedežu Varuha, dve srečanja sta bili na terenu, eno srečanje pa je potekalo v okviru 4. mednarodne konference Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah. **V tem letu smo se osredotočili na problematiko voda.** Skupaj z NVO in pristojnimi organi za področje voda smo iskali predloge za reševanje odprtih okoljskih vprašanj, povezanih z enim izmed temeljnih elementov človeškega okolja, vodo.

Srečanje	Tema	Datum
1.	<b>Gostje:</b> predstavniki Direkcije RS za vode	2. 2. 2017
2.	<b>Gostje:</b> predstavniki Direktorata za vode in investicije na Ministrstvu za okolje in prostor	9. 3. 2017
3.	<b>Gostje:</b> predstavniki Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: minister mag. Dejan Židan, državna sekretarka mag. Tanja Strniša, državni sekretar mag. Marjan Podgoršek in vodja kabineta Darja Kapš	12. 4. 2017
4.	<b>Teren:</b> Kostanjevica na Krki <b>Gostje:</b> predstavniki Direkcije RS za vode	25. 5. 2017
5.	<b>Gost:</b> prof. dr. Mihael Toman	22. 6. 2016
6.	<b>Ljubljanski grad:</b> 4. mednarodna konferenca Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah ( <i>se je štela kot srečanje</i> )	15. 9. 2017
7.	<b>Teren:</b> Pomurje; Hrastje Mota	9. 11. 2017
8.	Prednovoletno srečanje: zbiranje idej in predlogov za nadaljnje sodelovanje	19. 12. 2017

## 2.7.4 Mednarodna konferenca: Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah

Varuh je septembra 2017 na Ljubljanskem gradu organiziral 4. Mednarodno konferenco z naslovom Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah. Konferenca je bila pripravljena, da predstavniki tujih ombudsmanov, slovenskih državnih organov, lokalne skupnosti, strokovne javnosti in civilne družbe



**44. Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje.**



**45. Vlada RS naj merila za opredelitev prednostnih nalog za delo inšpekcijskih služb določi v predpisu, ki bo javno objavljen, saj bosta le tako zagotovljeni preglednost in nepristranskost inšpekcij.**



**46. Vlada RS naj Inšpektoratu RS za okolje in prostor zagotovi vse pogoje – materialne, kadrovske in finančne – za učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov.**



**47. Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi sistemsko rešitev pridobivanja pooblastil za izvajanje meritev izpustov v zrak ter zagotovi neodvisen nadzor in financiranje meritev.**

Leta 2017 smo organizirali osem srečanj z nevladnimi organizacijami s področja okolja, do konca leta 2017 pa skupno že 63.



ter Varuh skupaj na enem mestu predstavijo dosedanje izkušnje in težave pri sodelovanju javnosti v okoljskih zadevah, s poudarkom na sprejemanju okoljskih predpisov. Udeleženci konference so izpostavili različne okoliščine sodelovanja javnosti. Poudarili so, da je sodelovanje velikokrat zagotovljeno le formalno, dejansko pa poteka brez upoštevanja vsebinskih pripomb deležnikov ter primerne vključevanja njihovih ugotovitev in priporočil, večkrat je onemogočena učinkovita obravnava osnutka predpisa, kar je v nasprotju z Aarhuško konvencijo, niti ni zadoščeno ne standardom Resolucije o normativni dejavnosti ne Navodilom o postopku sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Na konferenci je bila od več kot sto sodelujočih skoraj polovica predstavnikov nevladnih organizacij, civilnih pobud in lokalnih skupnosti. V imenu častnega pokrovitelja, predsednika republike Boruta Pahorja, je udeležence nagovorila generalna sekretarka v uradu predsednika Nataša Kovač. Na konferenci so varuhi človekovih pravic Bosne in Hercegovine, Hrvaške, Črne gore, Kosova, Makedonije, Slovenije in Srbije podpisali Deklaracijo o sodelovanju na področju okolja in človekovih pravic. S tem je bila ustanovljena mreža, katere namen je vzpostaviti tesnejše medsebojno sodelovanje, izmenjavo znanj in dobrih praks, nadaljnji razvoj oblik odzivanja ombudsmanov na področju okolja in podporo pri izvajanju njihovega poslanstva na tem področju.


#### **Udeleženci konference so sprejeli naslednje sklepne ugotovitve:**

- Sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov na področju okolja je v praksi pogosto le formalno. Pripravljavci predpisov velikokrat poskrbijo le za to, da formalno zadostijo zakonskim normam glede sodelovanja javnosti, vsebinskemu opredeljevanju do pripomb in njihovem upoštevanju pa se izognejo.
- Udeleženci smo ugotovili, da sta civilna in strokovna javnost v postopke priprave predpisov pogosto vključeni prepozno.
- Javnosti je treba zagotoviti kakovostne in celovite informacije, saj je le na podlagi takšnih informacij omogočeno njeno učinkovito sodelovanje.
- Treba je zagotoviti sodelovanje čim širšega kroga zainteresirane javnosti, ni več vprašanje, ali mora biti javnost vključena, temveč kdo bi še moral biti.
- Pomembno je, da ima javnost pravico vedeti, kdo vpliva na zakonodajo. Namen takšne zakonodajne sledi je evidentirati celotno dejavnost vseh udeležencev, opredelitev udeležene stroke in razkritje lobiranja kot metode delovanja interesnih skupin.
- Sklicevanje na pomanjkanje kadrov ali časovno stisko ne sme biti razlog za pomanjkljivo izvajanje sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov.
- Javnost pričakuje, da bodo v postopkih priprave predpisov njene pripombe in predlogi skrbno obravnavani ter da bodo v primeru neupoštevanja razlogi za to argumentirano obrazloženi.
- V postopke sodelovanja javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov je treba vpeti tudi nove komunikacijske pristope in prednosti informacijske tehnologije.


### **2.7.5 Sprejemanje okoljevarstvene zakonodaje**

Leta 2016 smo se ukvarjali s sprejemanjem **Uredbe o stanju tal** (uredba). Osnutek uredbe je bil objavljen na spletišču MOP, zaradi številnih pripomb in očitne nedorečenosti pa se je postopek ustavil, problematika in z njo povezana vprašanja glede nujno potrebne sanacije posebej onesnaženih območij ostajajo nerešena in v praksi povzročajo težave. **Prav zaradi aktualnosti o tej vsebini pišemo v tem poročilu kljub časovnemu odmiku.**

Pisali so nam pobudniki in zatrjevali, da je uredba v nasprotju z Zakonom o varstvu okolja, ki določa, da je treba preprečevati onesnaževanje okolja, ne pa povečevati. Ugotavljali so še, da je uredba v nasprotju z Direktivo 2004/107/ES Evropskega parlamenta in Sveta. Opozorili so še na nujnost ukrepov za zaščito zdravja ljudi in nesprejemljivost zniževanja standardov za zaščito prebivalstva. Opominjali so še, da je vsako administrativno poviševanje dovoljenih vrednosti nevarnih snovi v tleh (na



Na 4. mednarodni konferenci Okolje in človekove pravice, ki jo je septembra 2017 v Ljubljani organiziral Varuh, je bila ustanovljena mreža ombudsmanov za sodelovanje na področju okolja in človekovih pravic.



Varuh je izdal Zbornik prispevkov 4. mednarodne konference Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah. Zbornik je dostopen tudi na Varuhovem spletišču.

igriščih v vrtcih, vrtovih, kmetijskih zemljiščih, industrijskih območjih) nedopustno in nestrokovno.

Pobuda takrat sicer ni izpolnjevala zahteve za Varuhovo obravnavo, vendar ni bilo mogoče prezreti pomembnosti predvidenih ureditev v uredbi. Varuh je sledil pobudnikom, da spremembe okoljevarstvene zakonodaje nikdar ne smejo biti v nasprotju z javnim interesom in učinkovitim zagotavljanjem zdravega življenjskega okolja. Postopki spreminjanja okoljevarstvene zakonodaje morajo biti premišljeni, odločitve o spremembah pa preudarne. Pri tem je treba upoštevati načelo preventive (7. člen Zakona o varstvu okolja (ZVO-1)), ki določa, da morajo biti mejne vrednosti emisij, standardi kakovosti okolja, pravila ravnanja in drugi ukrepi varstva okolja ustrezno zasnovani, vsak poseg v okolje pa načrtovan in izveden tako, da čim manj obremenjuje okolje. Zagotovljeno mora biti sodelovanje javnosti in v postopku pretehtani argumenti vseh deležnikov. Rešitve morajo temeljiti na obrazloženih stališčih stroke. **Varuh na načelni ravni zagovarja, da interesi kapitala nikoli ne smejo prevladati nad interesi posameznika in njegove pravice do zdravega življenjskega okolja. Morebitne zakonodajne spremembe tako ne smejo omejevati ustavno zagotovljene pravice do zdravega življenjskega okolja.**

Varuh že več let poudarja, da je čisto, zdravju neškodljivo in varno okolje ena izmed temeljnih človekovih pravic. Ustava RS opredeljuje, da država skrbi za zdravo življenjsko okolje, in v ta namen določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti, česar po Varuhovem mnenju ne izvaja učinkovito. Čeprav Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP) posebej ne opredeljuje pravice do zdravega življenjskega okolja, je Evropsko sodišče za človekove pravice že večkrat odločilo, da kadar država ne zaščiti pravice svojih prebivalcev do življenja v zdravem in zavarovanem okolju, krši 8. člen EKČP, ki določa pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Onesnaževanje je lahko poseg v posameznikovo zasebno in družinsko življenje in država je dolžna svoje državljane pred takimi posegi zaščititi z izvajanjem nadzora nad dovoljevanjem, vzpostavljanjem, izvajanjem in varnostjo industrijskih dejavnosti, zlasti še, če gre za dejavnosti, ki so lahko nevarne za okolje in človekovo zdravje. Ob spreminjanju uredbe smo jasno izrazili Varuhovo pričakovanje, da bo zakonodajni postopek ustrezno izveden predvsem z vidika sodelovanja javnosti, ob upoštevanju stroke, sprejeta ureditev pa takšna, da nikakor ne bo posegala v z Ustavo RS zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine, ter da bo spoštoval pglavitno pravico posameznika do zdravega življenjskega okolja. Ne dovolj domišljene rešitve ali rešitve, katerih vodilo ni varovanje okolja in zdravja ljudi, lahko povzročijo škodo tako okolju kot zdravju ljudi. To pa je težko popravljivo ali celo ni popravljivo. Tega se mora zavedati pripravljavec zakona in mi vsi. **MOP je sporno uredbo o stanju tal umaknilo, področje ostaja nerešeno**, saj ostaja veljavna Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh iz leta 1996, ki bi jo sporna uredba o tleh nadomestila.


Varuh opozarja na nujnost ureditve področja onesnaženosti tal. Treba je vzpostaviti pravno podlago za državni monitoring stanja tal, določanje območij z visoko oziroma nizko stopnjo obremenjenosti ter za podlago, ki je nujna za opredelitev degradiranih območij in s tem povezane sanacijske ukrepe.



**Zakon o varstvu okolja.** Prejeli smo več pisem nevladnih organizacij in posameznikov, ki so izražali ogorčenje nad načinom, kako se MOP loteva spreminjanja omenjenega zakona. Primer smo obravnavali in MOP s tem v povezavi opozorili, da je bilo s prvo javno obravnavo osnutka Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) od 10. julija do 11. septembra le formalno zadoščeno 34.a členu trenutno veljavnega Zakona o varstvu okolja (ZVO-1), v skladu s katerim ima javnost najmanj 30 dni pravico vpogleda ter možnost dajanja mnenj in pripomb na osnutek predpisa. **Izrazili smo stališče, da gre za izjemno obsežen zakon, ki je hkrati krovni na področju varovanja okolja, zato javna obravnavo v času poletnih počitnic in še prvih nekaj dni novega šolskega leta ni ustrezna niti zadostna.** Pripombe smo imeli tudi na strukturo pripravljene osnutka ZVO-2, ki je bil napisan tako, da člani in poglavja, ki urejajo določeno problematiko, niso tekli v istem vrstnem redu kot v trenutno veljavnem ZVO-1, zato je bilo zelo oteženo sledenje spremembam. **Obrazložitev za spremembe zakona, ki obsega kar 338 členov, pa je bila podana skopo, na eni sami strani, ne po členih, smo še opozorili MOP.** Varuh je MOP posredoval mnenje, naj javnosti omogoči kakovostno obravnavo vsebine osnutka predpisa in olajša sodelovanje pri pripravi novega predpisa. Poudaril je, da bi moral objavljeni osnutek zakona ZVO-2 slediti namenu Aarhuske konvencije in Resolucije o normativni



Varuh ukrepanje MOP v zvezi s spreminjanjem ZVO-2 pozdravlja in pričakuje, da bo druga javna razprava potekala z upoštevanjem danih pripomb in priporočil.



Varuh je v zadevi št. 7.1-7/2017 obravnaval sprejetje Operativnega programa varstva pred hrupom in podal mnenje, da je MOP neupravičeno zavlačeval postopek in s tem kršil 24. člen Zakona o varuhu človekovih pravic.

dejavnosti, skladen bi moral biti tudi z Navodilom o postopku sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje. Priporočil je, naj MOP rok za posredovanje pripomb in predlogov na osnutek ZVO-2 ustrezno podaljša in osnutek dopolni z vsemi potrebnimi sestavinami, kar bo omogočalo kakovostno in učinkovito sodelovanje javnosti. **Terjali smo, naj MOP poskrbi, da bo javnosti dejansko omogočena pravica do sodelovanja pri sprejemanju predpisov v skladu z veljavno ureditvijo in ne bo temu zadoščeno le formalno.** O problematiki smo se 21. 9. 2017 na sedežu Varuha pogovarjali s predstavniki Direktorata za okolje. MOP javne obravnave ni podaljšalo, vendar naj bi po javnih informacijah pripravilo nov osnutek prenovljenega zakona, ki bo vseboval tudi sestavine, zahtevane za predložitev zakona v vladno obravnavo, med drugim oceno stanja, predlagane rešitve, primerjalnopravni pregled, posledice za gospodarstvo in obrazložitev po členih. Pripravilo in objavilo naj bi tudi korelacijsko tabelo s primerjavo veljavnega zakona in osnutka prenovljenega zakona po členih.

**Hrup.** Svarimo pred morebitnimi kaznimi zaradi kršitve zakonodaje Evropske unije v zvezi z dolgotrajnostjo postopka pri pripravi Operativnega programa varstva pred hrupom. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo smo bili dolžni v svoj pravi red prenesti direktivo o hrupu (2002/49/ES). Slovenija se je zavezala, da bo izvajala vse naloge zaščite pred hrupom in da bo v postopke sprejema zakonodaje in načrtov glede hrupa vključevala javnost. **MOP je v zamudi že od leta 2008.** Novembra 2017 je MOP na svojem spletišču dalo v javno obravnavo osnutek Operativnega programa varstva pred hrupom 2013–2018. **Pričakujemo, da bo po skoraj desetletni zamudi program varstva pred hrupom sprejet in da MOP k temu ne bo treba prisiliti z opominom Evropske komisije ali še huje s postopkom pred Sodiščem Evropske unije in njegovo odločitvijo.**

Malomaren in brezbrizen odnos MOP do področja hrupa nazorno prikazuje naslednji primer.

Primer:

#### **MOP neustrezno pripravljalo spremembe Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju**

Varuh je na podlagi več pobud obravnaval problematiko hrupa in s tem v zvezi tudi pripravo sprememb Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (uredba). Poizvedovali smo pri MOP ter se sestali s predstavniki Nacionalnega inštituta za javno zdravje in Direktorata za okolje pri MOP. Ugotavljamo, da je MOP do leta 2017 spremembe obravnavane uredbe poskušalo pripraviti že dvakrat, in sicer v letih 2014 in 2016. Obakrat je bil osnutek sprememb uredbe deležen številnih pripomb javnosti in med drugim tudi zato se postopek ni nadaljeval niti ga ni sprejela Vlada RS. **Varuh je obakrat obravnaval tudi problematiko primernosti roka za dajanje mnenj in pripomb na osnutek uredbe in dosegel njegovo podaljšanje.**

Tudi do osnutka nove uredbe, ki je bil v javni obravnavi med 31. 3. in 3. 5. 2017, sta bi kritični tako civilna kot strokovna javnost. Javnost je bila posebej kritična do dejstev, da je MOP v javno razpravo poslalo osnutek uredbe, ki ni vključeval nobenih strokovnih podlag, in da javnost v pripravo novega predpisa ni bila vključena v zgodnjih fazah, ampak se je s tem seznanila šele, ko je bil osnutek poslan v javno obravnavo. Na sestanku s predstavniki Direktorata za okolje pri Varuhu septembra 2017 je bilo glede odsotnosti strokovnih podlag pojasnjeno, da so bile te pripravljene le pri osnutku sprememb uredbe, ki je bil v javno obravnavo podan leta 2016, in sicer samo v zvezi s hrupom gradbišč, v zvezi s preostalo vsebino pa so na MOP razpolagali z ustreznimi znanji, zato dodatnih strokovnih podlag niso naročili.

Varuh je glede na vse navedeno novembra 2017 na MOP naslovil svoje mnenje. MOP obravnavanega osnutka uredbe ni pripravilo dovolj ustrezno. Poleg tega je (ne glede na pretekle izkušnje iz let 2014 in 2016) v pripravo novega predpisa prepozno vključilo javnost, zlasti strokovno, ki ni bila vključena v zgodnjih fazah priprave predpisa. Pri tem se Varuh ni spuščal v vsebino osnutka uredbe, saj že to, da je bilo treba spremembe uredbe pripravljati trikrat in da so tudi tretjič deležne številnih pripomb,

kaže, da vsebina očitno ni ustrezno pripravljena in usklajena z javnostjo. Menimo, da je tudi to pripeljalo do tega, da postopek priprave obravnavanega predpisa poteka že tretjič.

MOP je v odzivu navedlo, da je bilo v zadnjem primeru izvedeno sodelovanje z javnostjo v skladu z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1), ki ureja sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, in da je bilo upoštevano tudi interno Navodilo o postopku sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje. Dodali so, da po končani medresorski obravnavi načrtujejo, da bodo predmetno uredbo poslali v sprejetje Vladi RS.

MOP smo pojasnili, da je bilo formalno res zadoščeno ZVO-1 glede sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, ob tem pa znova poudarili potrebo po zgodnjem vključevanju javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov. **Prav na področju dela MOP namreč pogosto opažamo, da je formalno javnosti omogočeno sodelovanje pri pripravi predpisov, dejansko pa je bilo večkrat močno oteženo ali omogočeno šele, ko je predpis že povsem oblikovan.** Zagovarjamo, da bi morala ministrstva zagotoviti uveljavljenje načela odprtosti delovanja uprave in poskušati pri pripravi predpisov čim širše vključevati javnost, ne pa le formalno zadostiti zahtevam iz veljavne ureditve, zato smo MOP predlagali, naj to upoštevajo pri svojem delovanju v prihodnje.

**Varuh stalno poudarja, da vključevanje javnosti v najzgodnejših fazah priprave predpisov javnim oblastem omogoča, da pri sprejemanju odločitev pridobijo širši krog informacij, perspektiv in morebitnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev.** Svoje aktivnosti na tem področju bomo nadaljevali tudi v prihodnje in od vseh akterjev terjali uveljavljenje načela odprtosti delovanja uprave. V konkretnem primeru pa na podlagi vseh navedenih dejstev in ugotovitev, pobude, ki so se nanašale na pripravo sprememb uredbe in nove uredbe, štejemo za utemeljene, zato na to problematiko posebej opozarjamo v letnem poročilu, **poleg tega bomo na pomen sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov še naprej javno opozarjali.** Gre namreč za standard demokratičnega odločanja, ki vodi do učinkovitega sprejemanja rešitev. **7.0-17/2017**

Ministrstvo za okolje in prostor je v postopku spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju kršilo pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave RS.



**Kako na občinski ravni poteka sprejemanje okoljske zakonodaje in sodelovanje javnosti pri tem,** nazorno prikazuje analiza izvajanja 34.a člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1) na lokalni ravni. Analizo je Varuh prvič izvedel leta 2010 in jo znova izvedel leta 2017. V tem poročilu povzemamo le ugotovitve analize iz leta 2017, ki so še vedno precej podobne tistim iz leta 2010, in sicer:

- občine ne uporabljajo v zadostni meri možnosti in pristojnosti, ki jih imajo glede urejanja okoljske problematike, saj jih je le dobra četrtina od leta 2008 sprejela predpise na področju ZVO-1. Tako si same zapirajo priložnosti za urejanje vplivov na okolje;
- občine še vedno ne poznajo dovolj zakonskih določb glede sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, saj jih je skoraj polovica na Varuhovo poizvedbo odgovarjala o postopkih sprejemanja prostorskih aktov, pri čemer jih je le nekaj navedlo, da se zavedajo, da se ti postopki vodijo po drugem predpisu;
- izmed občin, ki so na tem področju od leta 2008 sprejemale predpise, jih je le 65 odstotkov (toda 15 odstotkov več kot leta 2010) pravilno izvedlo vse predpisane obveznosti iz 34.a člena ZVO-1;
- iz odgovorov občin, ki so odgovarjale o postopkih sprejemanja prostorskih aktov, izhaja dobro poznavanje postopkov sodelovanja javnosti na področju prostorskega načrtovanja. Občine vodijo te postopke v skladu z ZPNačrt.

Varuh poudarja, da občine preslabo poznajo zakonske določbe glede sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje.




Vse o analizi in njenih rezultatih je mogoče prebrati na Varuhovem spletišču.




## 2.7.6 Inšpekcijski postopki

V navezavi z inšpekcijskimi postopki na področju okolja in prostora je smiselno pojasniti, da se posamezniki v precejšnjem številu pritožujejo zoper te postopke in navajajo naslednje relevantne okoliščine: dolgotrajnost poteka inšpekcijskih postopkov, nepreglednost ali vrstni red obravnave posameznih prijav ter neodzivnost inšpekcijskih služb.



41. člen Listine EU o temeljnih pravicah izrecno opredeljuje pravico do dobrega upravljanja institucij, organov, uradov in agencij Unije.



Sklicevanje na pomanjkanje kadrov ni primerno. Varuh terja takojšnjo okrepitev vseh inšpekcijskih služb.

Varuh opozarja inšpekcijske službe na zakonske pristojnosti, ki se nanašajo tudi na njihovo preventivno vlogo, kar je prav tako izraz dobrega upravljanja organov javnega sektorja, zmanjšuje možnosti kršitev in posledično vpliva na število inšpekcijskih postopkov v prihodnje. 33. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru v okviru preventivnih ukrepov inšpektorjev med drugim določa tudi obveznost inšpekcije, da odgovarja na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij ter da deluje v smislu ozaveščanja javnosti.

Takšno ravnanje javnim uslužbencem Evropske unije nalaga 10. člen Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev pod naslovom Upravičena pričakovanja, doslednost in **svetovanje**. S kodeksom je posameznim državam članicam dana jasna spodbuda, naj tudi v okviru svojih meja zagotavljajo pogoje za dobro upravo. To pri organih javnega sektorja pričakuje Varuh, saj od javnih uslužbencev ne terja le ravnanja brez nepravilnosti, temveč aktivno uporabo načel dobrega upravljanja, kar je še posebnega pomena pri represivnih in nadzornih organih. **Sklicevanje na pomanjkanje kadrov ni primerno, o tem pišemo že več let zapored v letnih poročilih o delu Varuha, ko terjamo kadrovske okrepitev vseh inšpekcijskih služb.**


Primer:

### Inšpekcijske obveznosti v okviru preventivnega delovanja

Na Varuha se je obrnila pobudnica zaradi neodzivnosti Inšpektorata RS za okolje in prostor (IRSOP) na njene dopise. Varuh je na podlagi opravljene poizvedbe in poziva IRSOP ugotovil, da je pobuda utemeljena. Iz predložene dokumentacije je izhajalo, da je IRSOP, OE Ljubljana, na dopis pobudnice z dne 21. 12. 2016 odgovoril šele 14. 3. 2017 z dopisom št. 06121-175/2017-5. To je skoraj tri mesece po prejemu odstopljenega dopisa od »sedeža IRSOP«, ki je dopis pobudnice dne 22. 12. 2016 preposlalo v obravnavo IRSOP, OE Ljubljana. Ker to pomeni prekoračitev roka, ki izhaja iz 18. člena Uredbe o upravnem poslovanju, je Varuh sklenil, da je IRSOP v zadevi prekršil načelo dobrega upravljanja, kot ga določa 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic.

IRSOP smo opomnili še na 33. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki inšpekcijam nalaga: »da s ciljem preventivnega ukrepanja odgovarjajo na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije, preko medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov in na druge načine delujejo v smislu osveščanja javnosti.« To pomeni, da inšpektorji pri svojem delu poleg represivnih ukrepov, ki jih sprejemajo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, delujejo tudi preventivno. 33. člen ZIN **inšpekciji nalaga, da mora obravnavati vse pisne zahteve in nanje odgovoriti v skladu s predpisi, ki jih nadzoruje, torej podati tudi pojasnila o veljavni zakonodaji**. Če inšpekcija prejme vprašanja, ki se nanašajo na predpise, za katere ni pristojna, jih mora **brez odlašanja** poslati pristojnemu organu in o tem obvestiti stranko (tako tudi v: Bojan Bugarič et al.: *Komentar zakonov s področja uprave*, Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004, str. 921–931).

Varuh je zato presodil, da trditev IRSOP, da niso pristojni za razlago predpisov, **ni v skladu z namenom 33. člena ZIN**. Zato tudi pojasnila IRSOP, ki so jih v konkretni zadevi podali pobudnici, v tem delu niso ustrezna in so v nasprotju z inšpekcijskimi obveznostmi, kot jih narekuje veljavna zakonodaja. Ob upoštevanju vsega navedenega je Varuh hkrati pozval IRSOP, naj dopise pošiljateljev dosledneje obravnava v okviru



Varuh je ugotovil neodgovarjanje Inšpektorata RS za okolje in prostor na pobudnikovo prijavo, kar je bilo narejeno šele po našem posredovanju. Podal je mnenje, da je inšpektorat s tem kršil Uredbo o upravnem poslovanju in načela dobrega upravljanja.

## 2.7.7 Vode

V začetku leta 2017 smo se v okviru srečanj z NVO s področja okolja in prostora sestali s predstavniki Direkcije RS za vode (DRSV). Predstavili so nam prizadevanje in nameravane ukrepe, s katerimi naj bi zmanjšali zaostanke na področju podeljevanja vodnih pravic, enako glede odločanja o lastninskih razmerjih na vodnih zemljiščih. Glede na to, da ne prejemamo prav veliko pritožb zoper dolgotrajno odločanje DRSV (v preteklih letih smo se na pristojna organa, MOP in Agencijo RS za okolje, zaradi tega pogosto obračali), bi bilo mogoče sklepati o trendu upadanja zaostankov, kar bomo v letu 2018 na lastno pobudo izrecno preverili.

Primer:

### **Kritika države pri vzpostavljanju protipoplavne varnosti in poziv k nujni okrepitevi njene vloge**

Varuh je obravnaval lastno pobudo v zvezi z zagotavljanjem protipoplavne varnosti v Republiki Sloveniji. Na MOP smo že leta 2016 naslovili poizvedbo, da bi se natančneje seznanili z usmeritvijo in značilnostmi trenutne ureditve na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov v Republiki Sloveniji. MOP smo zaprosili za obrazložitev obstoječe državne strategije za vzpostavitev ustreznega stanja na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov, zagotovitev poplavne varnosti oziroma sanacijo in odpravo morebiti nastale škode. Hkrati smo prosili za opredelitev sprejetih načrtov za reševanje omenjene problematike na državni in lokalni ravni.

MOP nas je v svojem odgovoru seznanilo, da je »bilo v zadnjih 25 letih več delov Slovenije pogosto poplavljenih, kar je povzročilo za približno 1.800 milijonov EUR škode, samo v zadnjih letih so poplave povzročile v Sloveniji za cca. 1.000 milijonov EUR škode«. Pojasnilo je, da so v sodelovanju z Direkcijo RS za vode, Agencijo RS za okolje in Upravo RS za zaščito in reševanje decembra 2015 pripravili predlog Načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti (NZPO), ki je ključni dokument za celovito in konkretno obvladovanje poplavne ogroženosti v Republiki Sloveniji, ter začeli javno razpravo o njem. NZPO temelji na dejstvu, da je treba v okviru porečij z ukrepanjem nasloviti poplavno ogroženost na identificiranih 61 območjih pomembnega vpliva poplav.

MOP je obrazložilo še, da so v zadnjih letih storili precej glede iskanja in zagotavljanja dodatnih finančnih virov. Potekali so mnogi kohezijski projekti za zmanjšanje poplavne ogroženosti in izvajanje vzdrževalnih ali dodatnih del. Kot izhaja iz podanih pojasnil, je večina teh projektov v začetnih fazah ali so še v pripravi (faza izdelave dokumentacije, pridobivanja gradbenih dovoljenj, postopkov prostorskega načrtovanja). Kohezijski projekti se večinoma sofinancirajo s sredstvi EU (85 %).

Varuh je na podlagi pridobljenega odgovora pozitivno sprejel posamezne aktivnosti MOP na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov v Republiki Sloveniji, vendar je **poudaril, da se ob upoštevanju dolgoletnega problema (ki tudi skladno z navedbami MOP traja vse od leta 1990) aktivnosti odvijajo mnogo počasneje, kot bi se morale**. Kljub navedbam MOP, da se izvajajo protipoplavni in sanacijski ukrepi, je Varuh ugotovil, da je večji del teh ukrepov v začetnih fazah. Morebitnih drugih ukrepov, ki bi bili sprejeti ali dokončani v 20 letih obstoja Republike Slovenije, pa MOP v svojem odgovoru Varuhu ni navedel.

**Varuh je izrazil skrb, da so bili strateški akti na ravni države sprejeti tako pozno, kljub očitni poplavni ogroženosti in precejšnji materialni škodi, ki smo jo državljani spremljali skozi leta, in se jih tudi na MOP, glede na podana pojasnila,**

Varuh je problematiko urejanja hudournikov in zagotavljanje protipoplavne varnosti obravnaval na lastno pobudo, kot širše vprašanje.





Pogrešamo vzajemno sodelovanje resornih organov pri reševanju problematike, in sicer predvsem na področjih, na katerih se domnevno razhajajo strokovna stališča.



MOP pri zagotavljanju protipoplavne varnosti krši načelo dobrega upravljanja. Aktivnosti potekajo prepočasi, zaradi obstoječega stanja sta lahko ogrožena življenje in zdravje ljudi, to lahko povzroča tudi materialno škodo. Država s tem kaže neustrezen odnos do svojih državljanov.

**vsekakor zavedajo. Država, natančneje MOP, tako kaže neustrezen odnos do svojih državljanov, njihovega zdravja in premoženja.** Varuh opozarja, da bi morala biti protipoplavna varnost temeljna skrb države in bi se financirala neposredno iz proračuna. Skrb za varnost državljanov je namreč pglavitna naloga vsake države. **Le večletno iskanje sredstev, brez predhodno sprejetih ali vsaj pripravljenih podlag, je predvsem kazalnik nezrelega pristopa pri reševanju tovrstnih problemov.**

Varuh je tako že leta 2016 izrazil kritiko pristopa države k reševanju problematike. Zaradi skrb vzbujajočega stanja smo MOP pozvali k čimprejšnji in učinkovitejši ureditvi problematike, to je pospešitvi in končanju obstoječih ukrepov in po potrebi sprejetju novih. Kohezijska sredstva naj bodo pri tem kvečjemu dodatna sredstva ali pomoč pri reševanju zadevne problematike, nikakor pa ne gre izvedbe protipoplavnih ukrepov pogojevati s pridobitvijo tovrstnih finančnih sredstev. Ob upoštevanju Varuhovih ugotovitev smo od MOP terjali seznanitev o sprejetih in izvedenih aktivnostih oziroma ukrepih od novembra 2016 do aprila 2017. MOP nas je obvestilo, da so bile po številnih letih nazadovanja od konca leta 2014 do danes pripravljene in dejansko izvedene številne aktivnosti oziroma sistemski, organizacijski, normativni in finančni ukrepi, h katerim se je dolgoročno zavezalo ne samo ministrstvo, temveč celotna Vlada RS s sprejetjem Akcijskega načrta interventnih aktivnosti zaradi poplav. Mnogi ukrepi se še izvajajo ali so delno izvedeni, mnogi naj bi bili še vedno v sklepni fazi. Tudi kohezijski projekti za izvajanje preventivnih gradbenih protipoplavnih ukrepov še niso bili končani. Priložili so tudi informativni pregled protipoplavnih ukrepov in aktivnosti na tem področju, iz katerih naj bi bilo razvidno, da so se aktivnosti na tem področju v zadnjih nekaj letih močno okrepile.

Varuh je reševanje problematike protipoplavne varnosti spremljal določeno časovno obdobje in sklepno presodil, da stanje na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov v Republiki Sloveniji še vedno ni zadovoljivo. **Positivno je pozdravil nekatere spremembe na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov, vendar vztrajamo, da se glede na dolgoletni problem aktivnosti še vedno odvijajo prepočasi.**

Čeprav naj bi bili mnogi protipoplavni ukrepi države v sklepni fazi, Varuh opozarja, da prav njihova neizvedba, čeprav v sklepni fazi in le posamičnih ukrepov, odlaga doseg namena strategije protipoplavne varnosti, ki jo tovrstni ukrepi sestavljajo. Pri Varuhu ugotavljamo še, da se večji del ukrepov, za katere MOP zatrjuje, da so izvedeni, nanaša pretežno le na aktivacijo ali reorganizacijo finančnih sredstev, kar pa ne prinaša neposrednega učinka na zagotovitev protipoplavne varnosti. Poleg tega je treba izpostaviti, da aktivnosti pristojnih resornih organov še vedno ne dosegajo zadovoljive ravni.

Nismo in ne moremo biti zadovoljni z izkazano večletno zapoznelo odzivnostjo države. Zaradi zapoznelih in prepočasnih aktivnosti države bosta lahko v prihodnosti ogrožena življenje in zdravje ljudi, tudi premoženje, čemur pa se je mogoče deloma izogniti s pravočasnimi ukrepi ali vsaj zmanjšati morebitno škodo. Problematika zagotovitve protipoplavne varnosti vsekakor zahteva prednostno in celovito obravnavo. Varuh zato opozarja na nujnost hitrega in ustreznega ukrepanja države in znova poziva pristojne organe k čimprejšnji in učinkovitejši dokončni ureditvi protipoplavne varnosti v Republiki Sloveniji. **7.0-23/2016.**



Po štiriletni zamudi je Vlada RS marca 2017 sprejela Poročilo o okolju 2017 v Republiki Sloveniji.

## 2.7.8 Onesnaženost okolja

V letnem poročilu o delu Varuha za leto 2016 smo na strani 250 pisali o zamudi MOP pri pripravi poročila o okolju v državi. **Poročilo bi se moralo po ZVO-1 pripraviti vsaka štiri leta, zadnje je bilo v Sloveniji izdelano leta 1999.** MOP je pripravilo novo poročilo, ki je bilo v javni razpravi do 27. 12. 2016, Vlada RS pa ga je objavila marca 2017. Po omenjenem poročilu naj bi se stanje okolja izboljševalo, skrb vzbuja pa stanje okolja na posameznih lokacijah, predvsem glede kakovosti zraka in onesnaženosti

tal, boljši napredek je nujen glede trajnostne rabe prostora, je ključno sporočilo omenjenega poročila. V poročilu je precej zapisanega tudi o Mežiški dolini in celjski kotlini. Gre za primere, ki jih obravnava, proučuje in spremlja tudi Varuh.

Glede **Mežiške doline** nas skrbi podatek, da država ne zagotavlja predvidenih sredstev za sanacijo s sanacijskim odlokom do leta 2017. S tem je okrnjeno ali onemogočeno nadaljevanje sanacijskih ukrepov za zmanjšanje vplivov onesnaženja na okolje in zdravje ljudi. Vsebnost težkih kovin v odpadkih, tudi bioloških, terja sanacijo z nezmanjšanimi sredstvi. Na to opominjajo meritve vsebnosti svinca v krvi otrok. Za napredek so ključni ustrezno izvedeni ukrepi, nenehno izboljševanje stanja okolja ob skrbnem vzdrževanju že doseženega stanja.

Posebej omenjamo še **celjsko kotlino**, Varuh namreč pobudo civilnih pobud Celje v zvezi z onesnaženostjo celjske kotline obravnava že od leta 2011 in predlaga celovito sanacijo tega območja. Večkrat smo terjali pospešitev sanacije, saj bi se le tako preprečile mnoge kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja in bi se tako zaščitila pravica ljudi do življenja v zdravem in varovanem okolju. **Žal tudi za leto 2017 ne moremo poročati o napredku.** MOP nam je 5. 12. 2017 poročalo o aktivnostih v zvezi s sanacijo. Javni razpis za izdelavo idejnega projekta za remediacijo zemljin in sanacijo parcele s programom terenskih in laboratorijskih raziskav geo in hidrosfere za potrebe izdelave IDP in PGD projektov remediacije zemljin in sanacije parcele 115/1 k.o. Teharje je v sklepni fazi. Vsi revizijski postopki so končani in pogodba z izbranim izvajalcem se lahko podpiše. Delovna skupina za sanacijo celjske kotline se je nazadnje sestala **14. 6. 2016**, kar MOP upravičuje s tem, da je pogoj za njeno nadaljevanje dela sprejeta Uredba o stanju tal, ki pa je zaradi nasprotovanja javnosti v času javne obravnave niso posredovali v nadaljnjo sprejetje Vladi RS. MOP namerava leta 2018 nadaljevati aktivnosti v zvezi z omenjeno uredbo.

V nadaljevanju se je MOP sklicevalo še na težave pri spreminjanju okoljske zakonodaje. Osnutek prenovljenega Zakona o varstvu okolja je bil v javni obravnavi do sredine septembra 2017. Ministrstvo naj bi proučevalo pripombe z javne obravnave in bo pripravilo nov osnutek zakona, ki ga bo znova poslalo v javno obravnavo, predvidoma spomladi 2018, so še navedli v pojasnilih.

Menimo, da kronologija aktivnosti MOP ne potrebuje posebnega komentarja, saj kaže, da zadeve potekajo **absolutno prepočasi**, in ni videti pomembnejših zelenih sprememb. Dojemamo vezanost na dokončanje nekaterih postopkov, vendar razumnih razlogov za neaktivnost na preostalih področjih ni videti.

Tudi glede Soške doline ne moremo poročati o morebitnem napredku. Varuh poudarja, da so za sanacijo in preprečevanje onesnaževanja na območju Soče ključni sprejetje učinkovitega načrta za izvajanje dolgoročnih ukrepov, njegova dosledna izvedba in zanesljivo izvajanje monitoringa, s čimer pa nismo seznanjeni. **Dodatno onesnaževanje že obremenjenega okolja ni dopustno, treba je zaščititi okoliško prebivalstvo.**

Leta 2017 smo obravnavali **primere onesnažene zemljine v vrtcih**, konkretno v Mestni občini Celje (MO Celje). MO Celje je naročila kontrolni monitoring zemljine na vseh celjskih javnih vrtčevskih igriščih. Na podlagi končnega poročila Kontrolnega monitoringa stanja tal na igriščih celjskih vrtcev, ki ga je prejela v začetku oktobra, izhaja, da so z izjemo dveh igrišč, na vseh preostalih presežene opozorilne ali kritične vrednosti kadmija, svinca in cinka. MO Celje bo zato postopoma zamenjala zemljino na vseh igriščih celjskih javnih vrtcev, razen na igrišču vrtca Tončke Čečeve na Ljubečni, kjer so izmerjene vrednosti analiziranih težkih kovin pod mejnimi vrednostmi, in na igrišču vrtca Anice Černejeve na Polulah, ki je urejen na umetni masi. Na nekaterih igriščih je presežena tudi kritična vrednost arzena. Prednost pri sanaciji bosta imela vrtca Tončke Čečeve v Gaberjih in enota Sonce vrtca Anice Černejeve ob Kajuhovi ulici. Za sanacijo vrtčevskih igrišč je v rebalansu proračuna za leto 2017 že namenjenih 450.000 EUR, v predlogu proračuna za leto 2018 pa 300.000 EUR.

Na Vlado RS naslavljamo poziv, naj sanacijo Mežiške doline nadaljuje s potrebnimi, tudi dodatnimi sredstvi, ne pa, da višino že načrtovanih in pričakovanih sredstev zmanjšuje in tako ogroža zdravje tamkajšnjih ljudi, posebej otrok.



Varuh ponovno predlaga MOP, da aktivno pristopi k celoviti sanaciji celjske kotline po vzoru pristopa v Mežiški dolini.



Občina Zagorje ob Savi je pripravila sanacijski program in izvedla sanacijo, kar je pohvalno.





Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Nacionalni inštitut za javno zdravje sta napovedala aktivnosti na področju zemljine v vrtcih in šolah. Navedeno bo Varuh skrbno spremljal in o napredku poročal v naslednjem letnem poročilu.

**Pozdravljamo ravnanje MO Celje in v skladu z načelom previdnosti tudi druge lokalne skupnosti pozivamo, naj sistematično in pravočasno pristopijo k reševanju tovrstne problematike.** Kot primer dobre prakse lahko prav gotovo navedemo ravnanje Občine Zagorje ob Savi, ki je pripravila sanacijski program in izvedla sanacijo zemljine.

**Vprašanja v zvezi z zemljino v vrtcih smo naslovili še na Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) in na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ).** NIJZ je precej podrobno predstavilo svoje aktivnosti v zvezi z zemljino v vrtcih, zlasti na območjih MO Celje, Mežiške doline in Mestne občine Ljubljana, posebej še pri pripravi ukrepov za reševanje problematike čezmerno onesnažene zemljine v peskovnikih. MIZŠ pa je pojasnilo, da je bila letu 2016 oblikovana posebna delovna skupina, ki jo je imenovala ministrica za izobraževanje, znanost in šport. Komisija bo pripravila spremembe Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca. Delovna skupina vključuje še predstavnike MOP, Ministrstva za zdravje, predstavnikov občin in vrtcev, predlog pravilnika naj bi bil do konca 2017 objavljen na portalu E-demokracija. Ugotavljamo, da se odgovorni zavedajo odgovornosti, MIZŠ, NIJZ in Biotehniška fakulteta namreč pripravljajo smernice za kakovost zemljine na območju vrtcev in šol, kar je spodbudno.

Primer:

#### **Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin pomanjkljivo obveščala javnost o posledicah kršitev predpisov**

Varuh je konec leta 2015 **na lastno pobudo** začel obravnavo problematike nadzora, prodaje in ocenjevanja tveganj kemikalij pri nezakoniti proizvodnji pripravkov iz strupenih kemikalij za zdravljenje čebel. Zaradi velikega zanimanja javnosti, medijske izpostavljenosti problematike in Varuhove presoje, da je rešitev problematike širšega družbenega pomena, smo na več organov naslovili poizvedbe, da bi se podrobneje seznanili z obravnavanim primerom in ugotovitvami izvedenih postopkov.

Na Upravo RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (UVHVVR) smo naslovili poizvedbo. Vsebinsko celovit odgovor UVHVVR na postavljena vprašanja smo dobili več kot leto dni od datuma poslani poizvedbe. **Na podlagi Varuhovih ugotovitev smo UVHVVR poslali mnenje v zvezi z nujnostjo seznanjanja javnosti z ugotovitvami opravljenih inšpekcijskih postopkov. Tovrstne informacije imajo namreč lahko predvsem z vidika varstva širšega javnega zdravja preventiven pomen.**

UVHVVR je v svojem odgovoru št. U3320-17/2016/45 z dne 18. 11. 2016 med drugim navedla, da skladno s sprejetim sklepom Odbora Državnega zbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, št. 321-09/16-1/3 z dne 20. 1. 2016, pravnomočne odločbe zavezancev, pri katerih je bilo ugotovljeno, da so uporabljali neregistrirane pripravke za zdravljenje varoze, objavljajo sproti na svoji spletni strani. Varuh je v zvezi z navedenim UVHVVR opozoril na 33. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki inšpekcijam nalaga, da »s ciljem preventivnega ukrepanja odgovarjajo na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije, **preko medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov in na druge načine delujejo v smislu osveščanja javnosti**«. To pomeni, da inšpektorji pri svojem delu poleg represivnih ukrepov, ki jih sprejemajo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, delujejo tudi preventivno in s tem prispevajo k zmanjšanju števila kršitev in nepravilnosti v prihodnje.

Na podlagi spremljanja medijskih objav, pridobljene dokumentacije in prejetih odgovorov smo presodili, da je bilo **delovanje UVHVVR predvsem v tem delu pomanjkljivo**, saj bi lahko prek medijev aktivneje obveščali javnost o ugotovljenih nepravilnostih in posledicah kršitev zakonov oziroma učinkoviteje delovali v smislu ozaveščanja javnosti. Le javna objava pravnomočnih odločb v zadevnih primerih na spletišču UVHVVR ne zadosti preventivnemu namenu obveščanja javnosti iz 33. člena ZIN. V konkretnem primeru bi bilo namreč smiselno, da o ugotovitvah inšpekcijskih postopkov, ki zadevajo širšo javnost, to javno obvesti ne le z objavo odločb, temveč tudi z izvlečkom ugotovljenih kršitev, ki bi lahko ogrožale javno



zdravje oziroma kakovost življenja širše javnosti. V tovrstnih primerih je smotrno podati tudi okvirna napotila javnosti za preprečitev posledic ugotovljenih kršitev, da se doseže najvišja možna raven varstva zdravja in življenja državljanov, še posebej če tako zahtevajo okoliščine primera.

**Ob upoštevanju vsega navedenega smo UVHVVR pozvali k vzpostavitvi ustreznih prakse v okviru pristojnosti in skladno z zavezujočimi pooblastili, kot izhajajo iz veljavnih predpisov delovnega področja.** S tem je bila obravnava primera pri Varuhu končana, Varuh pa je pobudo končal kot utemeljeno. **7.0-46/2015**

Primer:

#### **Varuhovo stališče glede delovanja pristojnih organov v primeru požara v podjetju Kemis in o njihovem odzivu**

Varuh je **na lastno pobudo** obravnaval problematiko onesnaženja okolja na Vrhniki zaradi požara, ki se je 15. 5. 2017 zgodil v podjetju Kemis, d. o. o., na Vrhniki Celoten postopek obravnave smo predstavili z objavo primera na Varuhovem spletišču (DODATI LINK). Na tem mestu pišemo o končanju postopka ter navajamo svoje mnenje, odzive odgovornih na omenjeno Varuhovo mnenje ter Varuhov sklep in dokončno stališče.

**Varuhovo mnenje:** Obveščanje javnosti ni bilo ustrezno, sprejete odločitve Agencije RS za okolje (ARSO), Inšpektorata RS za okolje (IRSOP) in Vlade RS pa časovno prepozne in neusklajene. V izrednih okoliščinah, kot so tudi okoljske nesreče, se morajo pristojni organi oblasti zaradi zaščite zdravja in življenja ljudi ter premoženja odzivati hitro brez nepotrebnega odlašanja in omahovanja. Nujno bi bilo treba sprejeti strateški načrt aktivnosti pristojnih organov v primeru nenadnih okoljskih nesreč. Pristojne pozivamo k sprejetju konkretnih ukrepov, predvsem zato, da se Kemis ne ponovi. Gre za ljudi in njihovo zdravje.

Na to Varuhovo mnenje **so se odzvali tako ARSO, IRSOP kot** Vlada RS. Naših ugotovitev ne sprejemajo in Varuhovo mnenje zavračajo.

ARSO je med drugim zapisal, da ni pristojen za podajanje mnenj in opozoril s področja vpliva na zdravje ljudi. Po požaru je takoj izvedel vse meritve okolja in o njih sproti obveščal javnost, skladno s svojimi nalogami, enako je ravnal v primeru požarov v Ljutomeru in Straži. Zavračajo tudi Varuhovo mnenje glede počasnosti izvedbe sanacije Tojnice, ta bo potekala več let.

IRSOP pojasnjuje, da so izredni inšpekcijski nadzor izvedli takoj, ko je bilo to mogoče, in sicer 19. 5. 2017, prej zaradi varnosti udeležencev ni bilo mogoče. Tudi ustne odločbe po njihovem mnenju ni bilo mogoče izdati prej kot 26. 5. 2017, saj so se šele takrat izkazala za ugotovljena ali verjetno izkazana vsa dejstva, pomembna za odločitve.

Vlada RS je stališča navedenih organov le povzela, čeprav smo pričakovali njeno kritično mnenje o ravnanju vseh pristojnih v primeru požara v Kemisu. Glede lastnega prepočasnega odzivanja pri imenovanju in delovanju Medresorske delovne skupine za usklajevanje aktivnosti v zvezi s posledicami požara v Kemisu pa se ni izjasnila.

**Varuh vztraja pri svojem mnenju in ob tem dodaja,** da je Varuhovo ravnanje vedno usmerjeno v nadzor nad delom nosilcev oblasti in se kaže tudi v predlaganih ukrepih zoper te subjekte za zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V okviru svojih pristojnosti samostojno sprejme mnenje, v katerem opredeli lastno razumevanje okoliščin konkretne problematike ali širšega vprašanja (9. člen ZvarCP). Navedeno mnenje ni morebitni oblastni poseg v pravni položaj kogar koli, posebej ne tistih, ki se ne strinjajo z Varuhovimi mnenji, kot smiselno izhaja tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije VSRS Sklep I Up 231/2016. **71-19/2017**

Varuh je v primeru vrhniškega Kemisa ugotovil kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja in načela dobrega upravljanja.



## 2.7.9 Pregled aktivnosti

**2. 2. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalki Varuha Jožica Hanžel in Sabina Dolič so v prostorih Varuha na **prvo redno srečanje** (sicer že 56.) v letu 2017 sprejele predstavnike civilne družbe s področja okolja in prostora (več v poglavju 2.7).

**9. 3. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalki Varuha Sabina Dolič in Jožica Hanžel so se v prostorih Varuha na **drugem rednem srečanju** sestale s civilno družbo s področja okolja in prostora (več v poglavju 2.7).

**10. 4. 2017** Varuhinja se je **sestala z ministrico za okolje in prostor Ireno Majcen**. Srečanja so se udeležile tudi direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalke Varuha Sabina Dolič, Jožica Hanžel in Zlata Debevec ter svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič. Ministrico sta spremljala vodja kabineta mag. Elena Del Fabro in svetovalca za odnose z javnostmi Sašo Vöröš.

Pregledali so uresničevanje Varuhovih priporočil na področju okolja in prostora ter se pogovorili o nekaterih vsebinah, ki zadevajo delovanje ministrstva in Varuha. Pogovarjali so se o sodelovanju javnosti v postopkih okoljskega in prostorskega odločanja ter o vedno aktualni problematiki onesnaženja okolja s trdimi delci (PM10 in manjšimi), težkimi kovinami, odpadki in drugimi viri onesnaženja (npr. svetlobno onesnaženja). Dotaknili so se tudi izvajanja vodne direktive oziroma načrtov upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja ter predloga Državnega prostorskega načrta za državno cesto od priključka Šentrupert do priključka Velenje jug. Govorili so še o problematiki radona v vrtcih in osnovnih šolah in ureditvi obratovalnega monitoringa iz Zakona o varstvu okolja, ko mora povzročitelj obremenjevanja okolja zagotavljati monitoring vplivov svojega delovanja na okolje ter sam naroči meritve in izbere pooblaščenega izvajalca monitoringa, ki ga tudi sam plača.

**12. 4. 2017** Varuh je pripravil **tretje** (in skupno že 58.) **redno srečanje s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora** (več v poglavju 2.7).

**25. 5. 2017** Varuh je organiziral **četrti (v letu 2017) redno srečanje s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora** (več v poglavju 2.7).

**12. 6. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Sabina Dolič in Jožica Hanžel so se v prostorih Varuha srečale z dr. Sonjo Jeram iz Nacionalnega inštituta za javno zdravje. Govorile so novi Uredbi o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje.

**22. 6. 2017** Varuh je **pripravil peto** (skupno že 60.) **srečanje s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora** (več v poglavju 2.7).

**27. 6. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel ter svetovalki Varuha Sabina Dolič in Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečale **z ministrom za infrastrukturo dr. Petrom Gašperšičem**. Z Ministrstva za infrastrukturo so na sestanku sodelovali še mag. Peter Dolinar, mag. Bojan Žlender, mag. Bogdan Pezdirc, mag. Andrej Cvenk, Žarko Pregelj in mag. Suzana Macolič. Govorili so o kategorizaciji javnih cest (državnih in občinskih), ki potekajo po zasebnih zemljiščih, problematiki Zakona o motornih vozilih in ureditvi glede invalidnih oseb, izvajanju avtotaksi prevozov, tretjem pomolu Luke Koper in Uredbi o državnem prostorskem načrtu za celovito ureditev pristanišča za mednarodni promet v Kopru, dolgotrajnosti vodenja inšpekcijskih postopkov na Inšpektoratu RS za infrastrukturo ter delitvi in obračunu stroškov za toploto v večstanovanjskih stavbah.

**25. 7. 2017** Varuhinja, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in direktorica strokovne službe Varuha Martina Ocepek so se v Lendavi srečali z županom občine Lendava mag. Antonom Balažkom, podžupanom Stankom Gjerkešom, medobčinskim inšpektorjem mag. Tiborjem Hebarjem in članoma civilne iniciative, Gezo Gömböšem, predsednikom Turističnega in okoljevarstvenega društva Petišovci, in Dušanom Zverom, predsednikom KS Lendava, ki so jih podrobno seznanili **z dogajanjem v zvezi z bioplinarno**.

**15. 9. 2017** Varuhu je pripravil **četrti mednarodno konferenco Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah** (več v poglavju 2.7).

**21. 9. 2017** Varuhinja se je z namestnico dr. Kornelijo Marzel ter svetovalkama Varuha Jožico Hanžel in Sabino Dolič v prostorih Varuha **sestala s predstavnikoma Direktorata za okolje pri Ministrstvu za okolje in prostor**, in sicer z mag. Tanjo Bolte, generalno direktorico direktorata, in Tonetom Kvasičem, vodjo Oddelka za okolje v Sektorju za okolje in podnebne spremembe.

Razpravljali so o Uredbi o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje, Operativnem programu varstva pred hrupom in o problematiki nizkofrekvenčnega hrupa. Tako pri Uredbi kot pri Operativnem programu Varuh ugotavlja, da zgodnjega vključevanja javnosti pri pripravi omenjenih dokumentov praktično ni bilo. Zato je znova opozoril na potrebo po pravočasnem vključevanju javnosti, kar je bila tudi ena izmed sklepnih ugotovitev udeležencev 4. mednarodne konference Okolje in človekove pravice, ki je v organizaciji Varuha na Ljubljanskem gradu potekala 15. 9. 2017, in kar je tudi temelj demokratičnega odločanja.

**27. 9. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Varuha Martina Ocepek in svetovalka Varuha Sabina Dolič so se v prostorih Varuha sestale z mag. Joškom Knezom, generalnim direktorjem Agencije RS za okolje.

**9. 11. 2017** Varuh je izvedel **sedmo letošnje redno srečanje s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora** (več v poglavju 2.7).

**21. 11. 2017** Varuhinja je na delovni pogovor sprejela glavno **inšpektorico Inšpektorata RS za okolje in prostor** Dragico Hržica. Pogovarjali so se o sistemu določanja prednostnih nalog za delo gradbene inšpekcije in drugih inšpekcij, dostopnosti inšpektorjev, nadzorom nad vožnjo v naravnem okolju, preventivnem delu inšpektorjev in sistemskih nadzorih, dotaknili pa so se tudi problematike boja zoper ekokriminal. Poleg varuhinje so goste sprejele še njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Jožica Hanžel in Nataša Kuzmič. Z glavno inšpektorico sta na delovni sestanek prišla še direktorica Gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije Tanja Varljen in direktor Inšpekcije za okolje in naravo mag. Vladimir Kaiser.

**5. 12. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Mestnem muzeju v Ljubljani udeležila posveta Krčenje prostora civilne družbe. Na posvetu so razpravljali tudi o poteh sodelovanja javnosti pri urejanju družbenih vprašanj. Namestnica je izpostavila nedopusten pritisk na civilno družbo v primeru Magne in Varuhova prizadevanja v zvezi z nevladnimi organizacijami na področju okolja.

**21. 12. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Jožica Hanžel so se v prostorih Varuha zadnjič v letu 2017 srečale s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora. Udeleženci so izpostavili zelo širok nabor tem in problematik, o katerih bi želeli spregovoriti v letu 2018. Izrazili so tudi zadovoljstvo, da se lahko mesečno srečujejo z varuhinjo in njenimi sodelavci ter neposredno s predstavniki državnih in lokalnih oblasti, saj tudi tako vzpostavijo stike, s katerimi nato skupaj rešujejo posamezne zadeve. Znova so poudarili, da bi morala država aktivneje delovati na področju varovanja okolja in si močnejše prizadevati za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja, zapisane v 72. členu Ustave RS. Posebej kritični so bili do dela Ministrstva za okolje in prostor, ki je najbolj odgovorno za stanje na področju okolja, pa se do tega problema velikokrat obnaša neodgovorno in s svojo neaktivnostjo razmere še poslabšuje.



# 2.8

## GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>8. Gospodarske javne službe</b>	<b>77</b>	<b>69</b>	<b>89,6</b>	<b>51</b>	<b>5</b>	<b>9,8</b>
8.1 Komunalno gospodarstvo	20	33	165,0	21	3	<b>14,3</b>
8.2 Komunikacije	14	5	35,7	5	0	-
8.3 Energetika	14	12	85,7	9	0	-
8.4 Promet	17	11	64,7	9	1	<b>11,1</b>
8.5 Koncesije	5	2	40,0	2	0	-
8.6 Drugo	7	6	85,7	5	1	<b>20,0</b>

### 2.8.1 Splošne ugotovitve Varuha

Na področju gospodarskih javnih služb je Varuh leta 2017 obravnaval za približno 10 odstotkov manj pobud in vprašanj kot leta 2016. Gre za razmeroma majhno število, ki ne terja morebitnega dodatnega komentarja. Enako velja za stopnjo utemeljenosti, ki je bila leta 2017 9,8-odstotna, leta 2016 pa 9,9-odstotna. Navedeno je precej večja utemeljenost kot v letih 2013, 2014 in 2015, ko smo obravnavali več zadev, njihova utemeljenost pa je bila povprečno le 6,5-odstotna.

Stalnica na tem področju so pritožbe posameznikov zoper izstavljene račune za posamezne izvedene storitve ali dobavo blaga. **Za kritična, vredna poudarka ter temeljite proučitve odgovornih Varuh ocenjuje zatrevanja posameznikov, da ne razumejo računov in posamičnih postavk na položnicah.** Na omenjeno problematiko smo odločevalce opominjali že v letnem poročilu o delu Varuha za leto 2015 na strani 256 in to bi dejansko terjalo ukrepanje pristojnih. Precej pisem posameznikov se je nanašalo tudi na visoke stroške za posamezne storitve ali dobavo blaga gospodarskih javnih služb. Zaradi socialne stiske, izgube zaposlitve in drugih razlogov niso zmogli plačila visokih stroškov. Spraševali so nas, kam se obrniti po pomoč, kako se izogniti posledicam neplačila in katere so sploh možnosti uveljavitve njihovih pravic pred pristojnimi organi. Posameznikom smo svetovali in jih usmerjali na pot rešitve težav.

Več pisem se je nanašalo na okoliščine, povezane z možnim odklopom vode, in na zagotavljanje pravice do čiste vode. **To nas napotuje k sklepu, da le zapis pravice do vode v Ustavo RS ne zadostuje in da je za njeno uresničitev nujno sprejeti izvedbene predpise.** Pobudnikom so težave povzročali še priklop na javno vodovodno in kanalizacijsko omrežje, neustrezna spletna povezava, prispevek za

Pobud je razmeroma malo, precej odprtih vprašanj in dilem smo namreč rešili v telefonskih pogovorih s pobudniki in tudi ob zunanjih poslovanjih Varuha.







Ugotovili smo kršitve načel dobrega upravljanja ter ustavne pravice o varovanju naravne in kulturne dediščine.

Varuh poudarja, da zapis pravice do vode v Ustavo RS vpliva predvsem na štiri področja življenja: varstvo okolja, gospodarske javne službe, lokalno samoupravo in javno-zasebno partnerstvo.



**48.**  
**Varuh od Vlade RS in Državnega zbora RS pričakuje, da bosta do 25. maja 2018 pripravila in sprejela vse potrebne predpise, ki bodo zaščitili pravico do pitne vode, zapisano v Ustavi RS, zlasti Zakon o varstvu okolja, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o lokalni samoupravi.**

Slab primer sodelovanja med organi kaže primer Mestne občine Ptuj, ki se je na Varuha obrnila zaradi neodziva Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Terjali smo njihova pojasnila in dogovore ter bili uspešni.



programe Radiotelevizije Slovenije, odklop električne energije, način zaračunavanja ogrevalnih stroškov, nepravilnosti pri izvajanju dimnikarskih storitev, uporaba vinjet, zagotovitev dostojnega pogreba ter drugi zapleti in zatrevane nepravilnosti pri izvajanju gospodarskih javnih služb oziroma reguliranih dejavnosti, o katerih pišemo v tem sklopu letnega poročila.

**Sodelovanje s pristojnimi organi.** Večinoma smo komunicirali pisno. Z ministrico za okolje in prostor Ireno Majcen in njenimi sodelavci smo se osebno srečali na sedežu Varuha, enako tudi z glavno inšpektorico za okolje in prostor Dragico Hržica. O posameznih primerih in možnostih za njihovo rešitev smo se pogovarjali in razpravljali z župani občin, kjer je potekalo vsakokratno mesečno zunanje poslovanje Varuha.

**Zakonodaja.** Izpostavljamo sprejetje vsem podzakonskih predpisov na podlagi Zakona o izvajanju dimnikarskih storitev.

## 2.8.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V poročilu o delu Varuha za leto 2016 na področju gospodarskih javnih služb nismo izrecno zapisali nobenega priporočila. To ni pomenilo, da je bil Varuh z obstoječim stanjem povsem zadovoljen. **Tako ponavljamo že omenjeno Varuhovo kritiko glede izdajanja računov in položnic ter njihovo specifikacijo.**

**Neuresničen je ostal Varuhov predlog v zvezi z nujno potrebno ureditvijo izvajanja avtotaksi prevozov** (o tem v Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2015, stran 257, in Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2016, stran 256).

## 2.8.3 Komunalno gospodarstvo

Čeprav je bila novembra 2016 v Ustavo RS zapisana pravica do pitne vode, smo se leta 2017 srečevali s problematiko odklopa vode zaradi neplačila stroškov oziroma dolga. **Država ima namreč do 25. maja 2018 še čas, da za zaščito ustavne pravice do vode prilagodi zakonodajo.** Tako v konkretnih primerih nismo mogli pomagati drugače kot z nasveti pobudnikom in posredovanji pri izvajalcih javnih služb za dobavo vode, da se pred možnim odklopom poskušajo z neplačniki dogovoriti o načinu dolgovanega plačila. Trenutno namreč še velja ureditev, da je prekinitev dobave pitne vode individualnim neplačnikom stroškov pravno dopustna, vendar mora biti izvedena na način in po postopku, ki ga določa ustrezen občinski predpis. V skladu z veljavnim Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1) je namreč oskrba s pitno vodo obvezna občinska gospodarska javna služba varstva okolja. Občine lahko pri predpisovanju tega ukrepa samostojno odločajo in lahko v občinskih odlokih ukrepe prekinitve dobave pitne vode v vnaprej predvidenih primerih tudi predpišejo.

Kar nekaj primerov se je dotikalo odvoza komunalnih odpadkov in priključitve na javno kanalizacijo. Pobudniki so se v tovrstnih primerih največ pritoževali zoper visoke stroške komunalnih storitev in zelo nepregledne račune v zvezi s tem. **Zato državo, občine in izvajalce gospodarskih javnih služb pozivamo, naj poskrbijo za razumljive in pregledne račune, ki ne bodo dopuščali dvomov o pravilnosti in pravičnosti izračunov.** Le takšno ravnanje odgovornih za gospodarske javne službe bo ustrezalo načelom dobrega upravljanja in bo sledilo pričakovanjem javnosti.

Primer:

### **Nezmožnost plačila stroškov priključitve objekta na javno kanalizacijsko omrežje**

Na Varuha človekovih pravic (Varuh) se je zaradi težav s priključitvijo objekta na javno kanalizacijsko omrežje obrnil pobudnik. Prejel je odločbo Medobčinske uprave občin Ormož, Središče ob Dravi in Sveti Tomaž, da mora v dveh mesecih zagotoviti priklp na javno kanalizacijsko omrežje za komunalno odpadno vodo, ki nastaja

v predmetnem objektu. V nasprotnem primeru se bo zoper pobudnika izvedel postopek upravne izvršbe s prisilivjo z denarno kaznijo. Iz priloženega osnutka gradbene pogodbe z izvajalcem, Komunalnim podjetjem Ormož, d. o. o., znaša vrednost predvidenih del približno 1.230,00 EUR. Pobudnik živi sam, z mesečno pokojnino približno 275,00 EUR in ne zmore navedenih stroškov.

Varuh je Občino Središče ob Dravi (občina) zaprosil za pojasnila. Iz njenega odgovora je med drugim izhajalo, da je občina v letih 2013 do 2015 ob pomoči državnih in evropskih sredstev zgradila kanalizacijsko omrežje in čistilno napravo. Priključevanje na to omrežje je po državni uredbi in občinskem odloku obvezno. Tej obveznosti sledijo tudi pogoji črpanja evropskih sredstev, saj v nasprotnem primeru investitor (občina) plača kazen ali mora vrniti del nepovratno pridobljenih sredstev. Občani so zavezani plačati komunalni prispevek in stroške izvedbe priključka prek zasebnega zemljišča na podlagi ponudbe Komunalnega podjetja Ormož, drugega podjetja ali v lastni izvedbi. V zadnjem primeru mora priključek pregledati omenjeno komunalno podjetje. Občina je pojasnila še, da je bilo pobudniku omogočeno plačilo komunalnega prispevka v dvanajstih obrokih, in sicer v zneskih, ki so bili celo manjši od zneska, predpisanega s posebnim občinskim pravilnikom; po njenih navedbah si pobudnik druge ponudbe za izvedbo priključka ni pridobil. Župan občine je s stanjem pobudnika dobro seznanjen, saj se je z njim o tem večkrat osebo pogovarjal in iskal primerne rešitve. Izpostavljene so bile še naslednje okoliščine: pobudnik je lastnik nekaj nepremičnin in kmetijskih zemljišč, pred enim letom je po pokojni partnerici dedoval tudi avtomobil in manjše stanovanje. Ob tem ima tri odrasle otroke, od katerih imata vsaj dva kar dobro materialno stanje.

Na podlagi pobude in prejetega odgovora občine je Varuh menil, da v obravnavani zadevi ni izkazanih dovolj utemeljenih okoliščin, ki bi upravičevale Varuhovo nadaljnje posredovanje, zato je obravnavo končal. Občina se namreč na pobudnikove težave odziva in jih tudi poizkuša reševati. Pobuda ni bila utemeljena. **8.0-5/2016**



Občina Središče ob Dravi se je zelo trudila, da bi svojemu občanu pomagala rešiti težave pri plačilu stroškov priključitve na javno kanalizacijo.

### Skraino ignorantsko ravnanje Občine Cerklno

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) obravnava pobudo glede poteka postopka prenosa upravljanja vodovoda Dolenji Novaki na Občino Cerklno (občina). V tej zvezi smo občini že 25. 9. 2017 poslali poizvedbo, v kateri smo jo zaprosili za dodatna pojasnila, zlasti o načrtovanih časovnih okoliščinah obravnavanega postopka, tj. kdaj namerava nadaljevati postopek prenosa upravljanja obravnavanega vodovoda. Ker nam občina v postavljenem roku ni odgovorila, smo ji poslali kar **tri urgence**, zadnjo sredi decembra 2017. V zadnji smo opozorili na to, da je lahko v skladu s 56. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) odgovorna oseba organa, ki Varuhu na zahtevo ne pošlje zahtevanih gradiv, za tak prekršek tudi kaznovana z globo. Tudi po poslani tretji urgenci odgovora občine nismo prejeli. Zato zadevo in posebej še odnos te občine do občanov in Varuha predstavljamo javno. **Občino tako še javno pozivamo, naj na Varuhove poizvedbe odgovori nemudoma, sicer bodo začeti postopki na podlagi 56. člena ZVarCP 8.1-7/2017.**

Občina Cerklno ni sledila trem Varuhovim urgencam in mu ni odgovorila na postavljena vprašanja. To je izraz ignorantskega odnosa ter kršitev Zakona o varuhu človekovih pravic in načel dobrega upravljanja.



Primer:

#### Ob istih okoliščinah dve mnenji glede možnosti kanalizacijskega priključka

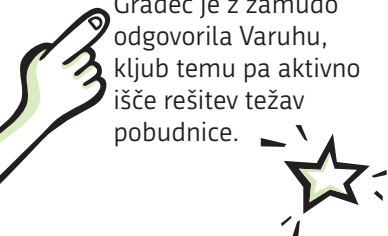
Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je v zvezi s priključitvijo objekta na javno kanalizacijsko omrežje obrnila pobudnica. Navedla je, da ji je bilo pred leti, ko je večina krajanov priključila objekte na javno kanalizacijsko omrežje, pojasnjeno, da v njenem primeru zaradi premajhnega padca do kanalizacijskega priključka to ni mogoče. Pobudnica je leta 2016 kljub temu od Javnega podjetja Komunala Slovenj Gradec, d. o. o., pridobila soglasje za to priključitev in predračun v višini približno 8.000,00 EUR, česar pa ne zmore plačati. Pobudnica je menila, da bi bili ti stroški precej nižji, če bi se na javno omrežje lahko priključila pred leti skupaj s preostalimi krajani.

Varuh je Mestno občino Slovenj Gradec (občina) zaprosil za pojasnila, zakaj sta bili v nekaj letih ob istih okoliščinah izdani dve različni mnenji glede priključitve pobudničnega objekta na kanalizacijsko omrežje s primerjavo stroškov, ki bi jih takrat v zvezi s tem nosila pobudnica. Ker občina Varuhu ni podala konkretnih odgovorov, jo je Varuh opozoril na 11. in 12. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS), v skladu s katerima ustrezne službe ali organi lokalnih skupnosti izvajajo tudi strokovni nadzor nad izvajalci gospodarskih javnih služb, in ponovil zaprosilo. Občina Varuhu znova ni podala jasnih odgovorov na konkretna vprašanja. Le njene pavšalne navedbe, da gre za očitno napačno tehnično presojo, ne da bi ob tem zadevo tudi preverila, namenu nadzora ne ustrezajo. Varuh se s pojasnilom: »so se pač zmotili, pa kaj potem« ni mogel sprijazniti. To namreč ne sledi načelu dobrega upravljanja. Zato je občini poslal mnenje, da v obravnavani zadevi ni ravnala dovolj strokovno in odgovorno. **Občina namreč Varuhu že dvakrat ni podala jasnih odgovorov na konkretna vprašanja, predvsem pa zadeve ni preverila pri Komunali Slovenj Gradec, kar bi bila dolžna glede na očitke pobudnice.** S tem izkazala je tudi neustrezen odnos do izpostavljene problematike. Občina je namreč kot javni organ dolžna preveriti morebitne nepravilnosti in po potrebi sprejeti ustrezne ukrepe. Predvsem pa se je dolžna na vloge odzvati z jasnimi in nedvornimi pojasnili. Zato je Varuh v svojem pozivu od občine zahteval tudi izvedbo strokovnega nadzora. **Občina je Varuhu odgovor podala šele na njegovo urgenco.**

Občina Varuhu znova ni podala vseh odgovorov na konkretno zastavljena vprašanja. Vendar je lahko Varuh štel, da je z zahtevo Komunali Slovenj Gradec po pisnih pojasnilih, ki so jih podali, zadostila Varuhovemu predlogu po navedenem nadzoru. Poleg tega je Varuh lahko sprejel tudi pojasnila občine, da odgovor na pobudničin očitek ni mogoč, saj o tem ni pisne komunikacije, pobudnica pa pred desetimi leti ni podala pisne vloge za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje. Gre namreč za starejšo zadevo, hkrati pa tudi pobudnica Varuhu ni natančneje konkretizirala dogodka in vseh okoliščin tega pred desetimi leti. Predvsem pa je občina na osebnem srečanju z varuhinjo pojasnila, **da ne glede na navedeno išče možne rešitve pobudničnih težav.** Gre za socialno problematiko pobudnice in njene hčere. Zato je občina pobudnici ponudila možnost odvajanja odpadnih voda prek male komunalne čistilne naprave, katere stroški izvedbe so precej nižji (približno 3.000,00 EUR) kot priključitev na javno kanalizacijsko omrežje (približno 8.000,00 EUR). Občina razmišlja tudi o možnosti vgradnje še manjše male komunalne čistilne naprave (za dve osebi, kar bi stalo približno 1.300,00 EUR), ki bi jo imela pobudnica v najemu za mesečno najemnino.

Na podlagi navedenega je Varuh ugotovil, da ni več razlogov za njegovo posredovanje, in je končal obravnavo. Pobuda je bila utemeljena. **8.1-11/2016**

Mestna občina Slovenj Gradec je z zamudo odgovorila Varuhu, kljub temu pa aktivno išče rešitev težav pobudnice.



## 2.8.4 Komunikacije

Primer:

### Slaba povezava s svetovnim spletom

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica glede težav v zvezi z elektronskim komunikacijskim omrežjem, saj naj ji na območju bivanja ne bi omogočalo funkcionalnega dostopa do svetovnega spleta oziroma primerne hitrosti prenosa podatkov.

Varuh je Občino Cankova zaprosil za pojasnila glede dostopnosti končnih uporabnikov do elektronskega komunikacijskega omrežja na območju pobudnice in morebitne ukrepe oziroma predvidevanja za izboljšanje te dostopnosti.

Občina Cankova je 9. 2. 2017 Varuhu med drugim pojasnila, da si prizadeva na celotnem območju občine zgraditi odprto širokopasovno omrežje. Zato že več kot deset let ob gradnji druge komunalne infrastrukture (vodovod, kanalizacija) hkrati polaga tudi elektronsko komunikacijsko omrežje (oziroma optiko). Tako je bilo konec leta 2016 z elektronskim komunikacijskim omrežjem pokritih več kot 85 odstotkov občine. Preostalo so sive lise, med katere spada tudi pobudnično območje. Občina Cankova si prizadeva tudi na teh območjih zagotoviti ustrezno komunikacijsko omrežje, zato je leta 2016 podpisala pogodbo z izvajalcem, ki je v istem letu izdelal Načrt razvoja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij naslednje generacije v Občini Cankova. Ta družba naj bi v naslednjih mesecih pristopila k izvedbi pogodbe.

Na podlagi pobude in prejetega odgovora Občine Cankova je Varuh ugotovil, da ni izkazanih dovolj utemeljenih okoliščin, ki bi upravičile morebitno nadaljnje Varuhovo posredovanje. **Občina Cankova si namreč tudi na območju pobudnice trudi zagotoviti ustrezno komunikacijsko omrežje.** Pobuda ni bila utemeljena. **8.2-1/2017**

Občina Cankova si aktivno prizadeva občanom zagotoviti elektronsko komunikacijsko omrežje.



## 2.8.5 Energetika

Tudi na področju energetike so se obravnavane pobude navezovale predvsem na okoliščine, povezane z nezmožnostjo plačila stroškov dobavljene elektrike, posledica česar je bil ali bi lahko bil odklop električne energije. Pobudnike je zanimalo, katere pravice imajo v takšnih primerih in kam se obrniti po pomoč. Večinoma smo te pobude končali s pojasnili Energetskega zakona (EZ-1), v skladu s katerim ima Agencija za energijo pristojnost za odločanje v sporih iz razmerij med uporabniki sistema elektrike in operaterjem trga z elektriko o dostopu do sistema ter v zvezi s kršitvami sistemskih obratovalnih navodil. Glede možnega odklopa elektrike pa smo pobudnikom pojasnili 51. člen EZ-1, ki se nanaša na ranljive odjemalce in nujno oskrbo ter varstvo pred odklopom električne energije. Odklop elektrike ima namreč lahko hude posledice pri zagotavljanju dostojnih bivalnih razmer družine, ogroženi so lahko na primer zdravje in pogoji za šolanje otrok.

Vse distribucijske operaterje, ki imajo za odklop električne energije sicer pravno podlago, opozarjamo, da pri izvajanju tega ukrepa ravnajo z izjemno občutljivostjo in upoštevajo življenjske okoliščine posameznikov, ki se znajdejo v takih razmerah.



## 2.8.6 Promet

Varuh je na tem področju prejel največ pobud glede prometne ureditve na lokalni ravni, iz prejšnjih let je še **vedno nerešeno vprašanje kategorizacije javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih.** Več o tem in o neuresničitvi Varuhovih priporočil pišemo v poglavju Upravne zadeve: Premoženskokopravne zadeve. Obravnavali smo tudi pobude, v katerih so se posamezniki (predvsem tujci) pritoževali zaradi plačila vinjete za vožnjo po hitrih cestah.

Primer:

### **Nezadovoljstvo v zvezi z obvozom po ulici Šutna v Kamniku in z nesodelovanjem javnosti v postopkih izdaje kulturnovarstvenega soglasja**

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica in navedla domnevne kršitve 73. člena Ustave Republike Slovenije o varovanju naravne in kulturne dediščine Republike Slovenije ter čezmerne emisije (hrup, tresenje, vpliv izpušnih plinov) v zvezi z obvozom po starem centru Kamnika, tj. ulica Šutna, del katere spada v nepremično kulturno dediščino Republike Slovenije, vključno s hišo pobudnice, kar je posledica obnovitvenih delih na kanalizacijskem omrežju. V zvezi z navedenim smo poizvedovali pri Občini Kamnik (občina) in Ministrstvu za kulturo (MK). Občino smo pozvali, naj pobudnici znova pošlje (obrazložen) odgovor na njene pripombe in mnenja glede čezmernih emisij ter o možnih alternativnih

poteh obvoza. **Občina Kamnik je pojasnila poslala v dogovorjenem roku in Varuh v njenem ravnanju ni ugotovil morebitnih kršitev.** Pri proučevanju omenjene pobude pa smo ugotovili, da postopek izdaje kulturnovarstvenega dovoljenja oziroma soglasja ne predvideva sodelovanja društva s statusom delovanja v javnem interesu kot stranke v postopku na podoben način, kot to ureja Zakon o ohranjanju narave (ZON) v tretjem odstavku 137. člena na področju ohranjanja narave, ki določa, da ima tisto društvo, ki pridobi status društva v javnem interesu, pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih.

S sklicem na 7. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) smo MK prosili, da se v okviru zakonodajnih pristojnosti Vlade Republike Slovenije opredeli do potencialne uvedbe pravice društev s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja kulture.

Varuh je odgovor MK prejel 12. 9. 2017; to je opozorilo na razlike med področji ohranjanja kulturne dediščine in ohranjanja narave. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) naj bi bil med drugim namenjen prenosu številnih direktiv Evropske unije (EU), ki skoraj vse po vrsti zahtevajo tudi vključitev javnosti, medtem ko na področju varstva kulturne dediščine EU ni sprejela nobenih zavezujočih direktiv, ki bi države članice zavezovale k posebni ureditvi obveščanja in sodelovanja javnosti v postopkih soglašanja posegov v kulturno dediščino. Zato so ti postopki vsebinsko enaki kot postopki izdaje drugih projektnih pogojev in soglasij, kakor jih v postopku gradbenega dovoljenja predvideva Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) za vse vrste projektnih pogojev in soglasij, ki jih mora investitor posega pridobiti pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja. Pojasnili so še, da Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije letno izda več kot 6.000 kulturnovarstvenih pogojev in soglasij.

Varuh je podrobno proučil odgovor MK v zvezi z uvedbo pravice društev s statusom delovanja v javnem interesu v vseh upravnih in sodnih postopkih za izdajo kulturnovarstvenega soglasja oz. dovoljenja. Ne glede na navedeno smo MK pozvali k proučitvi možnosti sodelovanja javnosti v postopkih izdaje kulturnovarstvenega soglasja oz. dovoljenja, če gre za vprašanja varovanja kulturne dediščine večjega (posebnega) pomena, podobno, kot to ureja 105. člen ZON v povezavi s tretjim odstavkom 137. člena istega zakona v zvezi z izdajo naravovarstvenega soglasja za gradnjo objektov na območjih, ki imajo na podlagi predpisov s področja ohranjanja narave poseben status. Menimo namreč, da je med področji ohranjanja narave in kulturne dediščine mnogo stičnih točk (prepletenost zakonodajne ureditve, primerljiva pravna terminologija), predvsem pa gre v obeh primerih **za področje varovanja skupne dediščine prebivalcev** in državljanov Republike Slovenije, ki bi morala biti skladno z navedenim tudi primerljivo urejena. Glede na to, da osnutek predloga Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) širi sodelovanje zainteresirane javnosti s statusom stranskih udeležencev tudi na civilne pobude s področja varstva kulturne dediščine v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja (ki je bilo po zdaj veljavnem ZVO-1 na podlagi Pravilnika o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu, omejeno le na društva s področja narave), Varuh meni, da so izpostavljena vprašanja učinkovitosti varstva kulturne dediščine še toliko bolj aktualna.

**Ministrstvo za kulturo smo pozvali k ponovni opredelitvi do Varuhovega predloga glede sodelovanja javnosti v postopkih izdaje kulturnovarstvenega soglasja, kadar gre za vprašanja varovanja kulturne dediščine večjega (posebnega) pomena, ki niso vsebovana v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja. Ministrstvo se na Varuhov predlog ni odzvalo. Pobudo smo končali kot utemeljeno s kršitvijo pravice do zaščite naravne in kulturne dediščine. 8.4-3/2017**



V ravnanju Občine Kamnik nismo ugotovili kršitev.

Ugotovili smo, da je Ministrstvo za kulturo kršilo pravico do varovanja naravne in kulturne dediščine.





## 2.8.7 Koncesije

Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti (ZPPdej), ki velja od 15. oktobra 2016, ne ureja primerov, kadar med sorodniki nastane spor glede najema groba. Res je, da bi zakonska določba, ki bi najem groba dopuščala več najemnikom, pomenila, da bi za pogreb potrebovali vsa njihova soglasja, kar bi lahko bila težava v dejanskem življenju, kot meni Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v Pregledu uresničevanja priporočil Varuha iz Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2015, ko se izmika ureditvi problematike, na katero Varuh opozarja že več let. **Zato Varuh ponavlja priporočilo iz Letnega poročila o delu Varuha za leto 2016, da bi bilo treba zaradi zagotavljanja obzirnosti do pokojnih in spoštovanja dostojanstva vseh svojcev enotno urediti njihove pravice do groba, ne pa, da je zakonsko predpisano, da je najemnik groba lahko le ena fizična ali pravna oseba, ki plača stroške zadnjega pogreba.**

Pravice več svojcev do groba v Zakonu o pokopališki in pogrebni dejavnosti še vedno niso ustrezno urejene.

Primer:

### Ravnanje komunalnega podjetja ob smrti nerojenega otroka

Pisala sta nam pobudnika, starša mrtvorjenega otroka, in trdila, da jima je pogrebno podjetje z zavajajočimi informacijami onemogočilo udeležbo pri pietetnem dogodku, skupinskem raztrosu pepela. Navedla sta brezčuten odnos zaposlenih, ki se za nepravilnosti niso niti opravičili. Čeprav primera nismo mogli obravnavati, saj se pobudnika nista najprej obrnila na komunalno podjetje in tako sama izkoristila obstoječih pravnih poti, kljub temu dodajamo, da je varovanje človekovega dostojanstva ena izmed temeljnih človekovih pravic, ki izvira iz Ustave RS in mednarodnih dokumentov ter je podlaga za druge človekove pravice. Pravica do dostojnega pogreba tako ne izvira le iz omenjenih pravnih aktov, ampak je izraz civilizacijskih in etičnih norm v družbi. **Vse izvajalce pogrebnih javnih služb opozarjamo, naj se tega zavedajo in ob najtežjih trenutkih v življenju posameznikov ravnavajo pietetno in ob spoštovanju človekove integritete. 8.5-1/2017**

## 2.8.8 Dimnikarske storitve

Konec leta 2016 je začel veljati Zakon o dimnikarskih storitvah (ZDimS), ki je odpravil koncesijski sistem in uvedel sistem licenc. Uporabniki lahko zdaj prosto izbirajo dimnikarja po svoji želji. Dimnikarska služba ostaja obvezna, uporabniki morajo še vedno uporabljati storitve čiščenja in meritv. Leta 2017 je Vlada RS sprejela Uredbo o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah, ki določa posamezne dimnikarske storitve na način, da so za vsako posamezno storitev navedeni namen, obseg in način izvedbe storitve, predpisani roki za izvedbo in določene vloge uporabnikov, dimnikarjev in dimnikarskih družb in pristojnih inšpekcij, vključenih v izvedbo storitve. V omenjeni uredbi so vsebovane zahteve glede vodenja evidenc dimnikarskih storitev. Uredba skladno s 27. členom ZDimS v 38. členu ureja podrobnejšo delitev pristojnosti med inšpekcijami: za okolje, tržno inšpekcijo in inšpekcijo za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Nadzor bodo tako izvajale izključno inšpekcije, po prejšnji ureditvi pa je bil razdeljen med ministrstvom in inšpekcijami. Po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1), ki je do sprejetja ZDimS urejal dimnikarske storitve kot obvezne državne gospodarske javne službe, je strokovni nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev opravljalo ministrstvo. Ta nadzor je obsegal nadzor nad tem, ali izvajalci javne službe pri njenem izvajanju ravnavajo skladno s predpisi in pravili stroke.

Kdo bo (če sploh) po novem izvajal nadzor nad kakovostjo izvajanja dimnikarskih storitev, ni jasno.

ZDimS opredeljuje merila za določanje cen izvajanja dimnikarskih storitev, najvišjo ceno je določila Vlada RS s Sklepom o določitvi najvišje dovoljene cene izvajanja dimnikarskih storitev. Pravilnik o časovnih normativih za posamezne storitve in



Čeprav bi morali biti vsi podzakonski predpisi na podlagi Zakona o izvajanju dimnikarskih storitev sprejeti najpozneje do 19. maja 2017, jih je Ministrstvo za okolje in prostor le pripravilo do konca leta 2017.

sklope dimnikarskih storitev in podrobnejši vsebini cenika ter višini potnih stroškov pa je sprejela ministrica za okolje in prostor, Irena Majcen.

**Z novo ureditvijo so se že začele razprave in pojavile dileme o njeni morebitni protiustavnosti.** Tako se je na Varuha že obrnila ena izmed civilnih pobud na tem področju, ki navaja, da naj bi bili z ZDimS kršeni naslednji členi Ustave RS: 36. člen (nedotakljivost stanovanja), 35. člen (varstvo zasebnosti), 38. člen (varstvo osebnih podatkov), 74. člen (svobodna gospodarska pobuda), 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) (pravica do doma) in 1. člena Dodatnega protokola št. 1 k EKČP (mirno uživanje lastnine). Sporna naj bi bila tudi skladnost s pravnim redom Evropske unije, konkretno z direktivo o storitvah na notranjem trgu. **Varuh primer še proučuje, zato dokončnega mnenja še ni mogoče podati.**

## 2.8.9 Pregled aktivnosti

**10. 4. 2017** Varuhinja se je sestala **z ministrico za okolje in prostor Ireno Majcen**. Srečanja so se udeležile tudi direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalke Varuha Sabina Dolič, Jožica Hanžel in Zlata Debevec ter svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič. Ministrico sta spremljala vodja kabineta mag. Elena Del Fabro in svetovalec za odnose z javnostmi Sašo Vöröš. Med drugim so se pogovarjali tudi **o izvajanju vodne direktive oziroma načrtov upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja**.

**27. 6. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel ter svetovalki Varuha Sabina Dolič in Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečale **z ministrom za infrastrukturo dr. Petrom Gašperšičem**. Z Ministrstva za infrastrukturo so na sestanku sodelovali še mag. Peter Dolinar, mag. Bojan Žlender, mag. Bogdan Pezdirc, mag. Andrej Cvenk, Žarko Pregelj in mag. Suzana Macolić.

Med drugim so obravnavali problematiko delitve in obračuna stroškov za toploto v večstanovanjskih stavbah. Leta 2016 je bil s spremembo Pravilnika o načinu delitve in obračunu stroškov za toploto v stanovanjih in drugih stavbah z več posameznimi deli določen način, da se porabniški deleži, ki so nižji od 40 % deleža ogrevane površine, zaradi zagotavljanja ustreznih bivalnih pogojev posameznega dela stavbe zvišajo na 40 % deleža ogrevane površine. Minister je pojasnil, da so strokovne podlage za to rešitev pripravljali strokovnjaki ZRMK in Fakultete za strojništvo, pravilnik pa je bil spremenjen, ker se tako zagotavlja vzdržnost ogrevalnega sistema. Na Varuhovo poizvedbo bo ministrstvo okoliščine in podlage sprejetih rešitev natančno obrazložilo.

# 2.9

## STANOVANJSKE ZADEVE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>9. Stanovanjske zadeve</b>	<b>91</b>	<b>106</b>	<b>116,5</b>	<b>93</b>	<b>4</b>	<b>4,3</b>
9.1 Stanovanjska razmerja	46	48	104,3	47	2	4,3
9.2 Stanovanjsko gospodarstvo	43	52	120,9	42	1	2,4
9.3 Drugo	2	6	300,0	4	1	25,0

### 2.9.1 Splošne ugotovitve

Število pobud, primerov in sistemskih vprašanj, ki smo jih leta 2017 obravnavali in evidentirali v sklopu Stanovanjske zadeve, je v primerjavi z letom 2016 nekoliko narastlo, česar pa glede na preostala leta ne kaže posebej komentirati (od leta 2013 je bilo obravnavanih zadev povprečno 111 na leto). Vsekakor je na tem mestu poudarek, da se je tematika, s katero smo se ukvarjali, navezovala predvsem na okoliščine tistih, ki so se zaradi eksistenčnih težav, izgube službe in drugih razlogov znašli v stanovanjski stiski in na preizkusu, kako si poiskati ali priskrbeti stanovanje.

Največkrat so pobudniki pri nas iskali rešitve v zvezi s težavami, kot so pomanjkanje stanovanj, posebej neprofitnih, neprimerne stanovanjske razmere, deložacije, pristojnosti stanovanjske inšpekcije, upravniki večstanovanjskih stavb, višina najemnine in obratovalnih stroškov, subvencioniranje najemnin, upravljanje rezervnega sklada in medsosedske spori.

Kot smo zapisali že v Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2016 na strani 263, le število Varuhu prispelih in obravnavanih primerov ni odsev dejanskega stanja na področju stanovanjskih razmer. Gre namreč za izrazito povezanost omenjene problematike z drugimi vsebinskimi področji, predvsem s socialno varnostjo, in zato tudi za uvrščenost posameznih pobud v druge dele letnega poročila.

Utemeljenost pobud (4,3 odstotka) je zaradi Varuhove pristojnosti manjša od skupne povprečne utemeljenosti, saj sme proučevati in obravnavati samo tiste kršitve, ki jih povzročajo in zagrešijo organi oblasti.

**Že več let ugotavljamo pobudo pravice do stanovanja, napredka ni.** V tem okviru zato nikakor ni mogoče prezreti ustavne določbe, ki v poglavju Gospodarska in socialna razmerja ureja pravico do primerne stanovanja, saj državi nalaga obveznost, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje (78. člen Ustave Republike Slovenije). Gre za ustavno pravico, izpeljano iz ustavnega načela o socialni državi. **Odgovornost države je, da s svojimi ukrepi in aktivnostmi**

Varuh je na lastno pobudo začel dve pobudi, v katerih smo preiskovali širša vprašanja in sistemske nepravilnosti.



**(kar je poudarek ustavne demokracije!) omogoča uresničevanje pravice do primerne stanovanja**, ki je zapisana v Ustavi Republike Slovenije (Ustava RS) ter v mednarodnih dokumentih. Ne nazadnje ob tem ne gre prezreti, da Ustava RS zagotavlja sodno varstvo **vseh** človekovih pravic in pravico do odprave posledic njihove kršitve.

Za razumevanje pravice do stanovanja je ključen tudi 25. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (1948), ki jo je podpisala tudi Slovenija, **njeno uresničevanje pa je vprašljivo**:

1. Vsakdo ima pravico **do takšne življenjske ravni**, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, **stanovanjem**, zdravniško oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami; pravico do varstva v primeru brezposelnosti, bolezni, delovne nezmožnosti, vdovstva ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.

Glede Varuhovih ugotovitev o preostalih kršitvah pravic, ki jih zagotavljajo slovenski predpisi in mednarodni dokumenti, pa velja smiselno napotiti na že zapisano v Varuhovih preteklih letnih poročilih (predvsem za leto 2013, na strani 223).

**Sodelovanje s pristojnimi organi je bilo solidno.** O nujno potrebnih rešitvah na področju stanovanjske zakonodaje smo se na srečanju pri Varuhu pogovarjali z ministrico za okolje in prostor Ireno Majcen in s predstavniki stanovanjske inšpekcije. Stanovanjska problematika je bila stalna tema, ki smo jo vedno izrecno izpostavili na pogovorih z župani ob Varuhovem zunanjem poslovanju.

**Nova zakonodaja:** Sprejet je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1C), ki glede na odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016 (**v zvezi z Varuhovo zahtevo za presojo ustavnosti**), izenačuje upravičence do subvencije v neprofitnih in tržnih stanovanjih. Novela je prinesla še spremembe glede možnosti preverjanja izpolnjevanja pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja v najem tudi za najemnike pred letom 2003, z izjemami, **kar je v letnem poročilu o delu za leto 2016 na str. 266 (in tudi že prej) predlagal Varuh**. Navedeno nas razveseljuje, čeprav ob tem ne moremo prezreti, da je že skrajni čas, da se stanovanjska zakonodaja celovito spremeni ter se uredijo odprta vprašanja in dileme.



49.  
Ponavljamo priporočilo: **Ministrstvo za okolje in prostor naj čim prej pripravi spremembe Stanovanjskega zakona in v njem jasno opredeli obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot (glede na število prebivalcev) ustreznega bivanjskega standarda in da v določenih časovnih intervalih (npr. enkrat na leto) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem.**

## 2.9.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

**Priporočilo št. 46 (2016)**, ki se je nanašalo na potrebo po razumljivejši opredelitvi dodatnih obveznosti občin na stanovanjskem področju, **je ostalo neuresničeno, zato ga ponavljamo**. Vlada oziroma Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) v odzivnem poročilu za leto 2016 piše, da je priporočilo delno uresničeno. Junija 2017 je bila namreč izvedena javna predstavitev osnutka izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje, v nadaljevanju pa izraža nestrinjanje z Varuhovim predlogom, da je treba jasneje določiti obveznosti občin na področju zagotavljanja stanovanjske oskrbe. Piše, da v nekaterih občinah ni povpraševanja po neprofitnih najemnih stanovanjih, da bi obveznost rednih razpisov za dodelitev neprofitnih stanovanj občinam naložila dodatne stroške ter da so najemniki neprofitnih in tržnih stanovanj pri subvencijah najemnin v celoti izenačeni. Omenja še anketo, ki naj bi jo v zvezi s stanovanjskimi potrebami v občinah izvedel Stanovanjski sklad Republike Slovenije, javni sklad (SSRS). **Podpiramo tozadevne aktivnosti SSRS** in njegove ukrepe sofinanciranja zagotavljanja novih javnih najemnih stanovanj in bivalnih enot v lokalnih skupnostih ter podpiranja lokalne skupnosti pri izvajanju njihove pristojnosti na stanovanjskem področju. Vendar ni mogoče prezreti, da je SSRS javni finančni in nepremičninski sklad, ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa, spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanjskega programa, občine pa so samoupravne lokalne skupnosti, ki samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena (izvirne

naloge), ki jih določijo s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Tako občine poleg preostalega za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev ustvarjajo pogoje za gradnjo stanovanj in skrbijo za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj, kot določa 21. člen Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), konkretne pristojnosti občin na stanovanjskem področju pa opredeljuje Stanovanjski zakon (SZ-1). Te bi po Varuhovem mnenju ob ustrezni finančni spodbudi občinam kazalo dopolniti v smislu Varuhovih priporočil, in sicer za izpolnjevanje zavez iz 78. člena Ustave RS.

**Priporočilo št. 47 (2016)** je izhajalo iz Varuhovih ugotovitev, da je področje upravljanja večstanovanjskih stavb nedorečeno, upravniki lahko delo opravljajo brez zakonsko določenih kompetenc, ob tem ni nadzora nad njihovim delom. Priporočilo je ostalo **neuresničeno**, čeprav MOP poroča o delni uresnitvi, kar naj bi bilo doseženo že z objavo izhodišč prenove stanovanjske zakonodaje na njegovi spletni strani.

**Tudi priporočilo št. 48 (2016) je ostalo neuresničeno, čeprav je v odzivnem poročilu zapis delno uresničeno.** Pozitivno ocenjujemo namero MOP, da pri spreminjanju stanovanjske zakonodaje na novo opredeli javni interes, in zavedanje o potrebnih dodatnih zaposlitvah, kar pa ni učinkovito. **Število inšpektorjev se namreč ne glede na povečane pristojnosti stanovanjske inšpekcije ni povečalo.** Zato ponavljamo lanskoletno priporočilo o nujno potrebni kadrovski okrepitvi.

### 2.9.3 Analiza obravnavanih pobud s konkretnimi primeri

Vsebinska analiza problematike, ki jo je Varuh leta 2017 obravnaval na stanovanjskem področju, nazorno pokaže na nekatere sistemske nepravilnosti. Te od pristojnih organov terjajo uresničitev Varuhovih priporočil in predlogov, rezultati analize pa podkrepljujejo nujnost, da organi za priporočila in predloge tudi sprejmejo.

Glede na način, kako smo obravnavo zadev končali, je bilo stanje naslednje:

- utemeljenih pobud je bilo 4,3 odstotka,
- neutemeljenih pobud je bilo 11,8 odstotka,
- pobud, za obravnavo katerih Varuh ni bil pristojen, je bilo 45,2 odstotka,
- pobud, pri katerih je bilo ugotovljeno, da postopek pri pristojnih organih še poteka, je bilo 19,4 odstotka,
- pobud, pri katerih ni bilo pogojev za presojo, je bilo 10,8 odstotka,
- pobud, ki jih pobudniki niso ustrezno dopolnili, je bilo 7,5 odstotka.

Iz analize obravnavanih pobud izhajajo naslednji vsebinski sklopi, ki so najbolj pereči in zaradi katerih posamezniki tudi najpogosteje iščejo Varuhovo pomoč:

#### a) Neprofitna najemna stanovanja in možnosti njihove zamenjave

Glede na vsebino se je leta 2017 največ pobud nanašalo na problematiko neprofitnih najemnih stanovanj, in sicer skupno kar 24 pobud ali 25,8 odstotka. Med njimi se je 9 pobud nanašalo na možnosti zamenjave neprofitnega najemnega stanovanja. Pobudniki so zatrjevali dolgotrajnost obravnave njihove prošnje za menjavo neprofitnega najemnega stanovanja, dodelitev premajhnega stanovanja in dodelitev prevelikega stanovanja, zaradi česar nosijo visoke obratovalne stroške.

**Na nas so se obračali tudi pobudniki, ki so na visokem mestu na čakalnem seznamu za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, pristojna občina pa nima na voljo zadostnega števila stanovanj, da bi jih lahko dodelila vsem prosilcem, ki so uvrščeni na čakalni seznam.** Pojasnjujemo, da smo pobude, pri katerih se je izkazalo, da so se pobudniki prijavi na več zaporednih razpisov za dodelitev neprofitnih najemnih stanovanj in bili vsakič uvrščeni na čakalni seznam, stanovanje pa jim zaradi primanjkljaja teh ni bilo dodeljeno, šteli za utemeljene.



**50. Ponavljamo priporočilo: Varuh od Ministrstva za okolje in prostor pričakuje temeljito analizo upravljanja v večstanovanjskih stavbah in glede na ugotovitev spremembo zakonodaje, predvsem pa stalen nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah.**



Varuhu je v letu 2016 uspelo s predlogom, da se pristojnost stanovanjske inšpekcije razteza na vse večstanovanjske stavbe ne glede na lastnino. Žal pa je število inšpektorjev za nadzor ostalo enako.



**51. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v SZ-1 je treba na novo določiti njene pristojnosti, in sicer predvsem tako, da bo imela stanovanjska inšpekcija določene vzvode za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij, ne glede na lastništvo večstanovanjskih stavb.**





Analiza obravnavanih pobud na stanovanjskem področju izkazuje primanjkljaj občinskih neprofitnih stanovanj.



Na stanovanjskem področju smo prejeli 17,2 odstotka pobud, povezanih z deložacijami. Občine pa poročajo o težavah pri nastanitvi občanov po deložacijah.

Pobudniki so se med drugim pritoževali tudi zoper druge okoliščine, povezane z najemnimi stanovanji. Tako so navajali neustrezne življenjske razmere (slabo vzdrževana stanovanja, vlaga, plesen), težave pri prenovi določenega prostora, neurejeno okolico stanovanja in drugo.

#### **b) Zasebni sektor in medsosedski odnosi**

Drugo področje, na katerem smo prejeli veliko pobud, smo poimenovali Zasebni sektor in medsosedski odnosi. Gre za primere, za obravnavo katerih Varuh ni pristojen. Pobudniki so zatrjevali mnoge nepravilnosti, za katere so odgovorni zasebni najemodajalci, težave s sosedi zaradi hrupa, smradu in drugih nevarnosti, kršitev temeljnih pravil sosedskega sožitja, posege v skupne prostore ali stene, slabo izvedene sanacije in drugo. Navedene pobude so terjale Varuhova pojasnila, nasvete in usmeritve.

#### **c) Prekinitve najemnih pogodb in deložacije**

Veliko je bilo pobud, v katerih so se pobudniki pritoževali nad prekinitvami najemnih pogodb in posledičnimi deložacijami, ki so bile v nekaterih primerih dejansko že izvedene, v nekaterih pa so bile pobudnikom šele napovedane. Takšnih pobud je bilo 16 ali 17,2 odstotka izmed vseh rešenih na tem področju leta 2017. Pogosto so bile pobudnikom prekinjene pogodbe za najem stanovanja zaradi nezmožnosti plačevanja najemnin in tekočih stroškov oziroma neizpolnjevanja obveznosti, ki so izhajale iz pogodbe. **Na Varuha se je obrnila tudi ena izmed občin in nas seznanila s težavami občin, kadar se občani iz različnih razlogov znajdejo brez strehe nad glavo in zahtevajo takojšnjo pomoč občine.** Omeniti velja, da Varuh prejme še več pobud na temo deložacij, vendar se jih večji del obravnava na področju pravosodja, saj pobudniki zatrjujejo nepravilnosti v sodnih postopkih in na področju socialnih zadev, kadar iz pobud izhaja predvsem socialna stiska.

#### **d) Upravljanje večstanovanjskih stavb**

Tudi to leto je bilo obravnavanih precej pobud, ki se nanašajo na delo upravnikov večstanovanjskih stavb, in sicer 14 izmed vseh 93 končanih pobud ali 15,1 odstotka. Pobudniki so znova izpostavljali nepregledno delo upravnikov, njihovo neodzivnost, nepravilnosti pri obračunavanju obratovalnih stroškov in stroškov vzdrževalnih del ter drugo. Prejeli smo tudi pobudo z opisom situacije, v kateri je upravnik brez pooblastila etažnih lastnikov najel visok kredit za obnovo fasade.

#### **e) Stanovanjska inšpekcija**

Obravnavali smo 4 pobude (4,3 %), ki so problematizirale delo stanovanjske inšpekcije, ki deluje v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor. Morebitnih nepravilnosti ali kršitev pri ravnanju stanovanjske inšpekcije nismo odkrili, saj je šlo v večini primerov za postopke, ki so še potekali, ali za nestrinjanje pobudnika z odločitvijo stanovanjske inšpekcije.

Primer:

#### **Spreminjanje stanovanjske zakonodaje**

Varuh v svojih letnih poročilih že več let opozarja na neustrezno urejeno področje stanovanjskih razmerij, posebej upravljanja večstanovanjskih stavb. Naša priporočila niso bila sprejeta. Ker se pripravlja nova stanovanjska zakonodaja, smo navedeno obravnavali kot širše vprašanje. **Pomanjkljiva ureditev na področju stanovanjskih zadev namreč po Varuhovem mnenju dopušča številne manipulacije, saj nadzor na tem področju ni ustrezen, zaradi česar je stanovanjska inšpekcija zelo omejena v možnostih za ukrepanje.**

S svojimi ugotovitvami smo seznanili MOP, ki je tudi na podlagi Varuhovih priporočil pristopilo k izdelavi poglobljene analize izvajanja SZ-1, kot to predvideva sprejeta Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 (ReNSP). Na podlagi te analize je bil pripravljen osnutek izhodišč za prenovu stanovanjske zakonodaje, ki je bil od 23. 3. 2017 objavljen na spletni strani MOP. Osnutek novega stanovanjskega zakona naj bi bil pripravljen do konca leta 2017.

Varuh se je na MOP obrnil tudi za pojasnila glede sestave delovne skupine za pripravo nove stanovanjske zakonodaje, saj smo prejeli več pritožb, da naj v njej ne bi bilo nobenega predstavnika etažnih lastnikov, precej bolj pa naj bi bili v njej zastopani interesi upravljaljskih podjetij.

MOP je pojasnilo, da delovna skupina za pripravo nove stanovanjske zakonodaje v okviru MOP ni bila nikoli oblikovana. Spomladi 2016 je MOP objavilo javno naročilo za pripravo izhodišč za novo stanovanjsko zakonodajo po posameznih področjih. Ponudnik je moral med drugim zagotoviti, da bo pri izdelavi naloge sodelovala strokovno usposobljena delovna skupina, ki jo bodo sestavljali vsaj trije strokovnjaki. Na objavljeno javno naročilo je prispela le ena ponudba, in sicer ponudba Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, ki je izpolnjevala vse formalne pogoje, zato je MOP z Inštitutom podpisalo pogodbo. MOP pojasnjuje še, da v projektni skupini ni bilo predstavnika etažnih lastnikov, vendar kljub temu njihov interes ni bil prezrt, saj je morala skupina pri pripravi izhodišč upoštevati smernice, ki so bile nakazane v javni obravnavi sprememb in dopolnitev SZ-1 na področju upravljanja v začetku leta 2016.

Čeprav MOP dodatno pojasnjuje, da se bodo v okviru priprave nove stanovanjske zakonodaje kar najbolj upoštevali predlogi tako strokovne kot širše javnosti ter etažnih lastnikov, Varuh pojasnil MOP ne more v celoti sprejeti. Meni namreč, da je v postopkih priprave predpisov pristojno ministrstvo tisto, ki mora skrbeti, da so v pripravo ustrezno vključeni vsi tisti deležniki, ki jih problematika lahko kakorkoli prizadene, torej strokovna in civilna javnost. Že iz *Resolucije o normativni dejavnosti* (ReNDej) izhaja, da sta priprava in sprejemanje predpisov poglavitni nalogi državne uprave, torej ministrstev, pri tem ravnanju pa jim je vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov zunaj uprave. Vendar ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj za to delo niso ustrezno usposobljeni, niti nimajo celovitega vpogleda v stanje na zadevnem področju.

Od MOP pričakujemo, da bo v nadaljnjem postopku priprave nove stanovanjske zakonodaje, ki naj bi bila pripravljena do konca leta 2017, čim bolj vključilo širšo javnost, ne glede na to, da je izhodišča za pripravo obravnavane zakonodaje pripravil zunanji izvajalec. Na področju stanovanjskih zadev, ki se neposredno dotika na tisoče državljanov in na katerem je že trenutno zaznana pereča problematika, je sodelovanje vseh deležnikov še toliko pomembnejše, saj bo le tako mogoče najti ustrezne rešitve ali kompromis vseh vpletenih, na podlagi katerega lahko pričakujemo izboljšanje stanja. Ob tem Varuh pričakuje tudi uresničitev svojih priporočil, podanih v letnih poročilih. **9.2-5/2017**

Primer:

#### **Pritožbe sosedov zaradi vedenja otrok v večstanovanjski stavbi**

Pobudnica je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanila, da ima tri živahne otroke, njihovo obnašanje pa moti nekatere stanovalce večstanovanjske stavbe, zlasti starejše, ki so se pritožili upravniku, ta pa je pobudnico opozoril, da bo »ob stanovanje«, če se otroci ne bodo bolje obnašali. Pobudnica je Varuha zaprosila za pomoč pri rešitvi zadeve.

Iz navedb pobudnice smo presodili, da je upravnik pobudnici kot etažni lastnici zagrozil z izključitveno tožbo, ki jo imajo na voljo etažni lastniki proti etažnemu lastniku, če je skupnost z njim nevzdržna (nevzdržnost lahko izhaja iz ravnanja etažnega lastnika ali uporabnika njegovega posameznega dela), ki je urejena v 123. členu Stvarnopravnega zakonika (SPZ) in 52. členu SZ-1.

Po proučitvi prejete pobude, dokumentacije in veljavne zakonodaje smo pobudnici pojasnili, da sta za utemeljenost izključitvene tožbe potrebna dva pogoja:

Varuh ob tem znova poudarja, da le sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov zagotavlja legitimnost sprejetih odločitev in je izhodišče za sprejetje kakovostnih in učinkovitih predpisov.

Etažni lastniki ne smejo biti odrinjeni od priprave nove stanovanjske zakonodaje. K njenemu oblikovanju morajo biti vključeni vsi ključni deležniki, tako etažni lastniki, upravniki kot preostala zainteresirana javnost.



- da gre za grobo kršitev temeljnih pravil sosedskega sožitja (med drugim grobo kršitev hišnega reda, pri čemer mora ta določati, katere so grobe kršitve) ali dolžnosti po pogodbi o medsebojnih razmerjih in
- da je bil etažni lastnik s sklepom etažnih lastnikov, ki imajo več kot 50 odstotkov solastniških deležev, opomnjen in da je kršilec po opominu še vedno nadaljeval kršitve. V tem primeru morajo etažni lastniki, ki imajo več kot 50-odstotni solastniški delež na skupnih delih, sprejeti sklep, da se vloži izključitvena tožba. Brez opomina in zadostne večine etažnih lastnikov za sprejetje sklepa o opominu ter sklepa o vložitvi tožbe niso izpolnjeni pogoji za vložitev izključitvene tožbe.

Ker je šlo v zadevi za medsosedska razmerja oziroma za zasebna civilnopravna razmerja, za obravnavo katerih Varuh ni pristojen, in ob upoštevanju, da je pobudnica želela od Varuha pridobiti pravno svetovanje, smo pobudnici predlagali, da si poišče odvetnika, ki ji bo lahko zagotovil strokovno pravno pomoč. Pri tem smo pobudnico seznanili še z možnostjo pridobitve (odobritve) brezplačne pravne pomoči (BPP) pri pristojnem okrožnem sodišču, če si zaradi svojega premoženjskega stanja odvetnika ne more plačati sama in če za BPP izpolnjuje druge zakonske pogoje. **9.1-5/2017**

Primer:

### **Postavitev zabojnikov za komunalne odpadke**

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, ker je menila, da so stanovalci večstanovanjske stavbe, v katerem ima tudi sama stanovanje, na mestu, ki je v neposredni bližini njenega stanovanja, neupravičeno prestavili zabojnike za komunalne odpadke, od katerih se širi smrad, predvsem v poletnih mesecih.

Po proučitvi pobude in Odloka o zbiranju komunalnih odpadkov na območju Občine Kamnik (odlok) smo ugotovili, da na podlagi 19. člena odloka prevzemno mesto določita uporabnik in izvajalec javne službe. Ker je izvajalec storitev obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov za občino Kamnik družba Publikus, d. o. o., smo družbo zaprosili za pojasnilo, ali je bilo dano njeno soglasje za konkretno lokacijo zbirno-prevzemnega mesta, ki ji pobudnica nasprotuje, in ali je prevzemno mesto zavedeno v registru prevzemnih mest, ki so ga dolžni voditi na podlagi 28. člena odloka.

Družba Publikus, d. o. o., je pojasnila, da je z vidika izvajanja storitev obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov zbirno-prevzemno mesto v neposredni bližini pobudničinega stanovanja ustrezno oziroma z njim soglašajo, saj ustreza tehničnim specifikacijam za nemoteno izvajanje odvoza odpadkov (dostopnost smetarskega vozila, možnost premikanja zabojnikov do mesta praznjenja, zelo majhno tveganje kakršnega koli onesnaževanja). Predmetno zbirno-prevzemno mesto je posledično zavedeno v registru prevzemnih mest, kot to določa 28. člen odloka. Pojasnili so še, da je bila na željo etažnih lastnikov zadevne večstanovanjske stavbe, ki so uporabniki večstanovanjske stavbe, pred leti določena nova lokacija posod za ločeno zbiranje mešanih komunalnih odpadkov, ki je 7 metrov dlje od stare lokacije, gledano z vidika pobudnice. Prejšnja lokacija je bila tako imenovano skupno zbirno-prevzemno mesto, ki sta si ga delili dve večstanovanjski stavbi.

Na podlagi odgovora zadevne družbe je Varuh ugotovil, da je bilo prevzemno mesto za komunalne odpadke v registru določeno na mestu, kjer so posode za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov dejansko nameščene, dani pa sta bili tudi soglasji zadevne družbe in etažnih lastnikov večstanovanjske stavbe, v kateri ima svoje stanovanje tudi pobudnica, kar smo sporočili pobudnici. Pobudnici smo pojasnili še, da gre v omenjenem primeru za posel rednega upravljanja, za katerega je po 25. členu SZ-1 potrebno soglasje solastnikov, ki imajo več kot polovico solastniških deležev.

Če pobudnica želi, da se zabojniki znova premaknejo, mora to urejati s preostalimi etažnimi lastniki večstanovanjske stavbe, v kateri ima svoje stanovanje, smo še pojasnili. Pri tem je lahko pobudnici v pomoč tudi upravnik stavbe, ki bi mu lahko predlagala, da predlog za prestavitev zabojnikov uvrsti na dnevni red naslednjega zbora etažnih lastnikov, ob čemer ji bo na zboru dana možnost, da predstavi svoje stališče in težave, ki jih povzroča sedanja lokacija zabojnikov. Pobuda je bila zaradi Varuhove nepristojnosti neutemeljena, objavljamo pa jo zato, ker pisem s podobno vsebino prejmemo veliko, kar kaže na nujno potrebne spremembe predpisov, ki urejajo področje stanovanjskih razmerij. **9.1-32/2016**

Primer:

#### **Občina Izola ni odgovorila pobudniku**

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik v zvezi z njegovo deložacijo iz stanovanja. V zadevi je med drugim Občini Izola očital, da mu ni odgovorila na njegov dopis.

V skladu z 18. členom Uredbe o upravnem poslovanju se je vsak javni organ dolžan odzvati na prejeto vlogo, in sicer v 15 dneh. Zato smo Občino Izola zaprosili, da poda pobudniku pričakovani odgovor, kar je tudi storila. Ravnanje Občine Varuh ocenjuje za nesprejemljivo. Najmanj, kar lahko vsak posameznik pričakuje od organa javnega sektorja, je korekten odgovor, podan v razumnem roku. Navedeno je skladno s predpisi in načeli dobrega upravljanja, to stranke upravičeno pričakujejo od organov javnega sektorja, to zahteva tudi Varuh, saj le takšno ravnanje vodi do dobre uprave. Pobuda je bila utemeljena. **9.2-33/2016**

Pripraviti in sprejeti je treba nove rešitve glede urejanja odnosov med etažnimi lastniki in še posebej o pristojnostih in nalogah upravnikov večstanovanjskih stavb

Varuh spodbuja organe javnega sektorja k učinkovitemu ravnanju in profesionalnim odnosom, skladnim tudi z Evropskim kodeksom dobrega ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejel Evropski parlament.

## 2.9.4 Pregled aktivnosti

**10. 4. 2017** Varuhinja se je **sestala z ministrico za okolje in prostor Ireno Majcen**. Srečanja so se udeležile tudi direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalke Varuha, Sabina Dolič, Jožica Hanžel in Zlata Debevec ter svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič. Ministrico sta spremljala vodja kabineta mag. Elena Del Fabro in svetovallec za odnose z javnostmi Sašo Vöröš. Pregledali so uresničevanje Varuhovih priporočil na področju stanovanjskih zadev nujnosti spremembe področne zakonodaje.

**16. 3. 2017** Varuhinja je kot častna pokroviteljica v Gledališču Tartini v Piranu nagovorila udeležence 4. brezdomnega kongresa **Aktualna problematika brezdomnosti v Sloveniji**. Dogodek je pripravilo Društvo brezdomni – do ključa (slovenska mreža organizacij za delo z brezdomnimi osebami). Ob tej priložnosti je obiskala tudi zavetišče za brezdomne osebe v Kopru.

**31. 12. 2017** Varuhinja se je udeležila 23. tradicionalnega silvestrovanja z brezdomci v študentskem domu Vincencij v Ljubljani, ki ga je pripravilo Društvo prostovoljcev Vincencijeve zveze dobrote. Silvestrovanja se je udeležilo približno 110 brezdomcev, za prijetno ozračje pa je skrbelo več kot 40 prostovoljcev.





# 2.10

## DELOVNOPRAVNE ZADEVE

Področje dela	Obpravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>10. Delovnopravne zadeve</b>	<b>217</b>	<b>209</b>	<b>96,3</b>	<b>177</b>	<b>26</b>	<b>14,7</b>
10.1 Delovno razmerje	102	95	93,1	82	11	13,4
10.2 Delavci v državnih organih	70	77	110,0	67	11	16,4
10.3 Štipendije*	24	18	75,0	16	2	12,5
10.4 Drugo	21	19	90,5	12	2	16,7

Vsebinska je predstavljena pod točko **2.15.8 Štipendije** na strani 408

### 2.10.1 Splošne ugotovitve

V sklopu delovnopravnih zadev, med katere v najširšem smislu prištevamo tudi zadeve s področja štipendij, smo leta 2017 obravnavali približno enako število pobud kot leta 2016. Zato statističnih podatkov ni smiselno komentirati, saj gre za nizko indeksno spremembo in za številko, ki nima večjega pomena. Z gotovostjo pa je mogoče zapisati, da so omenjeni podatki posledica ustavno in zakonsko določenih pristojnosti Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh), ki obravnava le kršitve in zlorabe človekovih pravic (v kontekstu tega poglavja gre za pravice zaposlenih in brezposelnih), ki jih zagrešijo organi oblasti.

Mnogo je namreč kršitev delovnopravne zakonodaje, ki pa jih Varuh ne obravnava in o katerih nam zlasti na zunanjih poslovanjih poročajo pobudniki. Zaradi omenjenih vzrokov **ne moremo mimo poudarka, da število obravnavanih primerov ni in ne more biti edino merilo problematike na področju delovnih razmerij**. Kot posebej kritično že na tem mestu izpostavljamo, da na nekaterih področjih kljub Varuhovemu vztrajnemu ponavljanju priporočil in predlogov ni večjega napredka (nadzor nad izplačilom plač in plačilom prispevkov) **in so posamezniki očitno izgubili upanje obračati se tudi na Varuha**.

**Stopnja utemeljenosti je za leto 2017 višja od prejšnjega leta, tokrat znaša 14,7 odstotka, pred tem je bila 14,4 odstotka.**

Temeljna vprašanja in dileme, ki smo jih proučevali, so bili neplačilo plač in prispevkov za socialno varnost ter s tem v povezavi delo nadzornih mehanizmov, odjava delavcev iz socialnih zavarovanj za nazaj, prekarne oblike dela (agencijsko delo, izvajalci pristaniških storitev in drugo), reforma trga dela, nasilje na delovnem mestu (šikaniranje, mobing, trpinčenje, neustrezno plačilo nadurnega dela, neprimerni delovni pogoji in drugo) in položaj delavcev invalidov. Na področju zaposlenih v javnem sektorju pa so nas zaposlovali predvsem naslednji,



Na lastno pobudo smo obravnavali sedem širših vprašanj, tj. sistemskih primerov kršitev.



Precej pobudnikom iz zasebnega sektorja smo svetovali v pogovorih, kar pa v statistični evidenci obravnavanih primerov niti ni razvidno.



V zadevi št. 4.1-8/2017 je Varuh podal mnenje: Delavci so vedno šibkejša stranke delovnopравниh razmerja. Zato je treba iskati sistemske rešitve, da ne bo zlorab pri odjavah iz socialnih zavarovanj za nazaj. Z uvedbo dokaznega postopka, ki bi moral biti izveden v takih primerih, bi takšne primere deloma lahko preprečili. Dokler pa je mogoče zlorabljati sistem, gre za kršitev pravice do socialne varnosti iz 50. člena Ustave Republike Slovenije.

Pri pristojnih organih (največkrat na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti) smo morali posredovati zaradi kršitev naslednjih pravic: načela dobrega upravljanja in pravičnosti, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, pravice do socialne varnosti, pravice do enakosti pred zakonom ter zaradi kršitev ustavnega načela, da je Slovenija socialna in pravna država.



Verjamemo, da je ZčmIS dober temelj za varovanje pravic zaposlenih ter da so in bodo pristojni organi (predvsem Vlada RS, MDDSZ, Furs, ZZZS, ZPIZ) storili prav vse, da bodo preprečili zlorabe na področju napotitve delavcev in kršenje njihovih pravic, kar je bil tudi namen sprejetja omenjenega zakona.

**že več let odprti problemi: status in plačilo zaposlenim v slovenskem zaporskem sistemu in v Slovenski vojski ter vračilo preveč izplačanih plač, ki se je terjalo od javnih uslužbencev.**

**Sodelovanje s pristojnimi organi je bilo solidno**, večinoma smo komunicirali pisno. Z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak, ministrom za javno upravo Borisom Koprivnikarjem, glavno inšpektorico za delo Natašo Trček, direktorico Finančne uprave Republike Slovenije (Furs) Jano Ahčin, predstavniki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in drugimi pristojnimi smo o problematiki, odprtih vprašanih in ozkih grlih ter nujno potrebnih ukrepih razpravljali tako na srečanjih pri Varuhu kot na sedežih posameznih organov in drugje, kar je razvidno iz pregleda aktivnosti na koncu tega poglavja.

**Ponovno, kot že v letnem poročilu za leto 2016, ni mogoče mimo očitka MDDSZ o neodgovarjanju, nespoštovanju rokov in celo že kar o ignorantskem odnosu do Varuha.**

**Sprejeta zakonodaja:** Pozitivno ocenjujemo spremembo Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), o čemer poročamo v poglavju o brezposelnosti. Prav tako nas razveseljujeta sprejetje Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A) in povečana pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za delo, zlasti ko gre za možnost, da v primerih opravljanja dela v okviru civilnih pogodb v nasprotju z zakonom, ki ureja delovna razmerja, zavezancu (delodajalcu) odredi sklenitev delovnega razmerja. Zadovoljni smo tudi z odločitvijo Ustavnega sodišča, št. U-I-200/15-21 Up-21 Up-936/15-20 z dne 16. 3. 2017, ki je razveljavilo četrti odstavek 88. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) ter odločilo, da se do drugačne zakonske ureditve za vročanje odpovedi o zaposlitvi uporabljajo pravila pravnega postopka o **osebнем** vročanju. Do omenjene odločitve je namreč veljalo, da je delavec, ki do izteka roka za prevzem na pošti ni prevzel odpovedi zaposlitve, lahko izgubil pravico do sodnega varstva zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi, kar pomeni poseg v pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je bilo namreč mogoče vročati tudi s priporočeno pošiljko, kar pa ni zagotavljalo predvidljive pravne varnosti, kot je Varuh v preteklosti že večkrat ugotovil pri obravnavi posameznih pobud. Prav tako z naklonjenostjo sprejemamo Zakon o spremembi in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1E), ki v 196. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) kot pogoj za kaznivo dejanje kršitev temeljnih pravic delavcev in v 202. členu pri kaznivem dejanju kršitev pravic iz socialnega zavarovanja odpravlja neposredni naklep, kar je bil v preteklosti precejšen problem in je preprečevalo sankcioniranje kršiteljev, ki so se sklicevali na to, da kršitve niso storili zavestno in hote. *Menimo, da bo to prispevalo k učinkovitejšemu nadzoru nad kršitvami pravic delavcev, zato predlagamo spremembo, izvedeno tudi na podlagi Varuhovih opozarjanj, pozdravljamo.* Sprejet je bil še Zakon o čezmejnih izvajanju storitev (ZČmIS), ki se je začel uporabljati 1. 2. 2018. Zakon natančno določa pogoje, pod katerimi lahko pravne in fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti in s sedežem v Republiki Sloveniji, začasno izvajajo storitve v drugi državi članici Evropske unije (EU) in obratno.

## 2.10.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Vlada Republike Slovenije (Vlada RS) je v vmesnem odzivnem poročilu na Varuhovo letno poročilo za leto 2016 napovedala rešitve na področju **volonterskih pripravništev**. Sprememb Zakona o javnih uslužbencih in sprememb na področju pravniškega državnega izpita, ki naj bi preprečevale t. i. zastojkarsko pripravništvo v javnem sektorju in druge morebitne zlorabe, še ni.

Podobno ne moremo poročati o kadrovske okrepitvi Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD). Navedeno je ob siceršnjem širjenju pristojnosti IRSD ključno za

zagotavljanje učinkovitega nadzora in varstva pravic zaposlenih. **Priporočilo št. 51 (2016) je ostalo neuresničeno, zato ga ponavljamo.**

**V priporočilu št. 49 (2016)** smo od Vlade RS terjali, naj takoj pripravi spremembe Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) in kot izjemo od omejitve letnega dopusta prizna merilo varovanja in nege težje telesno in zmerno, težje ali težko duševno prizadete osebe. Vlada RS oziroma Ministrstvo za javno upravo (MJU) **zavrača uresničitev navedenega priporočila** z navedbo, da bi bilo ustrežnejše, če bi ureditev v Zakonu o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 ostala nespremenjena (torej brez diskriminacije posamezne skupine), pri čemer bi se pravice staršev s posebnimi potrebami in seveda tudi, povezano, otrok s posebnimi potrebami uredile v predpisih, ki so v pristojnosti MMDSZ. Omenjeno stališče razumemo kot sprenevedanje. Varuh je namreč v več svojih letnih poročilih (za leto 2013 na str. 241–243 in za leto 2016 na str. 275) pisal o omenjeni problematiki, predlagal in zahteval spremembe, tako pisno kot na osebnih srečanjih z ministrom za javno upravo ter z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Poudarjamo: Ni toliko pomembno, kateri izmed predpisov bi končno uredil to področje, ampak priznanje izjeme od omejitve letnega dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami, zaposlene v javnem sektorju. Vladi RS prepuščamo, naj odloči, v pristojnost katerega resorja to spada in v katerem predpisu bo rešeno trenutno stanje.

**Glede priporočila št. 50 (2016)**, ki se nanaša na sistem nadzora nad plačevanjem plač in prispevkov, dodajamo naslednje ugotovitve: Varuh podpira predlagane ukrepe za izboljšanje stanja na področju plačevanja prispevkov za socialno varnost, ki sta jih pripravila Furs in IRSD. Ukrepi so dober temelj za razpravo in sprejetje morebitnih sprememb zakonodaje, ki naj bi bila okvir spoštovanja delavskih pravic, enako tudi za preoblikovanje ustaljenega načina dela pristojnih organov, zlasti povečane učinkovitosti zaščite zaposlenih in brezposelnih. Vsekakor bomo aktivnosti, ki so jih na omenjenem področju v odzivnem poročilu za leto 2016 napovedali Vlada RS, Furs in IRSD, aktivno spremljali. Zato smiselno enako priporočilo ponavljamo.

### 2.10.3 Neplačevanje plač in prispevkov za socialno varnost

Tako Vlada RS kot drugi odgovorni organi se zavedajo obsežnosti vprašanja neplačevanja plač in prispevkov ter posledic tega za posameznike in družbo kot celoto. Kar nekaj ukrepov je bilo sprejetih za zaježitev in ublažitev omenjene problematike, in sicer jasno opredeljene pravne podlage, ki delavcu zagotavljajo večjo finančno varnost v primerih izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi neizplačila, bistveno zmanjšanega izplačila plače, zamude in neplačila prispevkov za socialno varnost, pisni obračun plače šteje za verodostojno listino, določene so visoke globe za kršitve glede plačila za delo (Zakon o delovnih razmerjih – ZDR-1), spremembe na področju inšpekcije dela, sprememba kazenske zakonodaje, varovalke v Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1), ki nepoštenim delodajalcem v prihodnosti onemogočajo ustanovitev gospodarske družbe. Vse to za zdravo poslovno okolje in humano družbo ne zadostuje. V mnogih primerih, ki smo jih obravnavali, namreč **ugotavljamo, da je zaradi neplačila plač in prispevkov za socialno varnost poteptano človekovo dostojanstvo**, ki ga kot temeljno človekovo pravico priznavajo naša zakonodaja, spremenjena Evropska socialna listina in drugi predpisi.

Primer:

#### **Neplačevanje prispevkov za socialno varnost v državnem podjetju Pošta Slovenije, d. o. o.**

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na podlagi medijskih objav o kršenju pravic iz delovnega razmerja delavcem podjetja Manicom, d. o. o.



**52. Varuh ponavlja: Vlada RS naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Predlagamo kadrovsko okrepitev Inšpektorata RS za delo, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami.**

Vlada RS za zdaj ni uresničila zaveze iz Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v vladi za mandatno obdobje 2014–2018, da bo pri IRSD ustrezno povečala število inšpektorjev in s tem omogočila učinkovitejši nadzor nad zlorabami delovnopravne zakonodaje.



**53. Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi spremembe zdajšnje ureditve tako, da starši otrok s posebnimi potrebami ne bodo prizadeti in omejeni z veljavnim, največjim možnim številom dni letnega dopusta. Okoliščine varovanja in nege težje telesno in zmerno, težje ali težko duševno prizadete osebe morajo biti izrecno upoštevane pri priznavanju pravice do letnega dopusta staršev otrok s posebnimi potrebami.**



Vključitev v storitev zaposlitvene rehabilitacije je prostovoljna in namenjena izboljšanju zaposlitvene zmožnosti. Vendar gre pri invalidih za posebej občutljivo kategorijo ljudi, ki si za služijo in po Varuhovem mnenju tudi utemeljeno pričakuje pravično plačilo za opravljeno delo. Gre za njihovo dostojanstvo in to terja aktivnejšo vlogo MDDSZ pri iskanju rešitev omenjene problematike.



**54.**  
**Varuh ponavlja priporočilo: Vlada RS naj sprejme in izvaja ukrepe, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad izplačevanjem plač, tako neto zneskov kot vseh odtegljajev, povezanih s plačili.**



**55.**  
**Varuh znova priporoča spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, da bo invalidu pripadal denarni prejemek v sorazmernem deležu glede na število opravljenih ur, torej tudi, če je opravljenih ur več ali manj kot 100. Poleg tega naj se omenjenim osebam, ki se v okviru zaposlitvene rehabilitacije usposablajo na delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu, povrnejo stroški za malico.**

(Manicom), med katerimi so tudi čistilke, ki delajo v prostorih Pošte Slovenije, d. o. o. (Pošta Slovenije), odprl lastno pobudo. Kot podjetje v državni lasti smo Pošto Slovenije prosili, da nam pojasni, zakaj nadaljuje sodelovanje s podjetjem, ki očitno krši pravice delavcev, saj ne plačuje prispevkov za socialno zavarovanje.

Pošta Slovenije je svojo odločitev za izbiro podjetja Manicom obrazložila z vidika zakonodaje na področju javnega naročanja (izbira najugodnejšega ponudnika, dolgotrajnost postopkov) in dejstva, da je izvajalec Manicom v postopku javnega naročila predložil in potrdil izjavo o sprejemanju vseh razpisnih pogojev. S problematiko neplačevanja prispevkov delavcem Manicom se je Pošta Slovenije seznanila najpozneje aprila 2016, ko je o navedenem sklicala sestanek. Od 30. 11. 2016 je Manicom v postopku prisilne poravnave. Iz rednih poročil postavljenega upravitelja pa je razvidno, da Manicom od takrat dalje skrbi za plačilo plač in prispevkov zaposlenim.

Na naše vprašanje, zakaj z omenjeno družbo niso prekinili sodelovanja takoj, ko so izvedeli za navedene kršitve zunanjega izvajalca, nam je Pošta Slovenije odgovorila, da si ne more privoščiti, da bi čez noč ostala brez izvajalca čiščenja, saj bi to lahko pomenilo neizvajanje zakonodaje na področju varnosti in zdravja pri delu, ob upoštevanju narave dela s pošto tvarino. Dodatna ovira so dolgotrajni postopki na področju javnega naročanja (3–6 mesecev; 6 mesecev, če je podana vloga za revizijo).

Varuh je na navedeno odgovoril z dopisom, **da bi Pošta Slovenije, ne glede na dolgotrajnost postopkov javnega naročanja, lahko iskala nadomestnega izvajalca čistilnih storitev za prostore, ki jih čisti Manicom, kar je aprila oziroma julija 2017 tudi storila.** Poleg tega bi Pošta Slovenije lahko razmislila tudi o alternativnih rešitvah, kot je na primer redna zaposlitev čistilk pri Pošti Slovenije, v skladu z modelom Fakultete za družbene vede v Ljubljani.

**Po Varuhovem mnenju ima namreč Pošta Slovenije kot državno podjetje tudi moralno odgovornost, da skrbi za dosledno spoštovanje pravnega reda in je zgled osebam zasebnega prava.** Pošta Slovenije je s tem, ko je uporabila zunanjega izvajalca za delo čistilk, prevzela tudi tveganje neplačila pri izvajalcu storitve. Posledično bi morale vodstvo Pošte Slovenije, ki je sprejelo odločitev o opravljanju nalog čiščenja prek zunanjega izvajalca, že v postopku izbire predvideti, kako se temu izogniti, oziroma bi morali biti bolj ažurni pri odpravi kršitev podizvajalca, potem ko so zanje izvedeli. Varuh je v svojem mnenju opozoril še, da neplačniki prispevkov za socialno varnost na trgu dela ustvarjajo nelojalno konkurenco, ki druge ponudnike konkurenčnih storitev sili v podobna dejanja za znižanje stroškov.

Na omenjeno nam je Pošta Slovenije odgovorila, da naj alternativna rešitev, ki jo je Varuh predlagal, v njenem primeru ne bi bila primerna, ker naj bi bilo pomembno, da čiščenje opravijo zunanji izvajalci, ki so specializirani za tovrstne storitve. Pobudo smo šteli za utemeljeno. **4.1-45.2017**

## 2.10.4 Agencijsko delo

Na področju zaščite agencijskih delavcev smo obravnavali le nekaj pobud. To ne pomeni, da težav ni, prej obratno. Velika brezposelnost, želja delati pod vsakršnimi pogoji, strah, obup in skrb za preživetje družine so po Varuhovem mnenju razlogi, zakaj agencijski delavci javno pogosteje ne izpostavijo problemov, stisk in pritiskov, ki so jih deležni. V tem sklopu omenjamo dva primera, ki sta tudi medijsko znana.

Na izvajalce pristaniških storitev (IPS) v Luki Koper je Varuh prvič opozoril v Letnem poročilu o delu za leto 2011 (str. 245 in primer št. 113 na str. 247–248). Takrat in še pozneje smo se z delavci, sindikatom in vodstvom osebno srečali in pogovorili.



Na našo poizvedbo nas je IRSD seznanil z nepravilnostmi, ki so bile ugotovljene pri delodajalcih (IPS) na območju Luke Koper. Nadzor je opravljala tudi takratna Davčna uprava Republike Slovenije (Durs). Razmere se od takrat kljub rednim obiskom nadzornih institucij za IPS niso pomembneje spremenile. Leta 2017 pa je bila sprejeta odločitev IRSD, da gre v Luki Koper pri najemanju IPS od družbe Encon Ljubljana za posredovanje dela, in ne storitev Luke Koper, kar pa se lahko izvaja le prek agencij za posredovanje dela, skladno s pogoji ZUTD. Odločitev je na podlagi sodbe Upravnega sodišča, Oddelka v Novi Gorici, št. III 10/2017-13 z dne 8. 12. 2017, postala pravnomočna. Navedeno pomeni poziv državi kot največjemu lastniku družbe, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bo odpravila kršitve, ki so jih pri IPS ugotovile inšpekcijske službe, tako na področju delovnopravne zakonodaje kot davkov in prispevkov, in bo tako zaščitila IPS. Luka Koper z vsemi IPS sodeluje enako (podobno), zato je utemeljen Varuhov sklep, da tudi drugi IPS kršijo pravice delavcev, in je primerno opozorilo, da je treba urediti razmere za vse IPS. Varuh izpostavlja na lastno pobudo že proučuje in bo o sklepnih ugotovitvah poročal v naslednjem poročilu o delu.

Primer:

### Zaposlovanje agencijskih delavcev v Revozu

Pobudnik je v pismu, naslovljenem na več organov, med drugim na Varuha človekovih pravic RS (Varuh), navedel, da gre v primeru zaposlovanja agencijskih delavcev v družbi Revoz za različno obravnavanje agencijskih delavcev v primerjavi z delavci, zaposlenimi neposredno pri delodajalcu. Razlog naj bi bil v tem, da bodo agencijski delavci delali le v nočni izmeni. Nasprotoval je tudi aktivni vlogi Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ), ki je pomagal pri takem zaposlovanju. Pobudnik je v pismu pozval k prepovedi »konstantno« nočne izmene, pri čemer delujeta še preostali dve dnevni izmeni.

V zvezi z obravnavo pobude smo opravili poizvedbo pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), na katero je bilo pismo tudi poslano. Zapisali smo, da se Varuh pogosto srečuje z razmišljanji in namigi posameznikov ter sindikatov, da so kljub zadovoljivo urejeni zakonodaji agencijski delavci v slabšem položaju kot delavci, zaposleni neposredno pri delodajalcu. Ob Varuhovih prizadevanjih za spoštovanje človekovih pravic je v primeru Revoza nerazumljivo, da bodo agencijski delavci delali samo v nočni izmeni, redno zaposleni v Revozu pa v dveh dnevni izmenah. MDDSZ smo prosili za mnenje o zadevi.

MDDSZ je v odgovoru najprej pojasnilo vlogo ZRSZ. Navedlo je, da ZRSZ obravnava agencije kot vsakega drugega delodajalca, kar pomeni, da agencija pri ZRSZ objavi prosto delovno mesto, ZRSZ pa kandidate napoti na agencijo, kjer potekajo nadaljnji pogovori glede zaposlitve. Ob večjem številu potreb po delavcih, kot je primer družbe Revoz, ZRSZ sodeluje tudi s podjetjem, ki mu agencija zagotavlja delavce. Družba Revoz je neposredno vzpostavila stik za sodelovanje z ZRSZ, v kadrovanje pa je vključila tudi agencije. Revoz je sprva iskal kandidate samo za zapolnitev nočne izmene, zaradi dodatnih potreb v preostalih izmenah pa pozneje tudi delavce za te izmene. Iz podatkov, ki jih je ZRSZ pridobil iz Revoza, je bilo sredi aprila 2017 pri njih 934 agencijskih delavcev, od teh jih 610 dela v dnevni izmenah, 324 pa v nočnih. MDDSZ je poudarilo, da je bilo sodelovanje ZRSZ z agencijama, ki družbi Revoz zagotavljata delavce, ves čas korektno in v skladu s predpisi.

V zvezi z nočnim delom na splošno pa je MDDSZ pojasnilo, da skladno z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1) delavec sme delati ponoči daljše časovno obdobje le, če s takim delom izrecno pisno soglaša, pri čemer ZDR-1 ne določa maksimalnega časovnega obdobja, v katerem delavec lahko dela ponoči na podlagi pisnega soglasja. Delavec, ki delo opravlja ponoči, ima pravico do posebnega varstva. Če bi se nočnemu delavcu po mnenju izvajalca medicine dela, oblikovanem ob upoštevanju mnenja osebnega zdravnika, zaradi nočnega dela lahko poslabšalo zdravstveno stanje, ga mora delodajalec zaposliti na ustrezno delo podnevi. Poleg tega mora delodajalec nočnim delavcem zagotoviti daljši dopust, ustrezno prehrano med delom in strokovno vodstvo delovnega oziroma proizvodnega procesa. MDDSZ

Ob pravnomočni sodbi Upravnega sodišča, s katero je bila potrjena odločitev Inšpektorata RS za delo, da zadevni izvajalec pristaniških storitev ne izvaja storitev, kot je zatrjevala Luka Koper, ampak nezakonito posreduje delo in delovno silo, Varuh upravičeno pričakuje ustrezno rešitev za druge IPS.



Varuh je podal kritiko ravnanja državnega podjetja Pošte Slovenije. Ta namreč ni prekinila pogodbenega sodelovanja s podjetjem Manicom, d. o. o., takoj, ko je izvedela, da za svoje delavce ne plačuje prispevkov za socialno varnost.

Država je slab zgled zasebnim delodajalcem, če sama sodeluje z neplačniki plač in prispevkov za socialno varnost ter tako sama podpira kršitelje. O tem smo pisali tudi v Letnih poročilih Varuha za leti 2010 (str. 295) in 2011 (str. 242).







Po Varuhovem mnenju ni pravična ureditev, ki dopušča, da agencijski delavci delajo le ponoči.

je tako poudarilo, da je skladno z navedenim delo v okviru stalno nočne izmene mogoče na podlagi pisnega soglasja delavca.

Z vsebino odgovora MDDSZ nismo mogli biti povsem zadovoljni. Naše razmišljanje izhaja iz dejstva, da je delavec v razmerju do delodajalca šibkejša stranka. ZDR-1 res predpisuje, da je delo v okviru stalno nočne izmene mogoče le na podlagi pisnega soglasja delavca. Vendar za delavca brez zaposlitve, ki se znajde v socialni stiski, to vse prehitro lahko pomeni, da je v podpis takega soglasja tako rekoč prisiljen, saj mu ne preostane drugega, kot da sprejme delo v takih pogojih. Zlasti se zdi nerazumljivo, da pri tem pomaga ZRSZ kot podaljšana roka MDDSZ. Delavec, ki opravlja delo ponoči, ima poleg tega res pravico do posebnega varstva. **Menimo, da lahko vsako dolgoročno le nočno delo slabo vpliva na zdravje, to pa lahko ima ne nazadnje tudi posledice za zdravstveno blagajno.** Glede na to menimo, da bi morali za zaščito zdravja vsakega posameznika obstajati določeni objektivni vzvodi, ki jih tudi soglasje delavca ne bi moglo nadomestiti. **Menimo, da ureditev, ki dopušča le nočno izmeno samo ob soglasju delavca, ni v skladu z načelom pravičnosti.** Ob tem smo v obravnavanem primeru ugotovili kršitev pravice do osebnega dostojanstva in varnosti. Z vsem tem smo seznanili tudi MDDSZ. **4.1-10/2017**

## 2.10.5 Invalidni delavci

Tudi leta 2017 smo se srečevali z zadevami, ki so se navezovale predvsem na okoliščine invalidnosti zaposlenih delavcev. Obravnavana problematika pritrjuje našim ugotovitvam iz letnega poročila za leto 2016, da je položaj invalidov na trgu dela in zaposlovanja slab ter da se dogaja morebitno sporna diskriminatorna praksa odpovedi delovnih razmerij invalidov, čeprav obstajajo zakonske varovalke, ki naj bi invalidne delavce štitele pred tovrstnimi početji delodajalcev, kar natančno opisuje MDDSZ v odzivnem poročilu Vlade RS na Varuhovo poročilo za leto 2016, v praksi pa se, kot je razvidno iz konkretnih primerov, zaposlovanje invalidov in ravnanje z njimi ne izvajata zakonito niti legitimno glede na njihova pričakovanja, na kar kažejo tudi Varuhove ugotovitve.

V nadaljevanju opozarjamo na stanje v invalidskih podjetjih, ki so zaradi zagotavljanja delovnih mest za invalide gospodarske družbe posebnega pomena. So ena redkih možnosti za zaposlitev in socialno vključenost invalidov. Sprva so bile to invalidske delavnice, ki so se sčasoma preoblikovale v invalidska podjetja, v katerih država z raznimi subvencijami (plače, prispevki) spodbuja zaposlovanje invalidov in tako vpliva na njihovo večjo zaposlenost. Invalidska podjetja so oblika socialne ekonomije, zato ustvarjanje dobička ne sme biti njihov osnovni namen. **Nadzor nad invalidskimi podjetji skladno z Zakonom o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) izvaja tudi MDDSZ, vendar ta nadzor ni ustrezen, poteka prepočasi in ne varuje dovolj pravic tam zaposlenih invalidov.** Invalidska podjetja morajo izpolnjevati nekatere organizacijske in tehnične pogoje, med katere spadajo tudi ustrezni delovni pogoji, prilagojeni delovnim zmožnostim invalidov. Zagotovljena mora biti največja skrbnost za doseganje in zaščito zdravega delovnega okolja, kar je za pridobitev statusa invalidskega podjetja po ZZRZI tudi ključno, to pa je v pristojnosti ministra, pristojnega za invalidsko varstvo (MDDSZ).

Primer:

### **Uspešna Varuhova pobuda za dopolnitev registra invalidskih podjetij z objavo razlogov za prenehanje njihovega delovanja**

Varuh je obravnaval več pobud, ki se nanašajo na nepravilnosti pri delovanju invalidskih podjetij. Ker smo zaznali porast števila prijav zoper delovanje teh podjetij, menimo, da je treba poostri sistemski nadzor nad temi podjetji. Svoje mnenje smo posredovali Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

(MDDSZ) in ga med drugim pozvali k javni objavi razlogov prenehanja invalidskih podjetij, kar naj prispeva k preventivni funkciji nadzora nad njimi.

MDDSZ je Varuhu poslalo odgovor, da tovrstnih podatkov ne morejo objaviti, saj ni ustrezne pravne podlage. Menijo namreč, da so tovrstni podatki poslovna skrivnost, z javno objavo teh podatkov pa bi invalidskim podjetjem lahko povzročili nesorazmerno poslovno škodo.

Varuh takšnemu stališču MDDSZ ni sledil, saj se skladno z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) lahko informacija javnega značaja nanaša na kakršno koli vsebino na vseh področjih delovanja organa, ki so povezane z njegovimi aktivnostmi ali odločitvami, ki spadajo v njegov delokrog. Skladno z ZDIJZ je izjema od prosto dostopnih informacij res lahko podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Predmet poslovne skrivnosti so podatki, ki pomenijo za podjetje konkurenčno prednost v kakršnem koli pogledu, na primer nov postopek za izdelavo nekega izdelka, seznam stalnih odjemalcev, analiza trga. Lahko gre tudi za neugoden podatek, katerega sporočanje neupravičeni osebi bi škodilo konkurenčnemu položaju podjetja (na primer večje število reklamacij, težave pri plačilih, težave pri proizvodnji).

Vendar je treba upoštevati tretji odstavek 39. člena Zakona o gospodarskih družbah, ki izrecno določa, da **se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni, ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev**. Na razkritje teh podatkov volja prizadetega poslovnega subjekta nima vpliva. Obenem ZDIJZ v tretjem odstavku 6. člena določa, da se ne glede na izjeme iz prvega odstavka 6. člena (tudi v primeru varstva poslovne skrivnosti) dostop do informacij dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Ko gre za porabo javnih sredstev, je nadzor javnosti toliko večjega pomena.

To pomeni, da se mora vsakdo, ki vstopa v poslovno razmerje z državnim organom, še dodatno zavedati, da je njegova svoboda pri določitvi podatkov za poslovno skrivnost omejena prav zaradi izjemno pomembnega načela transparentnosti porabe javnih sredstev.

**MDDSZ je podprl Varuhova prizadevanja k izboljšanju delovanja invalidskih podjetij z odločitvijo, da se objavi popoln register invalidskih podjetij, in ne le njegov izvleček, kot je bila dosedanja praksa.** Celoten register zdaj poleg seznama vseh družb, ki imajo status invalidskega podjetja, vsebuje tudi vse družbe, delujoče in nedelujoče, ki tega statusa iz kakršnega koli razloga nimajo več. Vpis o odvzemu ali prenehanju statusa tako vsebuje tudi podlago za odvzem ali prenehanje statusa, to je na primer zaradi neizpolnjevanja pogojev, hujših kršitev zakonodaje, glede na vlogo, prenehanje statusa zaradi stečaja ali likvidacije. Posodobljen register invalidskih podjetij je dostopen na spletni povezavi: <http://www.mddsz.gov.si>.

Varuh pozitivno pozdravlja odločitev MDDSZ o objavi obširnejšega registra invalidskih podjetij, saj verjamemo, da lažja dostopnost do javnih podatkov in njihova večja preglednost pomembno prispevata k večjemu zaupanju javnosti v delovanje invalidskih podjetij, s tem pa tudi k uresničevanju njihovega namena. Poleg tega Varuh meni, da prav javna objava razlogov za prenehanje delovanja posameznih invalidskih podjetij močno prispeva k doseganju preventivnih učinkov pri invalidskih podjetjih kot delodajalcih, torej predvsem pri zmanjšanju števila kršitev zakonodaje pri njihovem delovanju. Obravnava tematika je prinesla pozitiven rezultat. Pobuda je bila utemeljena, ugotovili smo kršitev pravic invalidov, svobode izražanja in načela dobrega upravljanja. **4.1-92/2015**



MDDSZ je upoštevalo Varuhov predlog in po novem objavlja popoln register invalidskih podjetij.

Primer:

### Če pristojni organi prepoznajo izvedejo nadzor, lahko to oteži ugotavljanje kršitev in nepravilnosti

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval več pobud, ki se nanašajo na nepravilnosti pri delovanju invalidskih podjetij. Glede na to, da Varuh prejema čedalje več pobud zoper delovanje invalidskih podjetij, smo Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) podali priporočilo, da bi kazalo poostri sistemski nadzor nad invalidskimi podjetji ter ugotovitve in ukrepe tudi javno objaviti.

MDDSZ je Varuha v svojem odgovoru št. 149-49/2015/13 z dne 12. 9. 2017 obvestilo, da je strokovna komisija 2. 6. 2017 v okviru nadzora izpolnjevanja pogojev za ohranitev statusa invalidskega podjetja v prostorih invalidskega podjetja opravila nadzor in ob tem ni ugotovila nepravilnosti, ki bi bile podlaga za odvzem statusa invalidskega podjetja skladno s 60. členom ZZRZI.

Varuh v okviru svojih pooblastil resda ne more spreminjati sprejetih odločitev pristojnih organov. Vendar ne more prezreti, da je strokovna komisija MDDSZ v okviru zakonitih pristojnosti nadzor nad omenjenim invalidskim podjetjem opravila šele junija 2017, čeprav so v svojem odgovoru Varuhu navedli, da bo nadzor navedenega invalidskega podjetja predvidoma uvrščen v načrt nadzorov, ki jih bodo v okviru kadrovske možnosti izvedli še leta 2015.

**Varuh je zato MDDSZ opozoril, da takšna časovna oddaljenost izvedbe nadzora (skoraj dve leti od datuma podane pobude) ni v skladu s pomembnim načelom dobrega upravljanja, ki zavezuje vse organe oblasti.** Z zapoznelim nadzorom se namreč oteži ugotavljanje domnevno spornih dejstev in okoliščin, tj. domnevno neprimerne ravnanja subjekta, kar lahko pomeni nepravilnosti ali kršitve veljavne zakonodaje. S tem se lahko izgubi pomen nadzora, ki ga izvedejo pristojni organi, kar lahko vodi v zmanjšani učinkovitost in smotrnost ugotavljanja ter okrnjeno preprečevanje kršitev na sistemski ravni, predvsem pa vpliva na preventivni učinek nadzora.

Obravnava tematike je prinesla pozitiven rezultat na sistemski ravni. Z javno objavo popolnega registra (torej tudi razlogov za prenehanje nekega invalidskega podjetja) se je namreč MDDSZ strinjalo, kar izhaja iz predhodno objavljenega primera. Varuh pa je MDDSZ še dodatno pozval, naj Varuhove ugotovitve upošteva pri svojem nadaljnjem delu in izvajanju pristojnosti. **4.1-32/2017**

Primer:

### Problematika (pre)splošno opredeljenih omejitev delovne zmožnosti

Na Varuha človekovih pravic (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je na Inšpektorat RS za delo (IRSD) podal prijavo zoper svojega delodajalca, invalidsko podjetje. Menil je namreč, da s prestavitvijo na drugo lokacijo v poslovni stavbi, kjer mora opravljati delo, to ni več skladno z omejitvami, ki izhajajo iz odločbe Zavoda RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ). V prijavi na IRSD je izpostavil predvsem izredno visoke temperature v prostoru, a iz priloženega obvestila IRSD ni izhajalo, da bi se inšpekcijski organ do navedenega opredelil.

Na tej podlagi je Varuh opravil poizvedbo pri IRSD. Prejeli smo odgovor, v katerem so pojasnili, da so pri delodajalcu naknadno opravili tudi nadzor na področju varnosti in zdravja pri delu. Preverjali so delovne pogoje glede omejitev, ki so navedeni v odločbi ZPIZ, in sicer z neposrednim ugotavljanjem na konkretnih delovnih mestih in v delovnih prostorih, poleg tega so bili opravljeni pogovori z delavci s statusom invalida in vodstvenimi delavci. V času nadzora je bil pobudnik bolniško odsoten, zato je pristojni inšpektor pregledal dokumentacijo, ki se nanaša na njegov primer. V zvezi z omejitvami iz odločbe ZPIZ je bilo med drugim ugotovljeno, »da se delo opravlja v



Nemogoče je pričakovati od Inšpektorata RS za delo, da presodi ustreznost delovnega okolja za invalida, če je invalidska komisija pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v odločbi zapisala presplošne omejitve (npr. prepoved nošenja težjih bremen).

delovnem okolju pri temperaturah, ki ne presegajo 30 st. C pri zunanji temperaturi 30 st. C, kar je bilo razvidno iz predloženih preiskav škodljivosti delovnega okolja».

**IRSD pa je pri tem izpostavil težavo, s katero se srečujejo inšpektorji, ko morajo ugotovljati ustreznost delovnega okolja, sredstev za delo in dejavnike tveganja, ki se pojavijo v delovnem procesu: zahteve oziroma omejitve, ki jih predvidi invalidska komisija, so presplošno opredeljene (prepoved dvigovanja težkih bremen, dela na višini ipd.).** Navedeno izhaja prav iz pobudnikovega primera, pri čemer zahteva glede prepovedi dela v vročinskem okolju ne izhaja iz zakonodaje ali jo je težavno ugotovljati.

Varuh je z navedbami IRSD, torej problematiko presplošno opredeljenih zahtev oziroma omejitev, ki jih predvidi invalidska komisija, seznanil ZPIZ. Ta je v odgovoru zapisal, »da so omejitve rezultat ugotovljenih funkcionalnih omejitev s strani zavarovanca ter obremenitev zahtev delovnega mesta, upoštevajoč značilnosti zavarovančevega poklica. Pri tolmačenju posameznih omejitev, kot tudi iskanju drugega delovnega mesta je delodajalcu v pomoč izvajalec medicine dela, kot to izhaja iz 33. člena veljavnega Zakona o varnosti in zdravju pri delu«.

Ker podrobnejše opredelitve do izpostavljene problematike tudi na dodatno poizvedbo Varuha na ZPIZ nismo prejeli, nas zgoraj navedena pojasnila, ki se usmerjajo le na naloge izvajalca medicine dela, ne prepričajo, da ne bi menili, da gre v primeru presplošnih opredelitev omejitev delovnih zmožnosti za kršitev načela dobrega upravljanja. Po Varuhovem mnenju namreč odpirajo vprašanje učinkovitosti inšpekcijskega nadzora v primeru domnevnega nespoštovanja omejitev iz odločbe ZPIZ oziroma ustreznega varstva pravic delavcev. **4.1-52/2016**

## 2.10.6 Zaposleni v javnem sektorju

Neodgovarjanje, dolgotrajni roki odločanja, stanje v Slovenski vojski in slovenskem zaporniškem sistemu ter problematika vračila preveč izplačanih plač javnim uslužbencem so ključna področja, ki smo se jim leta 2017 posebej posvečali in jih zaradi naših ugotovitev ter priporočil kaže osvetliti tudi v letnem poročilu.

**Glede pasivnosti izrecno izpostavljamo MMDSZ**, primeri v nadaljevanju natančno prikazujejo razmere.

**O stanju v slovenskih zaporih** smo se pogovarjali tudi s predstavniki Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij in Sindikatom državnih organov Slovenije. Pereči so predvsem kadrovska problematika, zlasti vprašanje števila zaposlenih, opravljanje in plačilo nadur pravosodnih policistov, zagotavljanje pogojev za nujen počitek in materialne razmere za delo. Vlada RS je leta 2017 obravnavala kadrovska problematiko Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) in sprejela sklep o zaposlitvi 30 novih pravosodnih policistov, kar Varuh podpira, saj na kadrovska problematiko in s tem povezanimi težavami (nadure) opozarja pravzaprav v vsakem svojem letnem poročilu o delu.

**Glede Slovenske vojske** na Vlado RS naslavljam poziv, naj preskrbi ustrezne finančne, kadrovske in druge vire za delo v zanesljivem in varnem delovnem okolju, kar bo zaposlenim v Slovenski vojski omogočalo zagotavljanje obrambne varnosti države. Na vse to je treba skrbeti v stabilnih razmerah ter z vso resnostjo in odgovornostjo poskrbeti za primerno stanje SV.

Glede vračila preveč izplačanih plač v javnem sektorju znova opozarjamo na sodbo Vrhovnega sodišča, št. VIII Ips 256/2016. Omenjena sodba in Varuh (že pred izdajo sodbe) izražata nestrinjanje z ureditvijo, da morajo javni uslužbenci vrniti neupravičeno prejete plače, **če za to niso nič krivi in če na takšno odločitev tudi niso imeli vpliva.** Takšna rešitev po Varuhovem mnenju nasprotuje načelu pravičnosti.

Varuh izraža zadovoljstvo z odločitvijo Vlade RS o dodatni zaposlitvi pravosodnih policistov, kar bo omogočilo boljše kadrovske razmere, vendar hkrati opozarja, da bo treba dolgoročno vendarle razmišljati o še večjem številu pravosodnih policistov in zlasti povečanju števila strokovnih delavcev, ki neposredno delajo z obsojenimi osebami, da bi se izboljšala kakovost dela za vrtnitev v družbo.



Varuh je odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti prejel šele po treh mesecih od poizvedbe, in sicer po urgenci.



Primer:

### **MDDSZ nepregledno imenovalo direktorja doma starejših občanov**

Pobudnica je bila direktorica doma starejših občanov (DSO) med letoma 2010 in 2015. V pobudi Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) julija 2016 je navedla, da je DSO že skoraj leto in pol brez direktorja s polnimi pooblastili. Objavljeni so bili trije razpisi za direktorja in izvedeno je bilo eno glasovanje vršilca dolžnosti direktorja. Med več prijavljenimi in ob različnih sestavah sveta zavoda je bila pobudnica vedno izbrana kot najprimernejša kandidatka. Nazadnje se je to zgodilo 11. 3. 2016, od takrat svet zavoda čaka na mnenje občine in soglasje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

Glede na omenjeno smo opravili poizvedbo pri MDDSZ. Navedli smo, da bi MDDSZ moralo poskrbeti za to, da bi bilo vodenje zavodov, katerih ustanovitelj je, odgovorno in strokovno. Dolgotrajno brezvladje gotovo vpliva na delovanje celotnega doma in ne nazadnje na kakovost bivanja stanovalcev. Zato bi morali biti tudi postopki imenovanja direktorjev vodeni hitro, pregledno in politično neobremenjeno. Na podlagi navedenega menimo, da bi MDDSZ moralo poskrbeti, da bi DSO čim prej dobil direktorja s polnimi pooblastili.

Odgovor smo prejeli šele po urgenci. Z vsebino odgovora nikakor nismo bili zadovoljni, saj nas je MDDSZ v odgovoru le seznanilo, da je bil imenovan vršilec dolžnosti direktorja DSO. Ob tem nas je pobudnica dodatno obvestila, da je svet zavoda na seji septembra 2016 razveljavil njen sklep o izbiri, z obrazložitvijo, da ni prejel mnenja občine in soglasja ministrice, pristojne za socialno varstvo.

Zato smo na MDDSZ naslovili nov dopis, v katerem smo poudarili, da ravnanje MDDSZ v postopku imenovanja direktorja DSO ni skladno načelom dobrega upravljanja. V konkretnem primeru dvomimo o preglednosti imenovanja direktorja zadevnega socialnovarstvenega zavoda. Ni več mogoče trditi, da je postopek voden hitro in v korist uporabnikov, to je stanovalcev DSO. Izrazili smo pričakovanje, da bo MDDSZ kot ustanovitelj zavoda poskrbelo za strokovno vodenje izbirnega postopka. Dne 8. 11. 2016 je bilo znova razpisano prosto delovno mesto direktorja DSO. V dopisu, poslanem na MDDSZ, smo izrazili pričakovanje, da bo kot ustanovitelj zavoda poskrbelo, da bo ta postopek tekel hitro in pregledno.

Prosili smo za odziv v 15 dneh, odgovor pa smo prejeli po treh mesecih in šele po urgenci. V njem je MDDSZ spet le pojasnilo, da je bila imenovana nova direktorica, do naših pripomb o nepreglednosti postopka in kršenju načela dobrega upravljanja pa se ni opredelilo.

Pobuda smo ocenili kot utemeljeno. MDDSZ smo seznanili, da je kršilo načelo dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic. **4.3-24/2016**

Primer:

### **Zelo dolgotrajno neodgovarjanje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti**

Pobudnica (javna uslužbenka) je na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) poslala prvo prijavo že 4. 7. 2014, dopolnila jo je 20. 8. 2014. Znova je na kabinet ministrice pisala 4. 11. 2014 in 5. 11. 2014. Ker odgovora še vedno ni prejela, se je s prošnjo po posredovanju pri MDDSZ obrnila na Varuha človekovih pravic (Varuh).

V zvezi z obravnavo omenjene pobude smo prvič pisali MDDSZ že 2. 12. 2014. Prosili smo za pojasnilo o načinu in vsebini obravnave prijave pobudnice in za kopijo odgovora, ki ji ga bo MDDSZ poslalo. Ogovor MDDSZ smo prejeli šele po urgenci 17. 2. 2015. MDDSZ pobudnici na njena pisanja ni odgovorilo (le poklicali so jo po



telefonu), je pa iz odgovora Varuhu izhajalo, da je bil ta v vednost poslan tudi njej. Pobudnica je trdila, da ga ni prejela, zato smo ji poslali kopijo dopisa.

Pobudnica se z vsebino dopisa MDDSZ ni strinjala, kar je obrazložila v elektronskem pismu s prilogami, posredovanem na MDDSZ 2. 4. 2015. Nato se je pobudnica še enkrat obrnila na MDDSZ, in sicer 9. 11. 2015.

Ker na ta dva dopisa znova ni prejela odgovora, nas je znova prosila za pomoč. V poizvedbi z dne 8. 3. 2016 smo MDDSZ prosili, da se opredeli do navedb pobudnice. Zanimalo nas, ali njene navedbe, da ji na dopisa še ni odgovorilo, držijo, če pa držijo, zakaj se to dogaja. Predlagali smo, naj pobudnici odgovori na njena dopisa, nas pa seznanj s kopijo odgovora.

**Odgovor smo prejeli šele 3. 11. 2016, po dveh urgencah.** Dopis je bil spet naslovljen na Varuha, pobudnici pa poslan v vednost. V odgovoru je MDDSZ le navedlo, da vztraja pri pojasnilih, navedenih v dopisu z dne 17. 2. 2015, niso pa se opredelili do navedb pobudnice v dopisu z dne 2. 4. 2015.

Na MDDSZ smo 25. 11. 2016 poslali še en dopis. Zahtevali smo, da pobudnici odgovori, v odgovoru pa se vsebinsko opredeli do njenih navedb iz dopisa z dne 2. 4. 2016. Zapisali smo, da je opisani način ravnanja MDDSZ nesprejemljiv.

MDDSZ nam je v odgovor v vednost poslalo dopis z dne 14. 12. 2016, s katerim je pobudnici odgovorilo na dopis z dne 2. 4. 2016. Opravičili so se ji, ker ni prejela njihovega dopisa z dne 17. 2. 2015, in obrazložili, zakaj vztrajajo pri svojih navedbah iz tega dopisa.

Zadevo smo končali. MDDSZ je pobudnici odgovorilo šele po našem večkratnem posredovanju. **Opravičilo se ji je, ker ni prejela njihovega dopisa z dne 17. 2. 2015, kar je pohvalno.** Ne glede na navedeno vztrajamo, da način ravnanja MDDSZ v zvezi z obravnavo pisanj pobudnice ni sprejemljiv. Menimo, da je MDDSZ v tem primeru kršilo načelo dobrega upravljanja, zato smo pobudo šteli za utemeljeno. **4.3-40/2014**

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri odgovarjanju posameznikom in Varuhu krši načelo dobrega upravljanja.



### Neodzivnost Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela

Pobudnik je v pobudi Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) navedel, da se je 17. 8. 2016 obrnil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) s kadrovskim vprašanjem. Po predhodnem telefonskem dogovoru z referentko iz Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela ji je istega dne vprašanje poslal po elektronski pošti. Dne 7. 11. 2016 je urgiral za odgovor. Kljub temu do vložitve pobude Varuhu v začetku decembra 2016 odgovora še ni prejel.

Pri MDDSZ smo opravili poizvedbo o obravnavi navedene zadeve. Poizvedba je bila na MDDSZ odpremljena 13. 12. 2016. Dne 16. 12. 2016 smo od MDDSZ v vednost prejeli dopis z dne 14. 12. 2016, v katerem so pobudniku odgovorili na njegovo vprašanje.

Glede na navedeno smo posredovanje pri MDDSZ ocenili kot uspešno, saj je MDDSZ odgovorilo na pobudnikovo vprašanje. Vsebinsko dopisa smo ocenili kot korektno. **Ker odgovarjanje s tako veliko zamudo pomeni neopravičeno zavlačenje postopka in kršitev načela dobrega upravljanja, je bila pobuda utemeljena. 4.3-47/2016**

## 2.10.7 Pregled aktivnosti

**8. 3. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je ob mednarodnem dnevu žena, 8. marcu, udeležila podelitve rože mogote v organizaciji Zveze svobodnih sindikatov Slovenije. Tokratni dogodek je bil že deseti po vrsti.

S prireditvijo ob mednarodnem dnevu žena Zveza svobodnih sindikatov opozarja, da ekonomska, politična in družbena enakopravnost žensk ni samoumevna. Že izbojevane pravice žensk je treba varovati, kar je mogoče doseči le z nenehno aktivnostjo celotne družbe, tudi zato je treba sporočilo dneva žena ohranjati in ga negovati. Da se ne bi zgodovina ponovila.

**13. 3. 2017** Namestnika varuhinje dr. Kornelija Marzel in Tone Dolčič in svetovalka Varuha Neva Šturm so se v prostorih Varuha srečali z dr. Gregorjem Jurakom, mag. Mojco Pečnik Ternovšek in dr. Edvardom Kolarjem z Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport. Pozornost so namenili predlogu novega Zakona o športu, problematiki odškodnin za prestop v drugi klub ter o razlikovanju med strokovno izobraženim in strokovno usposobljenim kadrom.

**17. 3. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel in Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Neva Šturm so se na Ministrstvu za obrambo sestali z ministrico Andrejo Katič. Ministrica se je varuhinji zahvalila za pripombe, ki so jih pri Varuhu pripravili v zvezi s predlogoma ključnih zakonov na področju obrambe, tj. Zakona o obrambi in Zakona o službi v Slovenski vojski, in predstavila stališče ministrstva v zvezi z njimi. Pomembna tema pogovorov so bile pravice zaposlenih v obrambnem resorju, pri čemer je ministrica varuhinji predstavila dialog s sindikati, urejanje delovnopravnega in socialnega statusa zaposlenih, vojaško izobraževanje in usposabljanje ter vidik spola, čemur na Ministrstvu za obrambo in v Slovenski vojski namenjajo velik poudarek, še posebej v postopkih priprave pripadnic in pripadnikov na dolžnosti v mednarodnih operacijah in misijah. Ministrica je varuhinji predstavila tudi vlogo Slovenske vojske ob množičnem prihodu migrantov in beguncev, še posebno z vidika omogočanja izvedbe humanitarne pomoči.

**18. 4. 2017** Varuhinja, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, strokovna direktorica Varuha Martina Ocepek ter svetovalki Varuha Neva Šturm in Sabina Dolič so sodelovale na XV. konferenci Inšpektorata RS za delo: Zaposlovanje in delo tujcev, s poudarkom na napoteni delavci. Konferenco so odprli Nataša Trček, glavna inšpektorica RS za delo, varuhinja Vlasta Nussdorfer in mag. Jurij Snoj, v. d. generalnega direktorja, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Namen konference je bil prispevati k izboljšanju stanja na področju zaposlovanja in dela tujcev, predvsem napoteni delavcev. Izpostavljene so bile povezave s prikritimi oblikami prisilnega dela in podani so bili izzivi, s katerimi se pristojni srečujejo pri preiskovanju kaznivih dejanj trgovine z ljudmi za namen prisilnega dela. Predstavljen je bil tudi novi Zakon o čezmejnem izvajanju storitev.

**8. in 9. 6. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel ter svetovalki Varuha Ana Polutnik in Sabina Dolič so se v Portorožu udeležile XVI. Dnevov delovnega in socialnega prava. Z naraščanjem novih nestandardnih oblik dela in čedalje večjega števila prekarnih delavcev se je tudi širša javnost začela zanimati za vprašanje, na katero delovnoppravna stroka že desetletje opozarja in išče rešitve: kako delovnoppravno varstvo in koncept dostojnega dela razširiti tudi na te nove, negotove oblike dela. Dograjevanje delovnega prava mora slediti novim izzivom, kar velja tudi glede sistemov socialne varnosti, ki so z delovnim pravom nerazdružljivo povezani in medsebojno soodvisni. Na konferenci so predvsem govorili o prekarnih oblikah dela, varstvu tovrstnih delavcev in posebej o napoteni delavci. Dogodek so pripravili Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Društvo za delovno pravo in socialno varnost in Planet GV v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani ter Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost Pravne fakultete v Mariboru.

**19. 7. 2017** Varuhinja se je sestala z generalnim direktorjem RTV Slovenija Igorjem Kaduncem. Seznanila ga je z nekaterimi vsebinami dela pri Varuhu, ki zadevajo nacionalno medijsko hišo, med drugim je omenila primere pritožb v zvezi z mobingom na delovnem mestu in primere prekarnih zaposlitev zunanjih sodelavcev RTV. Zadnje se po zagotovilih sogovornika pospešeno ureja, poleg tega z vso resnostjo sproti pristopa k reševanju primerov trpinčenja v hiši.

**27. 10. 2017** Varuhinja, njena namestnika Ivan Šelih in dr. Kornelija Marzel ter svetovalci Varuha mag. Uroš Kovačič, Robert Gačnik, spec., in Liana Kalčina so na delovni obisk sprejeli generalnega direktorja Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS) Jožeta Podržaja ter njegovi sodelavki Lucijo Božikov in Janjo Pahor Mohorič.

V pogovoru so pozornost namenili tudi vprašanjem kadrovske problematike osebja, zlasti vprašanjem števila zaposlenih, opravljanja in plačila nadur pravosodnih policistov in zagotavljanja pogojev za njihov nujni počitek ter materialnih delovnih razmer. Direktor Podržaj je predstavil trenutno kadrovsko stanje ter poudaril, da se je število zaposlenih v preteklem obdobju zaradi varčevalnih ukrepov in novih obveznosti (npr. forenzična psihiatrija) tako močno zmanjšalo, da je bilo delo večkrat zelo oteženo. Vlada RS je leta 2017 obravnavala kadrovsko problematiko Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij in sprejela sklep o zaposlitvi 30 novih pravosodnih policistov. Varuh izraža zadovoljstvo nad to odločitvijo Vlade RS, saj bo omogočila boljše kadrovske pogoje, vendar hkrati opozarja, da bo treba dolgoročno vendarle razmišljati o še večjem številu pravosodnih policistov in zlasti povečanju števila strokovnih delavcev, ki neposredno delajo z obsojenimi osebami, da bi se izboljšala kakovosti dela za vrnitev v družbo. Varuh ob tem opozarja, da kadrovske težave (kot je pomanjkanje števila pravosodnih policistov) ne bi smele vplivati na možnosti pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah ali možnosti obiska zdravnika ali specialista zunaj zaporske ustanove.

**7. 11. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v veliki sejni sobi Vlade RS udeležila posveta Delovnopравни spori skozi prakso Državnega pravobranilstva. Na posvetu so bili predstavljeni najpogostejši vidiki delovnopravnih sporov in možnosti njihove rešitve, tudi z upoštevanjem sodne prakse. Ukrepe za preprečevanje mobinga kot ene izmed možnih posledic motenj v komunikaciji pri delu je predstavil generalni državni pravobranilec mag. Jurij Groznik. Odpoved delovnega razmerja in 118. člena ZDR-1 je predstavil Igor Kovačič, državni pravobranilec. Transformacijo delovnega razmerja iz določenega v nedoločen čas je predstavil mag. Simon Umek, pomočnik državnega pravobranilca. Premestitev javnega uslužbenca pa je predstavil Jure Jovanovič, višji strokovni sodelavec na Državnem pravobranilstvu.

**16. 11. 2017** Svetovalka Varuha Ana Polutnik se je udeležila programa usposabljanja Varovanje dostojanstva zaposlenih, ki je potekalo v veliki sejni dvorani Vlade RS in ga je pripravila Upravna akademija Ministrstva za javno upravo.

**14. 11. 2017** Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel ter sodelavke Varuha so na redno letno delovno srečanje sprejele generalno direktorico Finančne uprave RS Jano Ahčin in glavno inšpektorico Inšpektorata RS za delo Natašo Trček s sodelavci.

Pregledali so stanje na področju neizplačila plač in prispevkov za socialno varnost in se dotaknili problematike izdajanja obrazcev A1. Varuhinjo in njene sodelavke je zanimalo, katere sistemske nadzore organa opravljata, govorili pa so tudi o vprašanih odvisnih delovnih razmerij in uspešnosti vlaganja ovadb zoper kršitelje. Obravnavali so se še problematiko delavcev migrantov in postopkov za umrle davčne zavezance z dolgom nad 80 evrov, ti postopki so po Varuhovem mnenju predolgi, za kar je Furs ustrezno pojasnila razloge in predlagane ukrepe izboljšave.

Varuh že leta terja, da bi Vlada RS in nadzorni mehanizmi sprejeli takšne ukrepe, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad plačevanjem plač in prispevkov. Spremembe Kazenskega zakonika (KZ-1) glede odprave naklepa kot pogoja za opredelitev kaznivega dejanja kršitev temeljnih pravic delavcev so bile dolgo pričakovane.

Poleg varuhinje in njene namestnice so se srečanja udeležili še direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalka Varuha Petra Komel in svetovalka Varuha, pristojna za odnose z javnostmi, Nataša Kuzmič. Finančno upravo RS so zastopali še namestnik generalne direktorice Peter Jenko, direktorica Uprave za računovodstvo in izvršbo Marta Mihelin, Zinka Prunk iz Uprave za davke, Neli Komar Novak iz Uprave za davke in Lilijana Rojko iz Uprave za nadzor. Inšpektorat Republike Slovenije za delo pa so poleg glavne inšpektorice zastopali še vodja službe za splošne, kadrovske in finančne zadeve mag. Jelena Zupan, sekretarka Sonja Konestabo, direktor Socialne inšpekcije Peter Stefanovski in direktor službe nadzora varnosti in zdravje pri delu Slavko Krištofelc.

---

**27. 11. 2017** Varuhinja je s svojimi sodelavci na pogovor v prostorih Varuha sprejela Mavricijo Batič, generalno direktorico Zavoda RS za zaposlovanje s sodelavkami. Pogovori so potekali ob dejstvu, da število zaposlenih v Sloveniji narašča, znižuje se stopnja brezposelnosti in je zdaj 6,4-odstotna, kar četrtnina delodajalcev išče novo delovno silo in število prostih delovnih mest še raste. Kljub ugodnim gibanjem na trgu delovne sile pa Varuh ugotavlja nekatere probleme, ki so ali sistemski ali pa gre za neučinkovitost delovanja zavodov za zaposlovanje.

Poleg varuhinje so goste sprejeli še dr. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje, Martina Ocepek, direktorica strokovne službe, ter svetovalci Varuha Petra Komel, Jan Irgel in Liana Kalčina. Zavod RS za zaposlovanje so zastopale še Greta Betka Garbo Škerbinc, namestnica generalne direktorice, Barbara Vrtačnik, vodja področja zaposlovanja, Damjana Košir, direktorica področja zaposlovanja, in Jožica Rutar Brozina, strokovna delavka na področju pravne službe.

---

**19. 12. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je v okviru Delovnopravne klinike predavala študentom na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. V 1,5-urnem predavanju jih je seznanila z glavnimi problemi, težavami in ključnimi vprašanji na področju delovnopравnih razmerij, in sicer s potekom inšpekcijskih postopkov in postopkov pri drugih nadzornih mehanizmih, težavami glede neplačila plač in prispevkov za socialno varnost ter s prekariatom. Spremembe glede inšpekcije dela, spremembe glede Zakona o delovnih razmerjih, Zakona o urejanju trga dela, Zakona o gospodarskih družbah, Kazenskega zakonika ter druge so dobrodošle, vendar bo napredek viden in mogoč šele takrat, ko bodo kršitelji od družbe prejeli jasen znak, da se kršitve ne splačajo.

---



# 2.11

## POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>11. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje</b>	<b>99</b>	<b>120</b>	<b>121,2</b>	<b>114</b>	<b>13</b>	<b>11,4</b>
11.1 Pokojninsko zavarovanje	60	78	130,0	74	5	<b>6,8</b>
11.2 Invalidsko zavarovanje	39	42	107,7	40	8	<b>20,0</b>

### 2.11.1 Splošne ugotovitve

Leta 2017 je Varuh na tem področju obravnaval 30 odstotkov več pobud kot leto prej. Njihova vsebina se ni bistveno razlikovala od pobud iz preteklih zadnjih let – po uveljavitvi novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Večinoma so pobude izražale nezadovoljstvo zaradi sprememb na področju upokojevanja, saj so pogoji za upokojitev drugačni in bolj omejujoči v primerjavi s prej veljavnim zakonom. Pobudniki so običajno poudarjali, da so zakonske spremembe posegle v pridobljene pravice. O posegu v pridobljene pravice so še vedno zelo različna mnenja, čeprav je to vprašanje obravnavalo tudi Ustavno sodišče RS in ugotovilo, da zakon v tem primeru ni posegel v pridobljene pravice. Nesporno pa je, da so zakonske spremembe posegle v pričakovanja, utemeljena na takrat veljavni ureditvi. O tem več v nadaljevanju.

### 2.11.2 Uresničevanje priporočil

V letnem poročilu za leto 2016 smo Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje predlagali, naj opravi celovito analizo in presojo dela izvedencev, ki sodelujejo v postopkih ocene delovne zmožnosti zavarovancev ter zoper kršilce pravil ustrezno ukrepa (priporočilo št. 53). Z uresnitvijo priporočila nismo seznanjeni, smo pa v zvezi z delom izvedencev prejeli zavodovo pobudo, ki jo podrobneje predstavljamo v delu o invalidskem zavarovanju.

V navedenem poročilu smo opozorili, da **ni bilo uresničeno naše priporočilo št. 69 iz letnega poročila za leto 2015**. Ministrstvu za zdravje smo takrat priporočili, naj v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti brez odlašanja določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja. Priporočilo, ki je bilo sprejeto tudi v Državnem

Še vedno niso določene vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja.







56. **Ministrstvo za zdravje naj v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti brez odlašanja določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja**

zboru RS, še ni uresničeno, zato bi pričakovali odločen odziv Vlade RS za izpolnitev določenih obveznosti, ki se jim ministrstvo očitno izogiba.

**Varuh zato ponavlja priporočilo iz letnega poročila za leto 2015:**

### 2.11.3 Pokojninsko zavarovanje

Pokojninska reforma je z nekaterimi določbami zelo prizadela mnogo starejših ljudi, predvsem generacije, rojene med letoma 1950 in 1960. Pobude so v prvi polovici leta vsebovale predvsem kritike zaradi neupoštevanja obdobja prostovoljnega plačevanja prispevkov kot pokojninske dobe brez dokupa. V drugi polovici leta, ko so se v javnosti pojavile informacije o predvidenih spremembah in dopolnitvah ZPIZ-2, po katerih se bo prostovoljna vključitev v pokojninsko in invalidsko zavarovanje znova štela kot pokojninska doba brez dokupa, so tovrstne pobude usahnile.

Znova pa smo obravnavali več pobud v zvezi z dokupom študijskih let in časa služenja vojaškega roka. Varuh je v zvezi s tem leta 2015 sledil predlogu več pobudnikov in zahteval presojo ustavnosti nekaterih določb ZPIZ-2. **Ustavno sodišče RS je o naši zahtevi odločilo septembra 2017 in ugotovilo, da izpodbijane zakonske določbe niso v neskladju z Ustavo RS (odločba U-I-100/15).** Razočaranje številnih pobudnikov je bilo veliko. Spraševali so nas, katere so še možnosti, da bi tudi vsi, ki so si ta obdobja dokupili in so jim bila leta vpisana tudi v delavsko knjižico, ta leta lahko uveljavili pri izpolnjevanju pogojev za zgodnejšo upokojitvev.

Varuh odločitev Ustavnega sodišča RS spoštuje, **meni pa, da bi bilo treba vprašanje različnih pokojninskih dob, ki so jih posamezniki pridobili s prostovoljnim plačilom prispevkov, urediti celostno.** Menimo, da zakonska novela, sprejeta novembra 2017 in uveljavljena 1. 1. 2018, problematiko rešuje le delno, saj se ne nanaša tudi na dokupljena leta študija in služenja vojaškega roka. Vsi, ki so vplačali zahtevane prispevke za omenjeni čas, so se za to možnost odločili tudi zaradi takrat veljavne ureditve, ki jim je omogočala ugodnejšo odmero pokojnine. Največ dokupov se je zgodilo leta 1992, ko jih je presežnim delavcem sofinancirala celo država. V več kot dvajsetih letih so mnogi na podlagi dokupa že uveljavili pravico do ugodnejše odmere pokojnine. Zato je po Varuhovem mnenju krivično, da so ta privilegij lahko izkoristili le nekateri. Država oziroma ZPIZ je od posameznikov v zvezi z dokupom prejela precejšnja sredstva, vprašljivo pa je, ali bo posamezniku finančni vložek sploh kdaj povrnjen (z višjo pokojnino). Varuh meni, da **ni v skladu z načelom pravičnosti, da ob reševanju problema ene skupine oseb hkrati ni bilo rešeno tudi vprašanje vseh drugih obdobj, ki so jih posamezniki dokupili v dobri veri, da bodo imeli od tega neko korist.** Pričakovanje teh koristi je bilo upravičeno, saj je temeljilo na zakonski ureditvi, zato vplačnikom prispevkov ni mogoče očitati špekulativnih namenov. V skladu z načelom pravičnosti bi bilo, da bi država omogočila posameznikom vračilo vplačanih sredstev, saj se je zaradi njenih odločitev (spremembe zakona) izkazalo, da je bil namen vplačila izjalovljen.

Več pobud je vsebovalo kritiko zaradi upoštevanja pokojnine, ki jo posamezniki prejema iz tujine, pri določanju letnega dodatka, saj so zaradi tega prejeli nižji dodatek kot v preteklih letih.

Nekaj pobudnikov se je obrnilo na Varuha tudi s težavami pri odmeri višine pokojnine, saj jim pri odmeri ni bilo upoštevano opravljeno nadurno delo. Žal smo v teh primerih lahko ugotovili le, da nadurno delo v preteklosti ni bilo ustrezno opredeljeno v aktih posameznega delodajalca, zakonska ureditev na tem področju pa je omogočala različna tolmačenja.

V nekaj primerih, ko so se posamezniki Varuhu pritožili zaradi domnevno napačnega izračuna višine pokojnine, smo poizvedovali pri ZPIZ, saj nimamo ustreznih podatkov, da bi to lahko preverili. Pri tem je treba poudariti **hitro odzivnost ZPIZ**, saj smo v vseh poizvedbah prejeli ustrezne odgovore, največkrat še pred postavljenim rokom.



57. **Ministrstvo, pristojno za pokojninsko zavarovanje, naj pripravi strokovne podlage za ureditev, ki bo po načelu pravičnosti posameznikom omogočila vrnitev vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe.**

Iz mnogih pobud so odsevale stiske posameznikov zaradi zelo nizke pokojnine tudi ob izpolnjevanju pogoja 40-letne delovne dobe. Zato je bila sprememba ZPIZ-2 o zagotovljeni najnižji pokojnini v višini 500 evrov, ki se je začela uporabljati 1. 10. 2017, primerna in dobrodošla. Kljub temu Varuh meni, da je položaj mnogih upokojencev še vedno slab. Njihove pokojnine ne zadoščajo za dostojno življenje in velikokrat ne omogočajo niti preživetja. Za spremembe, ki bi izboljšale položaj upokojencev, si bo Varuh v okviru svojih nalog še naprej prizadeval.

## 2.11.4 Pokojninsko in invalidsko zavarovanje obsojencev

Varuhu je bilo predlagano, naj zahteva presojo ustavnosti ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki obsojencem, ki v času prestajanja zaporne kazni delajo, ne omogoča vključitve v pokojninsko zavarovanje, posledično nimajo s tem povezanih pravic, čeprav opravljajo delo na enak način kot delavci v delovnem razmerju.

Zakonska ureditev tega področja se je v preteklosti večkrat spreminjala, zdaj veljavni zakon (ZPIZ-2) pa obsojence izrecno izključuje iz zavarovanja, saj v 23. členu določa obvezno prekinitev zavarovanja, če zavarovanec zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev ne more opravljati dejavnosti ali dela. Zakon določa obveznost invalidskega zavarovanja obsojencev, ki delajo, za primer invalidnosti in smrti, ki je posledica nesreče pri delu.

Seznanjeni smo, da v zvezi s to problematiko poteka več sodnih postopkov, pobuda za presojo njene ustavnosti je bila vložena tudi na Ustavno sodišče RS, zato se nismo odločili, da bi zahtevo vložil tudi Varuh. **Menimo, da bi morali biti obsojenci, ki v času prestajanja zaporne kazni opravljajo delo na enak način in v enakem obsegu kot delavci, ki so v delovnem razmerju, izenačeni v vseh pravicah, ki temeljijo na delu.**

### Primer:

Na poseben problem je Varuha opozorila pobudnica, ki ji je ZPIZ brez vsakega pojasnila sredi leta prenehal izplačevati del pokojnine, ki jo je uveljavila za delovno dobo v Sloveniji. Pobudnica je bila več let zaposlena na Hrvaškem, nekaj let pa v Sloveniji. Upokojila se je leta 1991 in ves čas je pokojnino redno prejemale: iz Hrvaške 216 evrov, iz Slovenije pa 170 evrov. Območna enota ZPIZ ji ni znala pojasniti spremembe, svetovali so ji, naj vложи ugovor. Tudi na ugovor ni prejela obrazložitve, temveč le kratek odgovor, da ji bodo 1. 11. 2017 znova začeli nakazovati tudi del slovenske pokojnine, hrvaškemu zavodu za pokojninsko zavarovanje pa so poslali zahtevo za pregled njene zadeve. Izkazalo se je, da je hrvaški pokojninski zavod po sedemnajstih letih ugotovil, da je bilo v nekem obdobju (v začetku leta 2000, ko je bil sklenjen meddržavni sporazum o socialnem zavarovanju med Slovenijo in Hrvaško) izvedeno preplačilo pokojnine, saj je nekaj mesecev prejemale pokojnino od hrvaškega nosilca pokojninskega in invalidskega zavarovanja za skupno delovno dobo, ki jo je opravila na Hrvaškem in v Sloveniji, ter hkrati še del slovenske pokojnine. V zvezi s tem smo ZPIZ opozorili, da bi morali pobudnici poslati ustrezno pojasnilo, preden so ji prenehali izplačevati slovenski delež pokojnine. ZPIZ je pobudnici težavo naknadno pojasnil in se ji tudi pisno opravičil.

## 2.11.5 Invalidsko zavarovanje

S tega področja smo leta 2017 obravnavali le malo več pobud kot leta 2016, vendar jih je bilo kar 20 % utemeljenih. Vsebinsko je bil največji delež pritožb zoper delovanje in odnos invalidskih komisij do zavarovancev. Zato Varuh na to težavo znova opozarja, poleg tega smo nanjo znova opozorili predstavnike ZPIZ v decembrskem osebnem pogovoru na sedežu Varuha. Predstavniki ZPIZ so zagotovili, da člane invalidskih komisij na to posebej opozarjajo vsako leto na izobraževanjih, ki jih organizirajo. Poleg tega pristojnim državnim organom predlagajo reorganizacijo komisij, a njihovi predlogi do zdaj še niso naleteli na resno obravnavo in premislek, kaj bi bilo treba na tem področju spremeniti.

Konec decembra 2017 smo prejeli dopis Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), ki opozarja, da bi morali zagotoviti enotno reševanje zahtevkov na vseh področjih, na katerih je potrebno strokovno mnenje medicinskih izvedencev. Poenotili bi lahko postopke uveljavljanja pravic dočasne zadržanosti z dela, odločanja o potrebi po medicinskotehničnem pripomočku, o zdravstveni rehabilitaciji, oceni invalidnosti, potrebi po pomoči in postrežbi pri opravljanju osnovnih življenjskih potreb, poklicni rehabilitaciji, prilagoditvi delovnega mesta, zaposljivosti in še glede nekaterih drugih pravic. Sedanji postopki se med seboj precej razlikujejo in sledijo področni zakonodaji. Neusklajenost postopkov in meril pa povzroča precejšnje razlike pri ocenah in nepotrebno podvajanje postopkov.



**58.**  
**Vlada RS naj pristojnim ministrstvom in drugim državnim organom naloži, naj začnejo pripravljati strokovne podlage, ki bodo omogočile pripravo poenotene normativne ureditve medicinskega izvedenstva v postopkih uveljavljanja pravic iz socialnega zavarovanja**

ZPIZ je opozoril še na sodbo ESČP in Ustavnega sodišča RS, da izvedenci, ki so del upravnega postopka ZPIZ, niso neodvisni. Zaradi pristranskosti takšnega mnenja mora sodišče imenovati sodnega izvedenca, kar pa postopke uveljavljanja pravic podaljša in podraži.

ZPIZ je zato dal pobudo, da se ustanovi samostojen in neodvisen organ za medicinsko izvedenstvo, ki bi zagotovil neodvisnost izvedencev v vseh postopkih v zvezi s pravicami iz socialnih zavarovanj, poenotenje postopkov uveljavljanja pravic in hitrejši prehod med različnimi postopki, pri katerih se zahteva medicinsko izvedensko mnenje.

Varuh podpira zgoraj navedeno pobudo in priporoča ureditev **medicinskega izvedenstva v postopkih uveljavljanja pravic iz socialnega zavarovanja**.

## 2.11.6 Problematika Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb

Zlasti nevladne organizacije nas vsako leto opozarjajo, da je treba prenoviti vsebino Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVTDP), ki je bil sprejet že davnega leta 1983 in ne izpolnjuje sodobnih zahtev obravnave prizadetih oseb.

Leta 2017 smo prejeli več pobud z opozorili na težave prejemnikov nadomestila po omenjenem zakonu, ki je že več let nespremenjeno, čeprav se je osnova za izračun nadomestila spreminjala. Nadomestilo je namreč določeno v višini 36 % povprečnega mesečnega čistega osebnega dohodka na zaposlenega v Republiki Sloveniji v minulem letu.

Problem je povzročilo ravnanje Vlade RS in zakonodajalca, da ob večjih spremembah zakonodaje, ki zahtevajo spremembo različnih zakonov, z enim zakonom posežejo v vsebino drugega ali več drugih zakonov. Takšna praksa je dosegla svoj višek z zloglasnim zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), ki je spremenil več kot 40 drugih zakonov. Morda je še bolj sporna zakonodajna praksa, da zakoni o izvrševanju proračuna, ki naj bi bili po svoji vsebini predvsem tehnični predpis, kako bodo za izvajanje vsebin področne zakonodaje v tekočem letu zagotovljena

potrebna sredstva, razveljavijo nekatere vsebinske določbe področne zakonodaje in s tem omejujejo ali celo odvzamejo nekatere pravice. Takšna praksa ne krepi pravne države niti ne povečuje zaupanja državljanov v delo državnih organov, ustvarja pa zmedo pri iskanju veljavnih predpisov, saj prečiščena besedila zakonov, ki naj bi delno reševala opisani problem, praviloma niso pripravljena pravočasno.

V določbo ZDVTDP o nadomestilu je na zgoraj opisani način v daljšem obdobju poseglo več poznejših zakonov, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa je ureditev interpretiralo tako, da so določitev osnove šteli za uskladitev (valorizacijo), ki je uveljavljena za socialne transferje, s čimer so jo dejansko zamrznili.

Menili smo, da MDDSZ s tem, ko na sistemski ravni s svojo interpretacijo zavira uveljavljanje pravic posameznikov po ZDVTDP, posega v človekove pravice vseh upravičencev, pri čemer v pravice upravičencev posegajo tudi centri za socialno delo, ki ne zagotovijo odmere pravice do nadomestila po ZDVTDP v zakonsko določeni višini. Zato smo MDDSZ predlagali, naj nemudoma zagotovi spoštovanje zakonskih določb, ki urejajo pravico do nadomestila po ZDVTDP, in odpravo posledic nespoštovanja teh določb od 1. 1. 2016 do trenutka odprave kršitve.

MDDSZ nam je odgovorilo, da se z našim stališčem ne strinja in da bodo Vladi RS predlagali, naj Državnemu zboru RS predlaga sprejetje avtentične razlage spornih določb ZDVTDP.

Nezadovoljni s takšnim stališčem in predlogom smo pisali Vladi RS in jo opozorili, da ni razlogov za avtentično tolmačenje zakonskih določb, ki so nedvoumne in jih ni mogoče tolmačiti le z vidika varčevalnih ukrepov. Hkrati smo opozorili, da opisana problematika odpira tudi vprašanje spreminjanja zakonodaje na način, ki je sporen z vidika pravne države. Posamezen zakon sme izjemoma urediti tudi problematiko, ki je urejena v drugem zakonu, tega pa ne bi smeli dopuščati v primeru zakonov, ki le tehnično urejajo izvrševanje državnega proračuna. Hkrati z njihovim predlogom bi moral Državni zbor RS obravnavati tudi predlog sprememb ali dopolnitev vseh področnih zakonov ali predpisov v njegovi pristojnosti, ki jih zahteva sprejetje proračuna za posamezno leto. Takšno noveliranje zakonodaje bi bilo veliko bolj pregledno, uporabniki pa bi lahko brez posebnega napora ugotovili, katere pravice in obveznosti imajo na podlagi posameznega predpisa. **Zdaj za takšno ugotovitev potrebujejo posebna pravna znanja o nomotehnikih, ki pa jih očitno nimajo niti tisti, ki takšne predpise pripravljajo.**

Zgoraj opisane zakonodajne problematike se je že leta 2009 zavedal Državni zbor RS, ki je z Resolucijo o normativni dejavnosti določil, da je »zaradi preglednosti pravnega reda in zagotavljanja pravne varnosti (treba) sprejemati spremembe in dopolnitve osnovnega zakona z njegovimi novelami, ne pa v okviru drugih zakonov« (tretja alineja drugega odstavka točke VII.). **Resolucijo bi morali pri svojem delu upoštevati vsi državni organi, ki pripravljajo in sprejemajo predpise, odstopanja od njenih zahtev pa ne utrjujejo načela pravne države.**

Menili smo, da gre v obravnavanem primeru za širše vprašanje spoštovanja načel pravne države, zato smo predlagali, naj se do navedenih odprtih vprašanj in Varuhovih stališč opredeli Vlada RS ter nas seznanj s svojim stališčem in morebitnimi ukrepi.

Vlada RS je sledila našim argumentom glede določitve nadomestila in odločila, da nadomestilo za invalidnost od 1. 1. 2016 znaša 36 % neto povprečne plače na zaposlenega v RS v preteklem letu, kar januarja 2018 znaša 370,86 EUR. Pravilna višina nadomestila bo upoštevana za naprej, hkrati pa bo poračunana tudi za nazaj, od 1. 1. 2016.

Sporna je zakonodajna praksa, da zakoni o izvrševanju proračuna, ki naj bi bili po svoji vsebini predvsem tehnični predpis, razveljavijo nekatere vsebinske določbe področne zakonodaje in s tem omejujejo ali celo odvzamejo nekatere pravice.





Posamezniku, ki se po zavrnitvah svojih zahtevkov odloči za sodno varstvo svojih pravic in pri tem uspe, ZPIZ zaradi dolgotrajnosti vseh postopkov šele po več letih priznava pravico dejansko uresniči.



**59.**  
**Vlada naj pristojnim ministrstvom naloži, naj proučijo možnost določitve mirnega reševanja sporov tudi v upravnem postopku oziroma v postopkih uveljavljanja socialnih pravic.**

Primer:

### Vpliv sodnih odločitev na odločitve ZPIZ

Varuh je obravnaval pobudo glede odločitev Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), ki so spremenjene v sodnih postopkih.

Posamezniku, ki se po zavrnitvah svojih zahtevkov odloči za sodno varstvo svojih pravic in pri tem uspe, ZPIZ zaradi dolgotrajnosti vseh postopkov šele po več letih priznava pravico dejansko uresniči. Pri tem ne sledi datumu (od kdaj posamezniku pravica pripada), ki ga določi sodišče, temveč se sklicuje na določbe ZPIZ-2, po katerih je mogoče pravico finančno izplačati od prvega dne naslednjega meseca po vložitvi zahteve in največ še za šest mesecev za nazaj. V obravnavanem primeru je sodišče zavarovanki določilo, da ji pripada invalidnina od 20. 11. 2012 (ko je poškodba nastala), ZPIZ pa ji jo je priznal šele s 1. 3. 2013 (glede na 403. člen ZPIZ-2), saj je bila zahteva za oceno njene telesne okvare vložena 1. 8. 2013. Pobudnici je s tem nastala finančna škoda, ki ji ZPIZ ne prizna. Predpisi (ZPIZ-2) namreč ne omogočajo mirnega reševanja sporov (na primer zunajsodne poravnave) za primere, ko je bil posameznik pri čakanju na odločitev pristojnega organa finančno oškodovan.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smo predlagali, naj opisano problematiko prouči ob pripravi sprememb ZPIZ-2, saj bi z dopolnitvijo zakona omogočili, da se sporna ravnanja rešijo na miren, učinkovit in racionalen način. Ministrstvo je zavrnilo naš predlog z utemeljitvijo, da je sedanja ureditev ustrezna, saj ima posameznik na voljo dovolj učinkovitih pravnih sredstev za uveljavljanje svojih pravic, tudi do povračila škode in določene odškodnine.

Varuh se zaveda pomembnosti načela vezanosti na zakon v vseh upravnih zadevah, med katere spadajo tudi socialni spori. Pa vendar se v praksi pojavijo primeri, ki niso sporni med ZPIZ in zavarovancem, ampak jih kljub temu ni mogoče rešiti brez formalnega postopka (pravnih sredstev), včasih pa zaradi poteka časa postopka sploh ni več mogoče uvesti. Organ odločanja v upravnem postopku nima možnosti proste presoje niti o očitno utemeljenih zahtevkih. Varuh meni, da bi moral Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) dopustiti tudi možnost mirnega reševanja sporov, saj bi s tem posameznik veliko hitreje dosegel za obe strani sprejemljivo rešitev, sodišča pa bi razbremenili nekaterih postopkov, ki niti po svoji vsebini niti po vrednosti zahtevkov pogosto ne upravičujejo vseh stroškov, ki s tem nastanejo.



## 2.11.7 Pregled aktivnosti

---

**11. 12. 2017** Varuhinja je s sodelavci na pogovor sprejela **Marijana Papeža, generalnega direktorja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ)** in njegove sodelavce. Pozornost so namenili nekaterim konkretnim primerom, ki jih obravnava Varuh in v katerih pobudniki zatrjujejo kršenje njihovih pravic s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Posamični primeri večkrat razgrnejo tudi sistemska vprašanja, povezana tudi s kršenjem načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Obravnavali so še vprašanja poprave krivic glede priznanja pravic iz invalidskega zavarovanja, in sicer v povezavi s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice. Govorili so tudi o upoštevanju opravljenega nadurnega dela pri odmeri pokojnine, problemih dvojno plačanih prispevkov, delovanju posebnega izvedenskega organa ter o pokojninskem zavarovanju obsojencev, ki v času prestajanja zaporne kazni opravljajo pogodbeno delo. Ugotavljali so, da se posamezniki še vedno ne morejo sprijazniti z nekaterimi spremembami pokojninske zakonodaje, ki jim preprečujejo uveljavitev pravic, ki so jih pričakovali na podlagi prejšnje pokojninske zakonodaje. Obravnavali so primere odvzetega nadomestila za čakanje na zaposlitev in pozneje nadomeščene s precej nižjim nadomestilom za invalidnost. Pozornost so namenili ideji o oblikovanju posebnega in neodvisnega izvedenskega organa, ki bi pripravljal strokovne podlage za odločanje o posameznih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter zdravstvenega zavarovanja.

Pri pogovoru so poleg varuhinje sodelovali tudi njen namestnik Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha Brigita Urh, Jan Irgel, Petra Komel in Liana Kalčina. Z generalnim direktorjem ZPIZ Marijanom Papežem so bili tudi direktor Sektorja za izvajanje zavarovanja Boris Gačnik, direktor Sektorja za izvedenstvo mag. Dean Premik in strokovni delavec v Službi za matično evidenco zavarovancev in prispevke Peter Trdan.

---



# 2.12

## ZDRAVSTVENO VARSTVO

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>12. Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje</b>	<b>144</b>	<b>133</b>	<b>92,4</b>	<b>124</b>	<b>15</b>	<b>12,1</b>
12.1 Zdravstveno zavarovanje	43	44	102,3	42	5	11,9
12.2 Zdravstveno varstvo	101	89	88,1	82	10	12,2

### 2.12.1 Splošne ugotovitve

Skupno število pobud na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja se je tudi leta 2017 zmanjšalo (v primerjavi z letom 2016 za 7,6 odstotka), pri čemer je bilo 12,1 odstotka pobud tudi utemeljenih. Tudi na tem področju lahko zmanjšanje števila pobud utemeljimo s povečanim številom telefonskih svetovanj, s katerimi strokovni delavci pobudnike usmerijo v ustrezne postopke. Telefonska svetovanja sicer evidentiramo, vendar jih ne razvrščamo kot pobude, saj večinoma pobudnikom poskušamo predstaviti možne načine rešitve njihovih težav, ne ugotavljamo pa kršiteljev njihovih pravic. Pri usmeritvi v ustrezne postopke uveljavljanja posameznih pravic posameznikov ugotavljamo koristnost pomoči, ki jo nudijo zastopniki pacientovih pravic, saj lahko posameznikom pomagajo precej učinkoviteje kot Varuh. Zastopniki lahko posameznike namreč tudi zastopajo v posameznih postopkih, česar Varuh v okviru svojih nalog ne more in ne sme.

V uvodu moramo opozoriti na slabo odzivnost Ministrstva za zdravje na pobude, predloge in pritožbe posameznikov ter Varuhove poizvedbe. Zelo redko dobimo odgovor v postavljenem roku, večkrat šele po drugi urgenci. Takšno poslovanje je neposredna kršitev Zakona o varuhu človekovih pravic in predpisov s področja upravnega poslovanja, vsekakor pa je to slaba praksa, ki kaže na neustrezno organizacijo dela, da neprimerne odnosa do strank niti ne omenjamo.

Tudi sicer ugotavljamo, da se ministrstvo prepogosto odzove šele, ko se posamezno vprašanje pojavi v medijih, čeprav je imelo dovolj časa za pripravo svojega stališča in odgovora. Le kot primer navajamo problematiko posebnega oddelka za zdravljenje otrok Psihiatrične bolnišnice Ljubljana. Bolnišnica je s svojimi sredstvi zgradila in opremila prostore, storitev pa ni mogla začeti opravljati, ker ji niso bila zagotovljena sredstva. Ministrstvo je javno obljubilo sredstva šele po objavi problematike na televiziji.

Ugotavljamo, da je splošna obveščenost pacientov o možnih postopkih uveljavljanja njihovih pravic zelo pomanjkljiva. Ti niso seznanjeni, kje in kako se lahko pritožijo, če so iz kakršnega koli razloga nezadovoljni z opravljeno zdravstveno storitvijo. Zato pogosto pošljejo svojo pritožbo različnim organom (ministrstvu, Zdravniški zbornici, Varuhu), ne pa tistemu, ki je na podlagi zakona pristojen za njeno obravnavo. V



**60.** Ministrstvo za zdravje naj po uveljavitvi vseh načrtovanih zakonov, ki bodo uveljavili zdravstveno reformo in urejali pravice pacientov, izvede širšo akcijo obveščanja vseh prebivalcev o novih zakonskih rešitvah, posebej o njihovih pravicah in postopkih uveljavljanja teh pravic.



Ministrstvu za zdravje ponovno očitamo, da ni pravočasno pripravilo novega zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki bi lahko pomembno vplival na dostopnost do zdravstvenih storitev.

takšnih primerih pogosto ne prejmejo pravočasnega obvestila, da svoje pritožbe niso poslali na pravi naslov, posledično pa zamudijo zakonski rok za uveljavitev svoje pravice.

Tudi tokrat ponavljamo očitek Ministrstvu za zdravje, da ni pravočasno pripravilo novega zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki bi lahko pomembno vplival na dostopnost do zdravstvenih storitev, s tem pa tudi zmanjšal čakalne vrste, ki se zlasti v javnosti (ne pa tudi v številu prejetih pobud pri Varuhu) kažejo kot temeljni problem veljavne ureditve.

## 2.12.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V letnem poročilu za leto 2016 smo v priporočilu št. 54 Vladi RS predlagali, naj od vseh državnih organov, ki pripravljajo posamezne predpise ob pomoči zunanjih strokovnjakov, zahteva, da javno objavijo sestavo delovnih skupin, njihove osnovne naloge in roke za izdelavo nalog. Ugotavljamo, da zlasti na področju zdravstva to priporočilo ni uresničeno. Prav bi bilo, da javnost izve, kateri strokovnjaki sodelujejo pri posameznih zakonskih projektih, saj imajo veliko večje možnosti vplivati na vsebino predpisov, s tem pa se povečuje tudi možnost koruptivnih ravnanj in uveljavljanja ožjih interesov. Varuh bo Komisiji za preprečevanje korupcije predlagal, naj temu vprašanju nameni več pozornosti.

Varuh je s priporočilom št. 55 Ministrstvu za zdravje predlagal, naj v sodelovanju z Informacijskim pooblaščencom prouči možnost, da Zakon o pacientovih pravicah določi možnost odveze molčečnosti zdravnikov, kadar je pacient javnosti že sam razkril občutljive podatke o svojem zdravstvenem stanju. Zakon je bil septembra 2017 spremenjen in dopolnjen, vendar Varuhovo priporočilo ni bilo upoštevano.

Varuh je s priporočilom št. 56 Ministrstvu za zdravje predlagal, naj v okviru zdravstvene reforme prouči tudi ureditev urgentne pedopsihiatrične službe, ki naj zagotovi tudi primerno triažo. Nimamo informacij, da bi bilo priporočilo uresničeno.

Varuh je s priporočilom št. 57 Ministrstvu za zdravje predlagal, naj še v letu 2017 pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev. Priporočilo ni uresničeno.

Varuh je s priporočilom št. 58 Ministrstvu za zdravje in ZZZS predlagal, naj proučita možnost cenovne razčlenitve zdravstvenih storitev (na stroške dela in stroške materiala) ter s tem omogočita večji pregled nad porabljenimi sredstvi, ponudnikom pa bi omogočili možnost izbire za doplačilo nadstandarda. Priporočilo ni uresničeno.

Varuhovo priporočilo št. 59, naj bodo pravice posameznikov iz zdravstvenega zavarovanja, ki so odvisne od njegovega prebivališča, določene z zakonom, še ni uresničeno.

Neuresničeno je tudi Varuhovo priporočilo št. 60, naj se poplačilo prenizkih nadomestil plače v času bolniške odsotnosti, ki temeljijo na napačni osnovi in o tem ne potekajo sodni postopki, za nazaj uredi z zakonom in se s tem vsem upravičencem zagotovi enaka obravnava.

Varuhovo priporočilo št. 61, naj novi zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju določi enako nadomestilo plače oziroma izgubljenega dohodka za krvodajalce in darovalce krvnih matičnih celic, ni uresničeno, saj zakon še ni bil sprejet.

## 2.12.3 Zakon o zdravstveni dejavnosti

Napovedane spremembe zdravstvene zakonodaje naj bi uveljavile tudi večjo dostopnost pacientov do zdravstvenih storitev. Žal novela zakona o zdravstveni



Javnost ima pravico izvedeti, kateri strokovnjaki sodelujejo pri posameznih zakonskih projektih, saj imajo veliko večje možnosti vplivati na vsebino predpisov, s tem pa se povečuje tudi možnost koruptivnih ravnanj in uveljavljanja ožjih interesov.

dejavnosti, ki je začela veljati 17. decembra 2017, ni uveljavila nekaterih potrebnih sistemskih sprememb. Novela ohranja opredelitev javne službe, ki jo lahko opravljajo le javni zavodi in zasebniki s koncesijo. Storitve, opravljene v okviru javne službe, plača Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ki pa nima nobene možnosti izbire izvajalcev, ki opravljajo svoje delo na njegov račun. Če bi zakon ZZZS omogočal, da bi se z vsemi izvajalci zdravstvene dejavnosti lahko dogovoril, pod katerimi pogoji in za kakšno ceno bi za njegov račun opravljali svoje storitve, bi vsekakor lahko povečali dostopnost do storitev, hkrati pa tudi nadzorovali cene opravljenih storitev, saj bi izvajalci med seboj konkurirali.

V več pobudah smo se srečali z očitki o diskriminaciji, saj ZZZS na podlagi računa plača zdravljenje v tujini vsakemu izvajalcu, v domovini pa samo javnim zavodom in zasebnim izvajalcem s koncesijo. V očitkih je bilo poudarjeno še, da se z napotitvijo k tujemu izvajalcu zdravstvenih storitev preskakujejo čakalne vrste, denar pa po nepotrebnem odteka v tujino, kjer so plačani tudi vsi davki in prispevki od opravljenih storitev, kar pomeni dodatno izgubo za javne finance.

Menimo, da bi velik del problematike organiziranja in obsega javne službe rešila **določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki jo je zahteval že zakon iz leta 1992, a vse do danes še ni uresničena**. Določitev mreže izvajalcev predvideva tudi Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja«. **Dokler ne bo določena mreža izvajalcev zdravstvenih storitev, bo vsako odločanje o podelitvi koncesije arbitrarno**, saj bo temeljilo na bolj ali manj subjektivnih presojah, katere storitve in na katerem območju lahko zagotavljajo javni zavodi, ki jim zakon zagotavlja nekakšen monopol. 42. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti namreč določa:

*»Koncesija se podeli, če koncedent ugotovi, da javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati opravljanja zdravstvene dejavnosti v obsegu, kot je določen z mrežo javne zdravstvene službe, oziroma če javni zdravstveni zavod ne more zagotoviti potrebne dostopnosti do zdravstvenih storitev.«*

To pravzaprav pomeni, da do določitve mreže izvajalcev podelitev novih koncesij sploh ni mogoča.

## 2.12.4 Zakon o pacientovih pravicah

Varuh vsako leto organizira srečanje z zastopniki pacientovih pravic, ki mu predhodno pošljejo svoja poročila (obveznost iz drugega odstavka 80. člena Zakona o pacientovih pravicah (ZpacP)).

Najpogostejše kršitve pravic, ki jih ugotavljajo zastopniki, so:

- kršitev pravice do primerne, kakovostne in varne zdravstvene oskrbe (11. člen ZpacP),
- kršitev pravice do pacientovega časa (čakalni časi in čakalne dobe) (14. člen ZpacP),
- kršitev pravice do obveščenosti in sodelovanja (pojasnilna dolžnost) (20. člen ZpacP),
- kršitev pravice do proste izbire zdravnika in izvajalca zdravstvenih storitev (9. člen ZpacP),
- kršitev pravice do drugega mnenja (40. člen ZpacP),
- kršitev pravice do vnaprej izražene volje (32. člen ZpacP).

Zastopniki so nas opozorili tudi na težave, saj jim nekateri izvajalci zdravstvene dejavnosti ne pošiljajo anonimiziranih zapisnikov obravnave pritožb. Ta težava je pogostejša pri zdravnikih zasebnikih. Opozorili so nas tudi na neustrezen sistem pritožb zoper zdravniško spričevalo zdravnika medicine dela, prometa in športa. Pritožbo je mogoče podati na posebno zdravniško komisijo, ki pa pacientu zaračuna stroške pregleda. Stroške nosi pacient in so lahko tudi do 500 EUR ali več.



**61.**  
**Ministrstvo za zdravje naj brez odlašanja pripravi merila za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, na podlagi katerih bo Vlada RS še leta 2018 določila mrežo in s tem zagotovila enakopravne možnosti javnim in zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, uporabnikom pa enakopravno dostopnost do izvajalcev.**



Povečalo se je število pobud v zvezi z dolgimi čakalnimi dobami na zdravstvene storitve. Ministrstvo je čakalne dobe normativno uredilo s pravilnikom, vendar pravilnik ne more v celoti rešiti tega problema, temveč lahko le pripomore k večji preglednosti in možnostim posameznikov, da zdravstvene storitve najdejo pri izvajalcu, ki ima najkrajše čakalne dobe. Veliko več pozornosti bi morali po Varuhovem mnenju posvetiti organizaciji dela, saj nekateri izvajalci zdravstvene dejavnosti ob enakih pogojih poslovanja dosegajo veliko boljše rezultate v smislu dostopnosti do svojih zdravstvenih storitev.



Ministrstvo za zdravje je pozdravilo našo pobudo za organizacijo skupnega sestanka z vsemi zastopniki pacientovih pravic in zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja.

Primer:

### **Razmejitev pristojnosti med zastopniki pacientovih pravic in zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja**

Pobudnica je v pobudi opisala domnevno nehumano ravnanje izvajalcev prisilne hospitalizacije v psihiatrično bolnišnico. Pomoč je poiskala pri zastopnici pacientovih pravic, ki pa jo je napotila na zastopnika pravic oseb na področju duševnega zdravja. Ta je pobudnici pojasnil, da smejo zastopniki na področju duševnega zdravja delovati le na oddelkih pod posebnim nadzorom, in jo je napotil (nazaj) k zastopnici pacientovih pravic.

Iz pobude je izhajalo, da so nedorečene pristojnosti enega in drugega zastopnika, zato smo opravili poizvedbo pri Ministrstvu za zdravje (MZ). Predlagali smo, da z vsemi zastopniki organizira skupen sestanek in se pogovori o odprtih vprašanjih njihovega dela.

MZ je pozdravilo našo pobudo za organizacijo skupnega sestanka z vsemi zastopniki pacientovih pravic in zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja. Navedli so, da bodo pobudo predstavili Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je pristojno za delovanje zastopnikov pravic oseb na področju duševnega zdravja, in se dogovorili glede organizacije.

V tem delu smo pobudo šteli za utemeljeno. Ugotovili smo kršitev načela dobrega upravljanja. Veseli nas, da je MZ sprejelo naš predlog za organizacijo skupnega sestanka zastopnikov. Pričakujemo, da bo to pripomoglo k natančnejši razmejitvi pristojnosti med enimi in drugimi ter da zapletov o tem, kateri zastopnik je pristojen v posameznem primeru, ne bo več. **3.4-4/2017**

Primer:

### **Dolgotrajnost postopka na Zdravstvenem inšpektoratu RS**

Pobudnik je navedel, da je oktobra 2016 na Zdravstveni inšpektorat RS (ZIRS) podal prijavo zoper bolnišnico in njene odgovorne osebe zaradi suma kršitve Zakona o pacientovih pravicah, odgovora o ugotovitvah in morebitnih ukrepih pa niti po preteku devetih mesecev ni prejel.

Opravili smo poizvedbo pri ZIRS. Ta je v odgovoru pojasnil, da je na podlagi prijave pobudnika pri bolnišnici začel zbirati obvestila in dokaze o prekršku glede vodenja postopka prve obravnave kršitve pacientovih pravic. Po proučitvi celotne dokumentacije je ZIRS ugotovil, da obstajajo razlogi za uvedbo prekrškovnega postopka ter da pristojna oseba za sprejetje in obravnavo zahteve za prvo obravnavo kršitve pacientovih pravic v bolnišnici in bolnišnica nista ravnali v skladu z Zakonom o pacientovih pravicah (ZPacP). Pooblaščen uradna oseba je po desetih mesecih od prijave bolnišnici in njeni pristojni osebi za sprejetje in obravnavo zahteve za prvo obravnavo kršitve pacientovih pravic poslala zahtevo, da se opredelita do okoliščin prekrška.

Prekrškovni postopek je v času priprave odgovora Varuhu še potekal, ZIRS pa je dolgotrajnost postopka utemeljil z zahtevnostjo problematike.



Zdravstveni inšpektorat RS je v enem od primerov, ki jih je Varuh obravnaval ugotovil, da obstajajo razlogi za uvedbo prekrškovnega postopka ter da pristojna oseba za sprejetje in obravnavo zahteve za prvo obravnavo kršitve pacientovih pravic v bolnišnici in bolnišnica nista ravnali v skladu z Zakonom o pacientovih pravicah.



S pojasnili ZIRS nikakor nismo mogli biti zadovoljni. Zato smo jih opozorili, da ZP-1 v prvem odstavku 55. člena določa, da prekrškovni organ po uradni dolžnosti **brez odlašanja, hitro** in preprosto ugotovi tista dejstva in zbere tiste dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku. Voditi postopek hitro in brez odlašanja je eno izmed osnovnih načel prekrškovnega postopka. ZIRS smo prosili za natančno pojasnilo, katere aktivnosti so izvajali med 11. 11. 2016 in 24. 7. 2016. Izrazili smo pričakovanje, da bo postopek odslej voden hitro in brez odlašanja, in prosili, naj nas seznanijo s svojimi nadaljnjimi aktivnostmi.

ZIRS nas je seznanil, da je 25. 8. 2017 pravni osebi in njeni odgovorni osebi izdal odločbi o prekršku zaradi neustrezno vodenega postopka prve obravnave kršitve pacientovih pravic. Seznanil nas je še, da se je število zdravstvenih inšpektorjev v zadnjih sedmih letih, torej ravno v obdobju, ko so dobili povsem nove pristojnosti pri ključnih predpisih s področja zdravstva (pacientove pravice, zdravniška služba, duševno zdravje) in pri nekaterih drugih predpisih, zmanjšalo za 43. Tudi iz poročil Inšpekcijskega sveta izhaja, da so zdravstveni inšpektorji med najbolj obremenjenimi.

Varuh že dalj časa ugotavlja **premajhno število inšpektorjev praktično na vseh področjih** in je med drugim tudi v Letnem poročilu za leto 2016 Vlado RS opozoril, da je treba zagotoviti pogoje za učinkovito delo inšpekcijskih služb. Ne glede na navedene razloge za dolgotrajnost postopka menimo, da je bil zadevni postopek voden prepočasi. Zato smo pobudo ocenili kot utemeljeno, pri delu ZIRS pa ugotovili neupravičeno zavlačevanje postopka. Pričakujemo, da bo primer pripomogel k temu, da bodo prihodnji postopki vodeni hitro in brez odlašanja. **3.4-42/2017**

**62. Ministrstvo za zdravje naj po uveljavitvi vseh načrtovanih zakonov, ki bodo uveljavili zdravstveno reformo in urejajo pravice pacientov, izvede širšo akcijo obveščanja vseh prebivalcev o novih zakonskih rešitvah, posebej pa o njihovih pravicah in postopkih uveljavljanja teh pravic.**

## 2.12.5 Zakon o pridobivanju in presaditvi delov človeškega telesa

Prejeli smo pritožbo nad ravnanjem Inštituta za anatomijo Medicinske fakultete Univerze v Ljubljani. Pobudnik se je že leta 2009 odločil, da svoje telo po smrti prepušča fakulteti v pedagoške in znanstvene namene. Leta 2017 pa je prejel njihovo obvestilo, da so prostorske zmogljivosti zelo omejene in zato ne morejo zagotoviti, da bodo lahko ravnali tako, kot je zapisano v izjavi o darovanju. Pobudnik je bil zgrožen nad načinom obveščanja, menil je tudi, da so mu s tem kršene pravice.

Vsebinsko obvestila smo proučili, vendar smo iz predložene dokumentacije ugotovili, da gre v primeru izjave o darovanju za enostransko izjavo volje, in ne za pogodben odnos med posameznikom in fakulteto. Glede na navedeno kršitve človekovih pravic ali kršitev pravil postopka nismo ugotovili. Menili smo še, da je bilo obvestilo korektno, saj je bil pobudnik le seznanjen, da ni zagotovo, ali bodo po njegovi smrti lahko sprejeli njegovo telo in ga uporabili v pedagoške in znanstvene namene, kar pa še ne pomeni, da se bo to tudi zares zgodilo. Pobuda ni bila utemeljena, opisujemo pa jo kot primer, kako je treba paziti na primernost vsebine obvestil pacientom.

## 2.12.6 Občutljivi ginekološki pregledi spolno zlorabljenih otrok

Pobudnica nas je seznanila s pretresljivo zgodbo spolne zlorabe, po kateri jo je pregledal dežurni ginekolog, moški, ki po njenem mnenju nikakor ni bil usposobljen za obravnavo otrok žrtev spolne zlorabe. Pobudnica ni želela posredovanja v konkretni zadevi, predlagala pa je, da bi vsaka ginekološka ambulanta v Sloveniji določila dva ginekologa, sodna izvedenca, eno žensko in enega moškega, ki bi se



63. Ministrstvo za zdravje naj prouči veljavne protokole ginekoloških pregledov žrtev spolnega nasilja in ugotovi, ali jim zagotavljajo možnost izbire ginekologa, ki bo žrtvam vzbujala zaupanje in jim ne bo povzročala dodatne stiske ali neprijetnosti.

odzvala tudi na klic, med katerima bi prizadeti posameznik lahko izbral in bi bila usposobljena za delo z žrtvami spolnega nasilja.

## 2.12.7 Privezovanje s pasovi kot del zdravstvene oskrbe

Varuh je prejel pritožbo zoper ravnanje zaposlenih v bolnišnici. Pobudnik je v postopku zdravljenja zaradi oslabelosti in visoko povišane temperature izgubil zavest. Ko se je zbudil, je bil s pasovi privezan na posteljo in kljub prošnjam medicinski sestri je ostal privezan vso noč. Pobudnik nam je obširno opisal stisko in grozo, ki jo je preživljal tisto noč. Neprijetna izkušnja ga je zelo prizadela, zato je dogodek prijavil tudi zastopniku pacientovih pravic, državnemu tožilstvu, Zdravniški zbornici Slovenije in sindikatu Fides.

Pobuda je opozorila na problem, s katerim se je Varuh v preteklosti že ukvarjal. Že pred leti smo prvič zaznali, da izvajalci zdravstvenih storitev pogosto uporabljajo *posebne varovalne ukrepe* (pogosto jih imenujejo *varovalni ukrepi*) tudi zunaj oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic in varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov. V teh oddelkih je bila uporaba posebnih varovalnih ukrepov dovoljena z Zakonom o duševnem zdravju, v vseh drugih zdravstvenih in socialnih zavodih pa so se uporabljali brez zakonske podlage. Vsaka možnost omejitve svobode gibanja mora biti določena z zakonom, na kar smo opozorili že v svojem letnem poročilu za leto 2010. Predlagali smo, da se izvajanje posebnih varovalnih ukrepov uredi v vseh zdravstvenih zavodih, ne le v psihiatričnih bolnišnicah. To priporočilo smo ponovili tudi v svojem letnem poročilu za leto 2011.

Varuh je Ministrstvu za zdravje (MZ) ob predlogu sprememb ZPacP februarja 2017 znova poslal v razmislek predlog, da se uredi uporaba varovalnih ukrepov tudi zunaj oddelkov pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic in varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov. Naš predlog je bil upoštevan. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP-A), ki se je v tem delu začel uporabljati 6. 1. 2018, prinaša nov 31.a člen, ki podrobno ureja uporabo posebnih varovalnih ukrepov v vseh zdravstvenih zavodih.

**Ugotavljamo, da je bil naš predlog po sedmih letih vendarle sprejet, kar je vredno pohvale, nikakor pa ni mogoče prezreti sedemletne ignorance predloga, ki so ga podpirali tudi izvajalci zdravstvene dejavnosti in pravzaprav ni imel nasprotnikov.**

## 2.12.8 Paliativna oskrba

Varuh je davno tega (v mandatu prejšnje varuhinje) prepoznal problem paliativne oskrbe v Sloveniji. Takrat smo tudi opravili obisk Onkološkega inštituta (OI), saj smo želeli ugotoviti, kako tam deluje paliativna oskrba pacientov. OI je imel namreč takrat paliativno oskrbo že dokaj dobro vzpostavljeno, ostal pa je problem paliativne oskrbe nerakavih bolnikov. Zato smo se leta 2017 pri Varuhu odločili, da skupaj z Državnim svetom RS organiziramo posvet o paliativni oskrbi in evtanaziji. Posvet z naslovom Razmišljanja o vprašanjih ob iztekanju življenja je bil zelo dobro obiskan, vse prispevke bo Državni svet RS objavil v zborniku, ki bo predstavil izhodišča za ureditev tega področja. Posvet je znova pokazal zelo dobro sodelovanje Varuha in Državnega sveta pri obravnavi nekaterih odprtih vprašanj, ki se porajajo v današnji družbi, in opozarjanju nanje. Namen posveta ni bil odpirati osnovnih filozofskih ali pravnih vprašanj o življenju in smrti niti ideoloških ali verskih pogledov na to problematiko. Želeli smo opozoriti na nekatere dileme, ki se zastavljajo v vsakdanjem življenju, ko se srečamo v vprašanji skrbi za starejše, sorodnike in bližnje, ter poiskati odgovore na nekatera vprašanja, ki se odpirajo pri našem delu, a zahtevajo nekaj več znanja,



Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pacientovih pravicah podrobno ureja uporabo posebnih varovalnih ukrepov v vseh zdravstvenih zavodih.



Skupna organizacija dobro obiskanega posveta Razmišljanja o vprašanjih ob iztekanju življenja je znova potrdila dobro sodelovanje Varuha in Državnega sveta pri obravnavi nekaterih odprtih družbenih vprašanj.

morda tudi empatije, predvsem pa razumevanja vseh okoliščin, ko se posameznik poslavlja od življenja.

Seznanjeni smo bili tudi s težavami društva Hospic v Ljubljani, zlasti glede rednega financiranja njihove dejavnosti, vendar nas društvo pozneje ni seznanilo, kako so težave rešili.

## 2.12.9 Bolnišnične okužbe

Varuh je v preteklosti obravnaval problematiko bolnišničnih okužb predvsem z vidika stanovalcev v domovih za starejše, ki večinoma niso primerno pripravljene na oskrbo okuženih. Seznanjeni smo bili, da je problematika pereča tudi v bolnišnicah, ki nimajo enotnih protokolov ravnanja. Temeljna težava naj bi bilo pomanjkljivo znanje vseh zdravstvenih delavcev in sodelavcev, ki se v okviru šolanja s problematiko bolnišničnih okužb seznanijo le v zelo omejenem obsegu. Strokovnjaki s tega področja opozarjajo, da bi ustrezne preventivne aktivnosti pomenile za bolnišnice dodatne stroške, vendar bi z njihovo uvedbo prav gotovo prihranile veliko sredstev, ki jih zdaj porabijo za zdravljenje okuženih.

## 2.12.10 Zdravstveno zavarovanje

Sodelovanje z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) poteka brez težav, zavod nam vse zahtevane odgovore pošilja pravočasno in vsebinsko celovito odgovarja na izpostavljene dileme ali vprašanja.

Ključni zakon na področju zdravstvenega zavarovanja, ki naj bi pomembno spremenil plačevanje obveznih prispevkov, predvsem pa določil pravice zavarovancev, ni bil sprejet in glede na dosedanje razprave ni pričakovati, da bo sprejet do izteka mandata vlade, saj so junija 2018 predvidene splošne volitve. Novi zakon je bil večkrat napovedan, posamezne rešitve so bile že predstavljene javnosti, potem pa so se izhodišča očitno spremenila, priprava zakona pa se je podaljšala. Ministrstvo očitno ni imelo določenih jasnih in politično usklajenih izhodišč za temeljne zakonske rešitve, kar se je izkazalo tudi ob zadnjem političnem usklajevanju predlaganih rešitev, ki niso sprejemljive za vladajočo večino v Državnem zboru RS.

Varuh poudarja, da odlašanje s tako pomembnim zakonom povzroča tudi čedalje večje nezaupanje v strokovno usposobljenost vseh, ki sodelujejo pri pripravi zakonskih rešitev. Zato znova poudarjamo, da bi morali biti javnosti znani vsi strokovnjaki, ki so tako ali drugače vključeni v pripravo strokovnih podlag, saj bi tako lahko preverili očitke o lobističnih povezavah in nasprotju interesov, ki se stalno pojavljajo v javnih občilih.

Primer:

### **Odjava iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji in prijava na Hrvaškem**

Na Varuha se je obrnila pobudnica s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji (RS), državljanka RS in Republike Hrvaške (RH). Pobudnica se je iz socialnih razlogov začasno odjavila v RS in se preselila k sorodnikom v RH. Težava je nastala, ko se je pobudnica želela odjaviti tudi iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v RS in se prijaviti v zdravstveno zavarovanje v RH. Pobudnica je navedla, da naj bi ji bilo pojasnjeno, da je pogoj za odjavo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v RS prijava v zavarovanje v RH. V RH pa so ji pojasnili, da je pogoj za prijavo v obvezno zdravstveno zavarovanje v RH odjava iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v RS. Varuha je prosila za pomoč pri vključitvi v zavarovanje v RH in odjavi iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v RS.



**64. Ministrstvo za zdravje naj v sodelovanju z Zdravstvenim svetom in Nacionalnim inštitutom za javno zdravje pregleda in prouči vse programe izobraževanja in usposabljanja zdravstvenih delavcev, ali vsebujejo zadosten obseg zahtevanih znanj o preprečevanju in obravnavi bolnišničnih okužb.**



**65. Vlada RS naj vsem ministrstvom in državnim organom, ki pripravljajo strokovne podlage za posamezen zakon ali vladni predpis, naloži, naj javno objavijo sestavo strokovnih delovnih teles in strokovnjakov, ki kakor koli sodelujejo pri pripravi zakonskih rešitev.**

Varuh je ZZS zaprosil za kratka pojasnila glede tega, kako potekata prijava in odjava v primerih, kot ga je navedla pobudnica, in kako si pobudnica lahko uredi zavarovanje v RH.

ZZS nam je pojasnil, da Uredba (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti v 15. točki preambule določa, da mora za osebe, ki se gibljejo v Uniji, veljati sistem socialne varnosti samo ene države članice, da bi se preprečili prekrivanje določb nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zapleti, ki lahko iz tega izhajajo. Glede na to je ZZS oblikoval pravila, da kadar je oseba vključena v obvezno zdravstveno zavarovanje po 20. točki 15. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in želi vložiti odjavo iz zavarovanja, mora predložiti ustrezna dokazila, da je vključena v zavarovanje v drugi državi članici EU ali EGP. Pri ugotavljanju ustreznosti pogojev za odjavo iz zavarovanja se oseba s stalnim prebivališčem v RS oglasi na območni enoti ZZS in navede, da je vključena v drugi državi članici EU ali EGP in Švici. Pri tem mora predložiti ustrezno dokazilo.

ZZS je še navedel, da se le redkokdaj sreča s primerom, kot je bil pobudničin. Pobudnici je svetoval, naj poda vlogo/izjavo ter v njej navede dejansko stanje in razlog, zakaj potrebuje odjavo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja v RS. **Gospa je ravnala v skladu z navodili ZZS in se uspešno prijavila v zdravstveno zavarovanje v RH.**

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno, svoje posredovanje pa kot uspešno. Čeprav je bila pobudnici zagotovljena pravica do zdravstvenega varstva ves čas reševanja njene zadeve, primer kaže na pomembnost načela dobrega upravljanja v praksi. **V zvezi s tem lahko pohvalimo ZZS za hitro odzivnost in fleksibilnost.** ZZS je v postopku reševanja zadeve od hrvaškega zavoda za zdravstveno zavarovanje pridobil informacije o tem, kakšna so njihova navodila glede prijave v zavarovanje. Iz njihovega odgovora naj bi bilo mogoče ugotoviti (tako ZZS), da imajo enaka navodila kot ZZS, zato je tudi nastala težava v primeru pobudnice. **3.3-3/2017**

Primer:

#### **Težave pri zagotavljanju nenujnega reševalnega prevoza**

Na Varuha se je glede nenujnih reševalnih prevozov obrnila pobudnica iz okolice Celja. Povedala je, da njen oče zaradi svojega zdravstvenega stanja pogosto uporablja tovrstne prevoze. Izpostavila je težave, s katerimi se pri tem srečuje, in navedla primer, ko je oče na pregled na urgenci čakal šest ur, ko pa je bila njegova obravnava ob 21. uri končana, ni bilo več na voljo reševalnega vozila, ki bi ga odpeljalo domov.

ZZS je pojasnil, da je že zaznal problematiko in da se je že poskušal s splošno bolnišnico Celje dogovoriti, da del nujnih reševalnih prevozov prestrukturira v nenujne reševalne prevoze. Območna enota Celje je namreč konec leta 2013 opravila podroben nadzor nujnih reševalnih prevozov v zdravstvenem domu Celje in ugotovila, da je bilo kar 40 % nujnih prevozov opravljenih na relaciji med zdravstvenim domom in splošno bolnišnico Celje. Ob dveh ekipah nujnih prevozov to pomeni, da se je z združitvijo nujne medicinske pomoči v urgentnem centru obseg nujnih prevozov močno zmanjšal. Žal se bolnišnica s predlogom ni strinjala. ZZS pa se je uspelo dogovoriti z zdravstvenim domom Celje, da ob delovnikih podaljša čas za nenujne reševalne prevoze do 22. ure. ZZS je Varuhu tudi pojasnil, da pričakuje odpravo težav ali vsaj pomembno skrajšanje časa čakanja na nenujni reševalni prevoz z začetkom delovanja dispečerske službe zdravstva (za Celje bo to dispečerska služba v Mariboru), ki bo delovala neprekinjeno 24 ur in bo koordinirala delovanje ekip nujne medicinske pomoči in ekip nenujnih prevozov. Glede na načrte Ministrstva za zdravje naj bi začela delovati še v letu 2017. **3.5-15/2017**



## 2.12.11 Zakon o duševnem zdravju

Tudi spremembe in dopolnitve Zakona o duševnem zdravju so v pripravi že predolgo in ni videti, da bi bile kmalu vsaj v javni razpravi. Na srečanju s koordinatorkami nadzorovane obravnave, ki jih določa zakon, smo ugotovili, da njihov status ni dorečen, saj so po prevzemu teh nalog njihove pogodbe o zaposlitvi ostale nespremenjene.

Koordinatorke nadzorovane obravnave opravljajo poleg rednega dela še dela na oddelkih, skupnostne obravnave ipd. Plačilo dela koordinatork je urejeno zelo različno, čeprav ZZZS vsem bolnišnicam zagotavlja enaka sredstva. Nekateri delodajalci (psihiatrične bolnišnice) jim plačajo nadure, pri drugih lahko kompenzirajo opravljene ure. Kjer je na določenem območju samo ena koordinatorica, ni mogoče zagotoviti 24-urne dostopnosti, ki jo od njih pričakuje ministrstvo. Koordinatorke nadzorovane obravnave so nas opozorile tudi na sporno ravnanje sodnikov, ki na razpravah od njih zahtevajo tudi občutljive podatke (ime in priimek, prebivališče) vpričo njihovih pacientov, kar lahko ogrozi njihovo varnost.

**Varuh meni, da bi za potrebe sodnih postopkov zadoščal podatek o psihiatrični bolnišnici, v kateri so koordinatorke zaposlene.**

Koordinatorke nadzorovane obravnave so poudarile še, da glede na zahtevnost svojega dela pogrešajo večjo strokovno podporo in organizirano supervizijo.



**66.**  
**Ministrstvo za zdravje naj čim prej pripravi strokovne podlage za pripravo sprememb in dopolnitev Zakona o duševnem zdravju.**

## 2.12.12 Pregled aktivnosti

- 
- 14. 2. 2017** Varuhinja se je ob prvi obletnici delovanja Hiše hospic v Ljubljani udeležila prireditve, na kateri so predstavili prizadevanja za **izboljšanje kakovosti paliativne oskrbe**.
- 
- 28. 2. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Kongresnem centru Brdo pri Kranju udeležil **3. nacionalne konference ob Dnevu redkih bolezni**. Konferenco sta organizirala Ministrstvo za zdravje in Združenje redkih bolezni Slovenije. Pozornost so posvetili vprašanjem klasifikacije redkih bolezni, kako čim prej do diagnoze in medicinsko-etičnim vidikom. Predstavile so se tudi osebe z redkimi boleznimi in opisale težave, s katerimi se srečujejo pri premagovanju bolezni.
- 
- 20. 3. 2017** Varuhinja in njen namestnik Tone Dolčič sta se na sedežu Varuha sestala s **predsednikom Rdečega križa Slovenije dr. Dušanom Kebrom in generalno sekretarko RKS Renato Brunskole**. Obravnavali so nekatera vprašanja položaja in vloge Rdečega križa Slovenije v sistemu socialnega in zdravstvenega varstva. Država bi morala v Rdečem križu videti partnerja pri reševanju nekaterih ključnih vprašanj socialne države in mu pri tem pomagati pri uresničevanju njegovih ciljev, ki so opredeljeni z zakonom in mednarodnimi konvencijami. Predstavnika Rdečega križa sta opozorila tudi na potrebo, da bi se mladi čim prej oziroma v času obveznega šolanja seznanili z osnovami prve pomoči, saj je to del splošne izobrazbe, ki lahko v praksi reši ogroženo zdravje ali celo življenje.
- 
- 22. 3. 2017** Varuhinja se je srečala z **generalnim direktorjem Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije Marjanom Sušljem**. Srečanja so se udeležili tudi njuni sodelavci. Govorili so o zagotavljanju zdravstvenih storitev zavarovancem, ki so nameščeni v socialnovarstvene zavode, ki nimajo koncesije za opravljanje socialne dejavnosti, o zdravljenju v tujini in s tem povezanih medijsko odmevnih primerih otrok ter o problematiki kritja stroškov v primeru bolnišničnih okužb pri namestitvah v domove za starejše. Dotaknili so se primera uveljavljanja pravice dočasne zadržanosti od dela zaradi usposabljanja za rehabilitacijo otroka in se posvetili še vedno odprtemu problemu zdravstvenega zavarovanja otrok po Konvenciji o otrokovih pravicah. Opozorili so tudi na nejasnost pri razlagi predpisov v zvezi z neposrednim izplačilom nadomestila plače delavcu s strani ZZZS.
- 
- 23. in 24. 3. 2017** Svetovalka Varuha mag. Simona Mlinar se je udeležila 26. posvetovanja Medicina, pravo in družba z naslovom **Varnost pacienta in zdravstvenih delavcev**, ki je potekalo v prostorih Univerze v Mariboru.
- 
- 24. 3. 2017** Varuhinja je predavala na Univerzi v Mariboru na **26. posvetu Medicina, pravo in družba** z naslovom Varnost pacienta in zdravstvenih delavcev. Pripravili so ga Zdravniško in Pravniško društvo Maribor ter Medicinska in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
-

6. 4. 2017	Varuhinja in generalna sekretarka Varuha mag. Bojana Kvas sta se v Klubu Cankarjevega doma v Ljubljani udeležili sklepne prireditve akcije <b>Moj zdravnik 2017</b> .
27. 5. 2017	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je v Zrečah aktivno sodeloval pri izvedbi panela Etika v psihoterapiji v sklopu <b>14. študijskih dnevov Slovenske krovne zveze za psihoterapijo</b> z naslovom Izzivi zgodnjega odraslega obdobja.
1. 6. 2017	Varuhinja je v Narodnem domu Celje v uvodu nagovorila udeležence dvostranske konference Slovenija - Norveška <b>Razvoj storitev s skupnosti za obvladovanje demence 2014 2020</b> , ki jo je pripravil Zavod za raziskave izobraževanje in trajnostni razvoj Celje. Konference so se udeležili tudi svetovalci Varuha mag. Jure Markič, Ingrid Russi Zagožen in Ana Polutnik.
1. 6. 2017	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v prostorih Zdravniške zbornice Slovenije udeležil 9. posveta <b>Etika v belem</b> in s prispevkom o varovanju človekovih pravic v zdravstvu aktivno sodeloval na okrogli mizi. Tema posveta je bila Kako organizirati in financirati zdravstvo v Sloveniji, da bodo državljanom dolgoročno zagotovljene varne in kakovostne zdravstvene storitve.
8. 6. 2017	Zaposleni pri Varuhu so se v prostorih Varuha udeležili izobraževanja o demenci, saj bo Varuh človekovih pravic postal prva demenci prijazna točka.
16. in 17. 6. 2017	Varuhinja je preko videokonference nagovorila udeležence izobraževanja, ki ga je psihološki center Epatium v Mariboru pripravil o <b>problematiki oseb s posebnimi potrebami</b> s poudarkom na spektru avtističnih motenj ter motenj pozornosti in hiperaktivnosti.
21. 6. 2017	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Neva Šturm so se v prostorih Varuha srečali s <b>predsednico Zdravniške zbornice Slovenije dr. Zdenko Čebašek - Travnik</b> in vodjo pravne službe zbornice Vesno Habe Pranjič. Varuh ugotavlja povečano število pobud, ki se nanašajo na delo zdravnikov, zlasti izpostavljajo problem komunikacije zdravstvenega osebja, predvsem odnos zdravnikov do pacientov. Varuh opozarja na še vedno nedodelane in nerazumno dolge postopke nadzora, ki so v pristojnosti zbornice. Dotaknili so se tudi nekaterih posamičnih primerov, ki sta jih ali jih še obravnavata obe instituciji, sprejemanja Zakona o zdravstveni dejavnosti in Zakona o zdravniški službi ter problematike koncesij.
11. 7. 2017	Varuhinja in Štefanija L. Zlobec, predsednica društva Spominčica, sta <b>v prostorih Varuha odprli prvo demenci prijazno točko</b> . Slavnostno odprtje je potekalo sočasno z novinarsko konferenco. Na konferenci so sodelovali tudi namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalec Varuha mag. Jure Markič ter David Krivec, generalni sekretar Spominčice, in Alenka Virant, organizatorica dela Spominčice.
7. in 8. 9. 2017	<b>Varuhinja je v Portorožu vodila Dneve duševnega zdravja</b> , katerih tema je bila <b>Otroci in mladostniki s težavami v duševnem zdravju</b> . Na dogodku je Varuhovo delo predstavil namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalka Varuha Lili Jazbec pa je spregovorila o izsledkih delovanja DPM v zvezi z aktivnostmi v vzgojnih zavodih. Dnevi, ki so na Varuhovo pobudo leta 2016 prvič zaživel v upanju, da postanejo tradicionalni, so znova potekali v Kongresnem centru Bernardin v Portorožu. Organiziral jih Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje v sodelovanju z Varuhom človekovih pravic RS, Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvom za zdravje ter Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije. Dnevov se je udeležil tudi mag. Jure Markič, svetovalec Varuha.
20. 9. 2017	Varuhinja je o delu institucije, s poudarkom na pravicah otrok in nalogah zdravnikov, predavala študentkam in študentom podiplomskega tečaja na Katedri za pediatrijo z naslovom Javno zdravje otrok in mladostnic in mladostnikov.
26. 9. 2017	Varuhinja je v prostorih Mladinskega kulturnega centra Slovenj Gradec kot častna pokroviteljica v uvodu nagovorila udeležence <b>7. znanstvene konference z mednarodno udeležbo s področja zdravstvenih in socialnih ved z naslovom Povezovanje teorije in prakse kot trajnostni razvoj na področju zdravstvenih in socialnih ved</b> . Konferenco je pripravila Visoka šola za zdravstvene vede Slovenj Gradec.
29. 9. 2017	Varuhinja se je v Cankarjevem domu udeležila dogodka ob Svetovnem dnevu srca, ki so ga pripravili v spomin na 50. obletnico prve koronarne srčne operacije in 30. obletnico Društva na srcu operiranih Slovenije.
8. 10. 2017	Varuhinja se je v Linhartovi dvorani Cankarjevega doma v Ljubljani udeležila dobrodelnega koncerta, s katerim so proslavili 30 let ambulante za sledenje posledic zdravljenja raka v otroštvu na Onkološkem inštitutu, 20 let ustanovitve ustanove Mali vitez, fundacije za pomoč mladim, ozdravljenim od raka in 15 let Sveta malih viteзов, ki ozdravljenim omogoča medsebojno psihosocialno pomoč.

20. in 21. 10. 2017	Varuhinja je v Termah Čatež nagovorila udeležence <b>9. konference o demenci</b> , ki jo je ob 20-letnici delovanja pripravilo društvo Spominčica. Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta predavala o izkušnjah Varuha in državnega preventivnega mehanizma na področju demence in predstavila prvo demenci prijazno točko, ki je poleti zaživela pri Varuhu.
20. 10. 2017	Varuhinja se je v Narodnem domu v Mariboru udeležila dobrotelne predstave Življenje je vrednota in kot častna pokroviteljica nagovorila udeležence. Zbrana sredstva so namenili otrokom, ki so preboleli raka. Tokratni dogodek je bil v oktobru, ki je posvečen tudi ozaveščanju o raku dojke, izveden pa je bil v sodelovanju z organizacijo Evropa Donna.
26. 10. 2017	Varuh in Državni svet Republike Slovenije sta pripravila strokovni posvet <b>Razmišljanja o vprašanih ob iztekanju življenja</b> , na katerem so se udeleženci osredotočili na vprašanja paliativne oskrbe in evtanazije. Uvodna nagovora sta imela varuhinja in predsednik Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Peter Požun.
Nekaj besed je zbranim namenil tudi Janvid Golob, na čigar pobudo je Državni svet RS skupaj z Varuhom posvet tudi pripravil. Svoja razmišljanja o paliativni oskrbi in evtanaziji so predstavili predavatelji s humanističnega, pravnega in medicinskega področja: prof. dr. Viktorija Žnidaršič Skubic, izr. prof. dr. Anton Mlinar, prof. dr. Borut Ošljaj, dr. Božidar Voljč, dr. med. (predsednik Komisije RS za medicinsko etiko), prof. dr. Vojko Flis, prof. dr. Zvezdan Pirtošek, dr. Maja Ebert Moltara, mag. Mateja Lopuh, dr. med., Judita Slak in Andrej Žist, dr. med. Posvet je vodil namestnik varuhinje Tone Dolčič.	
26. 10. 2017	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil nujne seje Komisije za peticije ter človekove pravice in enake možnosti, na kateri so govorili o kršitvi ustavne pravice do zdravstvenega varstva oziroma o nedopustno dolgih čakalnih dobah.
16. 11. 2017	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta se v prostorih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti udeležila razširjene seje delovne skupine za demenco.
21. 11. 2017	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je na posvetu v Državnem svetu RS <b>Kdo je odgovoren za enakopravno prehrano otrok z medicinsko predpisanimi dietami?</b> predstavil Varuhovo stališče, da otroci nimajo pravice do določene vrste prehrane, če to ni zdravstveno indicirano. Tako starši otrok niso upravičeni od vrtec in šol zahtevati prilagoditev prehrane njihovim željam, če te niso podprte z zdravstveno dokumentacijo. Posvet je organizirala Civilna iniciativa za enakopravno prehrano otrok. Sodelovalo je 23 strokovnjakov in predstavnikov številnih državnih organov, javnih zavodov in društev. Celovito so predstavili problematiko priprave in zagotavljanja dietne prehrane predšolskim otrokom in učencem osnovnih šol. Ugotovili so, da zakonska ureditev (Zakon o šolski prehrani) ne ureja celovito problematike zagotavljanja primerne prehrane otrokom, ki zaradi medicinskih razlogov ne smejo uživati določenih vrst hrane, in da se je šola dolžna vzdržati kakršne koli prisile otroka, da bi jedel hrano, ki jo zavrača. Dietna prehrana, ki pomaga ohranjati zdravstveno stanje otroka, ne bi smela biti nadstandardni privilegij, temveč pravica otrok. Pri tem bo morala država izhajati iz načela enakosti, ki ga zagotavlja 14. člen Ustave RS: če imajo vsi otroci pravico do prehrane, jo morajo imeti pod enakimi pogoji.
22. 11. 2017	Varuhinja se je s svojimi sodelavkami in sodelavci <b>sestala z ministrico za zdravje Milojko Kolar Celarc</b> in njenimi sodelavkami. Po Varuhovem mnenju, o čemer vztrajno piše v svojih letnih poročilih, morajo sistemske rešitve prispevati k oblikovanju in ohranitvi visoke ravni kakovosti in dostopnosti do zdravstvenih storitev za vse ljudi, ne glede na njihove osebne okoliščine. Na podlagi omenjenih izhodišč so na srečanju največjo pozornost namenili stanju in načrtom ministrstva na področju priprave in sprejetja sistemskih, zakonodajnih rešitev. Obravnavali so tudi vprašanja sprejetja manjkajočih predpisov v zvezi z ugotavljanjem in verifikacijo poklicnih bolezni. Govorili so o ustanovitvi in delovanju oddelka pedopsihiatrije, problematiki financiranja storitev zdravstvene nege v socialnovarstvenih zavodih ter o izvajanju zdravstvenih storitev v posebnih socialnovarstvenih zavodih. Beseda je tekla še o neurejenem izvajanju nadzorovane obravnave, nezmožnosti izbire osebnega zdravnika v nekaterih slovenskih občinah, o položaju forenzične enote, o ugotovitvah državnega preventivnega mehanizma in o drugih temah.
Pogovora so se poleg varuhinje udeležil njen namestnik Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha Neva Šturm, mag. Jure Markič in Liana Kalčina. Ministrico pa so spremljali državna sekretarka Jožica Maučec-Zakotnik, generalna direktorica Direktorata za zdravstveno varstvo Tanja Mate, vodja Službe za sistemsko pravno urejanje Mojca Grabar in vodja odnosov z javnostmi Zdenka Jagarinc.	

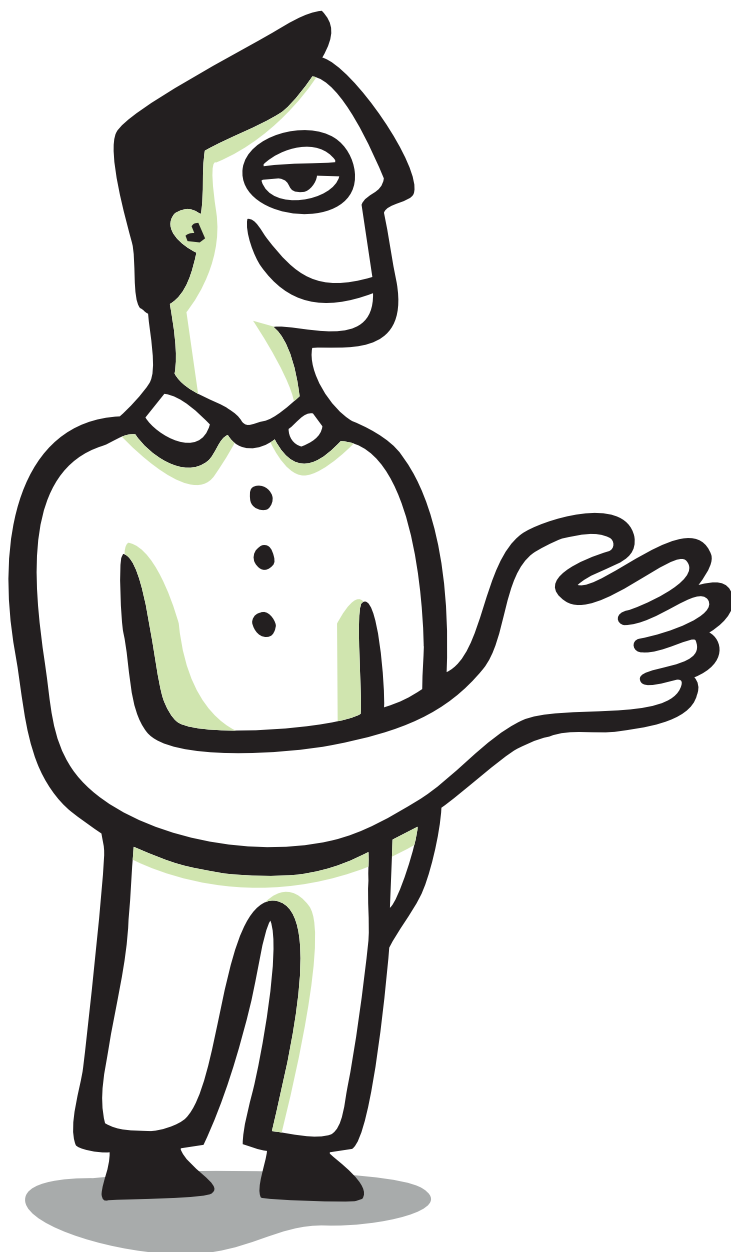
---

**27. 11. 2017** Varuhinja se je na Brdu pri Kranju udeležila slavnostne akademije ob 90. obletnici organiziranega delovanja medicinskih sester na Slovenskem, ki jo je organizirala Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije ter njihovo strokovno združenje.

---

**1. 12. 2017** Varuhinja je na letno srečanje sprejela generalnega direktorja ZZS Marjana Sušlja s sodelavci. Goste so poleg varuhinje sprejeli še namestnik varuhinje Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha Neva Šturm, Jan Irgel, Lan Vošnjak in Liana Kalčina.

---



# 2.13

## SOCIALNE ZADEVE

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>3. Socialna varnost</b>	<b>242</b>	<b>203</b>	<b>83,9</b>	<b>181</b>	<b>26</b>	<b>14,4</b>
3.1 Socialni prejemki in pomoči	89	59	66,3	53	6	11,3
3.2 Socialne storitve	21	16	76,2	14	1	7,1
3.3 Institucionalno varstvo	42	37	88,1	33	8	24,2
3.4 Revščina - splošno	24	19	79,2	19	2	10,5
3.5 Nasilje - povsod	8	7	87,5	7	0	-
3.6 Ostalo	58	65	112,1	55	9	16,4

### 2.13.1 Splošno

Leta 2017 se je število pobud na ožjem področju socialnih zadev (socialna zavarovanja obravnavamo posebej) v primerjavi z letom 2016 zmanjšalo za dobrih 16 odstotkov. Največji upad števila pobud je pri socialnih prejemkih in pomočeh (za več kot 35 odstotkov). Vzroka ne poznamo, predvidevamo pa, da je večina posameznikov, ki že dlje časa živi na socialnem robu, dokaj dobro seznanjena s svojimi pravicami, zato ti od Varuha ne pričakujejo dodatne (zlasti finančne) pomoči, temveč se nanj obrnejo le, kadar menijo, da so jim kršene nekatere pravice. Verjetno se je tudi iz tega razloga povečal delež utemeljenih pobud v zvezi s socialnimi prejemki in pomočmi (z 12,9 na 14,4 odstotka).

Že v prejšnjem letnem poročilu smo opozarjali na skrb vzbujajoč velik delež utemeljenih pobud na področju institucionalnega varstva, ki je takrat znašal 17,9 odstotka, v letu 2017 pa je zrastle na 24,2 odstotka, kar pomeni, da je v praksi vsaka četrta pobuda Varuhu dejansko utemeljena. Tudi to je bil razlog, da smo se odločili v letu 2018 več pozornosti posvetiti varstvu starejših.

Predstavniki nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s problematiko starejših, so nas opozorili, da na tem področju pogrešajo podoben državni organ (urad), kot je to v veljavi za mlade, poleg tega si prizadevajo za vzpostavitev zagovornika pravic starejših, ki bi jim lahko pomagal pri uveljavljanju pravic.

Ob vsakem zunanem poslovanju, ki ga vsak mesec organiziramo na sedežu druge občine, pridobimo v pogovorih z vodstvom občine tudi podatke, kako občina v okviru svojih nalog skrbi za socialno varstvo občanov. Občine se zavedajo svojih obveznosti, seveda pa so omejene s finančnimi možnostmi, ki so večinoma odvisne



tudi od velikosti občine. Občinske denarne pomoči običajno na podlagi pooblastila dodeljuje pristojni center za socialno delo, ki dobro pozna vse življenjske okoliščine prosilca. Upamo, da se to ne bo spremenilo z novo organizacijo centrov za socialno delo, ki naj bi bila uresničena v drugi polovici leta 2018.

### Uresničevanje Varuhovih priporočil

V poročilu za leto 2015 smo predlagali dve priporočili, ki pa delno nista niti uresničeni, zato nanju še enkrat opozarjamo:

V priporočilu št. 74 (2015) smo Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) predlagali, naj okrepi kadrovske možnosti centrov za socialno delo. To priporočilo je Državni zbor RS na naš predlog sprejel že po obravnavi našega letnega poročila za leto 2014, rezultatov pa še ni. Le upamo lahko, da bo to uresničeno z napovedano reorganizacijo centrov za socialno delo v drugi polovici leta 2018.



**67.**  
**Vlada RS naj pripravi analizo uresničevanja Resolucije o normativni dejavnosti in pripravi učinkovite ukrepe, ki bodo zagotavljali, da bodo vsi pripravljavci predpisov spoštovali njene zahteve. V ta namen naj prouči potrebo, da se dopolnijo pooblastila njene službe za zakonodajo, tako da normativno neuskkljenih predpisov sploh ne bo mogoče objaviti niti ne bo mogoče začeti postopka njihovega sprejetja.**

V priporočilu št. 75 (2015) smo MDDSZ predlagali, naj pripravi program odprave zaostankov in ga javno objavi, potem pa tekoče spremlja njegovo uresničevanje. Priporočilo ni bilo uresničeno, zato smo ga ponovili v poročilu za leto 2016 (priporočilo št. 62), vendar se stanje na tem področju ni izboljšalo, o čemer pišemo v nadaljevanju.

V poročilu za leto 2016 smo na področju socialnih zadev predlagali še:

Priporočilo št. 63: MDDSZ naj v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje prouči možnost, da bi uveljavljanje socialnih pravic potekalo po posebnih predpisih, saj zakon o splošnem upravnem postopku ni prilagojen posebnostim na tem področju. Na priporočilo ni bilo odziva.

Priporočilo št. 64: vsi državni organi, ki pripravljajo normativne akte, naj dosledno spoštujejo Resolucijo o normativni dejavnosti, razloge za morebitne izjeme pa naj posebej utemeljijo v dokumentaciji, ki je sestavni del predloga predpisa. Priporočilo in omenjena resolucija se še prepogosto kršita, o čemer več pišemo tudi v poglavju o invalidskem zavarovanju.

Ker je kakovostna in vsem razumljiva zakonodaja, ki onemogoča različne interpretacije in arbitrarno odločanje, temelj demokracije in pravne države,

### Zaostanki pri odločanju o pravicah skrbijo le Varuha



**68.**  
**Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj na svojih spletnih straneh obnovi števec pritožb, ki bo javnost seznanjal z okvirnimi roki njihovega reševanja.**

V prejšnjem letnem poročilu smo pisali o katastrofalnih zaostankih pri odločanju o posameznih pravicah, za katere je kot drugostopenjski organ zadolženo MDDSZ. Stanje se kljub lanskim priporočilom in posebnim opozorilom med letom sploh ni spremenilo. Posamezniki morajo na odločitev o nekaterih pravicah čakati tudi dve leti, čeprav je zakonski rok 60 dni od vložitve pritožbe. Mnogi pritožniki niso seznanjeni z možnostjo, da lahko na delovno in socialno sodišče vložijo tožbo zaradi molka organa, zato potrpežljivo čakajo na odločitev ministrstva. Pritožnikom bi moralo ministrstvo nuditi informacije, kdaj lahko pričakujejo odločitev, zato predlagamo, da se na spletišču ministrstva znova vzpostavi števec, ki bo vsakomur omogočal ugotoviti, pritožbe iz katerega obdobja ministrstvo trenutno rešuje. Takšna informacija bi verjetno marsikoga prepričala, da se pritožbe dejansko rešujejo po vrstnem redu prispetja, in ne po kakšnih (nezakonitih) bližnjicah.

### Posledice dolgotrajnega odločanja MDDSZ o pritožbah

Kakšne posledice ima lahko dolgotrajno odločanje MDDSZ o pritožbah, kaže primer pobudnice, ki se je pritožila zoper odločbo, s katero je bila zavrnjena njena vloga za

priznanje pravice do denarne socialne pomoči. O pritožbi je bilo odločeno po letu dni od njene vložitve. MDSSZ je pritožbi ugodilo in pobudnici za tri mesece priznalo pravico do denarne socialne pomoči, pravico do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje in pravico do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev.

Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) v prvem odstavku 36. člena določa, da se lahko denarna socialna pomoč prvič dodeli za največ tri mesece, v drugem odstavku istega člena pa določa, da če se pomoč dodeli znova, se dodeli za največ šest mesecev. Pobudnica, ki s tem ni bila seznanjena, medtem ko je čakala na odločitev MDDSZ, ni vložila nove vloge za priznanje pravic. Tako je ostala brez možnosti, da bi ji bile te pravice priznane za celotno obdobje do odločitve o pritožbi, in s tem za to obdobje tudi brez sredstev za preživetje.

Zamude pri odločanju o pritožbah niso sprejemljive. Da podobnih primerov, kot je ta, ne bi bilo, je treba zagotoviti odločanje v zakonskih rokih, sicer pa je treba prava neuke stranke pravočasno opozoriti na 36. člen ZSVarPre oziroma na možnost vnovičnega uveljavljanja pravic. Takšno opozorilo bi bilo lahko del prvostopenjske odločbe ali dopisa, s katerim je odločba poslana.



**69.**  
**Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj zagotovi odločanje na drugi stopnji v zakonsko določenih rokih, stranke pa pravočasno pisno seznanj, kako lahko preprečijo izgubo pravic zaradi dolgotrajnega odločanja, na katero niso vplivale**

#### Primer

##### **MDDSZ je potrebovalo štiri leta za napačen odgovor**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je leta 2013 MDDSZ zaprosila za izračun zneskov prejete denarne socialne pomoči, vendar ministrstvo na njeno vlogo ni odgovorilo. Pobudnica je trdila, da je večkrat urgirala odgovor, a brez uspeha.

Po našem posredovanju je ministrstvo pobudnici odgovorilo, Varuhu pa ob tem pojasnilo, da pri tako velikem številu vprašanj, ki jih prejmejo pisno in po telefonu, težko na vsa sproti odgovarjajo. Ugotovili so tudi, da pobudnica pri njih ni urgirala, kakor zatrjuje, saj bi sicer hitreje odgovorili.

Varuh je menil, da so štiri leta, kolikor je pobudnica čakala na odgovor, ne glede na to, ali je zanj urgirala ali ne, nesprejemljiva zamuda, ki pomeni kršitev načela dobrega upravljanja. Poleg tega ministrstvo ne evidentira vseh telefonskih pogovorov klicateljev, zato tudi ne more ugotoviti, ali je nekdo urgiral ali ne.

Izpostaviti je treba še, da je ministrstvo pobudnici poslalo napačen izračun, na kar jih je opozorila, popravljen izračun pa je prejela šele po Varuhovem vnovičnem posredovanju. **3.0-52/2016**

Varuh je obravnaval več primerov, v katerih je center za socialno delo stranki pozabil vročiti odločbo, ki jo je izdal v zadevi uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ali s katero je ministrstvo odločilo o pritožbi.



#### Primer

##### **Vročanje drugostopenjskih odločb**

Na Varuha se je obrnila pobudnica po tem, ko je že deset mesecev čakala na odločitev MDDSZ o svoji pritožbi zoper odločbo o denarni socialni pomoči. Pobudnico smo prosili, naj nam sporoči, kdaj točno je vložila pritožbo. Ko se je s tem v zvezi oglasila na centru za socialno delo, pa je ta ugotovil, da je bila odločba ministrstva že izdana in poslana na center za socialno delo, ki pa ji jo **je pozabil vročiti**.

Varuh je obravnaval več primerov, v katerih je center za socialno delo stranki pozabil vročiti odločbo, ki jo je izdal v zadevi uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ali s katero je ministrstvo odločilo o pritožbi. Glede na veliko število izdanih odločb, ki jih centri za socialno delo vročajo strankam, smo se obrnili na MDDSZ z mnenjem, da bi zmanjšanje števila tovrstnih napak lahko dosegli, če bi se odprema odločb označila tudi v informacijskem sistemu ISCS2 oziroma bi informacijski sistem sam opozoril, če je bila odločba izdana, ne pa tudi odpremljena ali vročena stranki.

MDDSZ je naš predlog proučilo in ugotovilo, da sistemski nadzor vročanja odločb trenutno ni mogoč, ker imajo centri za socialno delo različne dokumentacijske



70. Varuh predlaga, naj se hkrati z reorganizacijo centrov za socialno delo poenoti tudi njihov informacijski sistem, tako da bo sistem sam opozoril, ali je bila odločba izdana, ne pa tudi odpremljena ali vročena stranki.

sisteme, ki jih ni mogoče povezati z ISCS2. V prihodnje pa se pričakuje poenotenje sistemov in takrat bo mogoče povezati tudi podatke med sistemi.

## 2.13.2 Socialni prejemki in pomoči

### Še vedno ni sprememb glede upravičencev do pogrebne

V letnem poročilu za leto 2014 smo bili kritični do Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) v delu, ki določa upravičence do pravice do izredne denarne socialne pomoči kot pomoči pri kritju stroškov pogreba (pogrebne). ZSVarPre je zelo zožal krog upravičencev do pogrebne, saj pravice nimajo več niti nekateri svojci, ki v praksi (pričakovano) poskrbijo za pogreb in plačajo stroške zanj (npr. bratje, sestre, tete, strici, nečaki, vnuki idr.), kaj šele, da bi bila do nje upravičena oseba, ki ni v sorodu z umrlim, a je poskrbela za pogreb. Varuh je zato menil, da je veljavna ureditev krivična in neživiljenjska. Ob tem smo opozorili tudi, da bi povračilo stroškov pogreba le sorodnikom umrlega pomenilo nedopustno diskriminacijo vseh, ki poskrbijo za pogreb, a s pokojnim niso v sorodu. **Sorodstvo ne sme biti izločilni razlog pri uveljavljanju pomoči, ki jo država nudi ob posameznikovi smrti.** MDDSZ se je takrat strinjalo, da je krog upravičencev do pogrebne določen preozko in da bi se moral glede na sorodstveno razmerje razširiti tudi na nečake, brate in sestre ter vnuke (ne pa tudi na osebe, ki s pokojno osebo niso bile v sorodstvenem razmerju), ter obljubilo, da bo na podlagi analize in ocene finančnih posledic problematiko upoštevalo pri pripravi sprememb socialne zakonodaje, ki so bile načrtovane do konca leta 2016.

Socialna zakonodaja je bila po tistem spremenjena v letih 2015 in 2016, vendar obravnavanega problema ni rešila. MDDSZ je leta 2017 obljubilo, da bodo predlog razširitve kroga upravičencev do pogrebne vsebovale spremembe in dopolnitve zakona, ki jih načrtuje predvidoma konec leta 2017 (z začetkom uporabe v letu 2018).

#### Primer

##### Fikcija dohodkov pri delu s krajšim delovnim časom

Pobudnik je navedel, da je zaposlen na svoji kmetiji. Pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev se mu šteje zakonska fikcija, po kateri je njegov prihodek določen v višini 75 odstotkov bruto minimalne plače (14. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev), čeprav so njegovi dejanski prihodki (ki ne dosegajo navedenega zneska fikcije) centru za socialno delo znani. Pobudnik je opozoril še, da mu je bila fikcija v enaki višini upoštevana tudi v obdobju, ko je bil na kmetiji zaposlen le za polovični delovni čas.

Pobudniku, ki se je zoper odločitev tudi pritožil, smo pojasnili, da bo o pritožbi odločilo pristojno ministrstvo, vseeno pa smo MDDSZ zaprosili za njihovo stališče glede uporabe navedene fikcije, kadar posameznik dejavnost opravlja v obsegu, krajšem od polnega delovnega časa. Pridobljeno stališče ministrstva je enako našemu stališču: **če posameznik svoje delo opravlja v obsegu, krajšem od polnega delovnega časa, potem se pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev upošteva le sorazmerni del zneska fikcije.**

Pobudnik ni uporabil pravnega sredstva zoper odločitev o priznanju pravic iz javnih sredstev v času, ko je bil zaposlen le za polovični delovni čas. Zamudil je tudi roke za vložitev izrednih pravnih sredstev, s katerimi bi bilo mogoče pretekle nepravilnosti odpraviti, zato smo lahko ugotovili le, da se je v postopku odločanja, ko ni bilo upoštevano, da pobudnik dejavnost opravlja le s polovičnim delovnim časom, posegalo v pravico do socialne varnosti, ki jo varuje 50. člen Ustave RS. Nismo pa mu mogli pomagati pri tem, da bi bila posledica tega posega v pravice odpravljena. **3.5-38/2017**

## 2.13.3 Socialne storitve

### Primer

#### Kdo je lahko družinski pomočnik?

V pobudi je bil naveden neenak položaj oseb, ki opravljajo dejavnost kot samostojni podjetniki, in zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi pri pridobitvi statusa družinskega pomočnika. Pobudnica ima otroka s posebnimi potrebami in je samostojna podjetnica. Priznana ji je bila pravica do statusa družinskega pomočnika v polovičnem obsegu. Pozneje je bila odločba razveljavljena zaradi ugotovljene neskladnosti z določbo 18.b člena Zakona o socialnem varstvu, po kateri lahko družinski pomočnik postane, kdor v celoti zapusti trg dela (s. p. preneha opravljati dejavnost). Zakon določa izjemo, da lahko zaposleni status uveljavljajo tudi, če le sklenejo pogodbo o zaposlitvi za čas, krajši od polnega delovnega časa. Ta izjema za samostojne podjetnike ne velja.

Razloge za neenako obravnavo zaposlenih in samostojnih podjetnikov pri uveljavljanju statusa družinskega pomočnika smo preverjali pri MDDSZ. Večkrat smo jih prosili za pojasnila in na pozive nismo dobili odzivov ali odgovori niso bili ustrezni. Po več poskusih smo lahko sestavili pojasnilo, da samostojni podjetniki in družbeniki v enoosebnih družbah ne morejo sklepati delovnih razmerij sami s seboj. Kot razlog za različno obravnavo zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi in oseb, ki opravljajo dejavnost, je bilo navedeno še, da je bila izjema za zaposlene uvedena, ker je Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSVDP) leta 2004 omogočal delo s krajšim delovnim časom od polnega. Nazadnje nam je MDDSZ pojasnilo, da je bila izjema (od pravila, da je treba v celoti zapustiti trg dela) za zaposlene določena zato, da lahko posameznik, ki je družinski pomočnik, ostane v stiku s trgom delovne sile pri svojem delodajalcu, če invalidska komisija ugotovi, da to ni v nasprotju s potrebami invalidne osebe glede njene potrebe po pomoči. Če bi prenehala potreba invalidne osebe po družinskem pomočniku, bi se družinski pomočnik, ki je ohranil delno zaposlitev, tako lažje vrnil na trg dela.

Ugotavljamo, da pogodb o zaposlitvi s samim seboj ne morejo sklepati niti zaposleni, in ne samo osebe, ki opravljajo dejavnost. ZSVDP je leta 2004 omogočal skrajšanje delovnega časa tako zaposlenim kot osebam, ki v Sloveniji samostojno opravljajo pridobitno ali poklicno dejavnost kot edini ali glavni poklic, saj je 48. člen ZSVDP veljal za vse zavarovance iz 6. člena ZSVDP. Menimo še, da so lahko posledice umika s trga dela (ali storitev) povsem primerljive za osebe, ki svoje delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, in za osebe, ki svoje delo opravljajo kot samostojni podjetnik. V obeh primerih gre za ohranjanje stikov s stroko in njenim razvojem ter delodajalcem in strankami, saj jih je težje znova vzpostaviti, ko so popolnoma prekinjeni. V odgovorih MDDSZ so pojasnjeni domnevni razlogi, zakaj je zakonska ureditev takšna, kot je pri zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi, kljub večkratnim prošnjam pa nismo pridobili pojasnila, zakaj primerljiva ureditev ni oziroma ne more biti vzpostavljena tudi za osebe, ki opravljajo dejavnost. V razmerju do skrbi za osebe s posebnimi potrebami so namreč po našem mnenju tako zaposleni kot osebe, ki opravljajo dejavnost, v primerljivem položaju.

Glede na to, da nismo bili seznanjeni z utemeljenim razlogom, zakaj je treba ti dve kategoriji oseb pri priznanju statusa družinskega pomočnika obravnavati različno, **menimo, da so osebe, ki opravljajo dejavnost, neupravičeno v neenakem položaju z zaposlenimi po pogodbi o zaposlitvi, kar je v nasprotju s 14. členom Ustave RS, ki terja enakost pred zakonom tudi pri dostopu do pravic invalidov po 52. členu Ustave RS**, saj so invalidne osebe tako neutemeljeno ovirane v tem, koga si lahko izberejo za svojega družinskega pomočnika.

Skladno s 7. členom Zakona o varuhu človekovih pravic smo MDDSZ predlagali ustrezno spremembo prakse in predpisov, da bo tudi osebam, ki opravljajo dejavnost,

MDDSZ smo večkrat prosili za pojasnila o razlogih za neenako obravnavo zaposlenih in samostojnih podjetnikov pri uveljavljanju statusa družinskega pomočnika, vendar se na Varuhove pozive niso odzivali ali pa odgovori niso bili ustrezni.



omogočena pridobitev statusa družinskega pomočnika pod primerljivimi pogoji, kot veljajo za zaposlene po pogodbi o zaposlitvi.

MDDSZ je naš predlog odstopilo Ministrstvu za zdravje, to pa nas je obvestilo, da so naš predlog proučili in ga bodo kar najbolj upoštevali pri pripravi predpisov s področja dolgotrajne oskrbe, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev za osebnega pomočnika (kot naj bi se družinski pomočnik imenoval po novih predpisih). **3.6-5/2017**

## 2.13.4 Institucionalno varstvo

Tudi v letu 2017 smo prejeli nekaj pritožb zaradi domnevno neustrezne oskrbe v domu za starejše občane (da se nepokretnega stanovalca ne poseda dovolj pogosto in da se mu ne zagotavlja bivanje na svežem zraku, da se mu ne pomaga pri hranjenju, da se zaposleni prepočasi odzivajo na klicne zvončke ipd.). Pogosto so bile posledica pritožnikovega mnenja, da v domu ni dovolj kadra glede na obseg neposredne pomoči, ki jo potrebujejo stanovalci in glede na zahtevnost zdravstvene nege. Na problematiko kadrovskih normativov v domovih za starejše smo opozorili že večkrat, vendar napredka, da bi se kadrovske normativi prilagodili sedanjim razmeram v domovih za starejše in povečanim potrebam današnjih stanovalcev, še ni bilo.

Ker v letu 2018 načrtujemo poglobljen pregled problematike starejših, bomo poskušali z obdelavo odgovorov na poseben vprašalnik in z osebnimi obiski vsaj desetih domov za starejše ugotoviti, kako se uresničujejo njihove pravice v institucionalnem varstvu. Posebno pozornost nameravamo posvetiti vprašanju zmogljivosti (po trenutnih podatkih naj bi na posteljo čakalo približno 7.000 starejših), prehrani, zdravstvenemu varstvu (zlasti obvladovanju bolnišničnih okužb) in vprašanju skrbništva.

### Višina »žepnine« upravičencev do institucionalnega varstva

Socialnovarstveni zavod je v imenu svojih stanovalcev MDDSZ podal pobudo, naj se za vse stanovalce uredi prejemanje t. i. žepnine v enaki višini. Meja socialne varnosti ali znesek, ki mora ostati upravičencu po plačilu institucionalnega varstva, je namreč določena v višini 0,1 ugotovljenega dohodka upravičenca, vendar ne manj kot 0,3 osnovnega zneska minimalnega dohodka. Upravičenci do institucionalnega varstva, ki so prejemniki denarne socialne pomoči, so upravičeni do pravice do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev po zakonu, ki ureja zdravstveno zavarovanje, drugi upravičenci, tudi tisti z najnižjo mejo socialne varnosti, pa si morajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje plačevati sami iz svoje »žepnine«. Po mnenju stanovalcev zavoda gre za neenako obravnavo, zato so podali pobudo, naj se višina »žepnine« uredi za vse stanovalce v enakem znesku, ne glede na njihov status.

Ministrstvo je na pobudo odgovorilo šele, ko ga je k temu pozval Varuh. Sporočilo je, da proučuje možnost ureditve navedene problematike s spremembo področne zakonodaje. Varuh predlaga in pričakuje, da se bo čim prej vzpostavila pravičnejša ureditev tega vprašanja.

### Sprejemi oseb z bolnišničnimi okužbami v domove za starejše

Ob zasedenosti domov za starejše so dodatna težava sprejemi oseb, ki so kolonizirane z večkratno odpornimi bakterijami (gre za bolnišnične okužbe) in prihajajo neposredno iz bolnišnic.



Bolnišnice smo povprašali, ali se srečujejo s težavami pri premestitvi svojih pacientov v domove za starejše in kako jih rešujejo. Odgovorilo nam je 14 od 17 bolnišnic. Njihovi odgovori se razlikujejo, kar kaže, da so razmere na terenu različne, različna je tudi uspešnost bolnišnic pri obvladovanju te problematike.

Čas, ki je potreben, da se po končanem zdravljenju v bolnišnici pacient premesti v institucionalno varstvo, je različen, od nekaj dni pa vse do pol leta ali več. Pacienti običajno čakajo na oddelkih za neakutno obravnavo, ponekod pa zasedajo postelje, namenjene akutni obravnavi. Težava pri takih sprejemih v institucionalno varstvo je potreba po namestitvi v enoposteljno sobo, saj so take sobe najbolj zasedene in tudi najdražje. Pri namestitvi koloniziranih pacientov v večposteljne sobe pa je ovira, da morajo imeti vsi stanovalci v sobi isto vrsto okužbe. Ena od bolnišnic je izpostavila, da so se poleg bolnikov z MRSA in ESBL pred nekaj leti začeli pojavljati tudi prvi primeri bolnikov s prisotnostjo proti karbapenemom odpornih bakterij (CRE). Skupnost socialnih zavodov Slovenije pa je opozorila, da je poleg zasedenosti domov za starejše težava, da v teh domovih primanjkuje kadra, ki bi osebam z bolnišničnimi okužbami zagotavljal ustrezno zdravstveno nego.

Kar sedem bolnišnic je izpostavilo, da so težava tudi sprejemi pacientov, mlajših od 65 let, v domove za starejše, saj mnogi poleg tega, da imajo bolnišnično okužbo, potrebujejo zahtevno zdravstveno nego. Glede na navedeno Varuh meni, da bi morala država v prihodnje posvetiti še posebno pozornost prav tem.

Z vidika enakega dostopa do socialnovarstvenih storitev se odpira tudi dilema, vezana na sprejeme v institucionalno varstvo. Podatke o prisotnosti bolnišničnih okužb domovi namreč zahtevajo le pri (neposrednih) sprejemih iz bolnišnic, pri sprejemih iz domačega okolja pa se morebitne tovrstne okužbe preverjajo le izjemoma in le v nekaterih domovih.

Varuh je na problematiko kadrovskih normativov v domovih za starejše večkrat opozarjal, vendar napredka, da bi se normativi prilagodili razmeram in povečanim potrebam današnjih stanovalcev, še ni bilo.



### **Financiranje zdravstvene nege v socialnovarstvenih zavodih**

Skupnost socialnih zavodov Slovenije je opozorila na nevzdržne razmere na področju cen zdravstvenih storitev v socialnovarstvenih zavodih. Med starejšimi stanovalci je 75,62 % stanovalcev razvrščenih v razred nega III. Skoraj vse plačilo za opravljene zdravstvene storitve izvajalci porabijo za kritje stroškov dela zdravstveno-negovalnega kadra. Prejeto plačilo za opravljene zdravstvene storitve ne zadostuje več za izpolnitev zakonskih obveznosti do teh delavcev. Cena storitve dneva zdravstvene nege v socialnovarstvenem zavodu se že več let celo znižuje, izgube zavodov pa se zato povečujejo.

Ministrstvo za zdravje je odgovorilo, da je problem financiranja zdravstvenih storitev širši, kot ga navaja Skupnost socialnih zavodov Slovenije. Celoten sistem financiranja je treba temeljito prenoviti, zato so začeli pripravljati spremembe zadevne zakonodaje. Dolgoročno vzdržno financiranje zdravstva naj bi zagotovil novi Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. V sklepkih Vlade RS za splošni dogovor za pogodbeno leto 2017 pa je določeno, da se oblikuje medresorska delovna skupina za pripravo novega obračunskega modela za zdravstveno nego v socialnovarstvenih zavodih, ki naj bi začela delovati jeseni.

### **Zamude pri letnem preverjanju pravice do oprostitve plačila institucionalnega varstva**

Centri za socialno delo na podlagi enajstega odstavka 30.a člena ZUPJS enkrat letno po uradni dolžnosti preverjajo višino pravice oprostitve plačila institucionalnega varstva. Eden od socialnovarstvenih zavodov nas je seznanil, da stanovalci denar porabijo in nato ne morejo poravnati morebitnih poračunov, zaradi česar nastajajo nepotrebni dolgovi in težave z njihovim plačilom. MDDSZ je s tem v zvezi sporočilo, da bo predlagana novela ZUPJS, ki je že v zakonodajnem postopku, uvedla samodejne informativne izračune pravic iz javnih sredstev, centre za socialno delo

razbremenila administrativno-upravnih postopkov in tako imela pozitivni učinek tudi na pravočasno preverjanje in izdajo navedenih odločb.

#### Primer

##### **Izplačilo enkratne občinske denarne socialne pomoči pred dokončnostjo odločbe**

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki ji je grozilo, da ji bodo odklopili električno energijo. Občina ji je odobrila enkratno občinsko socialno pomoč. Ker se je pobudnica zoper odločbo pritožila, odločba ni postala dokončna, zato izplačilo odobrene pomoči ni bilo mogoče.

Varuh je občini poslal mnenje, da bi bilo ustrežnejše, če pritožba zoper odločbo ne bi zadržala njene izvršitve. Če bi bilo pritožbi ugodeno, bi se lahko izplačala še razlika. Z odločbo o priznanju pravice do enkratne denarne socialne pomoči se namreč ne posega v pravice ali pravne koristi drugih, zato po našem mnenju ni tehtnega razloga, da se odločba izvrši šele po njeni dokončnosti. To namreč lahko odvrča upravičence od vlaganja pritožb, saj vložitev pritožbe posledično pomeni poznejše nakazilo sredstev, ki jih socialno ogroženi nedvomno potrebujejo.

Občina je Varuhovo mnenje proučila in sporočila, da bo občinskemu svetu predlagala ustrezno spremembo pravilnika o dodeljevanju občinskih denarnih pomoči. Sporočila je tudi, da je po prejemu pritožbe pobudnico pozvala, naj se čim prej oglasi pri njih, da se najde najhitrejša možna rešitev. Zadevo pobudnice so rešili tako, da pobudnici niso odklopili električne energije. **Odziv občine na Varuhovo mnenje ocenjujemo kot primer dobre prakse. 3.0-39/2017**

#### **Uresničevanje pravic invalidov**

Varuh še ni nacionalna institucija za varstvo človekovih pravic, saj je šele dopolnitev Zakona o varuhu človekovih pravic iz leta 2017 omogočila, da izpolnimo vse zahteve, ki jih za tovrstne organizacije zahtevajo tako imenovana Pariška načela Združenih narodov. Dopolnitev zakona bo Varuhu omogočila, da bo ustanovil tudi Svet za človekove pravice, v katerem bodo sodelovale organizacije civilne družbe, tudi predstavniki invalidov, strokovnjaki za človekove pravice in predstavniki izvršilne veje oblasti. Svet je z zakonom določen kot posvetovalno Varuhovo telo, ki deluje po načelih strokovne avtonomije.

V zakonodajnem postopku smo prejeli v vednost predlog Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS), da se z amandmajem dopolni predlog zakona in se v Svetu zagotovi posebno mesto predstavniku invalidov oziroma strokovnjaku s tega področja, ki bi ga predlagal NSIOS.

Predlagatelja smo obvestili, da bo Varuh sam presodili, predstavnike katerih organizacij ali katere strokovnjake bo imenoval, pri čemer bo seveda upošteval njihovo dejavnost, številčnost, delovanje na ožjem ali širšem področju uresničevanja človekovih pravic, delovanje na ožjem ali širšem območju države ter aktualne razmere in predvideno angažiranje Varuha na področjih, na katerih se bo pokazala potreba po večji Varuhovi aktivnosti (mandat Sveta je namreč vezan na mandat varuha). Predlagateljem smo zagotovili, da bodo glede na navedena merila invalidi prav gotovo imeli možnost predstaviti svoje stališča v Svetu za človekove pravice.

Leta 2017 smo prejeli zaprosilo Odbora Združenih narodov za spremljanje uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov za poročilo o našem mnenju glede uresničevanja invalidskega varstva v državi. Na podlagi prejetih pobud smo pripravili poročilo, ki ga v nadaljevanju povzemamo v nekaterih bistvenih vsebinah, objavljeno pa je tudi na našem spletišču. Problematika invalidov, ki se kaže kot diskriminacija na podlagi osebnih okoliščin, je opisana v poglavju o ustavnih pravicah, nekatera odprta vprašanja pa so obravnavana tudi v drugih delih tega poročila (na primer pri invalidskem zavarovanju).

## Povzetek problematike, izpostavljene na srečanjih z invalidi

Varuh se občasno sreča s predstavniki posameznih društev, v katera se združujejo invalidi, na teh srečanjih pa mu invalidi predstavijo predvsem sistemske probleme, ki jim preprečujejo uveljavitev vseh pravic, zagotovljenih v zakonodaji.

### Gibalno ovirane osebe

Varuh je nekajkrat obravnaval vprašanje dostopnosti zgradb v javnem sektorju in težave gibalno oviranih pri premagovanju ovir na javnih površinah. Zakon o graditvi objektov določa zagotavljanje neoviranega gibanja gibalno oviranih, v okviru obravnave tovrstnih pobud pa smo podprli prizadevanja gibalno oviranih posameznikov in njihovih združenj za dopolnitev obstoječih predpisov z določbami o univerzalni gradnji in prilagoditvah objektov in vseh javnih površin (cest, pločnikov, parkov, dostopov do zgradb) za potrebe gibalno oviranih. Takšnih pobud v zadnjem letu nismo prejeli in tudi na tej podlagi ugotavljamo, da se stanje izboljšuje.

### Slepi in slabovidni

S tega področja smo obravnavali pobude oseb po zagotavljanju pravice do celovite obravnave slepih in slabovidnih, vključno z zdravljenjem in rehabilitacijo slepote in slabovidnosti v skladu z veljavno klasifikacijo Svetovne zdravstvene organizacije. Izvajanje celovite rehabilitacije naj bi leta 2012 podprl tudi Zdravstveni svet pri Ministrstvu za zdravje.

Varuh ugotavlja, da je **sedem let, od kar je določena pravna podlaga za uveljavitev pravice do celovite rehabilitacije slepih in slabovidnih predolga doba**, ne glede na zahtevnost postopkov, ki so morali biti izvedeni, da bo pravico tudi dejansko mogoče uresničiti.

### Gluhi in naglušni

Varuhu so predstavniki njihove organizacije predstavili težave zaradi ovir v komunikaciji, zlasti težave pri razumevanju slišočih sogovornikov, saj slišča večina le redko obvlada znakovni jezik kot naravni jezik gluhih. Zaradi želje po manjši odvisnosti naglušnih od sliščega okolja je **Varuh v svojih prostorih namestil indukcijsko zanko**. Ta elektromagnetni komunikacijski sistem uporabnikom slušnih aparatov omogoča razumevanje izgovorjenega v hrupnih prostorih, saj preprečuje motnje, kot so odmev, šumenje, hreščanje in druge motnje, ki se lahko pojavijo. Naglušnim, ki se s svojimi težavami obrnejo nanj, bo tako v sejni sobi Varuha omogočena kakovostnejša komunikacija, saj se Varuh popolnoma zaveda teže te nevidne invalidnosti, ki nemalo gluhim in naglušnim onemogoča enakopravno sodelovanje. Varuh je ob tem tudi državne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil pozval, naj storijo vse potrebno za dostojnejšo in kar se le da za samostojno in suvereno komunikacijo z gluhihimi in naglušnimi. Država pa naj dosledneje nadzoruje uporabo zakonodaje s področja graditve objektov. Pri novogradnjah in adaptacijah je treba upoštevati vse prilagoditve za potrebe invalidov (tudi vgradnjo indukcijske zanke). Varuh bo takšno komunikacijo naglušnim omogočal tudi s prenosnima indukcijskima zankama na poslovanjih zunaj sedeža, ki jih izvede vsak mesec. Gluhim je v skladu z invalidsko zakonodajo še vedno lahko priznana največ 70-odstotna invalidnost, kar se jim zdi krivično, zato bi jim tudi na tem področju veljalo prisluhniti in prilagoditi predpise.

### Gluhoslepe osebe

Težave, s katerimi se v vsakdanjem življenju srečujejo gluhoslepe osebe, so številne. Te osebe uvrščamo v eno izmed težjih oblik invalidnosti, saj gre pri njih za takšno


Varuh je v svojih prostorih namestil indukcijsko zanko, elektromagnetni komunikacijski sistem, ki uporabnikom slušnih aparatov omogoča razumevanje izgovorjenega v hrupnih prostorih.



okvaro dveh čutil (sluha in vida), da je njihovo vsakdanje življenje močno ovirano in omejeno. Gre za invalidnost, ki ji je v slovenskem prostoru namenjeno premalo pozornosti. Nekatere pravice jim priznava le Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, ki določa, da mora biti gluhoslepim osebam omogočen dostop do državnih organov na način, da jim je gradivo dostopno v njim razumljivi obliki, v brajici, v zvočni obliki, v ustrezni elektronski obliki in v povečanem črnem tisku. Omogočena jim mora biti tudi pravica do tehničnih pripomočkov, da se premostijo komunikacijske ovire za samostojnejše življenje. Gluhoslepe osebe si prizadevajo za opustitev »medicinske« opredelitve gluhoslepote in za sprejetje nordijske definicije gluhoslepote. S tem bi gluhoslepoto priznali kot specifično obliko invalidnosti. Po vzoru drugih evropskih držav bi bilo treba upoštevati funkcionalno merilo gluhoslepote, tako da se določi funkcionalno stanje gluhoslepe osebe. Z upoštevanjem funkcionalnih meril bi bilo treba dopolniti obstoječe predpise. Nujna je dopolnitev seznama telesnih okvar, pri čemer je treba to invalidnost opredeliti kot samostojno specifično invalidnost.

Poleg tega je treba rešiti status gluhoslepih oseb, ki zaradi svojih primanjkljajev in oviranosti ne morejo pridobiti ustrezne delovne dobe, da bi lahko uveljavljali pravice iz invalidskega zavarovanja.

### Osebe z motnjami v duševnem razvoju



Treba je rešiti status gluhoslepih oseb, ki zaradi svojih primanjkljajev in oviranosti ne morejo pridobiti ustrezne delovne dobe, da bi lahko uveljavljali pravice iz invalidskega zavarovanja.

Pobude teh oseb so se po vsebini nanašale na prizadevanja v zvezi s problemom zaposlitve ali zadevne delovne aktivnosti. Predlagajo, da bi imele poleg vključitve v varstveno-delovne centre možnost vključevanja v običajno delovno okolje, v skladu s svojimi zmožnostmi in željami. Osebe z motnjo v duševnem razvoju, ki so uveljavljale pravice po Zakonu o družbenem varstvu telesno in duševno prizadetih oseb (ZDVTDP), se zdaj lahko kljub ugotovljeni »nezmožnosti usposobitve za samostojno življenje in delo« prijavijo kot iskalci zaposlitve pri Zavodu RS za zaposlovanje, če so stare od 15 do 65 let, vendar potem ne morejo več uveljavljati pravic, ki izhajajo iz njihove »nezmožnosti za samostojno življenje in delo«. Taka ureditev po Varuhovem mnenju ni ustrezna niti življenjska. Morala bi biti dana možnost prehajanja med statusi. Poleg tega osebe, ki imajo priznane pravice po ZDVTDP, praviloma ne morejo enakovredno konkurirati na trgu dela. Ker zanje zaposlitev pomeni predvsem socialno vključevanje, ne pa predvsem pridobivanje sredstev za preživetje, bi morale ohraniti tudi pravice, ki izhajajo iz ZDVTDP. Varuh njihove predloge podpira, več o tej problematiki pa je tudi v poglavju o zakonu o duševnem zdravju.

### Nepravilna terminologija v Konvenciji o pravicah invalidov

Že leta 2012 smo bili opozorjeni, da besedilo Konvencije o pravicah invalidov v slovenskem jeziku odstopa od angleške terminologije in od ustaljene terminologije v našem pravnem redu. Pritrdili smo pobudniku, da takšen prevod Konvencije s tem ustvarja nepotrebno zmedo pri razlagi nekaterih določb Konvencije in vzbuja občutek, da bi se država želela izogniti nekaterim nalogam, ki izhajajo iz Konvencije. Z zakonom sta bili ratificirani obe besedili, izvornik in prevod, vprašanje terminologije pa je pomembno zato, ker je treba mednarodne pogodbe v primeru nesporazumov uporabljati v enem od verodostojnih besedil, ki jih določa 50. člen Konvencije.

Angleško besedilo Konvencije v prvem odstavku 12. člena določa: »States parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere **as persons before the law**«, kar je v slovenščino prevedeno kot: »Države pogodbenice ponovno potrjujejo, da se invalidom povsod priznava **pravica biti pravna osebnost**.« Drugi odstavek 12. člena Konvencije opredeljuje **legal capacity**, slovenski prevod pa **pravno sposobnost invalidov**. Enako velja tudi za tretji odstavek 12. člena Konvencije.

Menimo, da prevod ni točen, saj je termin pravne osebnosti v slovenskem pravnem redu omejen na subjekte, ki niso fizične osebe, ampak gospodarske družbe, zavodi, ustanove, skladi itd. Legal capacity bi morali prevesti v poslovno sposobnost, saj je ta pomembna v pravnem prometu, ko posamezniki pridobivajo pravice in dolžnosti.



Pravno sposobnost pridobi posameznik z rojstvom (neko pravno sposobnost ima tudi še nerojen otrok), poslovno sposobnost pa pridobi praviloma pri 18. letih. Poslovna sposobnost se z odločitvijo sodišča lahko tudi omeji ali odvzame, vendar se tudi s tem ukrepom ne posega v pravno sposobnost posameznika.

Zavedamo se, da napačnega prevoda ni mogoče popraviti drugače kot s spremembo zakona o ratifikaciji konvencije. Menimo pa, da sprejetje takšne novele ne bi naletelo na veliko ovir v zakonodajnem postopku, z vidika pravne države pa je nujno.

**71.**  
**Vlada RS naj pripravi predlog sprememb Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in izbirnega protokola h konvenciji o pravicah invalidov, ki bodo upoštevale uveljavljeno slovensko pravno terminologijo.**

## 2.13.5 Pregled aktivnosti

- 23. 1. 2017** Varuhinja in njen namestnik Tone Dolčič sta se na sedežu Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS) srečala s predsednikom Janezom Sušnikom in njegovimi sodelavci, ki so predstavili obsežno delovanje ZDUS. Govorili so o revščini med starejšimi, kar pri svojem delu opaža tudi Varuh. Pozitivno so ocenili projekt Starejši za starejše in se posvetili problematiki nasilja nad starejšimi. Varuhinja je posebej pohvalila impresivno število prostovoljcev, ki sodelujejo v projektih ZDUS.
- 25. 1. 2017** Varuhinja je v Mestnem muzeju Ljubljana nagovorila udeležence dogodka Dan za samozagovornike pogled naprej, ki ga je pripravil Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič iz Drage pri Igu.
- 15. 2. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalci Varuha Ingrid Russi-Zagožen, Lan Vošnjak in Jasna Vunduk so se v Državnem svetu RS udeležili posveta Reorganizacija centrov za socialno delo, ki sta ga organizirala Državni svet RS in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Pogovor je bil namenjen vprašanju prihodnje organizacijske strukture centrov za socialno delo, da se omogoči njihovo enovito, hitro in učinkovito ukrepanje.
- 22. 2. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Maxi klubskem salonu v Ljubljani udeležil posveta o medgeneracijskem sodelovanju in solidarnosti, skupni prihodnosti različnih generacij, ki ga je pripravil Mladinski svet Slovenije.
- 22. 2. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Državnem svetu RS udeležil 67. seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, na kateri so govorili o predlogu družinskega zakonika.
- 6. 3. 2017** Varuhinja je v Državnem svetu RS v Ljubljani nagovorila udeležence posveta Izzivi dolgotrajne oskrbe v starajoči družbi in sodelovala na okrogli mizi, na kateri so govorili o stanju dolgotrajne oskrbe v Sloveniji in Evropski uniji. Posvet je pripravila sekcija Socialne gerontologije na Alma Mater Europea, ECM.
- 7. 3. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil 36. seje Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na katerem so razpravljali o predlogu družinskega zakonika.
- 1. 4. 2017** Varuhinja je v Stolpu Škrlovec v Kranju kot častna pokroviteljica nagovorila udeležence festivala Integra, mednarodnega festivala odrske umetnosti za ranljive skupine.
- 12. 4. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalci Varuha Lan Vošnjak sta se na Ministrstvu za notranje zadeve srečala z delegacijo GRETA, ki se je v Sloveniji mudila zaradi izvedbe drugega kroga presoje izvajanja Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi.
- 21. 4. 2017** Varuhinja se je na Biotehniški šoli v Ljubljani udeležila okrogle mize Izzivi inkluzije otrok s posebnimi potrebami v srednji šoli. Poleg varuhinje so kot govorci sodelovali še dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za šolstvo in šport, Tanja Kek, Biotehniški izobraževalni center Ljubljana, Marija Verbič, Srednja zdravstvena šola Ljubljana, dr. Marija Kavkler, Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani, dr. Darja Kobal Grum, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, dr. Tina Vršnik Perše, Pedagoška fakulteta Univerze v Mariboru, Alen Kofol, Inšpektorat RS za šolstvo in šport, in Jože Zorko, oče srednješolca, upravičenega do dodatne strokovne pomoči.
- 22. 4. 2017** Varuhinja je udeležencem pomladanskega srečanja družin ustanove Anin sklad predstavila Varuhovo delo na področju varovanja pravic, ki zadevajo družine.
- 5. 5. 2017** Varuhinja se je v Cankarjevem domu v Ljubljani udeležila dobrodelne prireditve za osebe s posebnimi potrebami Lahko sem srce, ki so ga organizirali Zveza Sožitje zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, Sonček – zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije in Društvo downov sindrom Slovenija – društvo za kakovostno življenje ljudi z downovim sindromom.



**15. 5. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je s sodelavci v prostorih Varuha na delovnem sestanku srečal z direktorjem socialne inšpekcije Petrom Stefanoskim. Poleg njega so se srečanja udeležile tudi glavna inšpektorica Inšpektorata RS za delo Nataša Trček in socialni inšpektorici Tatjana Arnšek in Sendi Murgel. Številčno ekipo svetovalk in svetovalca Varuha je poleg namestnika vodila direktorica strokovne službe Martina Ocepek. Govorili so o številnih primerih, ki jih v zvezi z delom centrov za socialno delo (CSD) prejema Varuh, in sicer s področja nasilja nad otroki, rejništva in drugo. Varuha so med drugim zanimalo ugotovitve socialne inšpekcije o spremljanju aktivnosti CSD za vrnitev otrok, ki so v rejništvu v matično družino. Govorili so o odločanju centrov v primeru ogroženosti otrok, možnostih ukrepanja centrov v zaščito otrok v družinskih sporih, kadar grozi, da bo otrok odpeljan v tujino, in vlogi nevladnih organizacij v primerih družinskih sporov. Dotaknili so se tudi pravice otrok do imena, ki je pomemben del otrokove identitete, ter izvršb otrok v šolah in vrtcih.

Varuh kot državni preventivni mehanizem opravlja nadzor nad domovi za starejše v delu, kjer so nameščene osebe, ki imajo omejeno možnost gibanja, predvsem dementni. Pri svojih nadzorih ugotavlja, da nekateri domovi, čeprav nimajo varovanih oddelkov, uporabljajo posebne varovalne ukrepe (PVU), čeprav jih Zakon o duševnem zdravju dovoli samo v varovanih oddelkih. Govorili pa so še o nezadovoljstvu pobudnikov z oskrbo v domovih za starejše, tudi z vidika (ne)ustreznosti kadrovskega normativov, in se dotaknili problematike zavračanja sprejemov oseb z bolnišničnimi okužbami v domove za starejše.

**15. 5. 2017** Varuhinja je na Brdu pri Kranju nagovorila udeležence mednarodnega posveta o deinstitucionalizaciji Od besed do življenja v skupnosti, ki so ga pripravili CUDV Draga, SOUS – Skupnost organizacij za usposabljanje oseb s posebnimi potrebami v Sloveniji in EASPED – Evropsko združenje ponudnikov storitev za osebe z invalidnostjo.

**23. 5. 2017** Varuhinja je v Centru starejših Notranje Gorice DEOS sodelovala pri ustvarjanju največje sestavljene risbe na svetu v projektu Skupaj smo večji, katerega cilj je otrokom in mladostnikom dati izkušnjo, da lahko uresničijo svoje cilje in jim pokazati vrednost medgeneracijskega sodelovanja.

**23. 5. 2017** Varuhinja je vodji Centra za usposabljanje, varstvo in delo Dolfke Boštjančič dr. Valeriji Bužan predala sredstva, ki so bila za otroke, mladostnike in odrasle osebe z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju in z dodatnimi motnjami, ki bivajo in delujejo v centru, zbrana na dogodku Rok'n'LOVE v SiTi Teatru v BTC, katerega glavna pokroviteljica je bila varuhinja.

**12. in 13. 6. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalci Varuha so se v Portorožu udeležili izobraževanja o novostih, ki jih prinašata novela Zakona o preprečevanju nasilja v družini in Istanbulska konvencija. Namestnik in strokovna vodja projekta Zagovornik – glas otroka svetovalka Varuha Jasna Vudruk sta predstavila izvajanje in pomen projekta. Izobraževanje, ki je bilo namenjeno sodnikom in strokovnim delavcem sodišč, CSD in policistom, ki se ukvarjajo z nasiljem v družini, je pripravil Center za izobraževanje v pravosodju (CIP).

**16. in 17. 6. 2017** Varuhinja je po videokonferenci nagovorila udeležence izobraževanja, ki ga je psihološki center Epatium v Mariboru pripravil o problematiki oseb s posebnimi potrebami s poudarkom na spektru avtističnih motenj ter motenj pozornosti in hiperaktivnosti.

**28. 6. 2017** Varuhinja se je v Državnem zboru RS udeležila 30. seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino, na kateri so govorili o predlogu Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (ZOPOPP).

**30. 8. 2017** Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v prostorih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti udeležil seje delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, zaradi katerih ogrožajo svoje življenje ali življenje drugih.

**22. 9. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Slovenj Gradcu udeležila 19. Mirovniškega festivala, s katerim so obeležili svetovni dan miru in 10. Festivala drugačnost pod skupnim naslovom Skupaj za mir: spoštovanje, varnost in dostojanstvo za vse! Na stojnicah na Glavnem trgu se je predstavilo 40 nevladnih in humanitarnih organizacij, društev, šol ter organizacij, ki skrbijo za invalidne osebe in osebe s posebnimi potrebami.

**26. 9. 2017** Varuhinja se je tudi tokrat udeležila Festivala za tretje življenjsko obdobje 2017, ki je potekal v Cankarjevem domu, in se je o aktualnih temah s področja starejših skupaj z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak pogovarjala s predstavniki civilne družbe, ki skrbijo za pravice starejših.

**27. 9. 2017** Varuhinja je predavala na 1. mednarodnem kongresu dolgotrajne oskrbe, ki je potekal v hotelu Golf na Bledu. Organiziral ga je Inštitut za dolgotrajno oskrbo.

<b>28. 9. 2017</b>	Varuhinja je v Cankarjevem domu v okviru 17. festivala za 3. življenjsko obdobje sodelovala na okrogli mizi Pravice in soodgovornost življenja v starosti, ki jo je organizirala Socialna zbornica Slovenije.
<b>19. 10. 2017</b>	Varuhinja je gostovala v Domu upokojencev Izola, kjer se je s stanovalci pogovarjala o pravicah starejših.
<b>20. 11. 2017</b>	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalci Varuha so se srečali s predstavniki civilne družbe, ki se ukvarja z nasiljem v družini in širše. Pogovor je potekal o dneh, ko se zaznamujejo dnevi boja proti nasilju. Predstavniki nevladnih organizacij, društev in zavodov, ki skrbijo za žrtve nasilja v vseh segmentih družbe, nekateri pa se aktivno ukvarjajo tudi s storilci nasilja, so ugotavljali, da je toleranca do nasilja v družbi še vedno previsoka. Čeprav je več izobraževanj vseh deležnikov, ki morajo ukrepati, da se zaščitijo žrtve nasilja, predstavniki civilne družbe zaznavajo, da je znanje še vedno pomanjkljivo in da je ukoreninjenost tradicionalnih vzorcev premočna. Ozaveščanje o enakosti spolov je nujno pomakniti v zgodnje obdobje odraščanja in s tem prispevati k opolnomočenju. Pogrešajo specializirana znanja, izzivi pa so tudi na področju dostopnosti pomoči za žrtve nasilja, nastanitvenih zmogljivosti zanje ter brezplačne pravne pomoči in sodnega izvedenstva. Pravice otrok, ki se kot žrtve znajdejo v postopkih, so še vedno prepogosto kršene, postopki predlogi in brez ustrezne občutljivosti do žrtev. Menijo, da je treba nasilje obravnavati multidisciplinarno, vendar pri izvajanju so še vedno težave. Opozorili so še na za nasilje do prosilcev za azil. Opozorili so tudi na prostitucijo kot obliko nasilja nad ženskami, ki so v stiski.
<b>22. 11. 2017</b>	Varuhinja se je na sedežu Socialne zbornice Slovenije udeležila konference za medije ob Mednarodnih dnevih boja proti nasilju nad ženskami, ki jo je pripravila Sekcija za varne hiše, materinske domove in sorodne organizacije v Sloveniji.
<b>22. 11. 2017</b>	Varuhinja je v Knjižnici Velenje sodelovala na okrogli mizi v počastitev Dnevoev proti nasilju nad ženskami, ki ga je organiziral Ženski forum SD.
<b>30. 11. 2017</b>	Varuhinja je v Festivalni dvorani v Ljubljani nagovorila udeležence slovesnosti ob 50. obletnici Skupnosti socialnih zavodov Slovenije. V nagovoru je med drugim opozorila na prenizke standarde in normative v institucionalnem varstvu, ki niso prilagojeni potrebam današnjih stanovalcev, problematiko financiranja zdravstvene nege, čakalne vrste za sprejem v domove, bolnišnične okužbe z večkratno odpornimi bakterijami, prehranske standarde in normative v domovih, višino žepnine stanovalcev in nepravilne razlike med prejemniki denarnih socialnih pomoči in drugimi ter na kakovost oskrbe v domovih in nezadovoljstvo nekaterih pobudnikov s storitvami.
<b>5. 12. 2017</b>	Varovanci Varstveno-delovnega centra Nova Gorica so obiskali Varuha.
<b>5. 12. 2017</b>	Varuhinja se je v Novi Gorici udeležila okrogle mize o nasilju nad ženskami, ki jo je pripravila Fakulteta za uporabne družbene študije Nova Gorica.

---

**12. 12. 2017** Varuhinja se je s svojima namestnikoma dr. Kornelijo Marzel in Tonetom Dolčičem ter sodelavci v prostorih Varuha srečala z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak in državno sekretarko Martino Vuk s sodelavci. V pogovoru so pregledali raven uresničevanja Varuhovih priporočil, ki jih je Državni zbor RS sprejel ob obravnavi Poročila Varuha za leto 2016. Govorili so o nezadostnih jamstvih sprejetih ukrepov, ki naj bi zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad plačevanjem plač in prispevkov. Postopki pri vseh nadzornih institucijah, zlasti na inšpektoratih še ne potekajo v razumnih rokih. Varuh je opozoril na nerazumno odlašanje pri ratifikaciji tretjega Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah. Pozornost so namenili več let trajajočim nedopustnim zaostankom pri reševanju pritožb, ki jih prejema na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Varuhovim priporočilom in ugotovitvam DPM ter posebnemu poročilu o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.

Podprli so idejo o oblikovanju posebnega in neodvisnega izvedenskega organa, ki bi pripravljala strokovne podlage za odločanje o posameznih pravicah.

Pogovoru so ob varuhinji prisostvovali še namestnik varuhinje Tone Dolčič, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalci Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen, Neva Šturm, Lan Vošnjak, mag. Jure Markič, Jan Irgel in Liana Kalčina.

Ministrico dr. Anjo Kopač Mrak so spremljali državna sekretarka Martina Vuk, svetovalki v kabinetu ministrice Neva Grašič in Polona Križnar, direktor direktorata za družino Andrej Del Fabro, Katja Kobal iz direktorata za delovna razmerja, direktorica direktorata za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja Dragica Bac, v. d. generalnega direktorja Direktorata za trg dela in zaposlovanje mag. Jurij Snoj, namestnica generalne direktorice Direktorata za socialne zadeve Špela Isop, mag. Mateja Ušlakar in Klara Nachtigal iz Direktorata za socialne zadeve, vršilka dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela mag. Katja Rihar Bajuk.

---

**15. 12. 2017** Svetovalec Varuha mag. Jure Markič se je na Ministrstvu za zdravje udeležil predstavitve predloga Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018-2028.

---

**18. 12. 2017** Varuhinja se je v veliki dvorani Predsedniške palače udeležila sprejema za predstavnike humanitarnih organizacij.

---

**21. 12. 2017** Varuhinja je obiskala otroke in mladostnike Mladinskega doma Malči Beličeve.

---

# 2.14

## BREZPOSELNOT

Področje dela	Obravnane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
Brezposelnost	31	24	77,4	19	6	31,6

### 2.14.1 Splošne ugotovitve

Področje brezposelnosti obsega zadeve, ki se navezujejo predvsem na okoliščine tistih, ki nimajo službe ali dela, pri čemer gre lahko za brezposelne, ki so se v tem položaju šele znašli in si življenje v novem, drugačnem statusu šele organizirajo ter zato potrebujejo in pričakujejo pomoč strokovnih služb, in za dolgotrajno brezposelne osebe, ki pri obravnavi opravičeno terjajo večjo senzibiliteto in si tudi v vseh postopkih obetajo spodobno, obzirno, korektno in visoko strokovno ravnanje ter pomoč odgovornih oseb.

Število pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) obravnavanih zadev na tem področju je bilo v letu 2017 približno takšno kot v preteklem desetletnem obdobju, približno enaka je tudi stopnja njihove utemeljenosti.

**Nikakor pa ni mogoče pritrditi morebitnemu sklepanju, da se je zaradi razmeroma majhnega števila obravnavanih zadev stanje brezposelnosti močno izboljšalo.**

Nasprotno, način evidentiranja proučevanih primerov, vprašanja, dileme in stiske, ki jih posamezniki Varuhu sporočajo tako pri poslovanju zunaj sedeža kot običajno, kažejo, da so razmere na trgu dela in z njimi povezana brezposelnost zelo pereče, veliko bolj, kot kažejo le statistični podatki Varuha.

**Ključne teme, s katerimi smo se ukvarjali, potrjujejo razsežnost brezposelnosti.**

Posamezniki so najpogosteje želeli pridobiti odgovore na vprašanja, kako poiskati službo, kam se pri tem obrniti, katere pravice in obveznosti ima brezposelna oseba, kateri ukrepi aktivne politike zaposlovanja (APZ) so na voljo, kako poteka prijava v evidenco brezposelnih na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), kakšna je sploh vloga ZRSZ ter druga.

Opozoriti velja še na Varuhovo splošno ugotovitev: Varstvo dela je po 66. členu Ustave Republike Slovenije (Ustava) ustavna kategorija. Gre za zavezujočo normo. Država mora namreč sprejeti takšne vrste ukrepov, ki bodo prepričljivo, nedvoumno in dokazljivo omogočali delo in zaposlovanje ter sledili ustavnim določbam o svobodi dela (49. člen Ustave) in pravici do socialne varnosti (50. člen Ustave).

V nasprotnem primeru gre za kršitev navedenih in še drugih ustavnih pravic (predvsem pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave), poleg tega pa še za kršitve mednarodnih aktov. Posebej omenjamo mnogokrat kršen 1.


Veliko vprašanj in dilem smo rešili v pogovorih s pobudniki že ob Varuhovem poslovanju zunaj sedeža.

V podanih mnenjih, kritikah in predlogih kršiteljem smo največkrat terjali odpravo naslednjih kršitev: načela socialne in pravne države, enakega varstva pravic, načela pravičnosti in dobrega upravljanja.



člen Evropske socialne listine, ki izrecno opredeljuje obveznost države k izvajanju politike polne zaposlenosti in pravice delavcev preživljati se s poklicem, ki so si ga svobodno izbrali. Pri tem gre za obvezna ravnanja in ukrepe države ter za doseganje ustreznih rezultatov, kar v vsaki državi ocenjuje Evropski odbor za socialne zadeve.

**Sodelovanje z odgovornimi organi je bilo ustrezno.** Z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, dr. Anjo Kopač Mrak in strokovnimi sodelavci MDDSZ, smo se srečali na več sestankih ter med drugimi razpravljali o problematiki zaposlovanja in nujnih spremembah zakonodaje. Ugotavljamo, da sodelovanje z MDDSZ ni bilo popolno, v mnogih obravnavanih primerih bi lahko bilo zglednejše. Večkrat smo morali namreč zaradi neodzivnosti in tovrstnega nesodelovanja MDDSZ na njihov naslov pošiljati tudi več urgenc v istih zadevah, kar ocenjujemo za povsem nesprejemljivo ter izraz slabe prakse in neprimerne organizacije dela. Žal ne moremo zapisati česa spodbudnejšega glede obravnave pritožb na MDDSZ, saj so vsi razumni roki odločanja po Zakonu o splošnem upravnem postopku prekoračeni.



Želimo si pravočasno in vsebinsko popolno odgovarjanje MDDSZ, enako tudi glede odločanja v pritožbenih postopkih.


Na sedežu Varuha smo se srečali tudi z vodstvom ZRSZ, kar je razvidno iz pregleda aktivnosti na koncu poglavja. Razpravljali smo o odprtih vprašanih in iskali rešitve zanje. Komunikacija z ZRSZ je večinoma potekala pisno, v dogovorjenih rokih ter skladno s postavljenimi vprašanji in poizvedbami, kar lahko pohvalimo.

**Sprejeta zakonodaja:** Razveseljuje nas, da je MDDSZ pri spreminjanju ZUTD upoštevalo tudi Varuhovo mnenje, da kazen za zamudo roka prijave v evidenco brezposelnih pri ZRSZ, ki bi povzročila izgubo nadomestila za primer brezposelnosti, pomeni pretiran ukrep. Varuh pozitivno vrednoti tudi spremembo ZUTD v letu 2017, ki uvaja postopno sankcioniranje kršitev iz naslova aktivne politike zaposlovanja.

## 2.14.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

**V priporočilu št. 66 (2016)** smo od MDDSZ terjali, naj umakne predlagano spremembo Zakona o urejanju trga dela (ZUTD), da zamuda roka za prijavo v evidenco brezposelnih ne bo povzročila, da omenjene pravice ni mogoče več uveljaviti (razen, kadar rok ne teče). Vlada Republike Slovenije (vlada) je v svojem Odzivnem poročilu na Letno poročilo Varuha za leto 2016 (odzivno poročilo za 2016) zapisala, da je navedeni predlog umaknila iz zakonodajnega postopka. **Priporočilo je bilo uresničeno.**

**V priporočilu št. 67 (2016)** smo MDDSZ predlagali spremembo 63. člena ZUTD, da posameznik ne bi več izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, ker v zakonsko predpisanem roku, v 30 dneh od vročitve odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ni vložil tožbe o njeni nezakonitosti, tega pa ni naredil, ker je za kršitev ali nezakonitost odpovedi o zaposlitvi izvedel šele pozneje. V odzivnem poročilu za 2016 je zapisano, da omenjeni Varuhov predlog ne upravičuje odstopa od splošne ureditve iz 8. alineje drugega odstavka 63. člena ZUTD, v skladu s katero se pravica do denarnega nadomestila v primerih delavcev, za katere v skladu z ZDR-1 velja posebno pravno varstvo pred odpovedjo, pogojuje tudi z njihovim aktivnim ravnanjem. **MDDSZ zato Varuhovo priporočilo zavrača. Varuh temu dodaja:** *na podlagi obravnavanih primerov* že več let opozarjamo *na* omenjeno težavo, ko posameznik zaradi lastne nevednosti izgubi denarno nadomestilo za primer brezposelnosti, in na nujnost njene normativne rešitve. Tako smo o tem pisali tudi v Letnem poročilu Varuha za leto 2012, v katerem smo na strani 258 izrecno izpostavili primer delavca invalida, ki mu je delodajalec odpovedal pogodbo o zaposlitvi, ne da bi predhodno pridobil mnenje komisije za ugotovitev podlage za odpoved delovnega razmerja, kar bi zaradi delavčeve invalidnosti moral storiti. Delavec tega ni vedel, na ZRSZ se je oglasil po izteku 30-dnevnega roka od vročitve odpovedi o zaposlitvi, s tem je zamudil možnost vložitve tožbe zoper takšno domnevno nezakonito odpoved in možnost uveljavljanja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Še vedno **vztrajamo pri izraženem stališču.** Delavec je prikrajšan zaradi izgube zaposlitve in je očitno šibkejša stran pogodbeno vzpostavljene delovnega razmerja. Zato



Varuh meni, da napotitev na delo k delodajalcu z blokiranim transakcijskim računom (TRR) pomeni kršitev načela dobrega upravljanja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.



nikakor ne more nositi bremena nepoznavanja prava in zaradi tega izgubiti pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, kar je pretiran in nepravilčen ukrep. **Priporočilo iz tako že velikokrat zapisanih razlogov v celoti ponavljamo.**

### 2.14.3 Aktivna politika zaposlovanja

Positivno ocenjujemo, da vlada za leti 2017 in 2018 namenja za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja (APZ) 188,93 milijona evrov sredstev. V programe bo skladno z Načrtom za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2017 in 2018 vključenih 54.515 oseb. Ukrepi bodo usmerjeni predvsem k najbolj ranljivim skupinam na trgu dela, torej tistim, ki kljub ugodnejšim gospodarskim razmeram potrebujejo pomoč pri vključitvi na trg dela. S tem se želi zmanjšati število dolgotrajno brezposelnih ter povečati zaposljivost in zaposlenost, pri čemer je poudarek na mladih, starejših in nizko izobraženih. **Vse omenjeno je pohvalno.**

**Da se zagotovita večja javnost in preglednost ter se je mogoče izogniti morebitnim očitkom o tem, da ZRSZ posameznim brezposelnim (in delodajalcem) daje prednost, drugim pa že leta ni ponudil nobenega ukrepa, podajamo naslednji predlog:** Objavijo naj se podatki o tem, kako so posamezni ukrepi APZ razpršeni ali razporejeni med brezposelnimi osebami, o številu ukrepov, v katere je bila največkrat vključena posamezna brezposelna oseba, o številu brezposelnih oseb, ki sploh niso bile vključene v noben ukrep, in drugi podatki, vse ob upoštevanju obdobja brezposelnosti in vključenosti v evidenco ZRSZ.

Že leta namreč prejemamo precej pisanj, v katerih so problematizirane okoliščine v zvezi z vključenostjo v ukrepe APZ. **Tudi zato menimo, da bi bilo treba zelo jasno določiti merila za vključitev v posamezen ukrep in spremljati njegovo uspešnost, čemur za zdaj ne moremo pritrditi.** Na to smo že izrecno opozorili v Letnem poročilu o delu za 2015, ko smo s priporočilom št. 76 od MDDSZ terjali, naj prouči izbor seminarjev in delavnic v okviru APZ, po njihovem končanju izvede evalvacijo ter spremlja povezanost pridobljenih znanj na povečano zaposljivost in zaposlenost. Le objavljeni in jasno predstavljeni podatki bodo krepili zaupanje v delo tako MDDSZ kot ZRSZ, smo takrat zapisali. Zato oba navedena organa pozivamo, naj tudi v prihodnje sledita praksi izvajanja omenjenega priporočila ob njeni nadgradnji.

Da z ukrepi APZ ni vse, kot bi moralo biti, je ugotovilo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ko je v zadevi VS0005102 z dne 4. 10. 2017 revizijski postopek prekinilo do odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije o zahtevi za presojo ustavnosti in zakonitosti 47. člena ZUTD.

Primer:

#### **Kljub obljubam ministrice po starem: Izbris iz evidence brezposelnih oseb za čas starševskega dopusta in otežena vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja – nadaljevanje primera iz leta 2016**

V Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2016 smo na straneh 328–329 pisali o primeru mlade mamice, ki se po končanem starševskem dopustu ni mogla zaposliti v okviru javnih del, saj ni več izpolnjevala pogoja najmanj enoletne neprekinjene prijave v evidenci brezposelnih, čeprav je bila pred koriščenjem starševskega dopusta že dolgotrajno brezposelna. Javna dela so namreč namenjena dolgotrajno brezposelnim osebami, ki so neprekinjeno vsaj eno leto prijavljene v evidenci brezposelnih oseb. Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) starše za čas koriščenja starševskega dopusta izbriše iz evidence brezposelnih oseb, saj ne morejo biti aktivni iskalci zaposlitve. Vendar Zakon o urejanju trga dela (ZUTD) ne predvideva izjeme, da se jim ta čas ne bi štel kot prekinitiv vodenja v evidenci. Zato se po prenehanju starševskega dopusta znova vpišejo v evidenco in morajo biti v njej **znova eno leto** prijavljeni brez prekinitve, da dosežejo zakonski pogoj za vključitev v javna dela.



**72. Varuh predlaga, naj MDDSZ 63. člen ZUTD spremeni tako, da posameznik ne bo izgubil pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ker v 30 dneh od vročitve odpovedi o zaposlitvi ni vložil tožbe o njeni nezakonitosti, če je za kršitve ali nezakonitost odpovedi o zaposlitvi izvedel šele pozneje.**

Tudi po mnenju Vrhovnega sodišča RS Zakon o urejanju trga dela ne vsebuje ne postopkovnih ne materialnopravnih pravil, pogojev in meril, ki bi bili podlaga za odločanje o izboru delodajalcev, ki bodo vključeni v izbor aktivne politike zaposlovanja.



Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) **smo predlagali, da bi moral ZUTD v takšnih primerih predvidevati izjemo na način, da bi se starše za čas koriščenja starševskega dopusta izbrisalo iz evidence brezposelnih oseb, vendar se ta čas ne bi štel kot prekinitev vodenja v evidenci za čas, ki je potreben za vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja. Mladi starši, predvsem mlade mamice, so zelo ranljiva skupina na trgu dela, zato bi bila po našem mnenju tovrstna ureditev primerna in v skladu z načelom pravičnosti.**

Na sestanku varuhinje in sodelavcev z ministrico za delo in sodelavci decembra 2016 je ministrica pojasnila, da je bila sprejeta odločitev, da bodo naše mnenje upoštevali. Prilagodili bodo pravilnik, tako da se staršem čas starševskega dopusta ne bo štel kot prekinitev časa, potrebnega za vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja (APZ). O tem smo tudi poročali v lanskem letnem poročilu.

Marca 2017 (skoraj sedem mesecev po poslani poizvedbi) pa nas je MDDSZ presenetilo s sporočilom, da našega predloga ne sprejema. Glede na obljubo ministrice smo zahtevali dodatna pojasnila. MDDSZ je sporočilo, da je določanje izjem in umestitev teh v zakonodajo s področja trga dela izredno občutljiva tema, saj lahko z določanjem izjem postavijo v neenakopraven položaj drugo skupino ranljivih oseb, določanje izjem pa lahko vodi tudi v nedosledno ukrepanje na trgu dela. Rešitev problematike MDDSZ vidi predvsem v dobrem sodelovanju brezposelne osebe in svetovalca zaposlitve na pristojnem uradu za delo. Skupaj morata opredeliti realne zaposlitvene cilje (zaposlitveni načrt), ki jih je mogoče doseči z intenzivnim napotovanjem na prosta delovna mesta (pozitivni trendi na trgu dela) ali napotitvijo v primeren program APZ (subvencionirana zaposlitev). MDDSZ je navedlo še, da ne bo predlagalo zakonodajnih sprememb, ki ne bodo usklajene s socialnimi partnerji.

MDDSZ nas s svojimi pojasnili ni prepričalo. Vztrajamo, da gre pri zadevi, v kateri se starše za čas starševskega dopusta izbriše iz evidence brezposelnih oseb in jim je ta prekinitev v breme pri izpolnjevanju pogojev, potrebnih za vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, za kršitev načela pravičnosti. **4.2-12/2016**



**73.**  
**MDDSZ naj takoj pripravi spremembe ZUTD, da se staršem čas starševskega dopusta ne bo štel kot prekinitev časa, potrebnega za vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja.**

Primer:

#### **Vračanje denarnega nadomestila**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki nas je seznanila, da je pri Zavodu RS za zaposlovanje (ZRSZ) vložila zahtevek za priznanje pravice do denarnega nadomestila med brezposelnostjo. ZRSZ je nato izdal odločbo, s katero ji je bila pravica priznana, vendar ne skladno z njenimi pričakovanji, zato je zoper odločbo ZRSZ vložila pritožbo pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je z odločbo odpravilo odločbo ZRSZ in zahtevek pobudnice zavrnilo. ZRSZ je nato na pobudnico naslovil Zahtevek za vračilo preveč izplačanih sredstev denarnega nadomestila, s katerim je zahteval vračilo denarnega nadomestila.

Varuh je primer pobudnice izpostavil tudi na sestanku Varuha z vodstvom ZRSZ. Vodstvo ZRSZ je navedlo, da primera ne poznajo, bodo pa proučili zadevo in nam pisno sporočili svoje stališče.

Varuh je ob pregledu odločbe MDDSZ in obrazložitve ugotovil, da ta kot razlog za odpravo odločbe ZRSZ o priznanju pravice do denarnega nadomestila navaja le, da je ZRSZ kršil materialni zakon na podlagi 247. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), in se sklicuje na lastne pristojnosti na podlagi 274. člena ZUP, brez konkretizacije kršitve. Pobudnica je zaradi tega opravila telefonski pogovor z uslužbencem MDDSZ, ki ji je razložil, da je razlog za odpravo odločbe ZRSZ pomanjkanje enega dneva delovne dobe, ki se šteje kot obvezen pogoj za pridobitev pravice do nadomestila **»uslužbenec naj bi dobo računal na roke«**. Tega podatka MDDSZ v obrazložitvi odločbe ni navedlo, obrazložitev ne vsebuje

enega oprijemljivega dejstva, ki bi pobudnici omogočal razumevanje in obrazložitev morebitnega tožbenega zahtevka. **S tem je postal pouk o pravnem sredstvu v odločbi MDDSZ neuporaben, saj je učinkovitost morebitnega pravnega sredstva zoper takšno odločbo zelo vprašljiva, če ne celo nična.**

Ker iz odločbe MDDSZ ne izhaja natančna pravna podlaga, na kateri podlagi je MDDSZ sprejelo odločitev, Varuh meni, da je MDDSZ v primeru pobudnice odločalo na podlagi četrtega odstavka 214. člena ZUP (tudi tega obrazložitev odločbe ne vsebuje). Ta člen določa, da lahko obrazložitev odločbe v preprostih zadevah, v katerih je udeležena samo ena stranka, in v preprostih zadevah, v katerih sta v postopku udeleženi dve stranki ali več, a nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku in se zahtevku ugotovi, vsebuje samo kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno. V takih zadevah se lahko odločba izda tudi na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema. Ob upoštevanju pobudnične navedbe, da je bila tudi po izdani odločbi MDDSZ v informacijskem sistemu ZRSZ še vedno evidentirana njena relevantna delovna doba 6 mesecev in 3 dni, torej doba, ki je omogočila izdajo odločbe ZRSZ, ob tem, da obrazložitev odločbe MDDSZ ne vsebuje vseh potrebnih sestavin, in glede na 214. člen ZUP Varuh meni, da postopek, ki se je končal v škodo pobudnice, ni bil voden pravilno in zakonito. Na podlagi navedenega je Varuh podal predlog za izvedbo nadzora nad izvajanjem ZUP v postopkih odločanja pred ZRSZ in MDDSZ pred Inšpektoratom za javni sektor (IJS). IJS je ugotovil, da je obrazložitev odločbe MDDSZ dejansko nepopolna, da navedeno problematiko že obravnava in je na podlagi ugotovljenih nepravilnosti odredil ministrici sprejetje ustreznih ukrepov za izboljšanje stanja.

IJS meni, da je glede predlagane uvedbe nadzora nad delom ZRSZ smiselno obravnavati vprašanje, ali bi moral organ zahtevek za vračilo preveč izplačanih sredstev izdati v obliki upravnega akta. Sklepno sporoča, da bo zadeva v delu, ki se nanaša na ravnanje ZRSZ, uvrščena v letni načrt dela IJS za prihodnje leto in s tem obravnavana prednostno.

**Varuh meni, da je v nasprotju z načelom pravičnosti, da v obravnavanem primeru pobudnica nosi celotno breme vračila zneska (glede na finančni položaj pobudnice je to izredno neetično) izključno zaradi napake organa, ki je odločal o njeni pravici.**

Pri tem ni zanemarljivo, da javni uslužbenec za napako ne bi odgovarjal. Varuh bo to problematiko odločanja ZRSZ in MDDSZ spremljal še naprej. Pobudo smo šteli za utemeljeno. **4.2-13/2017**

Javni uslužbenec za nepravilno delo ne odgovarja, stranka pa mora nositi posledice. To ni etično in pravično, je prepričan Varuh.



## 2.14.4 Pregled aktivnosti

- 1. 3. 2017** Varuhinja je v Novem mestu aktivno sodelovala na šestem od desetih dogodkov v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v Evropski uniji**. Na interaktivni delavnici je stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju je potekala okrogla miza z varuhinjo in zaposlitvenimi svetovalci mreže Eures.
- 24. 1. 2017** Varuhinja je v Lendavi aktivno sodelovala na petem od desetih dogodkov v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v Evropski uniji**. Na interaktivni delavnici je stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju je potekala okrogla miza z varuhinjo in zaposlitvenimi svetovalci mreže Eures.
- 14. 3. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je na pogovor sprejela Gorana Lukiča in Zorana Zrnica, predstavnika ZSSS. Pogovarjali so se o vprašanih odjavah delavcev iz socialnih zavarovanj za nazaj, izdaji odločb o pravici do denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti, problemu neposrednega izplačila nadomestila plače, predlogu novele KZ-1, agencijskem delu (oddajanje dela v zunanje podizvajanje).

**23. 3. 2017** Varuhinja je v Ljubljani aktivno sodelovala na sedmem dogodku v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v Evropski uniji**. Na interaktivni delavnici je stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju je potekala okrogla miza z varuhinjo in zaposlitvenimi svetovalci mreže Eures.

**13. 4. 2017** Varuhinja je v Mestni knjižnici Kranj aktivno sodelovala na osmem dogodku v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v evropski uniji**. Na interaktivni delavnici je stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju je potekala okrogla miza z varuhinjo in direktorico Ljudske univerze Kranj Matejo Šmid.

**24. 5. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je sodelovala na devetem dogodku v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v Evropski uniji** v Murski Soboti.

Stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama je v uvodu na interaktivni delavnici na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju pa je potekala okrogla miza z namestnico dr. Kornelijo Marzel in predstavnikom Euresa, in sicer o človekovih pravicah, Evropski uniji, zaposlitvah in kariernih poteh. Namestnica je posebej opozorila na kršitve pravic, ki jih na področju delovnopравnih zadev in v zvezi z brezposelnostjo zaznava Varuh. Dobro informirani, ustrezno usposobljeni in izobraženi posamezniki so tisti, ki se zagotovo na trgu dela lažje znajdejo, pridobijo izkušnje doma in v tujini ter se lažje vrnejo domov. Zaradi ustreznih kompetenc tudi lažje varujejo svoje pravice, je poudarila namestnica varuhinje.

**13. 6. 2017** Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je v Kočevju aktivno sodelovala na zadnjem od desetih dogodkov v okviru projekta **Stand up – Tvoja kariera v Evropski uniji**. Na interaktivni delavnici je stand-up komik Boštjan Gorenc - Pižama na duhovit način prikazal pravice evropskih državljanov in zaposlitvene možnosti v EU. V nadaljevanju je potekala okrogla miza, na kateri sta sodelovala namestnica in zaposlitveni svetovalci mreže Eures.

**27. 11. 2017** Varuhinja je s svojimi sodelavci **na pogovor** v prostorih Varuha sprejela **Mavricijo Batič, generalno direktorico Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje s sodelavkami**. Pogovori so potekali ob dejstvu, da število zaposlenih v Sloveniji narašča, znižuje se stopnja brezposelnosti in je zdaj 6,4-odstotna, kar četrtnina delodajalcev išče novo delovno silo in število prostih delovnih mest še raste. Kljub ugodnim gibanjem na trgu delovne sile Varuh ugotavlja nekatere probleme, ki so ali sistemski ali pa gre za neučinkovitost delovanja zavodov za zaposlovanje.

Poleg varuhinje so goste sprejeli še dr. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje, Martina Ocepek, direktorica strokovne službe, ter svetovalci Varuha Petra Komel, Jan Irgel in Liana Kalčina. Zavod Republike Slovenije so zastopale še Greta Betka Garbo Škerbinc, namestnica generalne direktorice, Barbara Vrtačnik, vodja področja zaposlovanja, Damjana Košir, direktorica področja zaposlovanja, in Jožica Rutar Brozina, strokovna delavka na področju pravne službe.

# 2.15

## PRAVICE OTROK

Področje dela	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>11. Pravice otrok</b>	<b>422</b>	<b>341</b>	<b>80,8</b>	<b>321</b>	<b>90</b>	<b>28,0</b>
11.1 Stiki s starši	42	30	71,4	28	3	10,7
11.2 Preživnine, otroški dodatki, upravljanje otrokovega premoženja	27	32	118,5	27	9	33,3
11.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	62	28	45,2	24	8	33,3
11.4 Otroci s posebnimi potrebami	37	25	67,6	24	9	37,5
11.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin	8	0	-	35	0	-
11.6 Nasilje nad otroki v družini	24	11	45,8	10	1	10,0
11.7 Nasilje nad otroki izven družine	10	6	60,0	6	0	-
11.8. Zagovorništvo otrok	95	103	108,4	71	44	62,0
11.9 Ostalo	117	106	90,6	96	16	16,7

Leta 2017 se je število pobud na tem področju v primerjavi z letom 2016 zmanjšalo za skoraj 20 %. Najbolj se je zmanjšalo število pobud v zvezi z nasiljem v družini (za dobrih 54 %) ter v zvezi z rejništvom, skrbništvom in zavodskim varstvom (za skoraj 55 %). Povečalo pa se je število pobud za postavitve zagovornika (za 8,4 %) ter glede preživnin in otroških dodatkov (za 18,5 %).

Začuden smo zlasti nad zmanjšanjem števila prijav nasilja v družini, saj je iz javnih informacij mogoče sklepati, da je nasilja vsako leto več. Morda so posamezniki, ki so žrtve nasilja, dobro obveščeni, katere postopke naj začnejo in pri tem ne potrebujejo še Varuhove pomoči.

Zmanjšanje števila prejetih pobud je po našem mnenju posledica tudi telefonskega svetovanja pobudnikom. V telefonskih pogovorih, ki so tudi uradno evidentirani s povzeto kratko vsebino, strokovni sodelavci pobudnike usmerijo v postopke nadaljnega uveljavljanja pravic ali jih opozorijo na posamezne vsebine, ki morajo biti Varuhu znane, da lahko začne postopek, kot ga predvideva zakon. Pogosto pobudniki ugotovijo, da so se glede na odprte postopke prehitro odločili za obvestilo Varuhu, velikokrat pa potrebujejo le nasvet, kje in kako lahko uveljavijo svoje pravice, ugovore, pritožbe in druga pravna sredstva. Varuh v okviru svojih nalog ne daje pravne pomoči, posameznikom pa vendarle pomaga z osnovnimi informacijami o pristojnih organih, postopkih, rokih uveljavljanja pravic in podobnem. Na področju

Varuh v okviru svojih nalog ne daje pravne pomoči, posameznikom pa vendarle pomaga z osnovnimi informacijami o pristojnih organih, postopkih, rokih uveljavljanja pravic in podobnem.





socialnih zadev in otrokovih pravic vodimo skupno evidenco telefonskih pogovorov in leta 2017 smo jih opravili kar 550.

### 2.15.1 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V letnem poročilu za leto 2016 smo Vladi RS priporočili (priporočilo št. 68), naj brez odlašanja pripravi analizo možnih posledic ratifikacije tretjega izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah in na tej podlagi pripravi predlog zakona o ratifikaciji oziroma potrebne zakonske spremembe, ki bodo omogočile ratifikacijo protokola. Vlada RS nas je seznanila, da poteka medresorsko usklajevanje, v tem okviru pa poskuša pridobiti relevantne podatke tudi iz nekaterih evropskih držav. **V času pisanja tega poročila smo bili seznanjeni, da je Vlada RS predlog zakona o ratifikaciji vložila v zakonodajni postopek.**

Ministrstvu za znanost, šolstvo in šport (MIZŠ) smo priporočili (priporočilo št. 69), naj zagotovi sprotno pripravljane prilagojenih in prirejenih učbenikov za slepe in slabovidne učence v šolah. Ministrstvo je pojasnilo, kako poteka priprava učbenikov, zaradi njihovega velikega števila pa ni mogoče zagotoviti sprotne prilagajanja.

V priporočilu št. 70 pa smo MIZŠ predlagali, naj prouči možnosti, da bi se v šolah pripravljala tudi ustrezna dietna kosila za učence s hudimi alergijami na neko vrsto hrane ali njene sestavine. Ministrstvo je pojasnilo, da imamo v Sloveniji edinstven sistem zagotavljanja prehrane šolarjem in dijakom, njegova morebitna širitev pa bi zahtevala njegovo celovito prenovo.

V priporočilu št. 71 smo MIZŠ priporočili, naj poskrbi za pripravo enotne obvezne vsebine, ki bo kot del vzgojno-izobraževalnega programa otrokom omogočila varno uporabo sodobnih komunikacijskih tehnologij. Ministrstvo je pojasnilo, da je digitalna pismenost že od leta 2009 del učnih načrtov osnovnih in srednjih šol in da zagotavljajo tudi ustrezno usposabljanje učiteljev za poučevanje teh vsebin. Na letošnjem mestnem otroškem parlamentu, na katerem so se zbrali predstavniki učencev osnovnih šol in razpravljali o problematiki, s katero se srečujejo v šoli, so otroci opozorili, da pogrešajo računalniška znanja in znanja s področja komunikacij. Predvidevamo, da bo o teh vprašanjih tekla razprava tudi na nacionalnem otroškem parlamentu, ki bo potekal aprila 2018 v prostorih Državnega zbora RS.

### 2.15.2 Projekt Zagovornik – glas otroka je končan

Projekt Zagovornik – glas otroka je Varuh vodil že od leta 2007 in v letnem poročilu za leto 2015 smo predlagali (priporočilo št. 79), naj se zagovorništvo uredi z dopolnitvijo Zakona o varuhu človekovih pravic. Vlada RS in Državni zbor RS sta soglašala s predlogom in Ministrstvo za pravosodje je v sodelovanju z Varuhom pripravilo novelo zakona, ki je začela veljati v začetku oktobra 2017.

Zakonska ureditev zagovorništva temelji na desetletnih izkušnjah pri izvajanju projekta in na ugotovitvah njegove evalvacije, ki jo je opravil Inštitut za socialno varstvo. Zato so v zakonu povzete vse rešitve, ki so se izoblikovale v dolgoletni praksi vseh udeležencev v projektu. Zakon namen zagovorništva opredeljuje kot strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zakon posebej določa, da zagovornik ni otrokov zakoniti zastopnik.

To povzemamo iz zakona zato, ker moramo v praksi vsak predlog za postavitev zagovornika proučiti z vidika namena zagovorništva in pogosto ugotovimo, da predlagatelji ne razumejo v celoti vloge in nalog zagovornika, zato jih zamenjujejo z vlogo psihologov, psihiatrov in drugih izvedencev, včasih pa tudi z vlogo pooblaščenca v nekaterih pravnih postopkih. Takšne predloge zato zavrnamo z



Namen zagovorništva je, da zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da ta izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

ustrezno utemeljitvijo, kar poteka večinoma v neposrednih stikih s predlagateljem. Za razširitev poznavanja zagovorništva načrtujemo v letu 2018 predstavitev zagovorništva po vsej državi, še posebej strokovni javnosti in sodiščem.

Od začetka izvajanja projekta smo za izvajanje zagovorništva usposobili 141 prostovoljcev, trenutno pa imamo na seznamu 61 zagovornikov, saj smo s seznama izbrisali zagovornike, ki se zaradi različnih razlogov niso udeleževali rednih usposabljanj in supervizij oziroma so izrazili željo, da bi za določen čas prekinili svoje aktivnosti v zagovorništvu.

Zagovornik je bil imenovan že več kot 600 otrokom, v letu 2017 smo prejeli 72 pobud za postavitve zagovornika. Pobudniki so bili večinoma starši (v 29 primerih), centri za socialno delo (28 primerih) in sodišča (v 8 primerih), zanimivo pa je, da so zagovornika trikrat predlagali otroci sami.

Zagovornik ni bil postavljen v vseh primerih, saj so nekateri predlagatelji zaradi napačne predstave o zagovornikovi vlogi pričakovali bolj posebnega strokovnjaka (psihologa, psihiatra), ki bi lahko rešil nekatere vedenjske ali čustvene težave otroka, ne pa nekoga, ki bo ojačal otrokov glas pri uveljavljanju njegovih pravic.

Leta 2017 smo zagovornika v 36 primerih postavili 51 otrokom. V večini primerov je bil zagovornik postavljen s soglasjem obeh staršev (28), v enem primeru s soglasjem otroka, starejšega od 15 let, v štirih primerih s sklepom sodišča in v treh primerih z odločbo CSD. Zagovorniki so v okviru svojih nalog opravili 327 srečanj z otroki.

Leta 2017 je delovalo sedem supervizijskih skupin, v katerih so vsi zagovorniki z nekega območja praviloma enkrat mesečno obravnavali vprašanja, ki so se jim zastavila v zvezi s konkretnim primerom, ki je bil anonimiziran. V vsaki skupini so izvedli 20 ur supervizije. Potekale so tudi območne intervizije, ki so jih vodili območni koordinatorji. Dogovor je, da so intervizije na območjih vsak drugi mesec. Posebna intervizija za koordinatorje je potekala v Varuhovih prostorih. Izvedenih je bilo 12 srečanj.

Leta 2017 je izobraževanje za zagovornike opravilo 18 novih kandidatov za zagovornike. Izobraževanje je obsegalo 55 ur, izpit za zagovornika pa je opravilo devet zagovornic.

Bolj kot zgoraj navedene organizacijske določbe je pomemben 25.c člena Zakona o varuhu človekovih pravic, ki določa, da **ima otrok pravico do zagovornika**, starši pa imajo dolžnost, da otroku omogočijo stike z zagovornikom. Še največ težav pričakujemo v zvezi z uresničitvijo 25.č člena zakona, ki organ, ki odloča o otrokovih pravicah ali koristih, zavezuje, da v svoji odločitvi posebej utemelji, kako je upošteval otrokovo izjavo in deloval v njegovo največjo korist. Takšno delovanje predpisuje že Konvencija o otrokovih pravicah, pomembno pa je, da mora center za socialno delo (CSD), sodišče ali drug oblastni organ posebej utemeljiti, kako je upošteval otrokovo mnenje, pridobljeno v postopku zagovorništva.

Zlasti v sodnih odločbah zelo redko najdemo posebno utemeljitev, kako je sodišče sledilo otrokovi največji koristi, ki jo kot splošno načelo določa Konvencija o otrokovih pravicah. Pri tem ne smemo pozabiti, da se določila ratificiranih mednarodnih pogodb uporabljajo neposredno, zato tudi morebitna zakonska praznina ne more biti razlog, da se ne upošteva mnenje otroka, ki ga je oblikoval v skladu z 12. členom Konvencije. Zato bo toliko bolj pomembno, da se zagotovi tudi ustrezen nadzor nad uresničevanjem zakonske zahteve, da mora organ posebej utemeljiti, kako je upošteval otrokovo mnenje. Menimo, da bi bila zelo učinkovita pot do tega zakonska opredelitev, da umanjkanje takšne utemeljitve v sodni odločbi pomeni absolutno kršitev postopka, na katero mora instančni organ paziti po uradni dolžnosti.

Varuh pogosto prejme pobude za postavitve zagovornika otrokom tudi v primerih, ko so otroci žrtve kaznivih dejanj in se znajdejo v hudi stiski, ko se dejanje že razkrije ter se začnejo postopki in zaslišanja pred raznimi organi, v raznih institucijah. Otroci



**74.**  
**Ministrstvo za pravosodje naj prouči možnosti, da se nespoštovanje otrokovega mnenja (v smislu pomanjkanja utemeljitve, zakaj mu sodišče ni sledilo), pridobljenega v postopku zagovorništva, šteje za kršitev postopka, ki jo mora instančni organ nadzirati po uradni dolžnosti.**



Varuh podpira

čimprejšnjo uresničitev projekta Ministrstva za pravosodje, tj. Hiša za otroke, ki naj bi omogočila pomembne izboljšave na področju zagotavljanja ustrezne pomoči otrokom, žrtvam kaznivih dejanj.

so bodisi prepuščeni staršem ali enemu od njiju, če je drugi osumljenec in od njih/njega ne dobijo prave podpore, bodisi se celo starši obrnejo proti otroku, ki je žrtev, ali pa ta otrok v svoji družbeni mreži sploh nima nikogar, ki bi ga v teh trenutkih zaščitil in poskrbel za njegovo psihofizično stanje.

Otroci, ki so žrtve kaznivih dejanj, so tako v zelo ranljivem obdobju prepuščeni skrbi države in strokovnim delavcem institucij, ki skrbijo za zaščito njihovih pravic in koristi. Prvi so centri za socialno delo, ki dajejo prednost tem primerom in se za žrtve potrudijo, kolikor zmorejo, vedo in znajo. Iz primerov tovrstnih pobud za postavitev zagovornika pa ugotavljamo, da strokovnjaki CSD praviloma naredijo, kar je v njihovi moči, kmalu pa ugotovijo, da bi ti otroci potrebovali več, kot jim lahko v okviru svojih nalog nudijo. Nekoliko lažje je tistim, ki jim uspe v čim krajšem času po razkritju kaznivega dejanja otroku zagotoviti pomoč ustreznega strokovnjaka zunaj CSD. Otroci, žrtve kaznivih dejanj, pogosto ne potrebujejo le enega, temveč ekipo strokovnjakov, tj. pedopsihiatra, psihologa, socialnega delavca ipd. V Sloveniji takšna ekipa strokovnjakov in celosta pomoč otroku nista zagotovljeni. Posebej hudo je v manjših in odročnejših krajih, kjer CSD otroku ne more priskrbeti niti enega strokovnjaka, saj jih ni ali so zasedeni več mesecev vnaprej.

To spravlja v stisko vse strokovnjake na CSD. Pogosto nam pojasnijo, da so se s predlogom za postavitev zagovornika na nas obrnili zato, ker otrok potrebuje pomoč, sami mu je ne zmorejo nuditi v ustreznem obsegu in obliki, drugih ustreznih zunanjih strokovnjakov pa v njihovi okolici ni na voljo.

Nekateri CSD jasno izrazijo svoja pričakovanja in odkrito priznajo svoje stiske, drugi CSD pa še ne razumejo z zakonom določene vsebine zagovorništva. Model zagovorništva otrok, ki je bil oblikovan v desetih letih projekta Zagovornik – glas otroka, ni namenjen tovrstnim otrokom, v smislu dolgotrajnega spremljanja in nudenja psihoterapije. Zagovorniki otrok namreč niso usposobljeni za nudenje psihoterapevtske pomoči in delo s travmatiziranim otrokom, zato CSD vedno svetujemo, naj naredijo vse, da za otroka poiščejo takšno pomoč ali ga vključijo v razne kratkotrajne programe, kot je npr. v klimatskem zdravilišču Rakitna. Preostalo pomoč, ki jo otrok potrebuje, pa mu mora po trenutnih predpisih zagotoviti CSD, čeprav vemo, da to ni vedno preprosto. Otroci, ki nimajo nikogar, bi morali po tem ko razkrijejo, kaj se jim je zgodilo, po našem mnenju dobiti posebnega skrbnika, ki bi lahko v tesnem sodelovanju s CSD zagotovil, da so potrebe, pravice in koristi tega otroka ustrezno zadovoljene.

Čeprav imamo v državi formalno poskrbljeno, da otroci, žrtve kaznivih dejanj, dobijo vsaj pravnoformalno pomoč pooblaščenecv mladoletnih žrtev kaznivih dejanj, ugotavljamo, da tudi ta sistem ne deluje najbolje. Kot smo že večkrat opozorili, se pooblaščenec vključujejo prepozno, pogosto nimajo ne časa, kaj šele ustreznih znanj za delo z mladoletnimi. Po našem mnenju je premalo takih, ki uživajo ugled in zaupanje drugih strokovnih služb, ki se ukvarjajo z otrokom.



**75.**  
**Vlada naj čim prej pripravi predlog zakona, ki bo uredil status, upravljanje in delovanje hiše za otroke ter opredelil načine usklajenega sodelovanja raznih služb in organov pri obravnavi otroka, žrtve kaznivega dejanja.**

Glede na vse navedeno Varuh podpira čimprejšnjo uresničitev projekta Ministrstva za pravosodje, tj. Hiša za otroke, ki naj bi omogočila pomembne izboljšave na področju zagotavljanja ustrezne pomoči otrokom, žrtvam kaznivih dejanj. Že več kot desetletje spremljamo delo pristojnih na Hrvaškem, kjer so na tem področju daleč pred nami in so nam lahko zgled in model za učenje. V času sklepnih popravkov tega poročila smo izvedeli, da se je Ministrstvo za pravosodje dogovorilo s predstavniki Evropske unije in Sveta Evrope, da bodo zagotovili sofinanciranje projekta Hiša za otroke (Barnahus), ki naj bi po vzoru Islandije in skandinavskih držav vsem zlorabljenim otrokom zagotovil hiter in učinkovit postopek razkritja vseh okoliščin zlorabe in terapijo prizadetemu otroku.

V nadaljevanju opisujemo nekaj primerov, s katerimi smo se ukvarjali v okviru zagovorništva otrok.

## Primer

**Postavitev zagovornika otroku v rejništvu**

Na Varuha se je obrnil CSD s predlogom, da se 11-letnemu otroku postavi zagovornik v sklopu projekta Zagovornik – glas otroka. CSD že več let vodi postopek posebnega varstva otroka – spremljanje ukrepa odvzema otroka in namestitve v rejniško družino. CSD je na podlagi vseh zbranih dejstev v postopku ugotovil, da starši zaradi zdravstvenih težav ne zmorejo samostojno prevzemati skrbi in odgovornosti za zdrav osebni razvoj otroka.

CSD je že dalj časa zaznaval težave v medsebojnem sodelovanju med matično in rejniško družino, predvsem v razhajanju mnenj med starši in rejnico glede vprašanj, povezanih s stiki ter varstvom in skrbjo za otroka. Ob spremljanju otroka je ugotovil, da se otrok v rejniški družini počuti dobro, kljub temu pa je večkrat zmeden ob različnih mnenjih staršev in rejnice, kar pri njem, poleg stanja, povezanega z maminimi težavami, stisko še pogloblja. Otrok je v obravnavi tudi v dispanzerju za pedopsihiatrijo, njegovo stisko pa sta prepoznali tudi rejnica in šolska svetovalna služba.

CSD je predlagal, naj se otroku postavi zagovornik, ki mu bo pomagal pri prepoznavanju in premagovanju stiske, prepoznavanju in izražanju želja ter razumevanju nastalih problematičnih razmer. Starši so s postavitvijo zagovornika soglašali, zato je CSD njuni soglasji posredoval Varuhu. CSD se bo v prihodnje odločal o stikih in ponovni spremembi stikov otroka z materjo, zato bi želeli slišati otrokove želje glede stikov z mamo.

Varuh je presodil, da je bila v tem primeru pobuda za postavitev zagovornika utemeljena. Otrok je lahko zagovorniku kot neodvisni osebi zaupal svoje resnične želje in ni bil več obremenjen, da mora ugoditi kateremu izmed njemu pomembnih odraslih. Zagovornik je sledil svoji vlogi in nalogam ter otroka na njemu razumljiv način seznanil z njegovimi možnostmi, varoval njegove koristi, ga razbremenil, omilil njegovo stisko in prenesel njegov glas. **11.9-7/2017**

## Primer

**Postavitev skrbnika za posebni primer v razveznem postopku**

Na Varuha se je obrnilo okrožno sodišče (pravdni oddelek – družinsko sodstvo) s pobudo za postavitev skrbnika za posebni primer s seznama zagovornikov v sklopu projekta Zagovornik – glas otroka, in sicer otroku, čigar starši so v razveznem postopku. Sodišče je pojasnilo, da starši sledijo svojim interesom, zato menijo, da je, glede na to, da se bo v postopku odločalo tudi o zaupanju otroka v varstvo in vzgojo, smiselno, da se zaradi varovanja njegovih koristi otroku postavi zagovornik, tj. poseben skrbnik, ki bo v postopku sledil le interesom otroka. Starši so se strinjali, da se otroku postavi zagovornik. Ker zagovorništvo otrok takrat še ni bilo zakonsko urejeno, bi sodišče zagovornika postavilo na podlagi določb ZZZDR. Sodišče je Varuha pozvalo, naj sporoči ime zagovornika s seznama zagovornikov, ki bi bil pripravljen opravljati to nalogo.

Varuh je sodišče seznanil z imenom zagovornika, ki je sprejel dolžnost, sodišče pa je izdalo sklep na podlagi 212. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih in 409. člena Zakona o pravnem postopku. Sodišče je v sklepu obrazložilo, da sta zakonita zastopnika otroka oba starša, ki si vsak zase v postopku prizadevata, da bi bil otrok zaupan v varstvo in vzgojo njemu, zato sodišče meni, da obstaja nasprotje interesov otroka s starši. Ker gre ob tem za vprašanje, ki bo pomembno vplivalo na življenje otroka tudi v prihodnosti, je sodišče menilo, da je v korist otroka, da se mu v postopku postavi skrbnik za posebni primer, ki bo v postopku sledil le koristim otroka, neodvisno od interesov otrokovih staršev. Sodišče je menilo, da bo skrbnik otroka sodišču lahko pomagal prepoznati otrokovo voljo, želje in potrebe, poleg tega

bo otroku na razumljiv in primeren način posredoval informacije v zvezi s sodnim postopkom, ki se nanašajo nanj in so zanj pomembne.

**Sodišče je presodilo, da so osebe s seznama zagovornikov v okviru projekta Zagovornik – glas otroka ustrezno strokovno usposobljene, da znajo potrebe otroka v postopku pravilno prepoznati in v skladu z navedenim zastopati njegove koristi.**

Pobudo smo ocenili kot utemeljeno in sodišču zagotovili skrbnika za posebni primer s seznama zagovornikov, saj v tem primeru naloge skrbnika niso presegale nalog, ki jih opravljajo zagovorniki, temveč se v vsebinskem smislu skladajo z nalogami zagovornika. **11.9-13/2017**

### **Postavitev zagovornika mladostnikom (starejšim od 15 let)**

Varuh lahko postavi zagovornika otrokom do njihovega 18. leta starosti. V zadnjih letih zaznavamo porast števila pobud za postavitev zagovornika, ki jih predlagajo otroci. Obravnava teh pobud terja takojšen odziv in še aktivnejše sodelovanje pobudnika pri postavitvi zagovornika, kot je to v drugih primerih, hkrati pa se nekatere posebnosti kažejo tudi pri zagovorništvu in v vlogi zagovornika.

Povprečna starost omenjenih pobudnikov je približno 14 let. Ugotavljamo, da so mladostniki danes že kar spretni z uporabo elektronskih medijev in lahko sami dostopajo do zelo raznovrstnih informacij. Mladoletni pobudniki največkrat povedo, da so informacijo o zagovorništvu našli na svetovnem spletu, včasih jih je s tem seznanil prijatelj ali so za to izvedeli na enem od zaupnih telefonov.

Če so mladoletni pobudniki starejši od 15 let, lahko zagovornika dobijo zares hitro, saj soglasja staršev v skladu z zakonom ne potrebujemo, če so mlajši od 15 let, pa se s soglasjem mladoletnika obrnemo na starše, po potrebi tudi na druge institucije in jim pojasnimo, s kakšnim predlogom se je mladostnik obrnil na nas. Ko pojasnimo, da si otrok želi biti slišan, da si želi, da bi se lahko večkrat srečal z osebo, ki bo samo zanj, ki ne bo sodelovala s starši več, kot bo nujno potrebno, in da bo naredila vse, da bodo institucije, kjer se (navadno) odloča o njegovi prihodnosti, prejele njegovo pisno izjavo, se z njo seznanile in jo po možnosti tudi upoštevale, starši ne nasprotujejo. V takšnih primerih staršem vedno povemo tudi, da imajo zelo pogumnega in odločnega otroka, na katerega so lahko ponosni, ne glede na odnos, ki ga imajo s svojim otrokom, in situacijo, v kateri se je družina znašla v tistem trenutku.

Mladoletni pobudniki, ki si želijo svojega zagovornika, vedno vstopajo v zagovorniški proces s precej izoblikovanimi pričakovanji. V vseh primerih, ne glede na starost pobudnika, preverimo njegova pričakovanja že v začetni fazi obravnave pobude. Razjasnitev pričakovanj s starši ali institucijami (od teh so daleč na prvem mestu centri za socialno delo, sledijo jim sodišča) je nujno zaradi opredelitve namena zagovorništva in ciljev v posameznem primeru. Nepoznavanje zagovorništva otrok, kot ga izvaja Varuh, in s tem nerealna pričakovanja so namreč najpogostejši razlog, da se zagovornik ne določi.

Mladostniki, ki so hkrati pobudniki, po predstavitvi zagovorništva, vloge zagovornika, njegovih meja in omejitev zelo hitro spoznajo, ali si še želijo svojega zagovornika. V nekaj primerih so si mladostniki tudi premislili, saj so bili prepričani, da bo zagovornik lahko dosegel nekaj, kar oni tako drugače niso mogli. Tako na primer nismo podprli romske mladoletnice, ki se je zelo zgodaj preselila k polnoletnemu fantu iz druge romske skupnosti, saj njeno ravnanje ni bilo v njeno korist in zagovornik v takem primeru ne more njenega glasu še okrepiti. V drugem primeru je 15-letni fant zagovornika najprej sprejel, pozneje pa si je premislil. Fant je bil vključen v posebni individualizirani program, kjer so mu pomagali štirje usposobljeni strokovnjaki za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami. Poleg svojih težav je bil



fant še preveč vpet v spor med razvezanima staršema in je v zagovorniku najprej videl priložnost, da bo lahko prek njega pomagal očetu. Ko smo mu pojasnili, da je namen zagovorništva pomagati njemu, tj. pri oblikovanju njegovega mnenja, je svoje soglasje preklical, saj takšne pomoči ni potreboval.

Ko ugotovimo pričakovanja mladoletnih pobudnikov do zagovornika, skupaj z njim opredelimo namen in cilje in mu postavimo zagovornika, bodisi z njegovim soglasjem, če je starejši od 15 let, bodisi s soglasjem staršev, če je mlajši od 15 let. Če se zagovorništvo začne pred otrokovim 18. letom starosti in še poteka v času, ko mladostnik postane polnoleten, se zagovorništvo nadaljuje kljub polnoletnosti.

Iz poteka zagovorniških primerov je opaziti veliko motiviranost otroka za sodelovanje, navadno so to besedno spretnejši in bistri mladostniki, ki vedo, kaj hočejo, ali vsaj, česa nočejo. Zagovorniki otrok z Varuhovega seznama so usposobljeni za vodenje razgovora z otrokom v več srečanjih in se najprej posvetijo vzpostavitvi zaupnega odnosa med njim in otrokom, v prvih nekaj srečanjih v pogovoru z njim spoznajo njega, njegovo družinsko in širše družbeno okolje, njegova zanimanja, interese in probleme, ob tem pa še čustva, ki jih ob tem doživljajo. Eno temeljnih vodil dela zagovornika je prilagajanje zagovorništva tempu otroka. Mladostniki, ki svoje mnenje lažje oblikujejo na razumski ravni, imajo na čustveni ravni pogosto več težav kot mlajši otroci, zato ne pomeni nujno, da se primeri zagovorništva prej končajo, če so sami pobudniki. Vloga zagovornika v teh primerih je zato bolj poslušanje, preverjanje razumevanja, postavljanje podvprašanj, s katerimi se otroka spodbudi k razmišljanju še o drugih vidikih problema, poleg tega se ga tudi spodbuja k aktivnemu sodelovanju in obvešča o postopkih/zadevah, v katere je vključen, ter o posledicah njegovih odločitev.

Končne izjave mladostnikov se pogosto ne razlikujejo veliko od tega, kar so želeli povedati že na začetku, so pa bolj premišljene, argumentirane, kar je za sodišče ali druge organe, ki odločajo o otrokovi prihodnosti, izjemno pomembno. Tudi če je izjava mladostnika na koncu predstavljena le staršem, mladostniki pogosto poročajo o izboljšanju odnosa z njimi že med zagovorništvom, ob tem tudi starši največkrat navajajo, da je z njimi doma lažje, da so bolj umirjeni, med njimi je manj sporov.

Za ponazoritev zgornjih ugotovitev lahko navedemo izkušnjo 13-letnega dekleta, ki je zagovornico zelo hitro sprejela in sta vzpostavili trden, zaupen odnos. Na končnem srečanju je povedala, da pred zagovorništvom o razvezi in težkih družinskih razmerah ni govorila niti s prijateljicami, po desetih srečanjih z zagovornico pa se počuti precej močnejšo, bolj pomirjeno in bi zagovornika predlagala vsakemu otroku, čigar starši bi se razvezali.

#### Primer

##### **V postopku odvzema roditeljske pravice otroku ni bil postavljen zagovornik**

Varuh je prejel pobudo CSD, naj s seznama zagovornikov, ki se vodi pri Varuhu, postavi skrbnika za posebni primer otroku, pri čemer bi otroka zaradi njegove starosti (štiri leta) tudi zastopal in se opredelil, kaj je v njegovo največjo korist. Okrožno sodišče je pristojnemu CSD predlagalo, naj štiriletnemu otroku postavi skrbnika za posebni primer, ki ga bo zastopal v postopku odvzema roditeljske pravice očetu. V predlogu je navedlo še, da skrbnik ne sme biti center, zaposleni na centru niti sorodnik otrokove mame. Center se je zaradi zahtev sodišča znašel v težavah, saj ni našel primerne osebe, ki bi prevzela naloge skrbnika za posebni primer in obenem izpolnjevala pogoje, ki jih je določilo sodišče. CSD je Varuha zaprosil, da bi eden od zagovornikov sprejel opisano skrbniško nalogo.

Centru smo pojasnili, da se naloge zagovornika vsebinsko razlikujejo od nalog skrbnika za posebni primer. Zagovornik otroku zagotavlja možnosti aktivnega sodelovanja pri odločanju o njegovi usodi, ga seznanja z vsemi informacijami, njegovimi možnostmi in izbirami ter prepozna in skrbi za upoštevanje otrokovega mnenja, v postopkih in razmerah, ki ga zadevajo. Zagovornik otroka ni njegov zakoniti zastopnik v določenih

pravnih postopkih, ampak otroka opolnomoči in mu nudi strokovno pomoč pri tem, da sam izrazi svoje želje in mišljenje ter ojača njegov glas.

V obravnavanem primeru je bil otrok še premlad, da bi znal jasno izraziti svoje želje in bi lahko aktivno sodeloval pri odločanju o svoji usodi, kar je namen postavitve zagovornika. Menili smo, da bi v tem postopku, v katerem se odloča o pomembnih vprašanjih, ki zadevajo otroka in njegove koristi, potreboval predvsem zastopanje. Postavitev zagovornika bi otroku te starosti pomenila preveliko odgovornost, težava pa bi lahko bila tudi njegova sposobnost razumevanja namena končne izjave, ki jo lahko otrok zapiše in je predložena vsem, ki odločajo o njegovi prihodnosti. Doslej smo pri Varuhu otrokom, mlajšim od 6 let, zagovornika postavili le izjemoma, po predhodni presoji našega koordinatorja o otrokovi stopnji zrelosti, njegovem razumevanju namena zagovorništva in sposobnosti, da razume pomen svojih odločitev. Prošnji CSD za postavitev skrbnika za posebni primer oziroma zastopnika nismo mogli ugoditi.

### Zagovornika otroka sodišče iz razumljivih razlogov ni določilo

Varuh pogosto prejme pobudo za postavitev zagovornika otroku, ko v sodnem postopku kaže, da otrokova želja ne bo upoštevana. Ker izražena otrokova želja ni vedno res njegova ali ni tudi njegova največja korist, je za presojo, ali je postavitev zagovornika smiselna, potrebnih veliko informacij. Predstavljamo primer, v katerem sodišče zaradi mnenja izvedenca in bližajoče se obravnave zagovornika ni določilo.

Varuh je prejel pobudo nevladne organizacije za postavitev zagovornika 11-letni deklici, ki že dlje časa ni imela stikov z očetom, v preteklosti pa so ti potekali pod nadzorom CSD, vendar so bili zaradi izražene stiske otroka prekinjeni. Mama deklice je bila uporabnica nevladne organizacije za pomoč žrtvam nasilja, pomoč so nudili tudi otroku in so menili, da bi deklica potrebovala pomoč zagovornika, ki bi jo obveščal in razbremenil, ob tem pa okrepil njen glas, saj je na sodišču potekal nov postopek za določitev stikov deklice z očetom.

V nadaljevanju obravnave pobude smo komunicirali neposredno z mamo. Ta je zelo podrobno opisala nasilje očeta nad njo in hčerko, ko so pred leti še živeli skupaj, za to nasilje je bil oče tudi pravnomočno obsojen. Še vedno je izražala strah pred njim, še posebno pa strah hčerke, čeprav ta očeta ni videla že več kot leto dni. V sodnem postopku je bil imenovan izvedenec, ki je v času obravnave pobude že deveti mesec pripravljal svoje mnenje, saj se oče na njegova vabila ni odzival. Sodišče je od izvedenca zahtevalo, da še enkrat povabi očeta in deklico. Izvedenec je deklico soočil z očetom, kar jo je spravilo v veliko stisko.

Mami smo pojasnili, da smo pobudo prejeli dokaj pozno, saj bo postopek na sodišču lahko kmalu končan in glasu otroka ne bomo mogli pravočasno posredovati sodišču, lahko pa otrok zagovornika dobi tudi, če ni postopka, kadar se strinjata oba starša. Po dogovoru z mamo smo očetu poslali dopis, da pridobimo njegovo soglasje za postavitev zagovornika. Dopis se je vrnil, saj mama ni imela več očetovega pravega naslova niti drugih kontaktnih podatkov.

S predlogom za postavitev zagovornika smo se obrnili na sodišče. To nam je odgovorilo takoj naslednji dan in pojasnilo, da tudi oni z očetom komunicirajo samo prek njegove odvetnice in da zagovornika za zdaj ne bodo postavili, saj je čez dobra dva tedna že razpisana naslednja obravnava, na kateri bo mnenje in dopolnitev tega predstavil izvedenec. Dopolnitev njegovega mnenja so nam poslali v vednost.

Iz mnenja izvedenca smo razbrali, da oče nima večjih starševskih kapacitet in s hčerko nimata pristnega odnosa, hkrati je izvedenec menil, da gre pri mami in hčerki za patološko simbiozo, za nezrel odnos, v katerem hčerka nima več svojega mnenja o očetu, temveč je prevzela mamino. Izvedenec je odgovornost za nastale razmere prepoznal v mami, ki ni zmogla razmejiti svojega odnosa do nekdanjega partnerja

od starševske funkcije. Iz mnenja izhaja še, da so odgovornost mame prepoznavali tudi strokovni delavci CSD ob stikih pod nadzorom. Stike med očetom in hčerko je izvedenec ocenil kot koristne, vendar jih glede na odklanjanje in deključino doživljanje očeta ni predlagal.

Po omenjeni obravnavi nas je mama obvestila, da je bila sklenjena poravnava in določeni neosebni stiki hčerke z očetom – v obliki daril, po telefonu in (elektronski) pošti, pri čemer so bili opredeljeni vsi kontakti mame, očeta in hčerke, ura dneva, ko oče lahko pokliče, in prostovoljna odločitev deklice, da sama vzpostavi stik z očetom. Hkrati je bila določena tudi obveznost mame, da najmanj na dva tedna ne glede na stike med očetom in hčerko očetu ustno ali pisno sporoča vse novosti v zvezi s hčerko.

Mama je izražala zadovoljstvo nad poravnavo, enako tudi hčerka, zato postavitve zagovornika ni bila več smiselna in smo obravnavo pobude končali.

Pobudo smo ocenili kot utemeljeno, saj je bila stiska deklice pristna, prav tako želja, da tudi sama sodišču pove svoje mnenje o stikih. Razumljivo je tudi, da se sodišče glede na mnenje izvedenca in bližajočo se obravnavo za postavitve zagovornika ni odločilo. Opisani primer znova odpira problem ugotavljanja, kaj je resnična otrokova korist, ki se med strokovnjaki pogosto razlikuje, in problem (ne)smiselnosti postavljanja zagovornika v primerih, ko otrok nima več svojega mnenja.

#### Primer

##### **Zagovornik ne opravlja nalog zakonitega zastopnika**

Varuh je prejel prošnjo vzgojnega zavoda za urgentno dodelitev zagovornika mladostnici, ki je bila z odločbo CSD nameščena v vzgojni zavod. Mladostnica je bila žrtev nasilja dveh zaposlenih v vzgojnem zavodu, kar je izpovedala vzgojiteljici, nasilju pa so bili priča tudi nekateri zaposleni. Po seznanitvi z dogodkom in pogovoru s pričami je vzgojni zavod na policijsko postajo podal izjavo o nasilju, oba zaposlena pa sta dobila izredno odpoved delovnega razmerja. Zaradi pritožbe ovadenih zaposlenih se je svet zavoda kot drugostopenjski organ odločil znova proučiti vse dokaze.

Vzgojni zavod je menil, da bi morala mladostnica, ki je kot žrtev nasilja dveh zaposlenih v vzgojnem zavodu utrpela psihične posledice, imeti na seji sveta zavoda svojega zagovornika. Deklica zaradi težav v duševnem zdravju ne bi bila prisotna na seji sveta zavoda, zato so v vzgojnem zavodu menili, da bi lahko zagovornik v njenem imenu zaščitil njene pravice.

Pobudnika smo seznanili, da zagovornik otroka ni njegov zakoniti zastopnik v postopkih. Zastavilo pa se nam je vprašanje, kakšno zastopanje naj bi otrok sploh potreboval kot žrtev nasilja pri obravnavi na svetu zavoda. Varuh meni, da zmorejo strokovni delavci zavoda sami zaščititi mladostnico pred morebitnimi napadi povzročiteljev nasilja in njihovih zastopnikov, še zlasti, ker so navedli, da je nasilje videlo več drugih prič.

#### Primer

##### **Postavitev zagovornika ni potrebna, če so želje otrok in mladostnikov upoštevane ter v skladu z njihovimi koristmi**

Na Varuha se je obrnila 17-letna mladostnica, s prošnjo, da se ji postavi zagovornik. Mladostnica se je zatekla v krizni center za mlade in povedala, da jo je spolno zlorabil družinski član. Predvidena je bila njena premestitev iz kriznega centra v mladinski dom v drugem kraju, vendar tja ni želela. Mladostnica je Varuha seznanila, da je na policiji že podana kazenska ovadba zoper storilca. V podporo so ji bili le strokovni delavci iz kriznega centra in njen prijatelj, zato si je želela imeti svojega zagovornika, ki bi v postopkih pomagal uveljaviti njene želje.

Mladostnici smo pojasnili namen zagovorništva otrok in jo seznanili s pogoji za postavitev zagovornika, med katere spada tudi podpisano soglasje obeh staršev. Soglasje staršev pa ni potrebno, če z imenovanjem zagovornika soglašata otrok, ki je že dopolnil 15 let. Varuh je poizvedoval v kriznem centru, kjer so potrdili, da je bila mladostnica že naslednji dan, ko je Varuh prejel njeno pobudo, premeščena v mladinski dom, kjer pa se dobro počuti, ji je všeč in nima več želje, da bi jo namestili kam drugam. Njena želja, da bi nadaljevala šolanje v domačem kraju, se ni spremenila.

Pred odločitvijo o morebitni postavitvi zagovornika je Varuh opravil poizvedbo tudi na CSD in jih zaprosil, da ga obvestijo, kako so do sedaj skrbeli za zaščito pravic in koristi mladostnice ter upoštevali njeno mnenje in želje glede šolanja.

CSD je Varuha seznanil, da so skupaj s kriznim centrom za mlade, v katerem je bila mladostnica nameščena pred odhodom v mladinski dom, ravnatelju mladinskega doma naslovili predlog, naj upoštevajo želje mladostnice glede nadaljevanja šolanja v domačem kraju in željo, da ostane v njihovi enoti mladinskega doma. Strokovni tim mladinskega doma je sprejel sklep, da mladostnici ne morejo zagotoviti šolanja v domačem kraju, saj je ta od mladinskega doma preveč oddaljen. Mladostnici so ponudili možnost premestitve v stanovanjsko skupino, ki je bližje šoli, ki jo mladostnica želi obiskovati. Mladostnica je premestitev sprejela, se dobro vključila v stanovanjsko skupino in je z razpletom zadovoljna.

Mladostnici smo v končnem odgovoru pojasnili, da je zagovornik oseba, ki otroka opolnomoči in mu nudi strokovno pomoč pri tem, da sam izrazi svoje mnenje in želje, ker pa je svoje želje že sama zmogla jasno izraziti, smo menili, da torej postavitev zagovornika ni potrebna. Svetovali smo ji, naj še naprej sodeluje s CSD in upošteva njihove nasvete pri urejanju zadev, ki so povezane z njeno prihodnostjo.

Ugotavljamo, da postavitev zagovornika, kadar je otrok ali mladostnik dovolj okrepljen, da jasno izrazi svoje želje in mnenje, ni potrebna. Menimo, da je treba upoštevati voljo otroka, če jo je ta glede na stopnjo svoje zrelosti sposoben svobodno izraziti in tudi razumeti pomen svoje odločitve. Strokovni delavci lahko ocenijo sposobnost otroka in mladostnika, da izrazi svoje mnenje in želje, ob tem pa morajo predvsem proučiti, ali je ta želja skladna z otrokovo koristjo. Institucije, ki so v tem primeru odločale o prihodnosti mladostnice, so upoštevale njene želje po svojih zmožnostih in našle rešitev, s katero je zadovoljna tudi mladostnica.

### **Zagovornika fantu v postopku določitve stikov z očetom nismo določili**

Prejeli smo pobudo mame, ki je trdila, da njen 12-letni sin potrebuje zagovornika, saj je zaradi stikov z očetom v stiski.

Po pogovoru z mamo in pristojnim CSD smo ugotovili, da so starši razvezani že od sinovega tretjega leta starosti in da so stiki z očetom dobro potekali le prvih nekaj let, pozneje jih je sin začel čedalje bolj odklanjati. Pri njegovih desetih letih na stike ni več želel hoditi, imel je psihosomatske težave pred vikendom, ko naj bi bil z očetom, ipd. Pred dobrim letom od podaje pobude je sin mami zaupal, da na stikih z očetom spremlja hude konflikte med očetom in novo partnerko in očetovo nasilje nad njo, zato je mama podala prijavo zoper očeta in postopki so stekli. V času obravnave pobude za zagovornika postopek še ni bil končan.

Stiki fanta z očetom so bili sprva prekinjeni, pozneje pa določeni pod nadzorom, dvakrat mesečno, v skupnem obsegu treh ur. Po informacijah CSD so stiki pod nadzorom potekali že več mesecev in fant se je na njih dolgočasil. Fant je izražal ambivalentna čustva do očeta, oče se je na stikih trudil, vendar pristnega odnosa med njima ni bilo.

V postopku ugotavljanja nasilja očeta je bil fant dvakrat zaslišan, v postopku določitve stikov z očetom pa se je z njim pogovoril sodnik. V zadnjem letu je bil fant tako že trikrat zališan, vključen je bil v obravnavo pri klinični psihologinji, kamor pa ni želel več hoditi, ker se pri njej ni dobro počutil. Pomoč psihologinje so mu ponudili tudi na CSD, vendar tudi za to ni bil motiviran. CSD nam je povedal, da mama sinu ni v pomoč pri navezavi stikov z očetom, da sin zavrača vse, kar je očetovo, tudi novo partnerko in njenega otroka. Mama in fant bi si želela, da stikov z očetom ne bi bilo, in sta pri tem računala na pomoč zagovornika. CSD je za vključitev v družinsko terapijo za izboljšanje odnosa s sinom motiviral tudi očeta, ki pa je vsakršno pomoč zavračal, ker je ne potrebuje in zanjo nima časa. V postopku ugotavljanja nasilja je tožilstvo očetu ponudilo tudi vključitev v programe za storilce nasilja, vendar je tudi to zavrnil.

Zagovornika fantu nismo postavili. Čeprav je potekal postopek določitve stikov z očetom, se za postavitev zagovornika nismo odločili, ker je fant svojo željo, da stikov ne bi imel, jasno izražal, izrazil jo je tudi v pogovoru s sodnico in na CSD. Fant je psihosocialno podporo imel v mami, čeprav ta ni bila ustrezna, druge ponujene pomoči pa ni sprejemal, zato se nam je zastavljalo vprašanje, s kakšnimi nameni in zakaj bi sprejel zagovorništvo. Mami in CSD smo pojasnili, da kot bistvo problema razumemo neurejen odnos med očetom in sinom, česar zagovornik ne more urejati. Zagovornik tudi ne more biti tisti, ki bi fanta motiviral za stike z očetom. Če tako oče kot otrok ne želita strokovne pomoči pri urejanju njunega odnosa, tudi zagovornik tega ne more nadomestiti, zato zagovornika v tem primeru nismo določili. Mami smo svetovali, naj sina motivira za vključitev v strokovno svetovanje pri premagovanju stisk, ki izvirajo iz neurejenega odnosa z očetom.

### 2.15.3 Družinska razmerja

Marca 2017 je bil končno sprejet Družinski zakonik, ki bo rešil veliko vprašanj, na katera smo opozarjali v prejšnjih letnih poročilih. Žal se bo večina njegovih določb začela uporabljati šele dve leti po njegovi uveljavitvi (torej aprila 2019), upamo pa, da bodo v tem času izvedene tudi vse priprave na sodiščih in centrih za socialno delo. Zlasti pri zadnjenavedenih še vedno ugotavljamo, da poskušajo nekatera vprašanja urediti mimo sodišč, kar v okviru svojih postopkov (na primer urejanje stikov med starši in otrokom v rejništvu). Zavedamo se, da so sodni postopki praviloma daljši in dražji za vse udeležence, vendar bi si morali centri in sodišča prizadevati za vzpostavitev učinkovitih načinov sodelovanja, zlasti kadar narava odprtega vprašanja zahteva hitro in učinkovito ukrepanje. Hkrati mora center hitro in odločno ukrepati v okviru svojih javnih pooblastil, kadar zazna (ne šele, ko jo ugotovi) ogroženost otroka. Za ponazoritev sledi naslednji primer.

Primer:

#### **Center za socialno delo mora preprečiti ogrožanje otroka, če je s tem seznanjen**

Pobudnik je navedel, da naj bi zaradi ženinenga nasilja (psihično in fizično nasilje, povezano s tem, da je pobudnikova žena želela z otrokom proti pobudnikovi volji oditi na Kitajsko) poskušal zaščititi otroka s tem, da je z otrokom pobegnil k sosedom. Po klicu matere na policijo, da je otrok ugrabljen, ter po posredovanju policije in interventne službe CSD je bil materi po njeni prijavi, da je žrtev moževega nasilja, omogočen odhod na varno mesto v krizni center, kamor je bil z materjo napoten tudi otrok. Sistem, vzpostavljen za varstvo in pomoč žrtvam nasilja, je pobudniku ves čas preprečeval možnost vzpostaviti stik z otrokom, dokler mati ni izvedla vseh potrebnih aktivnosti, da je kljub jasno izraženi nasprotni pobudnikovi volji z otrokom lahko zapustila državo. Mati je strokovnim delavcem CSD vnaprej povedala, da v Sloveniji ne namerava začeti nobenih postopkov odločanja o varstvu pravic in koristi otroka ter da bo ne glede na veljavne predpise in voljo očeta ter ne glede na to, kaj je otrokova največja korist, otroka odpeljala na Kitajsko. Kljub vsem navedenim okoliščinam CSD ni sprejel nobenih ukrepov za zavarovanje otrokovih koristi.



CSD je zavzel stališče, da v konkretnem primeru ni bilo treba ukrepati s posegom v pravice staršev, saj sta oba starša dobila pojasnila o svojih pravicah in dolžnostih. Menili so, da niso bili podani zakonski pogoji za uporabo pooblastil, ki omogočajo večje posege v pravice staršev. Takšno protipravno dejanje matere so resda pričakovali, vendar ne tako hitro. Visoke ogroženosti otroka niso zaznali kljub zavedanju, da je mati želela otroka odpeljati na območje, kjer ne velja Konvencija o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok.

CSD je svoje stališče utemeljil tudi s tem, da je oče soglašal z umikom deklice v krizni center. V postopku tega nismo mogli potrditi, saj je pobudnik zanikal takšno soglasje, iz uradnih dokumentov pa je bilo razvidno le soglasje matere za umik otroka v krizni center. CSD smo opozorili, da bi moralo biti morebitno soglasje izraz prave volje posameznika, na kar je treba dodatno paziti v postopkih, v katerih je posameznik označen kot povzročitelj nasilja (brez dejanskega ugotavljanja dejstev) in pogovori potekajo v prisotnosti CSD kot nosilca javnih pooblastil in policije, kar posamezniku lahko povzroča velik pritisk.

CSD v tovrstnih okoliščinah praviloma ne preverja, ali se je nasilje dejansko zgodilo. Če oseba izjavi, da je žrtev nasilja, jo kot takšno tudi obravnavajo. V konkretnem primeru sta nasilje drugega navajala tako žena kot mož. Brez kakršnega koli vrednotenja dokazov je CSD ženo prepoznal kot žrtev in moža kot izvajalca nasilja. Ženi je bila ponujena možnost umika z otrokom v krizni center, možu pa ta možnost ni bila niti omenjena. Zato smo presodili, da je bil pobudnik zaradi svojega spola obravnavan drugače kot njegova žena, brez navedbe konkretnih razlogov, zakaj je taka različna obravnava potrebna. Menimo, da gre za tipični primer, v katerem se srečamo z različnimi družbenimi stereotipi o nasilništvu moških, ne da bi bila v konkretnem primeru opravljena podrobnejša presoja o vlogi pobudnika in njegove žene v konfliktih. S tem se je posegalo v očetovo in posredno tudi otrokovo pravico do enake obravnave, ki jo varuje 14. člen Ustave RS v povezavi s pravico do varstva očetovstva in otroka iz 53. člena Ustave RS, saj le polno spoštovanje vseh očetovih pravic, ki jih ima v zvezi z določanjem otrokove največje koristi, pomeni, da je dejansko varovana tudi otrokova največja korist. S tem je podana tudi kršitev 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah.

CSD je menil, da je neutemeljeno in pregrobo poseganje v roditeljsko pravico staršev ter v največjo korist otroka, če se domneva, da bo deklica ogrožena že samo zato, ker odhaja na Kitajsko. Pri tem opozarjamo, da ogroženosti nismo zaznali v tem, da otrok odhaja na Kitajsko. To bi lahko menilo sodišče, ko bi presojalo, ali je v otrokovo največjo korist selitev z materjo na Kitajsko ali bivanje z očetom v Sloveniji. Pred začetkom sodnega postopka pa **je bilo treba za otrokovo največjo korist omogočiti, da pristojni organ o tem vprašanju odloči, ne pa, da odločitev o tem samovoljno sprejme eden od staršev. Kadar eden od staršev onemogoča, da drugi od staršev soodloča ali pristojni organ odloča o skrbi za otroka, to pomeni ogrožanje otroka, saj takšna samovolja ni v otrokovo največjo korist.**

V konkretnem primeru je mati sprejela odločitev o tem, da bo otrok živel na Kitajskem. Mati za to ni imela soglasja očeta, niti ni poskušala pridobiti odločitve pristojnega sodišča. Menimo pa, da je dejansko (ne pravno, ker ni bila sprejeta v formalni obliki in za to ni bilo nobene pravne podlage) odločitev, da je za otrokovo korist najbolje, da sledi materi, sprejel CSD s tem, ko je materi omogočil umik otroka stran od očeta, pozneje pa ni ukrenil ničesar, da bi preprečil, kar je očitno grozilo in se dejansko tudi zgodilo. CSD je bil seznanjen z jasno izraženim materinim interesom, da zapusti Slovenijo, pri tem pa ni bil upoštevan otrokov interes, da o tem vprašanju odločita oba starša ali sodišče. Pri tem je bilo nesporno nasprotje interesov med otrokom in materjo, ki je bila izključni izvrševalec starševske skrbi. **Takšno nasprotje interesov bi moral CSD zaznati in se nanj v skladu s svojimi pristojnostmi odzvati.**

CSD je presodil, da bi za otroka, če bi ga odvzeli staršem, da bi ga s tem zaščitili pred umikom iz države, nastala nepopravljiva škoda, ki bi bila večja od škode, ki jo je povzročila mati s tem, da je otroka odpeljala na Kitajsko. Iz dokumentacije ni razvidno, kako je bilo takšno tehtanje dveh pravic utemeljeno, zato menimo, da

je takšno stališče le pavšalno, in se s tem ne moremo strinjati. Opozarjamo, da po našem mnenju iz dokumentacije ne izhaja, da bi bile nujno izčrpane vse druge možnosti milejših ukrepov za varovanje koristi otroka, čeprav bi bil dejansko centru za socialno delo na voljo le ukrep odvzema otroka, bi pričakovali vsebinsko tehtanje koristi in tveganj. Materina odločitev ne pomeni neznatne škode za otroka, ampak je bila to odločitev, ki bo imela na otrokovo nadaljnje življenje pomemben vpliv, ob tem pa ni jasno, kako naj bi otroku nastale nepopravljive posledice le s tem, da je odvzet staršem. Seveda je to izjemno hud poseg v družino, ki pa se lahko izvede tudi za zelo kratek čas in strokovno, s čimer ne smejo za otroka nastati nepopravljive škodljive posledice. Če pri odvzemu otroka nastanejo nepopravljive škodljive posledice, to nujno pomeni nestrokovnost pri delu vpletenih, saj je celoten sistem zaščite otroka vzpostavljen prav zato, da se z odvzemom otroka lahko ščiti pred nepopravljivimi posledicami. Poudarjamo, da je treba jasno ločiti tudi med škodljivostjo dolgotrajnih odvzemov otrok, ki imajo pogosto neurejen status, na kar pogosto opozarjamo in med morebitnim kratkotrajnim posegom, ki je lahko izveden tako, da otroku ne povzroča škodljivih posledic.

**CSD ni opravil ocene tveganja, ki bi mu bil otrok izpostavljen v primeru uporabe najtežjih ukrepov in ki mu je bil izpostavljen zaradi materinih napovedi protipravnega ravnanja, poleg tega ni izvedel tehtanja med obojim, s čimer ni ustrezno zavaroval otrokove koristi.**

119. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih CSD omogoča in od njega terja ukrepanje vedno, ko je zaznana potencialna ogroženost otroka, pri čemer mora biti z ukrepanjem dosežena ugotovitev, da ogroženosti dejansko ni, ali pa morajo biti sprejeti ustrezni ukrepi, da se ogroženost odvrne in se odpravijo morebitne že nastale posledice ogrožanja. V konkretnem primeru CSD odločitev in protipravnih ravnanj ni prepoznal kot ogrožajoče, s čimer je opustil dolžno skrb varovanja koristi otroka, ki jih je ogrožal eden od staršev.

CSD ni bil le seznanjen z materinimi načrti protipravnega odvzema otroka, temveč je z vključitvijo matere in otroka v sistem varstva žrtev nasilja dejansko pripomogel k temu, da je bil očetov vpliv na odločanje o usodi otroka močno okrnjen. Pobudnikova žena je centru za socialno delo dajala ves čas vedeti, da se z otrokovim očetom ne namerava pogovarjati o deključini prihodnosti, saj je vse odločitve sprejela že ona. Dejansko je bilo v sklopu mreže varstva žrtev nasilja očetu preprečeno, da bi z otrokom vzpostavil stik in da bi skrbel za otroka. Očetu formalnopravno z ničimer ni bilo poseženo v njegovo roditeljsko pravico, vendar menimo, da je treba vsak tovrstni primer, v katerem center za socialno delo kot nosilec javnih pooblastil zagotovi umik domnevne žrtve nasilja na varno, pri čemer se umakne tudi otroka, šteti kot takšno, ki dejansko pomeni omejitev pravic drugega od staršev. Drugi starš nima možnosti le po svoji volji vzpostaviti stika z otrokom, saj nima pravice niti do vstopa v prostore, kamor je bil njegov otrok nameščen. V konkretnem primeru je oče proti svoji volji dejansko izgubil stik z otrokom. Mati je sprejela odločitev, da bo skupna hči ostala izključno v njeni bližini, očetu pa je oblastni organ s svojim delom onemogočil, da bi pri takšni odločitvi sodeloval.

V primeru prijave nasilja narava stvari terja, da se v obravnavo vključijo vse pristojne službe, tudi na način, da domnevni žrtvi omogočijo umik v varno okolje. Pri tem dejansko niti ni pomembno, ali se je nasilje zgodilo ali ne, saj gre za zaščito posameznika, ki nasilje navaja. Za ugotavljanje, ali se je nasilje dejansko zgodilo, so pristojni predvsem policija, tožilstvo in sodišče. Kadar se žrtev (čeprav le domnevnega) nasilja odloči za odhod na varno, s tem ne posega v pravice nikogar in je to izključno njena odločitev. Drugače pa je, kadar gre tudi za umik otroka. Pri takem umiku se lahko dejansko posega v pravice drugega starša. Zato bi moral biti CSD v konkretnem primeru še posebej skrben. Moral bi upoštevati položaj očeta, čigar otrok je bil umaknjen v krizni center, in posebnost položaja, v katerem je mati želela odpeljati otroka v državo, ki ni podpisnica Konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok, kar pomeni, da bi uresničitev materine napovedi protipravnega ravnanja imela še toliko hujše, dolgotrajne in verjetno vsaj deloma nepopravljive posledice za otroka. V primeru odhoda otroka

na Kitajsko oče (zunaj Kitajske) namreč nima na voljo pravnih sredstev za učinkovito varstvo svojih in otrokovih pravic. CSD bi moral otroka pred tem zaščititi do odločitve pristojnega organa, tj. sodišča.

Svoje mnenje smo poslali v vednost Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Socialni inšpekciji Inšpektorata RS za delo. Menimo, da določena stališča centra za socialno delo, ki smo jih opredelili kot sporna, niso izključno stališča tega centra za socialno delo, temveč bi se lahko pojavila tudi pri delu drugih. **11.0-1/2017**

## 2.15.4 Otroci v šoli

Otroški parlamenti, ki jih vsako leto organizira Zveza prijateljev mladine Slovenije, so odlična oblika uveljavljanja 12. in 13. člena Konvencije o otrokovih pravicah. V letu 2018 obravnavajo šolstvo in šolski sistem, kot ga občutijo in vidijo otroci. Učenci osnovnih šol iz Ljubljane (tega otroškega parlamenta smo se udeležili) so opozorili zlasti na problematične medsebojne odnose, tudi na nespoštljiv odnos učiteljev do otrok, ki ustvarja podlage za nasilje, s čimer pa se različne osnovne šole spopadajo zelo različno. Vodstvo nekaterih šol pojavov nasilja sploh ne priznava ali jim daje zelo majhen pomen, na drugih, uspešnejših šolah pa se odkrito pogovorijo o vseh pojavih nasilja z vsemi udeleženci, tudi starši otrok.

Pomembno se nam zdi poudariti tudi pripombe otrok, da ne vidijo smisla v številčnem ocenjevanju likovne, glasbene in športne vzgoje, saj se s tem ocenjujejo posebne sposobnosti posameznikov, in ne njihovo znanje. Zato so poudarili, da navedene ocene ne bi smele vplivati na splošni uspeh učencev. Pričakujemo, da bo Ministrstvo za znanost, šolstvo in šport resno proučilo pripombe otrok in se do njih tudi opredelilo.

### Primer

#### **Učenci čakajo v mrazu pred šolo**

Varuh je obravnaval pobudo matere učenca osnovne šole, ki se je pritožila zaradi zaklepanja šole v izjemno mrzlem januarju. Učenci, ki niso prijavljeni v jutranje varstvo, morajo, če pridejo v šolo med 7.30 in 8.10, v mrazu čakati, da šolo odklenejo. Menila je, da zaklepanje ni primerno in celo ni dopustno, saj gre za majhne otroke učence razredne stopnje, ki bi vsaj v tem mrzlem času bili lahko na toplem, če pridejo nekaj minut prezgodaj k pouku. Starši naj bi se o tem že pogovarjali z ravnateljem, ki pa je ostal neomajen, da se šola odklene šele tik pred začetkom pouka.

V zvezi s problemom smo ravnatelja prosili za pojasnilo. V svojem odgovoru je navedel, da so starše na roditeljskih sestankih prosili, naj ne pošiljajo otrok v šolo prezgodaj, zlasti v hudem mrazu. Trdil je, da šola zaradi kadrovskih razlogov ne more zagotoviti dodatnega varstva za učence, ki prihajajo v šolo prezgodaj. Po njegovih navedbah nobeden od staršev ni imel pripomb na njegovo pojasnilo. Tudi Inšpektorat RS za šolstvo in šport, ki je preverjal ravnanje šole, po zagotovilih ravnatelja ni ugotovil nepravilnosti. Menil pa je, da bi morali biti otroci, ki prihajajo v šolo več kot pol ure pred začetkom pouka, vključeni v jutranje varstvo in težav ne bi bilo.

V zvezi s pobudo nismo dosegli, da bi bila šola zjutraj prej odprta in bi učenci vanjo vstopali, kadar pridejo. Ravnatelj ni pojasnil, zakaj šola zjutraj do začetka pouka zaklepajo. Predpostavljali smo, da obstajajo razlogi za to in da so taka šolska pravila sprejeli ustrezni organi šole – svet staršev in svet šole, vsekakor pa mora to določiti šolski red. V zvezi s težavo smo pobudnici svetovali, naj svojega otroka vključi v jutranje varstvo, če ga ne more pošiljati v šolo tako, da bo tam le nekaj minut pred začetkom pouka.

Pojasnilo ravnatelja smo sprejeli, saj nismo imeli razloga, da bi njegovim navedbam oporekali. Vendar smo mu v razmislek poslali mnenje, da bi bila lahko šola v največjem mrazu (v izjemnih razmerah!) odklenjena vsaj pol ure pred začetkom pouka. Sporočili smo mu, da bi lahko z občasno svojo navzočnostjo ali navzočnostjo katerega drugega strokovnega delavca v avli v pogovoru z učenci, ki prihajajo v šolo prezgodaj zagotovo preprečil morebitno neprimerno vedenje posameznih učencev, češar se je morda bal. Pobudo smo končali kot utemeljeno. **11.0-5/2017**

## Zagotavljanje vegetarijanske prehrane v šolah



Varuh je znova obravnaval vprašanje zagotavljanja ustrezne vegetarijanske prehrane v šolah. Pobudnica je navedla, da njena hči v šoli dobi za kosilo obrok, iz katerega je le odstranjeno meso – na primer testenine brez mesne omake. Menila je, da tako ravnanje ni primerno in da bi šola morala tudi za vegetarijance zagotavljati polnovredne obroke. Težavo je poskušala rešiti v šoli, a so ji pristojni odgovorili, da pripravljajo obroke hrane v skladu s pravilnikom in da vegetarijancem zagotavljajo šolsko prehrano v skladu z možnostmi. Pobudnica je trdila, da gre za kršenje otrokove pravice do zdrave in primerne prehrane.

Šole naj v duhu dobrega sodelovanja s starši in spoštovanja pravice do izbire posameznika obroke za učence vegetarijance ustrezno prilagodijo.

Varuh se je v preteklih letih že večkrat ukvarjal z zahtevami staršev, da vrtec ali šola organizira možnost vegetarijanskih obrokov v povezavi z dolžnostjo vrtcev in šol upoštevati želje staršev glede specifične vrste hrane. Starši so nas prepričevali, da gre za pravico otroka, predstavniki vrtcev in šol pa so nas spraševali, kje so meje upoštevanja želja staršev, kadar izvirajo iz njihovih prepričanj in vrednot, ter koliko dodatno finančno obremeniti vrtec ali šolo. O problematiki smo pisali v letnih poročilih Varuha za leti 2007 in 2010. Na to smo opozorili tudi v posebnem Biltenu Varuha (št. 13), ki smo ga izdali leta 2009 in ga poslali vsem vzgojno-izobraževalnim zavodom.

Znano nam je, da vrtec ali šola obiskuje čedalje več otrok, zdravstveno občutljivih na neka živila, zato se zanje pripravlja dietna hrana. Vemo tudi, da zaradi nespremenjenih kadrovskih normativov že priprava teh obrokov povzroča veliko težav. Zato vrtec ali šola pri upoštevanju želja staršev po pripravi posebnih obrokov omejujejo kadrovske, materialne in finančne pogoje dela, ki so določeni s predpisi.

Pri premisleku vsebine problema in preden smo se do tega vprašanja opredelili, smo skrbno pretehtali vsebino tistih otrokovih pravic, ki bi lahko vrtcu ali šoli nalagale obveznost spoštovati želje staršev (in otrok) po neki vrsti prehrane. Tako Varuh kot institucija varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin nima posebnega stališča do prehrane, ki bi vsebovala le neko vrsto mesa, do brezmesne prehrane in raznih oblik vegetarijanstva ali veganstva. **Menimo namreč, da vrsta prehrane ni človekova pravica, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati tudi po sodni poti, temveč njegova prosta izbira, ki jo morajo vsi drugi spoštovati** tako, da ga ne prisiljujejo v nekaj, kar zavrača. Ni pa dolžnost javnih zavodov zagotavljati posebne prehrane posameznikom glede na njihove želje, prepričanje in podobne osebne okoliščine. Njihova dolžnost je omejena na spoštovanje posameznikovih odločitev in njegove pravice do izbire in do drugačnosti. Šele če bi zaposleni v vrtcu ali šoli vztrajali in silili otroka, da poje tudi hrano mesnega izvora, bi takšno ravnanje ocenili za kršitev otrokovih pravic. Kljub temu ob obiskih vzgojno-izobraževalnih ustanov vodstvu priporočimo, naj pri pripravi jedilnikov upošteva želje staršev, če je le mogoče. Tako naj šola v duhu dobrega sodelovanja s starši in spoštovanja pravice do izbire posameznika obroke za učence vegetarijance ustrezno prilagodi.

Pobudnici smo pojasnili, da se le počasi spreminjajo tudi mnenja strokovnjakov glede primernosti vegetarijanske (morda tudi veganske) prehrane. Tako je Ministrstvo za zdravje (MZ) že pred časom pripravilo nekaj primerov jedilnikov, s katerimi se otrokom, ki ne uživajo mesa, zagotovijo polnovredni obroki. Ker se s problematiko strokovno bolj poglobljeno ukvarja Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), smo od



Ministrstvo za zdravje načrtuje izobraževanje osebja šolskih kuhinj, da bi se udeleženci seznanili s pripravljanjem vegetarijanskih obrokov.

pristojnih zahtevali stališče glede primernosti vegetarijanske in veganske prehrane otrok v vrtcih in šolah ter jih prosili za predstavitev njihovih aktivnosti za spremembe na tem področju. Pojasnili so nam, da je MZ skupaj z Zavodom RS za šolstvo opravilo nekaj praktičnih aktivnosti v smislu dopuščanja možnosti brezmesne prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Pripravljena sta bila dva dokumenta, ki vendarle omogočata pripravljanje polnovrednih vegetarijanskih obrokov: Praktikum zdravega prehranjevanja za dijake in Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Obe gradivi sta na voljo natisnjeni v knjižici, dostopni sta tudi na spletišču MZ in Zavoda RS za šolstvo. Kljub vsemu dokumenta strokovno še vedno izhajata iz Smernic zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah iz leta 2005. MZ načrtuje izobraževanje osebja šolskih kuhinj, pri čemer se bodo udeleženci seznanili s pripravljanjem vegetarijanskih obrokov.

Pobudnici smo svetovali, da se starši s pisno pobudo obrnejo na ravnatelja šole in na svet staršev. Ravnatelj bo imel možnost pojasniti razloge, zakaj morda ne more v celoti ustreči željam učencev in staršev. Svet staršev pa lahko ravnatelja spodbudi k pripravi in izvedbi ankete med učenci in starši glede prehrane, lahko mu priporoči, da z nekaterimi spremembami v jedilniku šolske prehrane vendarle bolj prisluhne njihovim željam. Varuh namreč od šole ne more zahtevati, da mora upoštevati tovrstne želje.

V skladu s pojasnili MZ je treba upoštevati, da je treba vegetarijanski obrok skrbno načrtovati, in ne le odstraniti meso. Vegetarijanski obrok mora biti prav tako energijsko in vitaminsko enako kakovosten kot običajni obrok z mesom. To vsekakor zahteva ustrezno dodatno znanje, nekoliko drugačno organizacijo dela v šolski kuhinji, nekaj dodatnega kadra (kar je odvisno od financerja) in nekaj dobre volje. Te pa je v nekaterih šolah morda res premalo.

### **Kaj pomeni otroška risba – različna merila o lepem**

Osnovna šola nas je zaprosila za mnenje glede slike, ki so jo učenci šole pri likovnem krožku naslikali na eno od sten šole. Slikali so temo pomladi in naslikali zelenega moža, obdanega z metulji. Po nastanku slike je naključni obiskovalec šole v medijih s širšo obrazložitvijo opozoril na neprimernost slike, saj naj bi vzbujala asociacijo na »zasvojenca, ki kadi marihuano«. Vprašanje je obravnaval tudi svet staršev šole, ki je sprejel sklep, da takšna slika ne spada v šolo.

Ravnatelj šole je menil, da slika ni sporna. Poleg tega je slika avtorsko delo učencev, ki so jo naslikali. Izbris slike bi učencem in zaposlenim podal jasno sporočilo, da bo vsako delo, ki nekaterim ne bo všeč, odstranjeno, s čimer se zatirata svobodno ustvarjanje učencev ter motivirano in ustvarjalno delo učiteljev.

Šoli smo pojasnili, da je slika nesporno avtorsko delo otrok, čeprav so za različna vprašanja glede avtorskih pravic pomembne tudi podrobnosti, saj so upravičena iz naslova avtorske pravice lahko odvisna tudi od internih aktov šole, ki urejajo ustvarjanje avtorskih del učencev šole pod mentorstvom zaposlenih šole. Menimo, da lahko vsako sliko, kot katero koli drugo stvar, vsak vidi po svoje, vseeno pa je treba pri razmisleku o tem, ali je neka vsebina sprejemljiva za šolski prostor, ocenjevati le tisto, kar je nedvomno sporočilo. Strinjamo se s stališčem šole, da je nevarno, če se avtorsko delo preganja zaradi subjektivnih pogledov posameznikov na pomen avtorskega dela. V naši pristojnosti ni ocenjevanje novinarskih ali drugačnih medijskih prispevkov ali umetniških del, vendar iz javno objavljenega prispevka, ki je spodbudil odločitev sveta staršev šole, izhaja, da je slika sporna le zaradi asociacije avtorja prispevka. Ta se naslanja na dejstvi: da zeleni mož, kar naj bi po pojasnilu šole slika pomenila, ne more biti zeleni mož (Zeleni Jurij), saj ne ustreza opisom na Wikipediji, predvsem v tem, da ni nikjer nobenih rastlinskih listov, in da mož na sliki kadi. Avtor prispevka opozarja na to, da kadi (najverjetneje) vodno pipo, čeprav iskanje pojma vodna pipa na isti Wikipediji prikaže pripomočke, ki niso niti najmanj podobni naslikanemu. Isti spletni vir pojasnjuje še, da se vodna pipa uporablja predvsem za kajenje tobaka in to ni pripomoček, ki bi, če bi bil dejansko naslikan,



nujno kazal na kajenje marihuane, kot je mogoče razbrati iz prispevka. Menimo, da se bo s tem, ko se na spletu pojavlja zapis, ki poskuša utemeljiti, da je na zadevni sliki naslikan »zasvojenec, ki kadi marihuano«, verjetno širil tudi tak pogled na sliko, saj ta zapis gotovo pomaga pri ustvarjanju podobnih asociacij, kot se je porodila avtorju zapisa, tudi pri drugih osebah. Vendar navedeno ne sme pomeniti, da je treba delo odstraniti le zato, ker je nekdo uspešen v takšnem širjenju svojega pogleda.

Po našem mnenju stališče sveta staršev šole ne zavezuje k odstranitvi slike, saj ta ne spodbuja k širjenju prepovedanih drog niti ni v nasprotju s pravnim redom ali moralno, ta organ pa skladno s 66. členom Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja tudi nima tovrstnih pooblastil. Ob upoštevanju odločitve sveta staršev bi pravzaprav pomenilo uvajanje neke vrste nadzora (cenzuro) nad izdelki učencev, vendar brez izdelanih objektivnih in strokovnih meril. Zato Varuh nasprotuje tovrstnim poskusom vsiljevanja svojih občutkov in dožemanja, v opisanem primeru pa tudi ne najde nepravilnosti ali morebitnih kršitev otrokovih pravic.

## 2.15.5 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja

Primer

### Dolžnost preživljati otroka, ki se šola

Že leta 2013 (Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2013, str. 305) smo opozorili na težavo staršev, ki so dolžni preživljati polnoletne otroke, ki se šolajo. Zakonodajca določa, da so starši dolžni preživljati otroka do šestindvajsetega leta starosti, če se redno šola. **Sodna praksa je že jasno opredelila, da za dokazilo rednega šolanja ne zadošča le potrdilo o vpisu, temveč mora otrok dejansko sprti opravljati študijske obveznosti.**

Trenutno lahko starš, ki mu drugi starš ali otrok ne želi s potrdilom o vpisu izkazati, da se otrok redno šola, pridobi otrokovo potrdilo o vpisu prek centra za socialno delo. Vendar to ne zadošča za nedvoumno ugotovitev, ali se otrok šola. Starši, ki jim otrok ni zaupan v varstvo in vzgojo, nimajo nobene pravice vpogledati v dejanske ocene ali opravljene izpite svojega otroka in s tem ne morejo preverjati njegovega izpolnjevanja študijskih obveznosti, če otrok teh podatkov ne želi sporočiti prostovoljno, kar v praksi ni tako redek pojav.

O problematiki smo obvestili Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je menilo, da je zgoraj navedena ureditev ustrezna. Pojasnili so še, da je mogoče v zvezi z dolžnostjo preživljanja vedno vložiti tožbo na sodišče.

Takšno napotilo se nam zdi sporno, saj bi morala biti sodna pot zadnja možnost reševanja spora, ko so izčrpane vse druge možnosti. Po našem mnenju bi bila možna rešitev, da bi bilo zakonsko določeno, da dolžnost preživljanja preneha, če otrok staršem noče predložiti dokazila o tem, da se dejansko šola (poleg potrdila o vpisu še najmanj potrdilo o opravljenih izpitih), ali pa, da bi starši imeli zakonsko pooblastilo, da takšne podatke sami pridobijo na šoli ali fakulteti, kjer se otrok šola.

Leta 2016 je MDDSZ pripravilo predlog novega družinskega zakonika, v katerem je bila predvidena ureditev, da bi morali starši preživljati otroke, ki imajo **potrdilo o vpisu**, in ne več le otroke, ki **se šolajo**. Navedeno po našem mnenju brez utemeljitve pomeni širjenje dolžnosti staršev do preživljanja, kar pa ne varuje šolajočih se otrok, temveč preprečuje le morebitne zlorabe v smislu pridobivanja potrdil o vpisu brez dejanskega sočasnega šolanja. MDDSZ je naše pripombe upoštevalo in zakonsko besedilo popravilo na staro ureditev (otrok se mora šolati, da so ga starši dolžni preživljati), še vedno pa ni urejena možnost staršev, da pridobijo podatke o otrokovem dejanskem opravljanju študijskih obveznosti. **11.2-11/2017**

## Primer

**Težave pri uveljavljanju pravice do nadomestila preživnine**

Več pobudnikov je izpostavilo težave v zvezi s prejemanjem oziroma dolžnostjo vračanja nadomestila preživnine Javnemu študentskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije (Sklad). Težave so se pojavile, kadar je posameznik od Sklada prejemal nadomestilo preživnine, preživninski dolžnik pa je začel za isto obdobje izplačevati del preživnine. Sklad je od prejemnika nadomestila zahteval vrnitev izplačanega nadomestila v višini prejetega dela preživnine, čeprav izplačani del preživnine skupaj z izplačanim nadomestilom preživnine ni dosegal zneska določene preživnine.

Pri obravnavi pobud se je znova izkazalo, da so za uveljavljanje pravic posameznikov izjemno pomembne njihove aktivnosti v postopkih. Če Sklad izplačuje nadomestilo preživnine in oseba sočasno prejema tudi delno plačilo preživnine, potem do nadomestila preživnine ni upravičena v višini prejete preživnine, ne glede na to, ali skupni znesek nadomestila preživnine in izplačane preživnine dosega v izvršilnem naslovu (sodbi) določeno preživnino ali ne. Če pa posameznik takoj po priznanju pravice do nadomestila preživnine v izvršilnem postopku poda ali spremeni predlog za izvršbo na način, da v izvršilnem postopku od preživninskega dolžnika izterjuje le tisti del dolgovane preživnine, ki presega znesek izplačanega nadomestila, potem vsi morebitni izplačani obroki preživnine ne bi posegali v prejemanje nadomestila preživnine, če seveda skupaj ne bi posegali zneska določene preživnine.

Sklad vse prejemnike nadomestila preživnine o tem obvešča, vendar smo menili, da je obvestilo zapisano preveč tehnično in vsebuje izrazoslovje, ki je zelo težko ali nerazumljivo, zaradi česar so se pojavljale težave. Skladu smo predlagali, naj obvestilo zapiše tako, da bo razumljivo tudi slabše funkcionalno pismeni osebi, saj le tako nadomestilo preživnine lahko doseže svoj namen, v nasprotnem pa lahko tudi to postane le ena od pravic, ki so enim osebam slabše dosegljive od drugih, saj uveljavljanje in koriščenje v nekaterih primerih terja veliko pravnega strokovnega znanja. Sklad je našemu predlogu sledil in se je zavezal k pripravi ustreznega besedila obrazcev. Pobudo smo šteli za utemeljeno, odziv Sklada pa kot pozitivno prakso. **11.2-9/2017**

## Primer

**Pri uveljavljanju pravic otrok glede javnih sredstev– slovenski državljan ne sme imeti manj pravic, ker je njegov oče tujec**

V obravnavo smo prejeli pobudo slovenske državljanke, ki prebiva v Sloveniji in je skupaj z otrokom (tudi slovenski državljan, ki prebiva v Sloveniji) zaprosila za pravico do starševskega dodatka in otroškega dodatka. Otrokov oče je hrvaški državljan, ki živi in dela v Republiki Hrvaški. Obe pravici sta bili prosilki zavrneni. Iz odločb centra za socialno delo razlogi za zavrnitev pravice niso bili razvidni, zato smo zaprosili za dodatno pojasnilo. Iz odgovora izhaja, da je po Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o koordinaciji sistemov socialne varnosti (uredba), kadar je eden od staršev zaposlen v drugi državi članici EU, drugi od staršev pa ni zaposlen v državi stalnega bivališča, primarno pristojna druga država članica. Našo pobudnico je zato center za socialno delo napotil pravico uveljavljati na Hrvaškem.

Center za socialno delo ni ravnal pravilno, saj je pobudnično vlogo zavrnil, namesto da bi jo odstopil Centru za socialno delo Ljubljana Bežigrad, ki je centralna enota po uredbi. Centralna enota bi nato vlogo odstopila pristojnim hrvaškim organom, po končanem postopku na Hrvaškem pa bi še obračunala morebitno razliko v višini pravic na Hrvaškem in v Sloveniji.

MDDSZ smo predlagali, naj po nadzorstveni pravici odpravi odločbi centra za socialno delo, saj ju je izdal stvarno in krajevno nepristojen organ. Opozorili smo tudi, da bi morale biti pravice pobudnice varovane od dne, ko je prvič vložila vlogo

v Republiki Sloveniji, ne glede na to, kako se bodo odvijali postopki v nadaljevanju. Ministrstvo je našemu predlogu sledilo in zagotovilo, da bosta obe sporni odločbi odpravljeni po uradni dolžnosti.. **11.2-24/2016**

Primer

### **Redke oblike opravljanja zaposlitve povzročajo pogoste težave pri uveljavljanju pravic**

Pobudnik nas je opozoril na odločitev CSD, ki je pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev prihodke pomorščaka upošteval kot tekoče dohodke (metoda fiktivnega določanja prihodkov pa Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki se uporablja, kadar je posameznik občasno zaposlen in občasno ne). Pobudnik kot pomorščak dobiva plačilo za delo samo za dejanske mesece, ko delo opravlja, vendar mu tudi v vseh drugih mesecih delodajalec plačuje prispevke in bi se zato moralo šteti, da je zaposlen vse leto – v tem primeru bi se pobudniku upošteval dejanski prihodek, in ne fiktivni prihodek, ki je bil izračunan v višjem znesku.

V zadevi smo pridobili stališče MDDSZ, ki se je strinjalo z našim stališčem, da bi pomorščaka morali obravnavati kot zaposlenega, njegova pogodba o zaposlitvi ni bila prekinjena. Pobudnika smo seznanili s stališčem ministrstva in izrazili pričakovanje, da bo takšno stališče obveljalo tudi med odločanjem o pritožbi, ki je bila vložena zoper odločitev CSD. Ker se pobudnik ni več javil, predvidevamo, da se je zaplet zanj uspešno rešil. **11.2-19/2017**

## **2.15.6 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo**

### **Stike med starši in otroki lahko omejuje izključno sodišče**

Pri Varuhu se že leta srečujemo s težavo pri izvajanju stikov staršev in otrok, ki jih je CSD odvzel staršem. Na problem smo opozorili že leta 2011. Takrat je MDDSZ vsem centrom poslalo okrožnico o določitvi in izvajanju stikov v primerih odvzema otroka. Okrožnica jih opozarja na nujnost, da sočasno z odvzemom otroka sodišču podajo predlog za določitev obsega stikov ali njihovo prepoved. Sicer se namreč dogaja, da o stikih staršev in otroka dejansko odločajo centri, ki pa za to nimajo pravne podlage. To problematiko pri delu CSD še vedno zaznavamo. V obravnavanem primeru smo center opozorili na težavo in ta je nato sprejel sklep, da bo sodišču nemudoma podal ustrezen predlog za ureditev stikov.

**Ponavljamo svoje opozorilo, da vsako odločanje o stikih staršev in odvzetih otrok na centru za socialno delo, ki za to nima pristojnosti, pomeni poseg v pravice otrok in staršev, če ni hkrati z odvzemom oblikovan in sodišču podan predlog za ustrezno ureditev stikov, po potrebi skupaj s predlogom za izdajo začasne odredbe. 11.3-10/2017**

Primer

### **Center za socialno delo ne sme vzpostavljati stikov med otrokom in starši, če jih je sodišče prepovedalo**

Skrbnica in rejnica mladoletnega otroka, ki je bil odvzet staršem, nas je obvestila, da CSD poskuša vzpostavljati telefonske stike med otrokom in materjo. Navedla je, da takšni poskusi otroka spravljajo v stisko, stike med otrokom in starši pa je prepovedalo sodišče.



CSD lahko sodišču vedno predlaga sprejetje odločitve, ki bo ščitila otroka pred poseganjem v njegovo pravico, da se ga ne izpostavlja travmatičnim okoliščinam, in hkrati zagotavlja najboljše možne pogoje za zagotovitev izvajanja pravice do stika s starši.

Center nam je pojasnil, da je bilo na timskem sestanku dejansko dogovorjeno, da bodo vzpostavljeni pisni stiki med otrokom in materjo, tako da mati prek centra otroku pošlje pismo. Menimo, da so pravilna prizadevanja za vzpostavitev stikov med deklico in njeno materjo. Vendar so problematične aktivnosti, ki izrecno posegajo v sodno določitev nekega stanja. Ko sodišče prepove stike med otrokom in starši, CSD v takšno prepoved ne sme posegati, če mu to ni izrecno naloženo. Center lahko sodišču vedno predlaga sprejetje odločitve, ki bo ščitila otroka pred poseganjem v njegovo pravico, da se ga ne izpostavlja travmatičnim okoliščinam, in hkrati zagotavlja najboljše možne pogoje za zagotovitev izvajanja pravice do stika s starši.

CSD smo predlagali, naj v primeru sodne prepovedi (kakršnih koli) stikov ne poskuša vzpostavljati stikov med otrokom in starši. Če pa je za zagotavljanje dekličine največje koristi nujno nadzorovano zблиževanje deklice in matere tudi s pismi, morda občasnih nadzorovanih srečanj ali na drug način, ki bo prepoznan kot strokovno najprimernejši, naj o tem predhodno pridobi soglasje sodišča, da popolna prepoved stikov ni več nujna. **11.3-55/2016**

#### Primer

##### **Ime je pomemben del otrokove identitete**

Prejeli smo pobudo matere, ki je opozorila, da so njenemu štiriletnemu otroku, ki je trenutno v rejništvu, rejniki samovoljno spremenili ime.

Pridobili smo pojasnila pristojnih CSD, iz katerih je razvidno, da so res (ne formalnopravno) preimenovali otroka, pri čemer naj bi bilo novo otrokovo ime le vzdevek. Preimenovanje je bilo pravilno prepoznano kot nedopustno. Na timu, ki je obravnaval problematiko, je bil sprejet dogovor, da morata rejnika zagotoviti spremembo uporabe imena do vključitve otroka v osnovno šolo. Tim je namreč menil, da se otroka zaradi njegovega zdravega psihofizičnega razvoja ne more preimenoovati takoj.

CSD smo zaprosili za podrobnejšo utemeljitev uporabe prehodnega nekajletnega obdobja za privajanje na otrokovo izvirno ime. Zanimalo nas je, kako je upoštevano, da naj bi začetek uporabe novega imena padel v sredino obdobja, ki naj bi bilo po presoji stroke neprimerno za spreminjanje otrokovega osebne imena. To namreč izhaja tudi iz obrazložitve predloga dopolnitve Zakona o osebnem imenu (EPA 2004-1711-0017, z dne 20. 10. 2005), ki v 14. členu med drugim pojasnjuje, da »stroka namreč ugotavlja, da se otrok z imenom identificira bolj in veliko prej kot s priimkom iz česar izhaja, da sprememba imena ni problematična v najzgodnejši dobi, kasneje pa na otroka, ki se vživlja v novo okolje lahko vpliva negativno. Zato je pri npr. posvojenju predlagana omejitev pri določitvi novega imena med četrtem in devetim letom, ko otrok lahko sam poda soglasje k spremembi. Primerov posvojitve starejših otrok sicer ni veliko, vendar pa je ne glede na število primerov omejitev potrebna, saj izhaja iz pravice otroka do imena in nanj vezane osebne identitete, ki je zelo zgodaj usidrana v imenu.«

Navedena določba zakona se nanaša na preimenovanje otroka, ki je posvojen, zato seveda v konkretnem primeru ni neposredno zavezujoča, kar pa po našem mnenju ne zmanjšuje potrebe po upoštevanju vsebine tudi v konkretnem primeru. Glede na to, da je otrok ravno prekoračil četrto leto starosti, se namreč sprašujemo, ali ni zdaj še ravno zadnji možni čas, da se poskrbi za odpravo posledic posega v otrokove pravice.

CSD je vztrajal, da je mehak prehod na otrokovo pravo ime nujen zaradi psiholoških vplivov uporabe vzdevka. Pri tem preverja spoštovanje dogovora in se je zavezal, da bo tudi v prihodnje natančno spremljal privajanje otroka na izvirno ime. Spremljanje naj bi se izvajalo v obliki obiskov v družini ter pogovorov z otrokom in vrtcem. Možnost spremljanja procesa imajo tudi starši, ki imajo z otrokom redne stike.

Menimo, da se je posegalo v pravice otroka s tem, ko se mu je v nasprotju s predpisi in otrokovo največjo koristjo poseglo v osebno identiteto s spremembo osebnega imena. Poseg v otrokove pravice bo trajal do trenutka, ko bo jasno vzpostavljena otrokova identiteta z rojstnim imenom. CSD mora poskrbeti, da ni takšnih posegov v otrokove pravice in da se odpravijo posledice tovrstnih posegov v pravice, če se že zgodijo.

Varuh ne razpolaga s strokovnimi znanji, ki bi nudila podlago za presojo tega, ali dejansko ni možen takojšen začetek uporabe otrokovega pravega imena, da se bo zato preimenovanje izvajalo postopoma, kar naj bi bilo po strokovni presoji najboljše za otroka. Pričakujemo pa, da bo predvsem CSD dejansko aktivno spremljal privajanje na otrokovo pravo ime in ustrezno ukrepal, če bi v procesu nastali zastoji. S svojim mnenjem smo seznanili tudi Socialno inšpekcijo, ki je pristojna za presojo strokovnosti ukrepanja in bo lahko v okviru svojih pristojnosti podala morebitna dodatna priporočila za možne izboljšave pri obravnavi konkretnega ali podobnih primerov. Pridobili smo tudi mnenje Socialne zbornice Slovenije, na podlagi katerega je bil v postopek pri CSD vključen še neodvisen strokovnjak, ki je oblikoval priporočila za prehod otroka na uporabo pravega imena. Po zadnjih podatkih, ki smo jih prejeli, je pri otroku že prepoznan napredek in se že enako odziva na obe imeni. **11.3-56/2016**

## 2.15.7 Otroci s posebnimi potrebami

Leta 2017 smo na tem področju obravnavali za kar 40 % manj pobud kot leta 2016. Zdi se, da je področje skrbi in uveljavljanja pravic za otroke s posebnimi potrebami razmeroma dobro urejeno. **Domnevamo, da je na manjše število pobud, zlasti na področju predšolske vzgoje otrok s posebnimi potrebami, vplivalo tudi sprejetje Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami sredi leta 2017, čeprav se bo začel uporabljati šele 1. 9. 2019.** Z njim bo v prihodnje vsem otrokom zagotovljena organizirana zgodnja multidisciplinarna obravnava, usmerjena v vsako družino posebej. Zakon bo za otroke in njihove družine zagotavljal in predvsem nadgradil storitve zdravstva, socialnega varstva ter vzgoje in izobraževanja. Zagotovljena jim bo celostna obravnava, saj je zanje ključno, da se njihove težave in posebne potrebe čim prej odkrijejo ter da se otrokom in staršem takoj zagotovi ustrezna večstranska strokovna pomoč. Obravnavane pobude pa so bile po vsebini zelo različne.

### Uveljavljanje pravice do delnega plačila za izgubljeni dohodek in pravice do dodatka za nego otroka

Posamezniki so v nekaj pobudah opisovali težave pri uveljavitvi pravice do delnega plačila za izgubljeni dohodek in pravice do dodatka za nego otroka. Niso se strinjali, da je pravica do delnega plačila za izgubljeni dohodek zakonsko omejena na starša, ki neguje in varuje dva ali več otrok z zmerno ali težjo motnjo v duševnem razvoju ali zmerno ali težjo gibalno oviranostjo. Nekateri se niso strinjali z mnenjem zdravniške komisije, da njihovi otroci niso tako hudo prizadeti, da bi bili že upravičeni do dodatka za nego otroka. Pobudnike smo seznanili z njihovimi pritožbenimi možnostmi.

### Ena šola za vse

Varuhu je pisala mati dvojčkov z blažjo obliko cerebralne paralize in izrazila zaskrbljenost v zvezi z njunim izobraževanjem. Zdaj še obiskujeta osnovno šolo skupaj s svojimi vrstniki, a imata v šoli zaradi svojih posebnih potreb že težave, zlasti pri matematiki. Čedalje pogosteje premišluje, kaj bo, če otroka ne bosta mogla usvojiti učne snovi tako kot drugi otroci. Želi, da bi bila inkluzija otrok s posebnimi potrebami zares del šolskega sistema.



Pobudnici smo pojasnili, da si Varuh za dejansko uresničitev ideje o eni šoli za vse že dolgo prizadeva. Podpiramo prizadevanja staršev, društev in strokovnjakov, da bi se možnosti za izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami razširile predvsem v okviru običajnega (rednega, večinskega) šolskega sistema. To bi zahtevalo zmanjšanje normativov glede števila učencev v posameznih razredih, nekaj dodatnih strokovnjakov za sočasno delo z otroki s posebnimi potrebami v razredih in več sredstev za sodobne tehnične pripomočke, s katerimi bi blažili primanjkljaje in oviranost teh otrok. Na to opozarjamo vsakokratne ministre za izobraževanje, ki naših mnenj in priporočil resda ne zavračajo, a vendar se zdi, da so tovrstne rešitve še razmeroma daleč. **Vsekakor bomo nadaljevali svoja prizadevanja za izboljšanje položaja otrok s posebnimi potrebami in za uveljavljanje njihove pravice do izobraževanja skupaj z vrstniki.**

### Usmerjanje predšolskih otrok s posebnimi potrebami le v javne vrtce ali vrtce s koncesijo

Obravnavali smo tudi kritiko sedanje ureditve, po kateri so lahko predšolski otroci s posebnimi potrebami z odločbo o usmeritvi usmerjeni le v javne vrtce ali zasebne vrtce s koncesijo. Pobudniki so od Varuha pričakovali, da se bo zavzel za spremembo, po kateri bi se lahko ti otroci vključevali tudi v zasebne vrtce brez koncesije. Njihovih predlogov nismo sprejeli, saj po našem mnenju koncesija zasebnemu zavodu pomeni neko zagotovilo, da zavod izvaja javnoveljavni program. To se nam zdi še posebej pomembno za izvajanje vzgojno-izobraževalnega programa za otroke s posebnimi potrebami, ki imajo s tem pravico do vseh oblik dodatne strokovne pomoči v skladu z odločbami o usmeritvi, kar je država tudi dolžna financirati.



**76. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj pripravi pravne podlage, ki bodo zagotovile povračilo škode, ki je nastala kot posledica napačnega stališča glede možnosti uveljavljanja dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo. Ob tem naj predvidi tudi možnost poravnave s prizadetimi, ki svoje pravice že uveljavljajo v sodnih postopkih.**

### Sočasno uveljavljanje dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo

Znova smo bili opozorjeni na problem v zvezi z uveljavljanjem pravice do dodatka za nego otroka in hkrati pravice do dodatka za pomoč in postrežbo. Problem je nastal leta 2003, ko so se morali starši otrok s posebnimi potrebami zaradi zahtev CSD odločiti, katerega od obeh dodatkov bodo uveljavljali, saj naj bi se dodatka med seboj izključevala. V sodnih postopkih je bilo pozneje (v letih 2013 in 2014) odločeno, da bi starši vedno lahko uveljavljali obe pravici, saj je ena pravica staršev, druga pa pravica otrok. Sodne odločitve so bile dejansko uresničene šele po letu 2015, ko je MDDSZ o tem obvestilo CSD. Starši so morali znova vložiti zahteve za uveljavitev tiste pravice, ki so si ji morali odreči. Problem je v tem, da jim je bila pravica priznana šele z naslednjim mesecem po vložitvi nove zahteve. S tem jim je bila povzročena škoda, za katero želijo, da bi jo država popravila vsem oškodovancem. V stikih z MDDSZ jim je bilo to tudi obljubljeno, a je pri tem tudi ostalo.

### Veliki stroški občin za zagotavljanje prevozov otrok s posebnimi potrebami v zavode

Na Varuha se je s težavo čedalje višjih stroškov za zagotavljanje brezplačnega prevoza otrok s posebnimi potrebami v ustrezen zavod obrnila županja občine. Opozorila je na to, da stroški za ta namen že presegajo stroške, ki jih občina namenja za prevoze učencev v vse druge osnovne šole v občini. Na višino stroškov namreč vplivajo tudi spremljevalci, ki morajo biti zagotovljeni tem otrokom med prevozom, in število voženj, saj otroci svoje usposabljanje v zavodu vsak dan končajo ob zelo različni uri, starši pa zahtevajo, da občina poskrbi za prevoz čim prej po koncu pouka. Na problematiko in finančni vidik izvajanja prevozov otrok s posebnimi potrebami v šolo in domov smo v osebem pogovoru opozorili ministrico za izobraževanje, znanost in šport in jo seznanili s čedalje večjimi težavami občin pri zagotavljanju prevozov.

## Predlog za presojo ustavnosti Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami

Zastopniki več otrok s posebnimi potrebami, ki imajo tudi odločbe o usmeritvi, so Varuhu predlagali, naj pred Ustavnim sodiščem RS zahteva presojo ustavnosti zakona, ki po njihovem mnenju neprimerno ureja pravico avtističnih otrok do stalnega spremljevalca. Zakon dopušča, da MIZŠ arbitrarno določa, koliko bo morala spremljevalca plačati občina, ki je z zakonom določena kot plačnica teh storitev.

V času pisanja poročila se še nismo odločili o predlogu, saj so vsi predlagatelji imeli možnost uveljavljati svoje pravice v pritožbenem in pozneje v sodnem postopku, pa tega niso izkoristili. Proučiti bo predvsem treba, ali zakon ministrstvu dejansko omogoča, da brez vnaprej znanih meril odloča o različni višini prispevka občine. Glede na čedalje pogostejše pritožbe zlasti manjših občin, da izvajanje šolske zakonodaje nesorazmerno obremenjuje njihove finančne vire, bi bilo treba po našem mnenju pripraviti analizo financiranja osnovnega izobraževanja z vidika obremenitve posameznih občin in na tej podlagi pripraviti morebitne spremembe v financiranju občin.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami v četrtem odstavku 10. člena določa: »Dolgotrajno bolnim otrokom, slabovidnim otrokom oziroma otrokom z okvaro vidne funkcije, otrokom z avtističnimi motnjami in otrokom s čustvenimi in vedenjskimi motnjami **se izjemoma lahko dodeli začasni spremljevalec** na podlagi kriterijev, ki jih določi minister.«

Omenjena določba ne ustreza zahtevam pravnega normiranja in omogoča preveliko arbitrarnost pri odločanju. Iz zakona ne izhaja nikakršen kriterij, kdaj naj bi veljala izjema, niti ni mogoče razbrati, zakaj se prizadetim otrokom dodeli le začasni, in ne stalni spremljevalec. Poleg tega pristojni minister ni določil kriterijev, kar mu nalaga zakon, ampak je le izdal soglasje h kriterijem, ki jih uporablja Zavod RS za šolstvo (Kriteriji za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oz. motenj otrok s posebnimi potrebami) in so objavljeni le na njegovem spletišču. Kriteriji, ki omogočajo uveljavitev neke pravice, so predpis, ki ga mora izdati za to pristojen organ in ga objaviti v uradnem listu, ti kriteriji pa teh zahtev ne izpolnjujejo.

Na to problematiko so nas posebej opozorili starši otrok z avtističnimi motnjami. Večina teh otrok potrebuje v vrtcu in v šoli spremljevalca, kar pa jim sedanji zakon ne zagotavlja. Z odločbo o usmerjanju, ki jo izda Zavod RS za šolstvo, je tem otrokom dodeljen le začasni spremljevalec. Njegovo delovno mesto ni sistemizirano, kar v praksi pomeni, da otroka včasih spremlja ena oseba, drugič druga, velikokrat pa ostane brez spremstva. Ker otroci z avtistično motnjo nimajo stalnega spremljevalca, jih nekatere šole izključujejo, starši so prisiljeni v šolanje otroka na domu, zapustijo službo, ob tem pa pritiskov ne zmorejo ne otroci in starši ne učitelji. Prav v času pisanja tega poročila je bil v zakonodajni postopek vložen predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, ki naj bi odpravil zgoraj omenjene nedorečenosti zakonske ureditve in uredil pravico do stalnega spremljevalca.

Varuh je prejel več pisem, ki nasprotujejo spremembi zakona, nevladna organizacija Zveza NVO za avtizem Slovenije pa je predlog ocenila kot pomemben napredek na tem področju. Iz njihovega pisma podpore navajamo naslednje: »Otroci z avtizmom potrebujejo spremljevalca z dodatnimi znanji s področja poznavanja in razumevanja avtizma ter poznavanja strategij za delo z otroki (strategije za obvladovanje neustreznega vedenja, strategije za strukturiranje okolja in nalog, strategije za spodbujanje komunikacije in interakcije...). Otroci potrebujejo ob sebi osebo, ki jih bo razumela (v stresnih situacijah poiskala vzrok nekega vedenja, jih zavarovala pred dodatnim stresom...). Spremljevalca potrebujejo zato, da je ta v pomoč učiteljem in drugim strokovnim delavcem pri razumevanju posebnosti otroka z avtizmom ter pri prilagajanju načinov dela z njim. Spremljevalca potrebujejo zato, ker otroci s spektroatistično motnjo potrebujejo direktno, neposredno učenje socialnih in komunikacijskih spretnosti v realnih življenjskih situacijah z vrstniki in drugimi v šoli (kako vprašati nekoga, če bi se igral z menoj, kako prositi knjižničarja za pomoč



**77.**  
**Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport naj pripravi analizo financiranja osnovnega izobraževanja z vidika obremenitve posameznih občin in ugotovi, kako bi zlasti manjšim občinam s spremenjenim financiranjem zagotovili primerna sredstva, ki bodo otrokom zagotavljala enak položaj in pravice.**

pri iskanju določene knjige, ipd...). Spremljevalca potrebujejo zato, ker je velikokrat razlog za njihov neuspeh v zunanjih dejavnostih, ne pa v njihovih kognitivnih sposobnostih (potrebujejo nekoga, ki jim bo stvari prilagodil, opazil, razložil, jih spodbudil, ko bodo neuspešni in jim ponudil uspešne strategije). Spremljevalca potrebujejo zato, ker jih je potrebno na njim prilagojen način učiti spretnosti na področjih, ki niso zapisane v učnih načrtih. Spremljevalec tako zagotavlja otroku enake možnosti za učenje. Spremljevalec ima pomembno vlogo pri načrtovanju in organizaciji izobraževalnih in socialnointegracijskih dejavnosti otroka z avtizmom, katerih cilj je pripomoči k vključenosti in sožitju v širši skupnosti ter doseganje čim višje stopnje samostojnosti, neodvisnosti in socialne integracije.

Vloga spremljevalca otroka z avtizmom ni vezana zgolj na fizično pomoč, ampak na pomoč v socialni interakciji in komunikaciji, vključevanju v vodene aktivnosti, kot pomoč otroku pri reševanju problemov znotraj skupine, kot spremstvo v šolskih dejavnostih v in izven šole. Predlagamo, da so to osebe, ki majo dokončno najmanj V. stopnjo izobrazbe in opravijo dodatno izobraževanje iz avtizma, ki naj ga organizirajo pristojne državne ustanove, izvajajo pa strokovnjaki z referencami in znanjem o avtizmu. Na izobraževanju morajo spremljevalci spoznati značilnosti otrok z avtizmom, kot tudi strategije za pomoč pri učenju in vključevanju v družbo.«

**Varuh podpira vse spremembe obstoječe ureditve, ki bodo pripomogle k izboljšanju varstva otrok s posebnimi potrebami,** še zlasti k jasni ureditvi njihovih pravic. Zato tudi ne bomo nasprotovali predlaganemu zakonu, k čemur so nas nagovarjali njegovi nasprotniki. Po končanem zakonodajnem postopku bomo presodili, ali je še smiseln predlog, da pripravimo zahtevo za presojo njegove ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS.

#### Primer

##### **Nepravilnosti pri izvajanju individualiziranega programa**

Varuh je obravnaval pobudo staršev dijaka drugega letnika srednje šole, ki naj bi mu bile v šoli kršene pravice. Fant je otrok s posebnimi potrebami in ima ustrezno odločbo o usmeritvi. Starši so trdili, da šola ne upošteva prilagoditev, ki jih dijak potrebuje za uspešno šolsko delo. Prilagoditve pouka so določene z odločbo o usmeritvi in so sestavni del individualiziranega programa, pripravljenega zanj. Pri nespoštovanju ustreznih prilagoditev je posebej izstopal učitelj matematike, pri katerem so bile dijakove težave najbolj izrazite. Dijakovi starši so se obrnili na razredničarko, na svetovalno službo in nekajkrat tudi na ravnatelja šole. Pred tem so poskušali težave rešiti neposredno z učiteljem v osebni pogovoru, a brez uspeha. Problem se po zatrjevanju pobudnikov ni reševal ustrezno. Pobudnika sta se s pobudo za izredni nadzor na šoli obrnila tudi na Inšpektorat RS za šolstvo in šport (IŠŠ).

V zvezi z navedbami staršev smo prosili za pojasnilo ravnatelja šole, k nekaterim aktivnostim pa smo pozvali tudi IŠŠ. Od ravnatelja smo zahtevali presojo izvajanja individualiziranega programa za dijaka. Zanimalo nas je, kakšne vrste pomoči nudijo dijaku in v kakšnem obsegu. Pričakovali smo njegovo presojo dijakovega izpolnjevanja minimalnih standardov znanja, ob upoštevanju dijakovih omejitev ter ob ustreznem izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela s prilagoditvami, ki jih zanj določa odločba o usmeritvi. Zanimal nas je tudi njegov načrt za nadaljnjo obravnavo dijaka oziroma kako namerava problem rešiti. Ravnatelj dijakovih težav pri pouku matematike ni zanikal, a je vztrajal, da pouk tudi pri tem predmetu poteka v skladu z dijakovo odločbo o usmeritvi in njegovim individualiziranim programom.

Ker so starši izrazili veliko nezadovoljstvo z ravnateljevim odgovorom in so sami poskušali ravnatelju v osebnih pogovorih dopovedati, da pouk pri matematiki ni ustrezen in da krivice, ki se dogajajo sinu, opažajo tudi njegovi sošolci, smo se na ravnatelja obrnili z novo poizvedbo. Ta je v novem odgovoru vztrajno zatrjeval, da dijaku niso kršene pravice. Kljub temu je pri učitelju dosegel, da je dijak še enkrat popravil oceno iz matematike, saj je bila učiteljeva prvotna ocenitev dijakovega pisnega izdelka dvomljiva. Učitelj je namreč njegov izdelek najprej ocenil s pozitivno oceno, potem pa je naknadno znižal točke pri eni nalogi, tako da je bil izdelek na



Varuh podpira vse spremembe obstoječe ureditve, ki bodo pripomogle k izboljšanju varstva otrok s posebnimi potrebami.

koncu ocenjen z negativno oceno. Pri ponovnem popravljanju ocene je bil dijak uspešen, saj je test popravil z oceno dobro (3).

Poročilo o izvedenih aktivnostih, ugotovitvah in ukrepih smo glede na zahtevnost inšpekcijskega postopka od IŠŠ prejeli hitro. Z ugotovitvami izrednega nadzora je IŠŠ seznanil tudi starše. IŠŠ je ravnatelju poleg drugih ugotovitev o nekaterih nepravilnostih pri izvajanju individualiziranega programa izdal priporočilo, da z naslednjim šolskim letom zamenja učitelja matematike v razredu, ki ga bo dijak obiskoval. Priporočilo smo ocenili kot ustrezno in primerno, ravnatelj pa je šolskemu inšpektorju zagotovil, da ga bo upošteval. Pobudo smo končali kot utemeljeno. **11.4-4/2017**

### Pravica do izobraževanja otroka s posebnimi potrebami italijanske narodnosti do izobraževanja v maternem jeziku

Varuh je obravnaval pobudo v zvezi s pravico do izobraževanja deklice s posebnimi potrebami italijanske narodnosti, ki obiskuje osnovno šolo z italijanskim učnim jezikom kot pripadnica manjšine. Deklica ima odločbo o usmeritvi in je vključena v program s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo. Ker je šola menila, da ta program zanjo ni ustrezen, je začela postopek preusmeritve v prilagojeni program. Otrokova mati se s tem ni strinjala, saj šola prilagojenega programa ne izvaja v italijanskem jeziku. Želela je, da bi bil hčerki dodeljen dodatni učitelj z znanjem italijanskega jezika. S problemom se je obrnila na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). Prejela je odgovor, da prilagojenega programa z nižjim izobrazbenim standardom z italijanskim učnim jezikom pri nas ni, saj ni dovolj otrok, da bi oblikovali tak oddelek. Pristojni so ji pojasnili še, da potekajo pogovori z Zavodom RS za šolstvo, ki naj bi pripravil poskus za vključevanje dodatnih učiteljev v pouk za otroke, pripadnike manjšin.

Ustava RS v 62. členu zagotavlja pripadnikom italijanske narodne skupnosti pravico do uporabe svojega jezika in pisave, v 64. členu pa pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku.



Pobuda je bila utemeljena. Ustava RS v 62. členu zagotavlja pripadnikom italijanske narodne skupnosti pravico do uporabe svojega jezika in pisave, v 64. členu pa pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku. Zato smo menili, da bo treba pobudničini hčerki to omogočiti, MIZŠ pa mora najti ustrezen način. Pobudnici smo svetovali, naj v postopku preusmeritve na izdane listine (strokovno mnenje, odločbo o usmeritvi) ugovarja v predpisanih rokih, če se z določili posameznega akta ne bo strinjala. Predlagali smo ji, naj nas seznaní, kako bo problem rešilo MIZŠ. Povratne informacije nismo prejeli, sklepamo pa, da je bil primer rešen v otrokovo korist. **11.4-12/2017**

#### Primer

#### Povračilo stroškov prevoza otroka s posebnimi potrebami v šolo primer dobre prakse

Varuh je obravnaval pobudo v zvezi s povračilom stroškov prevoza otroka s posebnimi potrebami v šolo in domov. Pobudnik je želel Varuhovo pomoč, da bi mu občina tudi v prihodnje povrnila dejanske stroške prevoza za štiri relacije na dan. Prejel je odločbo, ki pa je bila omejena le na čas od 1. 9. do 31. 12. 2017. Občina je pobudnika obvestila, da pripravlja nov Pravilnik o povračilu stroškov prevoza za otroke s posebnimi potrebami (pravilnik), ki naj bi začel veljati 1. 1. 2018. V skladu z njim naj bi mu povrnili stroške le še za dve vožnji na dan. Pobudnik je menil, da bo, če se bo to zgodilo, v precej slabšem položaju v primerjavi s starši drugih otrok s posebnimi potrebami, za katere občine same organizirajo prevoz.

Občino smo prosili za pojasnilo. Pristojne smo vprašali, ali obstajajo možnosti za organizacijo in izvedbo prevoza otroka v šolo, še posebej pa nas je zanimalo, ali namerava občina spremeniti pravilnik tako, da bodo morali odslej starši otrok

s posebnimi potrebami sami kriti polovico stroškov za prevoz svojih otrok v šolo. Občina nam je odgovor poslala v postavljenem roku. Pristojni so pojasnili, da so morali zaradi revizijskega postopka, ki je potekal na občini, odpraviti nekatere pomanjkljivosti, ki jih je vseboval prejšnji pravilnik. Revizor je namreč občini priporočil spremembo in pri tem opozoril na sodbo Upravnega sodišča iz leta 2012, da prvi odstavek 56. člena Zakona o osnovni šoli ne daje podlage za razlago, da je učenc oziroma prosilec upravičen do dvojnih stroškov prevoza, in ne omogoča dodatnega plačila stroškov vrnitve staršev domov in poznejšega ponovnega prihoda po otroka v šolo v istem dnevu. V skladu s tem je otrok upravičen do povračila stroškov od doma do šole in nazaj. Pri pripravi sprememb pravilnika pa je občina upoštevala tudi stiske staršev in njihovih otrok – tako je opredelila možnost povrnitve celotnih stroškov prevoza izjemoma (štirikrat dnevno) staršu, ki je uveljavil pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek zaradi nege in varstva otroka.

Z odgovorom občine smo bili zelo zadovoljni. Prepričal nas je, da se najde pot povsod, kjer je volja za to. **Občini smo se zahvalili za razumevanje stisk njenih občanov, saj se v njih znajdejo velikokrat ne po svoji krivdi ter brez podpore in pomoči drugih tudi ne morejo ničesar storiti, da bi jim bilo vsakodnevno življenje lažje. Gre za še en primer dobre prakse. 11.4-17/2017**

## 2.15.8 Štipendije

Leta 2017 smo na tem področju obravnavali le eno pobudo manj kot leta 2016. Vsebinsko je bila problematika podobna kot leta 2016. Največ pritožb glede štipendij smo prejeli zaradi zaostankov pri odločanju na MDDSZ. **Več kot dveletni zaostanki so razlog za slabo voljo pobudnikov in Varuhovo kritiko, ker izboljšanja na tem področju kljub večletnemu opozarjanju pristojnih (vključno z ministrico) ni.** Tretjina pobud se je nanašala na težave in slabo obveščanje pobudnikov o zakonskih možnostih za različne oblike vračil ob utemeljenih zahtevah pristojnih organov za vrnitev štipendije, nekaj pa jih je vsebovalo kritiko negativnih odločitev v zvezi z raznimi dodatki, kot so dodatek za bivanje, dodatek za učni uspeh in dodatek za posebne potrebe kandidata. V vseh primerih so se pobudniki na odločbe pritožili.

### Sporno dokazovanje kraja bivanja

Študentka je uveljavila pravico do Zoisove štipendije, pravica do dodatka za bivanje zunaj kraja stalnega prebivališča pa ji je bila zavrnjena, čeprav študira v Milanu, v Italiji. Izdana je bila odločba z napačnim pravnim poukom, da upravni spor zoper odločbo ni mogoč. Zato tožbe tudi ni vložila niti se ni pritožila na to odločbo.

Pravica do dodatka za bivanje zunaj kraja prebivališča študentki ni bila priznana, ker ni predložila ustreznega dokazila (prijave) o začasnem prebivanju. Pobudnica je trdila, da dokazila ni mogla predložiti, saj v Italiji takih potrdil ne poznajo. Menili smo, da ZŠtip ne veže pravice do dodatka na prijavo začasnega prebivališča, potrdilo o prijavi začasnega prebivališča je le eden od dokazov za ugotovitev kraja bivanja, ne pa edini. V tem primeru tudi ne gre za neko spremembo ali okoliščino, ki bi vplivala naknadno na pravico do štipendije oziroma višino te štipendije, saj je v ZŠtip določeno le to, da štipendistu, ki se izobražuje zunaj kraja stalnega prebivališča, pripada dodatek za bivanje. Za odločitev glede dodatka za bivanje je po Varuhovi presoji tako ključno, da prosilci že v vlogi za nadaljnje prejemanje Zoisove štipendije navedejo, da se bodo izobraževali zunaj kraja svojega stalnega prebivališča.

**Pristojnim smo predlagali, naj se študentki dodatek za bivanje dodeli in da proučijo možnost za spremembo ZŠtip tako, da bo jasno določeno, kako je mogoče dokazati začasno prebivanje v tujini v času študija.**

V Zakonu o štipendiranju naj bo jasno določeno, kako je mogoče dokazati začasno prebivanje v tujini v času študija.





Iz prejetega pojasnila je izhajalo, da je bil pouk o pravnem sredstvu v resnici napačen, saj bi moral organ pobudnico v zvezi z uveljavljanjem njene pravice do dodatka za bivanje zunaj kraja prebivališča napotiti na možnost tožbe na Delovno in socialno sodišče. Pristojni so to napako priznali. Obenem so pojasnili, da mora kandidat na podlagi ZŠtip-1 priložiti potrdilo o začasnem prebivališču v kraju izobraževanja. Tega pa študentka pristojnim ni predložila, ampak je dejstvo, da v času študija živi v Italiji, navedla le v svoji vlogi. Po mnenju MDDSZ mora upravni organ pri dodelitvi dodatka za bivanje odločati izključno na podlagi ustreznega dokazila.

### **Ponovna uveljavitev pravice do državne štipendije**

Varuh je obravnaval pobudo študenta, ki je v študijskem letu 2016/2017 uveljavil pravico do državne štipendije za študijski program, v katerega se je vpisal, obenem pa je kandidiral tudi za Zoisovo štipendijo. Po prejemu obvestila Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije (Skład), da je izpolnil pogoje za Zoisovo štipendijo, se je odločil zanjo in o tem obvestil Skład.

Ker za študijsko leto 2017/2018 ni izpolnil pogojev za nadaljnje prejetje Zoisove štipendije, je želel jeseni 2017 znova uveljaviti pravico do državne štipendije. Center za socialno delo (CSD) je njegovo vlogo s sklepom zavrnil in se pri tem skliceval na 42.c člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

Pobudnik je trdil, da mu strokovna delavka CSD, pri kateri se je nekaj dni pozneje zglasil, ni pojasnila, da bo z izbiro Zoisove štipendije za vedno (do konca izobraževalnega programa) izgubil možnosti za uveljavitev državne štipendije.

Pri CSD smo želeli predvsem preveriti potek postopka po odločitvi pobudnika, da se odpoveduje državni štipendiji. Menili smo, da bi morali pristojni študentu najprej ustrezno pojasniti posledice njegove odločitve, in ne šele z odločbo o razveljavitvi odločbe o upravičenosti do državne štipendije. CSD je v odgovoru pojasnil potek stikov s študentom in ugotovil nekaj nejasnosti in tudi napak, ki pa jih niso mogli z gotovostjo potrditi, niti jih zdaj, po več kot letu dni, ni mogel ugotoviti in potrditi Varuh. Predvsem ni bilo mogoče dokazati, da strokovna delavka študentu v osebnem pogovoru ni dovolj razumljivo predstavila posledic odpovedi državni štipendiji, ki mu je bila dodeljena za ves čas trajanja študijskega programa, niti pomena njegove podpisane odpovedi pravici do pritožbe na odločbo CSD.

CSD je zagotovil, da so po prejemu Varuhovega pisma znova proučili prakso za primere, ko se posameznik odpove državni štipendiji zaradi odločitve, da bo prejel Zoisovo štipendijo. Določili so, da bo po prejemu obvestila sklada o posameznikovi odločitvi, da se pravici do državne štipendije odpoveduje, CSD izdal odločbo o prenehanju pravice do državne štipendije. Ob izdaji odločbe bo posamezniku poslano tudi ustrezno pisno pojasnilo, čemu se odpoveduje, za kako dolgo obdobje in kakšne bodo posledice odpovedi. Primer takšnega pojasnila in izjave nam je CSD tudi poslal. Obenem pa je CSD Varuha opozoril, da bi moral v prihodnje svojo prakso izboljšati tudi sklad, saj ima prvi stik s posameznikom, kadar se po izpolnitvi meril odloči za prejetje Zoisove štipendije. Skład smo na to opozorili. Menimo, da je nameravana izboljšava primerna in da v prihodnje štipendisti ob spremembi štipendije ne bodo več imeli opisanih težav.

### **Vračilo državne štipendije**

Obravnavali smo primer pobudnika, ki je kot izredni dijak prejel državno štipendijo za drugi in tretji letnik srednješolskega izobraževanja. Ker do predvidenega časa ni končal izobraževanja, je CSD z odločbo odločil, da pobudniku pravica do državne štipendije preneha in da je dolžan vrniti vse zneske prejete štipendije.

V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZŠtip, ki se še uporablja v primeru pobudnika, je štipendist, kadar preneha štipendijsko razmerje, dolžan vrniti štipenditorju

štipendijo za letnik, ki ga ni uspešno končal. Pobudnik je uspešno končal drugi letnik srednješolskega programa, ne pa tudi tretjega letnika, zato je dolžan vrniti le štipendijo za tretji letnik.

**Pobudnik je vložil pritožbo, ki jo je MDDSZ po več kot dveh letih zavrnilo, v obrazložitvi odločbe pa pritrnilo pobudniku.** Pobudnik je, kot prava neuka stranka, odločbo MDDSZ razumel na način, da bo moral vrniti štipendijo za tretji letnik (čemur nikoli ni oporekal), da pa mu ne bo treba vrniti štipendije za drugi letnik, saj se MDDSZ do nje niti z besedo ni opredelilo, celo več, izrecno je navedlo, da je dolžan vrniti štipendijo za neuspešno končan letnik, torej štipendijo, prejeta za tretji letnik. Iz odločbe MDDSZ niti ne izhaja, kolikšen je denarni znesek, ki ga je pobudnik dolžan vrniti. Da ga CSD še vedno terja za celoten znesek, se je zavedel šele, ko je prejel opomin pred finančno izvršbo. Takrat pa je bil že zamujen rok za vložitev tožbe pri pristojnem sodišču, odločba MDDSZ je postala pravnomočna.

CSD nam je pojasnil, da so se pri svoji odločitvi oprli na navodila MDDSZ z dne 21. 1. 2014 (takrat je bila pobudniku štipendija že izplačana), da se izredno vpisanim dijakom in študentom dodeli štipendija za čas trajanja izobraževanja, kar posledično pomeni visoka vračila v primeru neuspešno opravljenega programa.

MDDSZ smo opozorili, da odločitev CSD nima podlage v materialnem predpisu in da z navodili ministrstva zakona ni mogoče spremeniti. Glede na besedilo odločbe MDDSZ je povsem razumljivo, da pobudnik, ki je prava neuka stranka, ni vložil tožbe zoper odločbo MDDSZ. S tem je zadeva pravnomočno končana, pogoji za uporabo izrednih pravnih sredstev po ZUP pa niso izpolnjeni. Z vidika poštenosti in pravičnosti ni prav, da taka odločitev obvelja in da pobudnik državi vrne znesek, ki ga ni dolžan vrniti. Zato smo MDDSZ predlagali, naj najde pravično rešitev za pobudnika in se z njim poravna.

MDDSZ je v odgovoru pojasnilo posebnost izrednih izobraževanj. Strinjali pa so se, da bi bila pravilna odločitev v primeru pobudnika, da bi bil dolžan vrniti štipendijo samo za letnik, ki ga ni uspešno končal. Vendar so potekli vsi roki za kakršna koli pravna sredstva, zaradi česar je odločba postala pravnomočna. Ob tem nas je seznanilo, da je pobudnik podal prošnjo za odpis dolga, zato bodo proučili, ali so podani pogoji za odpis, in odločili v skladu z ugotovljenim.

Pobudo je bila utemeljena, saj je opozorila na kršitev načela pravičnosti pri delu MDDSZ, čakamo pa še na njihovo odločitev o odpisu dolga.

## 2.15.9 Pregled aktivnosti

- 
- 24. 1. 2017** Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Cankarjevem domu udeležil posveta Največja korist otrok po ločitvi. Posvet je pripravilo Društvo za otroke, očetovstvo in resnico – DOOR, ki se zavzema za nemoteno vključitev očetov v življenje otrok po razvezi.
- 
- 16. 2. 2017** Varuhinja in njen namestnik Tone Dolčič sta se v Mestni hiši v Ljubljani udeležila seje mestnega otroškega parlamenta Otroci in načrtovanje prihodnosti.
- 
- 22. 2. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Državnem svetu RS udeležil 67. seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, na kateri so govorili o predlogu družinskega zakonika.
- 
- 10. 3. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je na OŠ Venclja Perka v Domžalah udeležil regijskega otroškega parlamenta. Pogovarjali so se o prihodnosti, okolju in pričakovanih in viziji družbe, v kateri bi želeli mladi živeti v prihodnosti. Parlament je organizirala Mestna zveza prijateljev mladine Ljubljana.
- 
- 22. 3. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič je obiskal Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič, Draga, in se pogovoril z udeleženci mednarodnega projekta S pravicami na dan.
-

**30. 3. 2017** Svetovalka Varuha Lili Jazbec se je udeležila 27. strokovnega srečanja vodilnih in vodstvenih delavcev na področju vzgoje, izobraževanja in usposabljanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Pripravili so ga Društvo specialnih in rehabilitacijskih pedagogov Slovenije, Skupnost organizacij za usposabljanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Tokrat so govorili o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami z vidika inkluzije.

**25. 5. 2017** Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Zagrebu v okviru študijskega obiska seznanil, kako se okrožno sodišče v Zagrebu ukvarja s preiskovanjem kaznivih dejanj zoper otroke in sodnimi postopki ter kako mladim žrtvam kaznivih dejanj v postopkih in tudi sicer pomagajo na polikliniki za zaščito otrok in mladostnikov mesta Zagreb. Študijski obisk v Zagreb je organiziralo Ministrstvo za pravosodje v okviru priprav na izvedbo projekta Hiša za otroke, saj so na Hrvaškem na področju preiskovanja kaznivih dejanj zoper otroke ter na področju podpore in pomoči otrokom, žrtvam kaznivih dejanj že oblikovali sodobne centre in vpeljali nove metode dela.

Poliklinika za zaščito otrok in mladostnikov mesta Zagreb je zdravstvena ustanova, vanjo so napoteni otroci in mladostniki na podlagi napotnice družinskega zdravnika in zanje je obravnava brezplačna. V polikliniko lahko otroke in mladostnike napotijo CSD, policija, šola, vrtec, tožilstvo, lahko pa pridejo otroci tudi na željo staršev. Sodišče ima dogovor s polikliniko, da sodniki pridejo izprašat otroke v njene prostore. Na polikliniki vedno delajo v timu strokovnjakov – sestava tima je odvisna od posameznega primera, določa se individualno. Za nedoločen čas so na polikliniki zaposleni psihologi, psihiatri, nevropediater, socialni delavci, socialni pedagogi, logoped, medicinske sestre in pravnik.

**29. 5. 2017** Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalka Varuha Liana Kalčina so se udeležili seje nacionalnega otroškega parlamenta v prostorih Državnega zbora RS. Tema tokratnega, 27. zasedanja je bila Otroci in načrtovanje prihodnosti, v okviru teme pa so mladi parlamentarci v dopoldanskem delu razpravljali v štirih delovnih skupinah o temah: kdo sem in kakšen človek želim postati, prihodnost ter vrednote in okolje.

**31. 5. 2017** Varuhinja je imela v Domu kulture Kamnik uvodni nagovor na posvetu o spletnih spolnih zlorabah otrok in mladostnikov, ki ga je pripravila občina Kamnik v sodelovanju s Policijsko postajo Kamnik. Posvet je bil namenjen staršem učencev višjih razredov kamniških osnovnih šol, dijakom, učiteljem, ravnateljem in drugim strokovnim delavcem.

**7. 6. 2017** Varuhinja se je v Cankarjevem domu v Ljubljani udeležila dobredelnega koncerta Otroci za otroke, ki ga je pripravila Zveza prijateljev mladine Slovenije in na katerem je nastopil otroški pevski zbor Osnovne šole Nove Jarše. Zbrana sredstva so bila namenjena letovanju otrok iz socialno manj spodbudnega okolja.

**12. in 13. 6. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalci Varuha so se v Portorožu udeležili izobraževanja o novostih, ki jih prinašata novela Zakona o preprečevanju nasilja v družini in Istanbulska konvencija. Namestnik in strokovna vodja projekta Zagovornik – glas otroka svetovalka Varuha Jasna Vunduk sta predstavila izvajanje in pomen projekta. Izobraževanje je namenjeno predvsem sodnikom in strokovnim delavcem sodišč, CSD in policistom, ki se ukvarjajo z nasiljem v družini. Pripravil ga je Center za izobraževanje v pravosodju (CIP).

**28. 6. 2017** Varuhinja se je udeležila praznovanja 5. rojstnega dne restavracije Druga violina, v kateri so zaposlene tudi osebe s posebnimi potrebami.

**7. in 8. 9. 2017** Varuhinja je v Portorožu vodila Dneve duševnega zdravja, katerih tema je bila Otroci in mladostniki s težavami v duševnem zdravju. Na dogodku je Varuhovo delo predstavil namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalka Varuha Lili Jazbec pa je spregovorila o izsledkih delovanja DPM v zvezi z aktivnostmi v vzgojnih zavodih. Dnevi, ki so na Varuhovo pobudo leta 2016 prvič zaživel v upanju, da postanejo tradicionalni, so znova potekali v Kongresnem centru Bernardin v Portorožu. Organiziral jih Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje v sodelovanju z Varuhom človekovih pravic RS, Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvom za zdravje ter Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije. Dnevov se je udeležil tudi mag. Jure Markič, svetovalec Varuha.

**15. in 16. 9. 2017** Namestnik varuhinje Tone Dolčič, tudi vodja projekta Zagovornik – glas otroka in svetovalki Varuha, ki delata pri projektu, Jasna Vunduk in Lidija Hvastja Rupnik so v Dolenjskih Toplicah izpeljali posvet za zagovornike otrokovih pravic. Del programa sta bila tudi obisk Poliklinike za zaščito djece i mladih grada Zagreba in obravnava predloga zakona o dopolnitvah Zakona o Varuhu človekovih pravic, ki institucionalizira zagovorništvo otrok.

<b>19. 21. 9. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je na Finskem udeležil letnega srečanja Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC). Na 21. letni konferenci in generalni skupščini ENOC v Helsinkih, so soglasno sprejeli izjavo Comprehensive Relationship and Sexuality Education (CRSE): the right of children to be informed. Izjava opredeljuje nujnost, da države članice ENOC sprejmejo nacionalne predpise in uvedejo programe za CRSE in zagotovijo, da se to izobraževanje začne v zgodnjem otroštvu in je v celoti prilagojeno potrebam otrok. V izjavi poudarjajo pravico otrok do varnega otroštva in zaščito pred spolnimi zlorabami že od zgodnjega otroštva.
<b>20. 9. 2017</b>	Varuhinja je na Fakulteti za družbene vede kot častna gostja nagovorila udeležence posveta E-zlorabe otrok: včeraj, danes, jutri, ki ga je ob 10-letnici delovanja pripravilo Spletno oko.
<b>21. 9. 2017</b>	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak je o varstvu otrokovih pravic v sodnih postopkih predaval na Upravnopравни sodniški šoli v Kongresnem centru v Portorožu, ki jo je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju. Govoril je o vprašanih zagotavljanja pravic otroka v postopkih pred sodiščem, o sodišču kot zadnji varovalki pred posegi v človekove pravice, omejevanju zlorabljanja pravic in o fizičnem in psihičnem nasilju nad otroki.
<b>25. in 26. 9. 2017</b>	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Pragi udeležil konference z naslovom Immigration Detention of Children: Coming to a Close? Dvodnevna konferenca, ki jo je gostilo češko predsedstvo Odbora ministrov Sveta Evrope, je bila priložnost za izmenjavo znanj in izkušenj, stališč, pristopov in trenutnih ukrepov, ki spodbujajo prenehanje pridržanja priseljenih otrok in razvijajo učinkovite alternative pri iskanju rešitev za spoštovanje največjih otrokovih koristi.
<b>5. 10. 2017</b>	Varuhinja se je v počastitev tedna otroka v Knjižnici Otona Župančiča v Ljubljani udeležila predstavitve knjige Slepomišnice, v kateri so zbrane pesmi več avtorjev o človekovih pravicah in h kateri je tudi sama napisala spremno besedo. Izvedli so tudi dražbo ilustracij iz antologije in zbrana sredstva namenili štipendiranju otrok iz socialno ogroženih družin (štipendije podeljuje ZPMS).
<b>19. 10. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je na Centru za socialno delo v Novi Gorici prisostvoval uspešni mednarodni posvojitvi, pri kateri je v postopku sodeloval tudi Varuh človekovih pravic RS.
<b>20. in 21. 10. 2017</b>	V prostorih Varuha je potekalo izobraževanje novih zagovornikov otrok. Zagovorništvo je z Zakonom o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B) z dne 29. 9. 2017 po desetih letih izvajanja projekta končno dobilo pravno podlago. Udeležence izobraževanja je v uvodu nagovorila varuhinja.
<b>3. in 4. 11. 2017</b>	V prostorih Varuha je potekalo izobraževanje novih zagovornikov otrok.
<b>7. 11. 2017</b>	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Bruslju v Belgiji udeležil 11. Evropskega foruma o pravicah otrok (11th European Forum on the rights of the child). Forum je letna konferenca, ki jo organizira Evropska komisija. Združuje ključne akterje iz držav članic EU, mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij, varuhov človekovih pravic za otroke, ljudi, ki neposredno delajo z otroki, akademikov in institucij EU za spodbujanje dobrih praks na področju otrokovih pravic. Obravnavali so vprašanja otrok, ki so prišli v navzkrižje z zakonom, so v prisilnem pridržanju ali v zavodih, in položaj otrok staršev v zaporu.
<b>10. in 11. 11. 2017</b>	V prostorih Varuha je potekalo izobraževanje novih zagovornikov otrok.
<b>16. 11. 2017</b>	Svetovalka Varuha Jasna Vunduk se je udeležila prvega sestanka medresorske delovne skupine za izvajanje projekta Hiša za otroke.
<b>17. in 18. 11. 2017</b>	V prostorih Varuha je potekalo izobraževanje novih zagovornikov otrok.
<b>20. 11. 2017</b>	Varuhinja je ob svetovnem dnevu otroka in tednu nasilja nad ženskami v Centru za socialno delo Nova Gorica pozdravila udeležence posveta Otroci, največje žrtve nasilja v družini in predstavila Varuhove poglede na to temo.
<b>21. 11. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je na posvetu v Državnem svetu RS Kdo je odgovoren za enakopravno prehrano otrok z medicinsko predpisanimi dietami? predstavil Varuhovo stališče glede pravice do določene vrste prehrane. Posvet je organizirala Civilna iniciativa za enakopravno prehrano otrok. Sodelovalo je 23 strokovnjakov in predstavnikov številnih državnih organov, javnih zavodov in društev. Celovito so predstavili problematiko priprave in zagotavljanja dietne prehrane predšolskim otrokom in učencem osnovnih šol. Ugotovili so, da zakonska ureditev (Zakon o šolski prehrani) ne ureja celovito problematike zagotavljanja primerne prehrane otrokom, ki zaradi medicinskih razlogov ne smejo uživati določenih vrst hrane. Dietna prehrana, ki pomaga ohranjati zdravstveno stanje otroka, ne bi smela biti nadstandardni privilegij, temveč pravica otrok.
<b>6. 12. 2017</b>	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je v prostorih Varuha tridesetim študentom Pedagoške fakultete v Ljubljani predstavil zagovorništvo otrok.

---

**28. 12. 2017** Namestnik varuhinje človekovih pravic Tone Dolčič in svetovalec Varuha Lan Vošnjak sta se sestala s predstavnikom Društva za preventivno delo Zoranom Maksimovičem, ki je predstavil delo društva na področju medvrstniškega nasilja, zlasti program Mladinske delavnice, ki je namenjen predvsem najstnikom osnovnošolske starosti, pri katerih so izražene težave pri odraščanju.

---







# 2.16

## OSTALO

Področje dela	Obpravavane zadeve			Rešene in utemeljene		
	2016	2017	Indeks 17/16	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
<b>12. Ostalo</b>	<b>352</b>	<b>272</b>	<b>77,3</b>	<b>245</b>	<b>11</b>	<b>4,5</b>
12.1 Zakonodajne pobude	18	33	183,3	27	8	29,6
12.2 Poprava krivic	8	4	50,0	3	0	-
12.3 Osebne težave	21	12	57,1	12	0	-
12.4 Pojasnila	217	128	59,0	118	1	0,8
12.5 V vednost	59	60	101,7	53	2	3,8
12.6 Anonimne vloge	29	33	113,8	30	0	-
12.7 Varuh	0	2	-	2	0	-

Varuh je leta 2017 prejel 272 pisem, ki jih glede na vsebino nismo mogli obravnavati po posameznih vsebinskih področjih Varuhovega dela. Evidentirali smo jih ločeno v okviru klasifikacijske oznake Ostalo (zakonodajne pobude, pojasnila, v vednost, anonimne vloge). Nekatere zadeve smo obravnavali na posameznih vsebinskih področjih, kjer je njihova vsebina podrobneje obravnavana.

Med **zakonodajne pobude** uvrščamo tako lastne pobude kot predloge posameznikov ali organov ter nevladnih organizacij, naj se normativno uredi ali bolje uredi neko vsebinsko področje ali odprto vprašanje. Varuh je tudi leta 2017 od pristojnih državnih organov prejel več predlogov nove zakonodaje in predlogov za spremembo ali dopolnitev zakonodaje, da bi proučil, kako bi predlagane ureditve vplivale na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Posameznikom, predlagateljem obravnave smo pojasnjevali, kateri izmed organov je pristojen za pripravo normativnih sprememb, in jih seznanili z Varuhovimi aktivnostmi na obravnavanem področju.

V tem poglavju smo tako evidentirali obravnavo Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakona o pacientovih pravicah, Zakona o socialnem varstvu, Družinskega zakonika, Zakona o obrambi, Zakona o službi v Slovenski vojski, Zakona o varnosti na smučiščih, Zakona o izvršbi in zavarovanju, Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, Zakona o sodnih izvedencih, cenilcih in tolmačih, Zakona o duševnem zdravju, Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami, Zakona o kmetijstvu, Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami EU, Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Zakona o zdravstveni dejavnosti in Zakona o izvajanju rejniške dejavnosti. Obravnavali smo tudi predlog usmeritev za pripravo Energetskega koncepta Slovenije in zahteve za pripravo novele zakonodaje, predlog Resolucije o družinski politiki 2018 2028, predlog Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje od 2018 2022, Pravilnik

o kazenski evidenci in evidenci vzgojnih ukrepov, Pravilnik o izvrševanju pripora ter Pravilnik o policijskih pooblastilih. Obravnavo nekaterih od omenjenih zakonov in podzakonskih aktov podrobneje predstavljamo v vsebinskih poglavjih poročila.

Pobude, ki jih obravnavamo kot **poprava krivic**, uvrščamo na področje, na katero vsebinsko spadajo, pri čemer gre tudi za problematiko ureditve vojnih in povojnih grobišč. V svojih pojasnilih smo opozarjali na nujnost spoštovanja dostojanstva žrtev povojnih pobojev in nadaljnega urejanja vseh še vedno odprtih vprašanj. Obravnavali smo tudi pobudo, ki se je nanašala na sprejetje zakona, ki bi omogočil poplačilo vojne škode, ki so jo italijanski, nemški in madžarski okupatorji s sodelavci, storili med drugo svetovno vojno, in popravo krivic, storjenih med II. svetovno vojno.

Leta 2017 smo prejeli nekoliko manj prošenj posameznikov pri urejanju **osebnih stisk, ki smo jih uvrstili v to poglavje** (slabo finančno stanje, sosedski odnosi, revščina, neodzivnost državnih ali lokalnih organov in drugo). V tovrstnih primerih smo posameznikom pojasnjevali poti reševanja njihovih stisk.

Največji delež zadev zajemajo **pojasnila** (128 od skupno 272 zadev). Posamezniki so prosili za dodatna pojasnila k raznim dopisom državnih organov, ki jih prejmejo in jih morda v celoti ne razumejo, za informacije o normativni ureditvi posameznih vprašanj ali o pristojnostih organov. Napotili smo jih k pristojnim organom in jih usmerili k uporabi ustreznih pravnih postopkov. Poleg tega smo jih seznanili z Varuhovimi stališči, kadar smo vsebinsko sorodna vprašanja že obravnavali. Število pisem, v katerih posamezniki prosijo Varuha za neko obliko pravne pomoči, kaže na to, da so predpisi zelo obsežni, zapleteni, večkrat nejasni in težko razumljivi. Tako je uveljavljanje pravic, obveznosti in pravnih koristi strank zahtevno, dostopnost brezplačne pravne pomoči večkrat otežena, pristojni organi pa stranke pomanjkljivo obveščajo.

V pismih, sprejetih **v vednost**, poskušamo ugotoviti, ali je mogoče zadevo obravnavati v okviru Varuhovih pristojnosti. Kadar neki formalni postopki že potekajo, posameznike seznanimo s tem, da smo njihovo pisanje sprejeli v vednost, in jih prosimo, naj nas seznanjajo s potekom postopka, da bi lahko, če bi bilo potrebno, Varuh ukrepal v okviru pristojnosti.

Leta 2017 smo prejeli nekoliko več **anonimnih vlog**, ki opozarjajo na kršitve človekovih pravic, zlasti na področju delovnopравnih razmerij. Mnogi si namreč ne upajo razkriti svoje identitete v strahu pred morebitnimi posledicami. V takšnih primerih posameznikom sporočimo, da je postopek pri Varuhu zaupen. Če je treba, s primerom seznanimo pristojne inšpekcijske službe, in jim predlagamo, naj ukrepajo v okviru svojih pristojnosti.

Število pisem, v katerih posamezniki prosijo Varuha za neko obliko pravne pomoči, kaže na to, da so predpisi zelo obsežni, zapleteni, večkrat nejasni in težko razumljivi.









# 3

## ZBIR PRIPOROČIL VARUHA

### SPLOŠNA PRIPOROČILA

- 1.** Varuh priporoča, naj državni organi in organi lokalnih oblasti v skladu z načelom dobrega upravljanja in pravne države odgovarjajo na pisma, prošnje ali peticije posameznikov ali skupin prebivalcev. (stran 12)
- 2.** Varuh vsem državnim organom in organom lokalnih oblasti priporoča sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili odpravo vsakega neupravičenega zavlčevanja postopka in nerazumno dolgega odločanja. (stran 15)
- 3.** Varuh priporoča, naj vsi organi in nadzorne institucije sprejmejo ukrepe za učinkovitejšo opravljanje svojih nalog, da bi še bolj prispevali k odkrivanju nepravilnega in nezakonitega delovanja, sankcioniranju zaradi njega in zmanjševanju njegovega obsega. Med ukrepe spadajo tudi odprava kadrovskih primanjkljajev, vzpostavitev učinkovitega medsebojnega sodelovanja in jasnejša določitev pristojnosti in pooblastil. (stran 16)
- 4.** Državni zbor RS, Vlada RS in ministrstva naj sprejmejo ukrepe za uveljavitev temeljnega načela Ustave RS, da je Slovenija pravna in socialna država, da bi odpravili revščino ter posameznikom in njihovim družinam zagotovili pogoje za zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb, brez diskriminacije na podlagi katere koli osebne okoliščine. (stran 18)
- 5.** Varuh Vladi RS predlaga, naj zagotovi učinkovito medresorsko sodelovanje in usklajevanje pri pripravi in uveljavljanju zakonodaje in podzakonskih aktov ter drugih sistemskih ukrepov za odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. (stran 22)

### USTAVNE PRAVICE

- 6.** Varuh predlaga, da Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja predpiše tudi sankcijo za kršitev prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnem vrtcu oziroma šoli, ali pa tako dejavnost dovoli. (stran 75)
- 7.** Varuh priporoča, da se sprejmejo ukrepi za dopolnitev zakonodaje, ki zdaj ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, niti ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti. (stran 90)

### DISKRIMINACIJA IN NESTRPNOST

- 8.** Vlada RS 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. (stran 113)
- 9.** Varuh priporoča sprejetje zakonodaje, ki bo sistemsko urejala pravice študentov invalidov v zvezi s študijem. (stran 130)
- 10.** Varuh Vladi RS predlaga, naj zagotovi vse potrebne pogoje, da bo lahko Svet za invalide Republike Slovenije učinkovito opravljal svoje naloge. (stran 131)

## OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

### 11.

Varuh priporoča sprejetje vseh potrebnih ukrepov za dosledno spoštovanje pravil in standardov, na podlagi katerih se je država tako z Ustavo RS kot mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. (stran 142)

### 12.

Varuh priporoča, naj ZPKZ skupaj z UIKS upoštevajo dane pripombe in priporočila, ki jih je ob svojem obisku podal Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ter odpravijo vse ugotovljene pomanjkljivosti. (stran 143)

### 13.

Varuh poziva k čimprejšnji uresničitvi priporočil iz posebnega tematskega poročila glede izboljšanja razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb (starostniki, bolni, invalidi in drugi). (stran 144)

### 14.

Zaradi zagotavljanja varnega prestajanja pripora in zavora ter spoštovanja človekove osebnosti in njegovega dostojanstva mora osebje ZPKZ skrbeti, da se izredni dogodki dosledno evidentirajo, da se pristojne ustrezno obvešča o teh dogodkih ter da so zapisniki in drugi dokumenti ustrezno izpolnjeni ali zapisani. (stran 148)

### 15.

Ob skrbi za ustrezno število zaposlenih oseb v ZPKZ Varuh priporoča sprejetje potrebnih ukrepov za boljšo organizacijo dela, s katerimi bi se zmanjšalo število spremestv zaprtih oseb. (stran 155)

### 16.

Varuh Ministrstvu za zdravje znova priporoča, naj si kar najbolj prizadeva, da bi bil seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov, čim prej izdelan in ustrezno objavljen. (stran 157)

### 17.

Varuh poziva vse pristojne k čimprejšnji izvedbi priporočil, ki jih je Državni zbor RS izdal ob obravnavi Varuhovega Posebnega poročila o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. (stran 161)

### 18.

Varuh priporoča, naj Ministrstvo za zdravje čim prej pripravi potrebne spremembe in dopolnitve Zakona o duševnem zdravju, ki bodo zagotovile visoko raven spoštovanja temeljnih pravic oseb med zdravljenjem

na oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice ali obravnavo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. (stran 162)

### 19.

Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti poskrbi za sprotno objavo podatkov o številu prostih mest na vseh (verificiranih in neverificiranih) varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. (stran 172)

### 20.

Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport po evalvaciji projekta Celostne obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih čim prej pripravi posodobitev vzgojnega programa in pripravi potrebne sistemske rešitve. (stran 175)

### 21.

Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport celostno uredi problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode. (stran 178)

## PRAVOSODJE

### 22.

Varuh Ministrstvo za pravosodje oziroma projektno skupino, ki pripravlja in usklajuje pripravo akcijskih načrtov in poročil za izvrševanje sodb ESČP, spodbuja, da nadaljuje svoje delo, saj je prav (ob individualnih ukrepih) priprava sistemskih ukrepov pomembna za preprečevanje kršitev, ki jih ugotovi ESČP, v prihodnje oziroma zmanjšanje števila obsodb naše države zaradi kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah. (stran 186)

### 23.

Ob skrbi, ki jo Vrhovno sodišče RS namenja enotni sodni praksi, vsa sodišča spodbujamo, naj namenijo potrebno pozornost izboljšanju svojega poslovanja in kakovosti sojenja, Ministrstvo za pravosodje pa naj še naprej skrbi za krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti. (stran 197)

### 24.

Varuh sodiščem priporoča, naj se odzivajo na resne očitke na račun zakonitosti svojega dela oziroma poskrbijo za ustrezno raven komuniciranja z javnostmi, po potrebi tudi z utemeljevanjem svojih odločitev. (stran 197)

### 25.

Varuh Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za notranje zadeve ter drugim pristojnim priporoča, naj poskrbijo za potrebna izobraževanja prekrškovnih organov in sodišč, da se zagotovi dosledno

spoštovanje temeljnih jamstev poštnega postopka tudi v prekrškovnih postopkih. (stran 219)

**26.**

Varuh tožilstvu priporoča, naj skrbi za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb poskrbi za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom. (stran 228)

**27.**

Varuh priporoča, da naj se Odvetniška zbornica Slovenije še naprej učinkovito odziva na nepravilnosti v lastnih vrstah z učinkovitim delom svojih disciplinskih organov ter zagotovi hitro in objektivno odločanje o vloženih prijavih zoper odvetnike. (stran 229)

**28.**

Varuh Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za finance priporoča, naj problematiko davčne ureditve brezplačne pravne pomoči, ki jo zagotavljajo odvetniki, rešita celostno in tako z dohodninskega vidika kot z vidika davka na dodano vrednost. (stran 231)

## POLICIJSKI POSTOPKI

**29.**

Policisti morajo ukreniti vse potrebno, da je čas od končanega pridržanja tujca, ki ga je treba namestiti v Center za tujce, čim krajši, poleg tega morajo v tem času zanj ustrezno poskrbeti. (stran 241)

**30.**

Policija mora posameznika v vsakem primeru omejitve prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje in s tem odvzem prostosti, poučiti o njegovih pravicah, tako kot to določa Ustava RS, podrobneje pa ZKP. (stran 246)

**31.**

Pri opravljanju policijskih nalog naj policisti še posebno obzirno ravnajo z otroki in mladoletniki, ki potrebujejo dodatno pozornost, pomoč in skrb. (stran 247)

**32.**

Pri ugotavljanju odgovornosti storilcev prekrškov in kaznivih dejanj naj policisti upoštevajo relevantne zakonske določbe in izdane usmeritve. (stran 250)

**33.**

Ministrstvu za notranje zadeve in Detektivski zbornici Slovenije priporočamo, naj pri prenovi predpisov, ki se nanašajo na detektivsko dejavnost, upoštevata naše pripombe. (stran 252)

## DRUGE UPRAVNE ZADEVE

**34.**

Varuh priporoča, naj ministrstvo čim prej najde rešitev, da izdelava izvedeniških mnenj glede starosti ne bo več težava. (stran 270)

**35.**

Vlada RS naj sprejme ukrepe za dokončanje denacionalizacije. (stran 272)

**36.**

Varuh priporoča, naj Vlada RS takoj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo ukrepov in aktivnosti za ureditev lastništva vseh kategoriziranih javnih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. (stran 274)

**37.**

Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi ureditev pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) na način, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu, in zanje plačeval stroške storitev. (stran 279)

**38.**

Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi spremembo Zakona o dohodnini (ZDoh-2), da se seznam dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katere prejemnik je otrok, star do 18 let oziroma 26 let, če se redno šola. (stran 280)

**39.**

Vlada RS naj vsem inšpekcijskim službam zagotovi ustrezne pogoje za delo, tako materialna kot finančna sredstva, ki bodo omogočala tudi kadrovsko okrepitev in učinkovito delo inšpekcijskih služb. (stran 283)

**40.**

Za učinkovit potek upravnih postopkov Varuh priporoča spremembo prvega in tretjega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, in sicer tako, da bodo organi druge stopnje zavezani meritorno odločiti v zadevah, ne pa, da imajo možnost o tem odločati samostojno, kar v praksi pomeni, da v večini primerov le odpravijo odločbo organa prve stopnje in mu zadevo vrnejo v ponovni postopek. (stran 283)

**41.**

Z zakonom je treba zagotoviti pravno podlago za izvajanje ukrepov, ki preprečujejo vnos nevarnih in prepovedanih predmetov in snovi v šolo. Poleg tega je treba natančno določiti postopek pregleda šolskih torb in obleke učencev, ob upoštevanju njihove

pravice do zasebnosti in zahtev varnosti celotne šolske skupnosti. (stran 289)

#### 42.

Vlada RS naj čim prej pripravi, Državni zbor RS pa sprejme ustrezne zakonske spremembe za zagotovitev enakopravnega položaja vseh izvajalcev vzgoje in izobraževanja. (stran 290)

### OKOLJE IN PROSTOR

#### 43.

Vlada RS naj kupce nepremičnin zaščiti tako, da sprejme ukrepe, ki jim bodo še pred odločitvijo o nakupu omogočili vpogled v povezane (uparjene) evidence zemljiškoknjižnega in dejanskega stanja ter v upravne akte za objekt nameravane gradnje. (stran 298)

#### 44.

Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje. (stran 299)

#### 45.

Vlada RS naj merila za opredelitev prednostnih nalog za delo inšpekcijskih služb določi v predpisu, ki bo javno objavljen, saj bosta le tako zagotovljeni preglednost in nepristranskost inšpekcij. (stran 299)

#### 46.

Vlada RS naj Inšpektoratu RS za okolje in prostor zagotovi vse pogoje – materialne, kadrovske in finančne – za učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov. (stran 299)

#### 47.

Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi sistemsko rešitev pridobivanja pooblastil za izvajanje meritev izpustov v zrak ter zagotovi neodvisen nadzor in financiranje meritev. (stran 299)

### GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

#### 48.

Varuh od Vlade RS in Državnega zbora RS pričakuje, da bosta do 25. maja 2018 pripravila in sprejela vse potrebne predpise, ki bodo zaščitili pravico do pitne vode, zapisano v Ustavi RS, zlasti Zakon o varstvu okolja, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o lokalni samoupravi. (stran 314)

### STANOVANJSKE ZADEVE

#### 49.

Ponavljamo priporočilo: Ministrstvo za okolje in prostor naj čim prej pripravi spremembe Stanovanjskega zakona in v njem jasno opredeli

obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot (glede na število prebivalcev) ustreznega bivanjskega standarda in da v določenih časovnih intervalih (npr. enkrat na leto) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem. (stran 322)

#### 50.

Ponavljamo priporočilo: Varuh od Ministrstva za okolje in prostor pričakuje temeljito analizo upravljanja v večstanovanjskih stavbah in glede na ugotovitev spremembo zakonodaje, predvsem pa stalen nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah. (stran 323)

#### 51.

Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v SZ-1 je treba na novo določiti njene pristojnosti, in sicer predvsem tako, da bo imela stanovanjska inšpekcija določene vzvode za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij, ne glede na lastništvo večstanovanjskih stavb. (stran 323)

### DELOVNOPRAVNE ZADEVE

#### 52.

Varuh ponavlja: Vlada RS naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Predlagamo kadrovsko okrepitev Inšpektorata RS za delo, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami. (stran 331)

#### 53.

Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi spremembe zdajšnje ureditve tako, da starši otrok s posebnimi potrebami ne bodo prizadeti in omejeni z veljavnim, največjim možnim številom dni letnega dopusta. Okoliščine varovanja in nege težje telesno in zmerno, težje ali težko duševno prizadete osebe morajo biti izrecno upoštevane pri priznavanju pravice do letnega dopusta staršev otrok s posebnimi potrebami. (stran 331)

#### 54.

Varuh ponavlja priporočilo: Vlada RS naj sprejme in izvaja ukrepe, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad izplačevanjem plač, tako neto zneskov kot vseh odtegljajev, povezanih s plačami. (stran 332)

#### 55.

Varuh znova priporoča spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, da bo invalidu pripadal denarni prejemek v sorazmernem deležu glede na število opravljenih ur, torej tudi, če je opravljenih ur več ali manj kot 100. Poleg tega naj se omenjenim osebam, ki se v okviru zaposlitvene rehabilitacije usposablajo na delovnem

mestu oziroma v izbranem poklicu, povrnejo stroški za malico. (stran 332)

## POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

### 56.

Ministrstvo za zdravje naj v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti brez odlašanja določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja (stran 344)

### 57.

Ministrstvo, pristojno za pokojninsko zavarovanje, naj pripravi strokovne podlage za ureditev, ki bo po načelu pravičnosti posameznikom omogočila vrnitev vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe. (stran 344)

### 58.

Vlada RS naj pristojnim ministrstvom in drugim državnim organom naloži, naj začnejo pripravljati strokovne podlage, ki bodo omogočile pripravo poenotene normativne ureditve medicinskega izvedenstva v postopkih uveljavljanja pravic iz socialnega zavarovanja (stran 346)

### 59.

Vlada naj pristojnim ministrstvom naloži, naj proučijo možnost določitve mirnega reševanja sporov tudi v upravnem postopku oziroma v postopkih uveljavljanja socialnih pravic. (stran 348)

## ZDRAVSTVENO VARSTVO

### 60.

Ministrstvo za zdravje naj po uveljavitvi vseh načrtovanih zakonov, ki bodo uveljavili zdravstveno reformo in urejali pravice pacientov, izvede širšo akcijo obveščanja vseh prebivalcev o novih zakonskih rešitvah, posebej o njihovih pravicah in postopkih uveljavljanja teh pravic. (stran 351)

### 61.

Ministrstvo za zdravje naj brez odlašanja pripravi merila za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, na podlagi katerih bo Vlada RS še leta 2018 določila mrežo in s tem zagotovila enakopravne možnosti javnim in zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, uporabnikom pa enakopravno dostopnost do izvajalcev. (stran 353)

### 62.

Ministrstvo za zdravje naj po uveljavitvi vseh načrtovanih zakonov, ki bodo uveljavili zdravstveno reformo in urejajo pravice pacientov, izvede širšo akcijo obveščanja vseh prebivalcev o novih zakonskih

rešitvah, posebej pa o njihovih pravicah in postopkih uveljavljanja teh pravic. (stran 355)

### 63.

Ministrstvo za zdravje naj prouči veljavne protokole ginekoloških pregledov žrtev spolnega nasilja in ugotovi, ali jim zagotavljajo možnost izbire ginekologa, ki bo žrtvam vzbujala zaupanje in jim ne bo povzročala dodatne stiske ali neprijetnosti. (stran 356)

### 64.

Ministrstvo za zdravje naj v sodelovanju z Zdravstvenim svetom in Nacionalnim inštitutom za javno zdravje pregleda in prouči vse programe izobraževanja in usposabljanja zdravstvenih delavcev, ali vsebujejo zadosten obseg zahtevanih znanj o preprečevanju in obravnavi bolnišničnih okužb. (stran 357)

### 65.

Vlada RS naj vsem ministrstvom in državnim organom, ki pripravljajo strokovne podlage za posamezen zakon ali vladni predpis, naloži, naj javno objavijo sestavo strokovnih delovnih teles in strokovnjakov, ki kakor koli sodelujejo pri pripravi zakonskih rešitev. (stran 357)

### 66.

Ministrstvo za zdravje naj čim prej pripravi strokovne podlage za pripravo sprememb in dopolnitev Zakona o duševnem zdravju. (stran 359)

## SOCIALNE ZADEVE

### 67.

Vlada RS naj pripravi analizo uresničevanja Resolucije o normativni dejavnosti in pripravi učinkovite ukrepe, ki bodo zagotavljali, da bodo vsi pripravljavci predpisov spoštovali njene zahteve. V ta namen naj prouči potrebo, da se dopolnijo pooblastila njene službe za zakonodajo, tako da normativno neusklajenih predpisov sploh ne bo mogoče objaviti niti ne bo mogoče začeti postopka njihovega sprejetja. (stran 364)

### 68.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj na svojih spletnih straneh obnovi števec pritožb, ki bo javnost seznanjal z okvirnimi roki njihovega reševanja. (stran 364)

### 69.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj zagotovi odločanje na drugi stopnji v zakonsko določenih rokih, stranke pa pravočasno pisno seznanj, kako lahko preprečijo izgubo pravic zaradi dolgotrajnega odločanja, na katero niso vplivale (stran 365)



**70.**

Varuh predlaga, naj se hkrati z reorganizacijo centrov za socialno delo poenoti tudi njihov informacijski sistem, tako da bo sistem sam opozoril, ali je bila odločba izdana, ne pa tudi odpredložena ali vročena stranki. (stran 366)

**71.**

Vlada RS naj pripravi predlog sprememb Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in izbirnega protokola h konvenciji o pravicah invalidov, ki bodo upoštevale uveljavljeno slovensko pravno terminologijo. (stran 373)

**BREZPOSELNOST****72.**

Varuh predlaga, naj MDDSZ 63. člen ZUTD spremeni tako, da posameznik ne bo izgubil pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ker v 30 dneh od vročitve odpovedi o zaposlitvi ni vložil tožbe o njeni nezakonnosti, če je za kršitve ali nezakonnost odpovedi o zaposlitvi izvedel šele pozneje. (stran 379)

**73.**

MDDSZ naj takoj pripravi spremembe ZUTD, da se staršem čas starševskega dopusta ne bo štel kot prekinitve časa, potrebnega za vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja. (stran 380)

**PRAVICE OTROK****74.**

Ministrstvo za pravosodje naj prouči možnosti, da se nespoštovanje otrokovega mnenja (v smislu pomanjkanja utemeljitve, zakaj mu sodišče ni sledilo), pridobljenega v postopku zagovornišva, šteje za kršitev postopka, ki jo mora instančni organ nadzirati po uradni dolžnosti. (stran 385)

**75.**

Vlada naj čim prej pripravi predlog zakona, ki bo uredil status, upravljanje in delovanje hiše za otroke ter opredelil načine usklajenega sodelovanja raznih služb in organov pri obravnavi otroka, žrtve kaznivega dejanja. (stran 386)

**76.**

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj pripravi pravne podlage, ki bodo zagotovile povračilo škode, ki je nastala kot posledica napačnega stališča glede možnosti uveljavljanja dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo. Ob tem naj predvidi tudi možnost poravnave s prizadetimi, ki svoje pravice že uveljavljajo v sodnih postopkih. (stran 404)

**77.**

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport naj pripravi analizo financiranja osnovnega izobraževanja z vidika obremenitve posameznih občin in ugotovi, kako bi zlasti manjšim občinam s spremenjenim financiranjem zagotovili primerna sredstva, ki bodo otrokom zagotavljala enak položaj in pravice. (stran 405)

# 4

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

### ZAKONI IN DRUGI PRAVNI AKTI

<b>EZ-1</b>	Energetski zakon	<b>ZDoh-2</b>	Zakon o dohodnini
<b>GZ</b>	Gradbeni zakon	<b>ZDR-1</b>	Zakon o delovnih razmerjih
<b>KPVIZ</b>	Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji	<b>ZDru-1</b>	Zakon o društvih
<b>KZ-1</b>	Kazenski zakonik	<b>ZDT-1</b>	Zakon o državnem tožilstvu
<b>OKVNM</b>	Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin Sveta Evrope	<b>ZDU-1</b>	Zakon o državni upravi
<b>OZ</b>	Obligacijski zakonik	<b>ZDVTDP</b>	Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
<b>SZ-1</b>	Stanovanjski zakon	<b>ZDZdr</b>	Zakon o duševnem zdravju
<b>SPZ</b>	Stvarnopravni zakonik	<b>ZFFPPod</b>	Zakona o finančnem poslovanju podjetij
<b>UUP</b>	Uredba o upravnem poslovanju	<b>ZGO-1</b>	Zakon o graditvi objektov
<b>URS</b>	Ustava Republike Slovenije	<b>ZGD-1</b>	Zakon o gospodarskih družbah
<b>ZBPP</b>	Zakon o brezplačni pravni pomoči	<b>ZGJS</b>	Zakon o gospodarskih javnih službah
<b>ZCestn</b>	Zakon o cestninjenju	<b>ZID-1</b>	Zakon o inšpekciji dela
<b>ZČmlS</b>	Zakon o čezmejnem izvajanju storitev	<b>ZIKS-1</b>	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
<b>ZDavP-2</b>	Zakon o davčnem postopku	<b>ZIMI</b>	Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
<b>ZDCOPMD</b>	Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih	<b>ZIN</b>	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
<b>ZDD-1</b>	Zakon o detektivski dejavnosti	<b>ZIntPK</b>	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
<b>ZDIJZ</b>	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja	<b>ZIZ</b>	Zakon o izvršbi in zavarovanju
<b>ZDimS</b>	Zakon o dimnikarskih storitvah	<b>ZJRM-1</b>	Zakon o varstvu javnega reda in miru
		<b>ZJRS</b>	Zakon o javni rabi slovenščine

<b>ZJU</b>	Zakon o javnih uslužbencih	<b>ZPPDFT-1</b>	Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma
<b>ZJZ</b>	Zakon o javnih zbiranjih	<b>ZPPreb</b>	Zakon o prijavi prebivališča
<b>ZKP</b>	Zakon o kazenskem postopku	<b>ZRLI</b>	Zakon o referendumu in ljudski iniciativi
<b>ZLS</b>	Zakon o lokalni samoupravi	<b>ZRomS-1</b>	Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji
<b>Zmed</b>	Zakon o medijih	<b>ZRTVS-1</b>	Zakon o Radioteleviziji Slovenija
<b>ZMZ-1</b>	Zakon o mednarodni zaščiti	<b>ZS</b>	Zakon o sodiščih
<b>ZNDM-2</b>	Zakon o nadzoru državne meje	<b>ZSVarPre</b>	Zakon o socialno varstvenih prejemkih
<b>ZNPPol</b>	Zakon o nalogah in pooblastilih policije	<b>ZSVPD</b>	Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih
<b>ZODPol</b>	Zakon o organiziranosti in delu v policiji	<b>ZTuj-2</b>	Zakon o tujcih
<b>ZObr</b>	Zakon o obrambi	<b>ZUJF</b>	Zakon o uravnoveženju javnih financ
<b>ZOdv</b>	Zakon o odvetništvu	<b>ZUP</b>	Zakon o splošnem upravnem postopku
<b>ZOsn</b>	Zakon o osnovni šoli	<b>ZUPJS</b>	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev
<b>ZOFVI</b>	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja	<b>ZUPŠ</b>	Zakon za urejanje položaja študentov
<b>ZON</b>	Zakon o ohranjanju narave	<b>ZUreP-2</b>	Zakon o urejanju prostora
<b>ZOPNN</b>	Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč	<b>ZUstS</b>	Zakon o ustavnem sodišču
<b>ZORed</b>	Zakon o občinskem redarstvu	<b>ZUTD</b>	Zakon o urejanju trga dela
<b>ZOKD</b>	Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj	<b>ZŠtip</b>	Zakon o štipendiranju
<b>ZP-1</b>	Zakon o prekrških	<b>ZVarCP</b>	Zakon o Varuhu človekovih pravic
<b>ZPacP</b>	Zakon o pacientovih pravicah	<b>ZVarD</b>	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
<b>ZPrCP</b>	Zakon o pravilih cestnega prometa	<b>ZVDZ</b>	Zakon o volitvah v državni zbor
<b>ZPIZ-1</b>	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju-1	<b>ZVO-1</b>	Zakon o varstvu okolja
<b>ZPIZ-2</b>	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju-2	<b>ZVOP-1</b>	Zakon o varstvu osebnih podatkov
<b>ZPMZ KZ</b>	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora	<b>ZVPot</b>	Zakon o varstvu potrošnikov
<b>ZPP</b>	Zakon o pravdnem postopku	<b>ZVPSBNO</b>	Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja
<b>ZPPDej</b>	Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti	<b>ZVRK</b>	Zakon o volilni in referendumski kampanji
<b>ZPNačrt</b>	Zakon o prostorskem načrtovanju	<b>ZVS</b>	Zakon o verski svobodi

<b>ZVisS</b>	Zakon o visokem šolstvu	<b>EKČP</b>	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
<b>ZZDej</b>	Zakon o zdravstveni dejavnosti	<b>ENOC</b>	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)
<b>ZZRZI</b>	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov	<b>ESČP</b>	Evropsko sodišče za človekove pravice
<b>ZZZDR</b>	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih	<b>EU</b>	Evropska unija
<b>ZZZiv</b>	Zakonu o zaščiti živali	<b>FRA</b>	Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)
<b>DRUGE KRATICE IN OKRAJŠAVE</b>			
<b>APZ</b>	Aktivna politika zaposlovanja	<b>FURS</b>	Finančna uprava Republike Slovenije
<b>ARS</b>	Arhiv Republike Slovenije	<b>GURS</b>	Geodetska uprava Republike Slovenije
<b>ARSO</b>	Agencija Republike Slovenije za okolje	<b>IJS</b>	Inšpektorat za javni sektor
<b>BPP</b>	Brezplačna pravna pomoč	<b>IOI</b>	Mednarodno združenje ombudsmenov (International Ombudsman Institute)
<b>CBZ</b>	Centralna baza zdravil	<b>IPS</b>	Izvajalci pristaniških storitev
<b>CPT</b>	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)	<b>IRSD</b>	Inšpektorat RS za delo
<b>CSD</b>	Center za socialno delo	<b>IRSKM</b>	Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije
<b>CUDV</b>	Center za usposabljanje, delo in varstvo	<b>IRSO</b>	Inšpektorat RS za okolje
<b>DeZRS</b>	Detektivska zbornica Republike Slovenije	<b>IRSOP</b>	Inšpektorat RS za okolje in prostor
<b>DKSS</b>	Društvo kolesarskih sodnikov Slovenije	<b>IS</b>	informacijski sistem
<b>DRSV</b>	Direkcija RS za vode	<b>IŠŠ</b>	Inšpektorat RS za šolstvo in šport
<b>DPM</b>	Državni preventivni mehanizem	<b>JAK</b>	Javna agencija za knjigo Republike Slovenije (JAK)
<b>DSO</b>	Dom starejših občanov	<b>JAZMP</b>	Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke
<b>DZ</b>	Državni zbor Republike Slovenije	<b>KPK</b>	Komisija za preprečevanje korupcije
<b>ECRI</b>	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)	<b>LP</b>	Letno poročilo
<b>EGP</b>	Evropski gospodarski prostor	<b>MDDSZ</b>	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
		<b>MI</b>	Ministrstvo za infrastrukturo
		<b>MIZŠ</b>	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
		<b>MJU</b>	Ministrstvo za javno upravo

<b>MK</b>	Ministrstvo za kulturo	<b>PVU</b>	Posebni varovalni ukrepi
<b>MKPI</b>	Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov	<b>ReNDej</b>	Resolucije o normativni dejavnosti
<b>MORS</b>	Ministrstvo za obrambo	<b>ReNSP</b>	Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025
<b>MOL</b>	Mestna občina Ljubljana	<b>RKC</b>	Rimskokatoliška cerkev
<b>MNZ</b>	Ministrstvo za notranje zadeve	<b>RS</b>	Republika Slovenija
<b>MO</b>	Mestna občina	<b>RH</b>	Republika Hrvaška
<b>MOP</b>	Ministrstvo za okolje in prostor	<b>RSK</b>	Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo
<b>MORS</b>	Ministrstvo za obrambo RS	<b>RTV Slovenija</b>	Radiotelevizija Slovenija
<b>MP</b>	Ministrstvo za pravosodje	<b>SDS</b>	Slovenska demokratska stranka
<b>MU</b>	Mestna uprava	<b>SDT</b>	Specializirano državno tožilstvo
<b>MZ</b>	Ministrstvo za zdravje	<b>SFRJ</b>	Socialistična federativna republika Jugoslavija
<b>MI</b>	Ministrstvo za infrastrukturo	<b>SKZG</b>	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
<b>MZI</b>	Ministrstvo za infrastrukturo	<b>SNOPS</b>	Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč
<b>NIJZ</b>	Nacionalni inštitut za javno zdravje	<b>SPZP</b>	Sektor za pritožbe zoper policijo
<b>NMS</b>	Narodni muzej Slovenije	<b>SSRS</b>	Stanovanjski sklad Republike Slovenije
<b>NSIO</b>	Svet invalidskih organizacij Slovenije	<b>SSZS</b>	Skupnost socialnih zavodov Slovenije
<b>NVO</b>	Nevladna organizacija	<b>SV</b>	Slovenska vojska
<b>NZPO</b>	Načrt zmanjševanja poplavne ogroženost	<b>SVIZ</b>	Sindikatski vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije
<b>ODT</b>	Okrožno državno tožilstvo	<b>SVZ</b>	Socialno varstveni zavod
<b>OI</b>	Onkološki inštitut	<b>SZZZZS</b>	Strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije
<b>OPN</b>	Oddelek pod posebnim nadzorom	<b>TIRS</b>	Tržni inšpektorat Republike Slovenije
<b>OPN</b>	Občinski prostorski načrt	<b>UIKS</b>	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
<b>OŠ</b>	Osnovna šola	<b>UKC</b>	Univerzitetni klinični center
<b>OZS</b>	Odvetniška zbornica Slovenije	<b>UKP GP</b>	Uprava kriminalistične policije generalne policijske uprave
<b>PD</b>	Prevzgojni dom	<b>UPK</b>	Univerzitetna psihiatrična klinika
<b>PIC</b>	Pravno-informacijski center nevladnih organizacij		
<b>PP</b>	Policijska postaja		
<b>PSVZ</b>	Posebni socialnovarstveni zavod		
<b>PU</b>	Policijska uprava		



<b>US</b>	Ustavno sodišče Republike Slovenije	<b>ZPIZS</b>	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
<b>UVHVVR</b>	Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin	<b>ZPIZ</b>	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
<b>Varuh</b>	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije	<b>ZPMS</b>	Zveza prijateljev mladine Slovenije
<b>VČP</b>	Varuh človekovih pravic	<b>ZPKZ</b>	Zavod za prestajanje kazni zapora
<b>VDT</b>	Vrhovno državno tožilstvo	<b>ZRSZ</b>	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
<b>VS</b>	Vrhovno sodišče	<b>ZZZS</b>	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
<b>ZIRS</b>	Zdravstveni inšpektorat RS		
<b>ZIS</b>	Zbornice izvršiteljev Slovenije		





Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2017

**Izdajatelj:** Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

**Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:**

**Vlasta Nussdorfer**, varuhinja človekovih pravic

**Tone Dolčič**, namestnik varuhinje

**Miha Horvat**, namestnik varuhinje

**dr. Kornelija Marzel**, namestnica varuhinje

**Ivan Šelih**, namestnik varuhinje

**Kristijan Lovrak**, generalni sekretar Varuha

**mag. Bojana Kvas**, generalna sekretarka Varuha do upokojitve, tj. do 30. 6. 2017

**Martina Ocepek**, direktorica strokovne službe

**ter sodelavke in sodelavci:**

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Nataša Bratož, Zlata Debevec, Sabina Dolič, Robert Gačnik, Borut Goli, Jožica Hanžel, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Liljana Jazbec, Tanja Kadunc, Liana Kalčina, Petra Komel, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, Kristijan Lovrak, mag. Jure Markič, Nataša Mazovec, mag. Simona Mlinar, Andreja Novak, Matevž Pavčnik, Branka Pintar, Ana Marija Polutnik, Živan Rejc, dr. Ingrid Russi Zagožen, Andreja Srebotnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Brigita Urh, Mojca Valjavec, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk.

**Urednica:** Liana Kalčina

**Lektorica:** Lektor'ca, Nataša Purkat s.p.

**Korektor:** Jože Marovt

**Oblikovanje in računalniški prelom:** Futura DDB

oblikovalka Maruša Koželj, prelom Vojko Plevel

**Fotografije:** Nebojša Tejić (STA)

**Naklada:** 1000 izvodov

**Tisk:** Tiskarna Cicero, Begunje, d.o.o

Ljubljana, marec 2018

ISSN 1854-0090  
(spletna različica)

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS  
so objavljena tudi na spletnih straneh  
<http://www.varuh-rs.si/>  
Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

**Varuh človekovih pravic Republike Slovenije**  
Dunajska cesta 56, 1109 Ljubljana

ISSN 1854-0090

Telefon: +386 1 475 00 50  
Brezplačni telefon: 080 15 30  
Faks: + 386 1 475 00 40  
E-naslov: [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si)  
[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

