



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

**LETNO POROČILO
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC
REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2021**

2021



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

27. LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2021

Ljubljana, junij 2022





REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC

Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

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

Številka: 0106-3/2022-18-MAZ
Datum: 13. 06. 2022

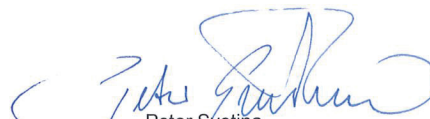
Spoštovana gospa predsednica mag. Urška Klakočar Zupančič,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic vam pošiljam sedemindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2021. Del poročila je tudi Poročilo o izvajanju nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma po Zakonu o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki je izdano v ločeni publikaciji.

Leto 2021 je tako kot leto poprej, v veliki meri zaznamovala pandemija bolezni covid-19, ki je pomembno zarezala v družbo in še poglobila številne neenakosti. Ob tem v aktualnem letnem poročilu med drugim izpostavljamo številne sistemske izzive, pri reševanju katerih ne gre prezreti različnih vidikov spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

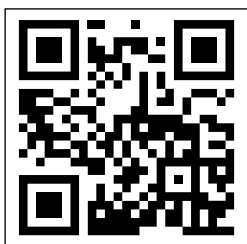
Povzetek poročila in svoje ugotovitve o stanju človekovih pravic v Republiki Sloveniji bi želel osebno predstaviti na seji Državnega zbora ob obravnavi rednega letnega poročila na podlagi 44. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

S spoštovanjem,


Peter Svetina
varuh človekovih pravic

www.varuh-rs.si

☎ 080 15 30



Legenda:



pohvale Varuha



opozorila Varuha



nova priporočila Varuha



posebej poudarjena pretekla priporočila Varuha



več v prilogi oz. v drugem razdelku

KAZALO

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2021 13

1.1	UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	14
1.2	SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE.....	40
1.3	VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2021... 41	
1.4	DOSTOPNOST IN DELOVANJE VARUHA ZUNAJ SEDEŽA V LETU 2021.....	44
1.4.1	Enotna vstopna točka	45
1.5	STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2021	52
1.6	KOMUNIKACIJSKE AKTIVNOSTI V LETU 2021.....	54
1.7	VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA	56
1.8	SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	59
1.9	CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	63
1.9.1	Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve	63
1.9.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	78
1.9.3	Nova priporočila	80
1.9.4	Dejavnosti Centra za človekove pravice	81
1.10	MEDNARODNO SODELOVANJE	83
1.11	VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM.....	96
1.12	ZAGOVORNIŠTVO OTROK.....	99
1.12.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	99
1.12.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	104
1.12.3	Nova priporočila	105
1.12.4	Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok	105
1.13	SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO V LETU 2021	107
1.14	PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA.....	114
1.15	FINANCE.....	118

2. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV 123

A. Obravnavane ranljive skupine 123

2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI 124

2.1.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	124
2.1.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	132
2.1.3	Nova priporočila	132

2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI..... 133

2.2.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja	133
-------	--	-----

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	148
2.2.3 Nova priporočila	152
2.2.4 Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti	153
2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI	154
2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	154
2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	163
2.3.3 Nova priporočila	165
2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih	165
2.4 ŽENSKE	166
2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	166
2.4.2 Priporočila Varuha glede žensk iz drugih delov letnega poročila	167
2.4.3 Ženske v drugih delih letnega poročila	167
2.5 OTROCI	168
2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	168
2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	171
2.5.3 Nova priporočila	176
2.5.4 Dejavnosti Varuha na področju skrbi za otroke	177
2.6 INVALIDI	180
2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	180
2.6.2 Priporočila Varuha glede invalidov	181
2.6.3 Invalidi v drugih delih letnega poročila	181
2.7 STAREJŠI	184
2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	184
2.7.2 Priporočila Varuha glede starejših iz drugih delov letnega poročila	184
2.7.3 Starejši v drugih delih letnega poročila	184
2.8 LGBTI+	187
2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	187
2.8.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	187
2.8.3 Nova priporočila	187
2.9 TUJCI	188
2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	188
2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	197
2.9.3 Nova priporočila	198
2.9.4. Dejavnosti Varuha glede tujcev	198

B. Obravnavana vsebinska področja.....	200
2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE.....	200
2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	201
2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	213
2.10.3 Nova priporočila	214
2.10.4 Dejavnosti Varuha glede enakosti pred zakonom in prepovedjo diskriminacije	215
2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI....	216
2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	217
2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	225
2.11.3 Nova priporočila	226
2.12 SVOBODA IZRAŽANJA	227
2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	227
2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	230
2.12.3 Nova priporočila	230
2.13 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV	231
2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	232
2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	234
2.13.3 Nova priporočila	235
2.14 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE	236
2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	237
2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	244
2.14.3 Nova priporočila	251
2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitev osebne svobode	253
2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE.....	255
2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	255
2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	257
2.15.3 Nova priporočila	260
2.13 Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja.....	261
2.16 ZDRAVSTVENO VARSTVO	263
2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	263
2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	265
2.16.3 Nova priporočila	270
2.16.4. Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva	271
2.17 SOCIALNE ZADEVE.....	272
2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	272
2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	274

2.17.3 Nova priporočila	279
2.17.4. Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev	280
2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE	282
2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	283
2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	289
2.18.3 Nova priporočila	289
2.19 PRAVOSODJE	290
2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	291
2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	296
2.19.3 Nova priporočila	298
2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja	300
2.20 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI	302
2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	302
2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	305
2.20.3 Nova priporočila	307
2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev	308
2.21 OKOLJE IN PROSTOR	309
2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	309
2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	316
2.21.3 Nova priporočila	317
2.21.4 Dejavnosti Varuha na področju okolja in prostora	317
2.22 REGULIRANE DEJAVNOSTI	318
2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	318
2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	322
2.22.3 Nova priporočila	323
2.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI	324
2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	324
2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	330
2.23.3 Nova priporočila	332
2.24 STANOVANJSKE ZADEVE	333
2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	333
2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	335
2.24.3 Nova priporočila	337

3. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	339
3.1 STATISTIKA OBRAVNAVANIH ZADEV	340
A. Obravnavane ranljive skupine	346
3.2 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	346
3.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	346
3.3 NARODNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19	348
3.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	348
3.3.2 Nova priporočila Varuha	350
3.3.3 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	350
3.4 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	351
3.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	351
3.4.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	355
3.4.3 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	356
3.5 ŽENSKE V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	357
3.6 VARSTVO OTROK V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	358
3.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	358
3.6.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	358
3.6.3 Nova priporočila Varuha	360
3.6.4 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	361
3.7 INVALIDI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	374
3.7.1 Nova priporočila Varuha	374
3.7.2 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	374
3.8 STAREJŠI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	375
3.8.1 Nova priporočila Varuha	375
3.8.2 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	375
3.9 TUJCI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	376
3.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	376
3.9.2 Nova priporočila Varuha	377
3.9.3 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih	377
3.10 BREZDOMCI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19	378

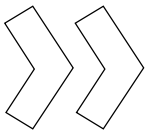
B. Obravnavana vsebinska področja.....	379
3.11 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	379
3.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	379
3.12 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	387
3.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	387
3.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	393
3.13 SVOBODA IZRAŽANJA V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	394
3.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	394
3.14 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNO COVID-19	395
3.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	395
3.15 DRUGE UPRAVNE ZADEVE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	399
3.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	399
3.16 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	401
3.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	401
3.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	403
3.16.3 Nova priporočila	405
3.16.4 Dejavnosti Varuha	405
3.17 ZDRAVSTVENO VARSTVO V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19.....	409
3.17.1 Vpliv epidemije na zdravje in počutje	409
3.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	410
3.17.3 Nova priporočila	410
3.17.4 Dejavnosti Varuha	411
3.18 SOCIALNE ZADEVE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	429
3.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	429
3.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil	430
3.18.3 Nova priporočila	431
3.18.4 Dejavnosti Varuha	432
3.19 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19.....	437
3.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	437
3.19.2 Nova priporočila	438
3.19.3 Dejavnosti Varuha	439

3.20 OKOLJE IN PROSTOR V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	457
3.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....	457
3.21 DRUŽBENE DEJAVNOSTI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19	458
3.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja	458
3.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....	465
PRILOGA	467
1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice.....	468
1.12.4 Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok	482
2.5.4 Dejavnosti Varuha na področju skrbi za otroke	495
2.9.4 Dejavnosti Varuha glede tujcev	525
2.10.4 Dejavnosti Varuha na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije .	541
2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitev osebne svobode	545
2.15.4 Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja.....	586
2.16.4 Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva.....	618
2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev	635
2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja.....	693
2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev	736
2.21.4 Dejavnosti Varuha na področju okolja in prostora	746
SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV	751

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

1.

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2021



COVID-19 je bil preizkusni kamen za odločnost sistema varstva temeljnih pravic v EU. Vlade morajo vzpostaviti trajne strukture za boj proti neenakosti, rasizmu in izključenosti. Samo s pristopom, ki temelji na upoštevanju pravic, lahko vlade zgradijo vključujoče družbe.«

(Michael O'Flaherty, direktor Agencije EU za temeljne pravice (FRA), izjava za javnost z dne 10. junija 2021 ob izidu poročila »Na poti do okrevanja po pandemiji bolezni COVID-19 ob upoštevanju temeljnih pravic«)

1.1

UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Spoštovani,

pred vami je 27. poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov Republike Slovenije poroča Državnemu zboru Republike Slovenije z rednimi ali posebnimi poročili.

Po polovici mandata, ki ga izvajam kot peti varuh človekovih pravic Republike Slovenije, moram opozoriti, da se po eni strani krepi zavedanje o pomenu neodvisnih državnih institucij, kot smo Varuh, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, Zagovornik načela enakosti in Informacijska pooblaščenka, za delovanje demokratične države in družbe v sistemu zavor in ravnovesij, vendar se po drugi strani kot družba hkrati nemalokrat soočamo tudi s spodkopavanjem dela teh institucij, predvsem s strani oblasti oziroma odločevalcev, ko in če se naše delovanje, odločitve ali priporočila ne skladajo z njihovimi političnimi cilji. Takšni poskusi politizacije neodvisnih državnih institucij kažejo na nerazumevanje, da so te institucije zunaj tradicionalnih treh vej oblasti. Zavedati se moramo, da so te institucije nepogrešljive za delovanje sodobne demokratične države.

Tudi leto 2021, o katerem poročamo, je tako kot leto prej zaznamovala pandemija koronavirusne bolezni covid-19. Skozi vse leto smo se srečevali z različnimi ukrepi za zaščito življenj in zdravja, ki so močno posegli v naša življenja, v naš način življenja in nenazadnje v naše pravice in svoboščine ter jih močno omejevali. Glede na klice in pobude posameznic in posameznikov, ki jih je bilo v letu 2021 5 % več kot leta 2020, ko jih je bilo precej več kot v preteklih letih, želim izpostaviti, da to kaže, da je pandemija koronavirusne bolezni posegla v življenja posameznikov in družbe precej globlje in dolgoročneje in je na številnih področjih povečala stiske ljudi. Zato je nedopustno, da država z nespoštovanjem in kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ta položaj še poslabšuje. Da bi prispevali k preprečevanju širjenja okužb z novim koronavirusom, smo pri Varuhu tudi v letu 2021 ravnali odgovorno in smo ustrezno prilagodili svoje poslovanje. Začasno smo prenehali sprejemati pobudnike in opravljati terenske obiske, namesto tega pa smo bili na voljo po e-pošti, običajni pošti, brezplačnem telefonu in družabnih omrežjih. Večina zaposlenih je tudi v letu 2021 še naprej delala od doma.

Medtem ko sem lani v uvodniku največ pozornosti namenil prav aktivnostim Varuha v zvezi z epidemijo covid-19, ki je močno zaznamovala naše življenje in tudi pravice in svoboščine v letu 2020, pa **se bom letos kljub temu, da je bila situacija podobna, v uvodniku osredotočil predvsem na bistvene sistemske izzive, ki čakajo na reševanje, pa tudi na nekatere pozitivne sistemske premike. Ta sistemska vprašanja večinoma niso neposredno povezana z epidemijo 2021, je pa pandemija dokončno razgalila marsikateri, sicer že prej obstoječi problem, ki ga moramo kot družba in država čim prej rešiti.** Vstopamo v t. i. post-covidno obdobje, v katerem so prišle še bolj do izraza številne pomanjkljivosti glede spoštovanja človekovih pravic v naši družbi. Za primer novih valov epidemije kot že tolikokrat prej tudi na tem mestu ponovno opozarjam, da je pri sprejetih ukrepih (ali odsotnosti le-teh) treba upoštevati določene standarde in sicer, da morajo biti ukrepi sorazmerni, nediskriminatorni, nujni za doseg določenega cilja, strokovno utemeljeni, zakoniti (ter sprejeti transparentno, po ustreznem postopku) in časovno omejeni – torej legitimni. Že ob začetku epidemije, marca 2020, smo izpostavili tudi pomen vzpostavljanja splošnega zaupanja v ravnanje oblasti in da mora biti ravnanje oblasti v zvezi s pandemijo ustrezno pojasnjeno, strokovno utemeljeno in široko dostopno.

Kot varuh sem bil v tem zahtevnem in hkrati občutljivem letu osebno v rednih stikih z nosilci različnih vej oblasti in jih opozarjal na pomen spoštovanja mednarodnih in ustavnih standardov človekovih pravic tudi v času epidemije. Tudi v letu 2021 smo veliko pozornosti namenjali različnim ranljivim skupinam, kot so **otroci, invalidi, starejši, ženske, narodne in etnične skupnosti, zaposleni, brezposelni in tujci.** Še naprej sem izpostavljal, da je pomembno zavedanje, da človekove pravice niso nek oddaljen ali teoretičen, pravniški pojem. Nujno je, da **so posameznikom na razpolago ustrezni mehanizmi in pravna sredstva, da se kršitve odpravijo.**

Število obravnavanih zadev, ugotovljene kršitve in nova priporočila

Tudi v letu 2021 smo podobno kot leto prej v obravnavo v okoliščinah protikoronskih ukrepov prejeli kar tretjino več zadev kot pred letom 2020. Obravnavali smo 6.863 zadev (leta 2020 6.852 zadev, leta 2019 pa 4.600), kar pomeni več kot 33-% povečanje števila zadev glede na obdobje pred pojavom pandemije covid-19. Obravnavane zadeve so se nanašale tako na ukrepe in vprašanja, povezana z epidemijo covid-19, kot na druge s covidom-19 nepovezane vidike kršenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. **Neposredno na covid-19 se je v letu 2021 nanašalo skupaj 1179 zadev, kar je sicer nekaj manj kot leta 2020, ko je bilo takšnih zadev 1414 – indeks 21/22 torej znaša nekaj več kot 83 %.** Tudi to letno poročilo zato vsebuje posebno tretje poglavje, v katerem so ločeno predstavljene naše aktivnosti in prizadevanja v zvezi s pandemijo covid-19.

V letu 2021 smo skupaj obravnavali 3.720 pobud, od tega jih je bilo utemeljenih 475 ali 14,62 %, med njimi 221 s področja zagovornišva otrok. Med 349 ostalimi utemeljenimi pobudami smo ugotovili 276 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin in drugih nepravilnosti, kot sta kršitev načela dobrega upravljanja in pravičnosti, kar je sicer občutno manj kot leta 2020, ko smo med 364 utemeljenimi pobudami ugotovili kar 473 kršitev. Število ugotovljenih kršitev je torej upadlo, vendar je vsaka kršitev nedopustna in odveč. V pobudah smo ugotovili največ kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, in sicer 88. Posebej želim izpostaviti še 25 kršitev enakosti pred zakonom, 20 kršitev pravic invalidov, 18 kršitev enakega varstva pravic, 14 kršitev načela, da je Slovenija pravna in socialna država, 12 kršitev načela pravičnosti iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, 10 kršitev sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, 10 kršitev pravice do socialne varnosti, 9 kršitev pravice do pravnega sredstva in po 8 kršitev pravice do zdravstvenega varstva, pravice do zdravega življenjskega okolja in neupravičeno zavlačevanje postopkov iz 24. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

Med obravnavanimi organi smo v letu 2021 **največ kršitev ugotovili s strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), bilo jih je kar 63, temu sledijo Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) s 25 kršitvami**, Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) in Ministrstvo za zdravje (MZ) vsak z 18 kršitvami, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) s 16 kršitvami, Vlada Republike Slovenije (Vlada) s 16 kršitvami in druga ministrstva. Ugotovili smo tudi 6 kršitev s strani Inšpektorata RS za okolje, 5 kršitev s strani Finančne uprave in 5 kršitev s strani lokalne samouprave, torej občin.

Na podlagi vseh svojih dejavnosti v letu 2021, torej obravnavanja pobud, odpiranja širših vsebinskih vprašanj (v letu 2021 smo na lastno pobudo odprli 6 pobud in 77 širših vprašanj), delovanja različnih organizacijskih enot, obiskov, priprave strokovnih analiz, študij in zaznavanj, dajemo tokrat skupaj 86 novih priporočil, od tega:

- **52 priporočil, ki na splošno, pogosto tudi na sistemski ravni**, zadevajo družbo in spoštovanje človekovih pravic v njej,
- še dodatno **25 priporočil**, ki predstavljajo **stalne naloge** različnih organov in
- **9 covid-19 priporočil** – torej priporočil, ki se neposredno nanašajo na ukrepe v zvezi s covidom-19 (številna priporočila, dana med letom glede ukrepov, povezanih s covidom-19, pa tudi niso več aktualna, saj so se predpisi in ukrepi v zvezi z zajezitvijo in obvladovanjem epidemije covida-19 zelo hitro spreminjali, zato jih ponovno ne navajamo).



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

Pomen uresničevanja priporočil Varuha in odločitev drugih neodvisnih institucij

Izpostavljamo okoli 150 najbolj aktualnih preteklih priporočil, ki ostajajo bodisi neuresničena bodisi delno neuresničena. Med drugim kot stalno nalogo Varuh ponavlja lanskoletno priporočilo (stalno nalogo) št. 1 (2020), s katerim je Vladi Republike Slovenije predlagal, naj v svojem odzivnem poročilu prouči in pojasni razloge, zaradi katerih Varuhova pretekla priporočila, ki so izpostavljena v tem letnem poročilu, niso bila uresničena. Vlada Republike Slovenije naj zagotovi, da bodo pristojni organi začeli učinkovito uresničevati vsebinsko neuresničena priporočila, ki jih poudarjamo že vrsto let, in bodo med sabo v ta namen sodelovali, kadar je to potrebno. Pričakujem, da bodo pristojni organi tudi preko doslednejšega in hitrejšega uresničevanja naših priporočil v Sloveniji dvignili raven spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse.



Opozarjamo tudi na pomen uresničevanja oziroma izvrševanja sodb Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice:

- **Kot smo že pisali tudi v preteklih letnih poročilih, je bil v zadnjih letih narejen viden napredek glede uresničevanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), tako da je ostalo konec leta 2021 le 5 neizvršenih sodb ESČP. Vendar Varuh izpostavlja, da tudi v primerih, ko je že bila sprejeta zaključna resolucija Odbora ministrov Sveta Evrope, še vedno obstaja obveznost države, da nadaljuje z uresničevanjem sodb ESČP.** V letu 2021 je Varuh obravnaval pobudo osebe, ki ji je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) zavrnil zahtevo za izplačilo usklajenega zneska nadomestila iz invalidskega zavarovanja na podlagi drugega odstavka 121. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2G). Navedeno določbo je zakonodajalec sprejel z namenom implementacije sodbe Krajnc proti Sloveniji, s katero je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odločilo, da je Slovenija z bistvenim znižanjem nadomestila za invalidnost tožniku kršila njegove pravice po 1. členu protokola št. 1 Evropske konvencije o človekovih pravicah (varstvo premoženja). Omenjena določba ZPIZ-2G ureja prevedbo prej pridobljenih pravic le ob pogoju istovrstnosti pravice in delovnopravnega statusa. Varuh opozarja, da omenjena določba ni skladna z **odločitvijo ESČP v zadevi Krajnc proti Sloveniji**, ker ne naslavlja pravne praznine v 397. členu ZPIZ-1 (ter vsebinsko enakemu 396. členu ZPIZ-2), na to pa je opozoril tudi MDDSZ. Glede na to, da po 30 letih od izbrisa še več oseb nima urejenega ustreznega statusa, je aktualno tudi vprašanje, ali je bila ustrezno oziroma v celoti izvršena tudi **pilotna sodba ESČP v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji. Za koordinacijo dela različnih vladnih (in drugih) organov glede izvrševanja sodb ESČP in tudi preglednega obveščanja javnosti o tem preko posebne spletne strani gredo pohvale predvsem Ministrstvu za pravosodje. Ob tem priporočamo, da**





so akcijski načrti in akcijska poročila, ki jih Vlada oziroma ministrstvo posreduje Odboru ministrov Sveta Evrope, javno dostopna tudi v slovenskem jeziku.



- **Drugačno je stanje glede izvrševanja odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Ustavnega sodišča), pri čemer število neizvršenih zadev zadnja leta neprestano narašča in je konec leta 2021 znašalo 23 nespoštovanih ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča, izdanih na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (konec leta 2020 je bilo takih odločb 18, konec leta 2019 pa 13). Ustavno sodišče v ugotovitvenih odločbah določi rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakoničnosti in pričakovali bi, da pristojni organi odločitve Ustavnega sodišča, ki so dokončne in obvezujoče, uresničijo v postavljenem roku.** Spoštovanje odločitev Ustavnega sodišča je tudi pomemben pokazatelj stanja pravne države. **Posebej izpostavljamo tudi neimplementirane odločbe Ustavnega sodišča v zvezi z ukrepi, sprejetimi zaradi pandemije covid-19.** Varuh ponavlja svoje **priporočilo (stalno nalogo) št. 2 (2020), da Vlada po zgledu mehanizma za izvrševanje sodb ESČP vzpostavi še poseben mehanizem, ki bo nudil strokovno podporo glede uresničevanja t. i. ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča in o stanju uresničenih odločb na pregleden način obveščal javnost, tudi glede dejavnosti pristojnih organov za njihovo uresničenje.**



Neuresničeno ostaja tudi naše priporočilo oziroma poziv vsem pristojnim organom (Ministrstvu za finance, Vladi in Državnemu zboru), da pripravijo in v roku sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno implementirale odločitev Ustavnega sodišča št. U-I474/18-17 z dne 10. 12. 2020 glede finančne avtonomije štirih neodvisnih državnih institucij v zvezi z ugotovljeno neustavnostjo določenih določb Zakona o javnih financah.

Ranljive skupine in vsebinska področja

Položaj otrok je v letu 2021 **ostal občutljiv**, saj je pandemija covid-19 še posebej vplivala na to ranljivo skupino. **Ob tem izpostavljamo položaj družin, saj bi se morale vse družine v družbi počutiti enakovredne in sprejete. Varuh se pogosto srečuje s problemi socialne izključenosti in s posledicami revščine, medvrstniškega in spletnega nasilja, pereča so dolgotrajna rejništva in številne težave, ki so posledica ločitev staršev.** Izpostavljamo, da je treba še krepiti zavedanje, da **Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic iz leta 1996** opredeljuje tudi minimalno procesno varstvo otrok, ob tem pa države spodbuja k še dodatnim procesnim pravicam otrok, kot so pravica zaprositi za zaupnika, pravica do posebnega zastopnika in pravica do priznanja nekaterih ali vseh pravic stranke v postopku. **Pozdravljamo napredek glede vzpostavljanja hiše za otroke, saj je bil marca 2021 sprejet Zakon o zaščiti otrok v kazenskem postopku in njihovi celostni obravnavi v hiši za otroke**, katerega pripravo in sprejem je Varuh ves čas podpiral. Nujno je, da



slovenski barnahus čim prej začne delovati, **od pristojnih tožilcev in sodišč pa Varuh pričakuje, da bodo zakon, ki preprečuje sekundarno viktimizacijo otrok žrtev spolnih in drugih najhujših kaznivih dejanj, čim prej začeli uporabljati.** Zaznavamo tudi vse več verbalnega nasilja nad otroki in apeliramo na pristojne organe, kot so centri za socialno delo in policija, da pravočasno reagirajo in ustrezno ukrepajo. Varuh opozarja tudi na pomen hitrega odločanja v vseh zadevah, v katerih so udeleženi otroci, pri tem še posebej opozarjamo na ravnanje centrov za socialno delo, ki morajo delovati posebej skrbno. Zavedati se moramo, da je otroke treba slišati in ustrezno nagovoriti. O njihovih značilnih potrebah in zagotavljanju največjih koristi otroka je treba ozaveščati relevantne ustanove, tudi šole. **Zaskrbljen sem zaradi slabega uresničevanja preteklih priporočil, ki se nanašajo na pravice otrok. Tako na primer še ni sprejeta ustrezna zakonska ureditev, ki bi urejala pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola v šolah. Sem pa zadovoljen, da je bilo s spremembo Zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju uresničeno naše priporočilo, da se na 18 let dvigne starostna meja, do katere se enemu od staršev, ki sobiva z otrokom v bolnišnici ali zdravilišču, zagotovi pravico do denarnega nadomestila za čas začasnega zadržanja od dela.**



Položaju otrok s posebnimi potrebami namenjamo še posebno pozornost, saj se je treba zavedati, da v tem primeru lahko prihaja tudi do intersekcijske diskriminacije. Poudarjam **pomen brezplačnega prevoza tako za učence s posebnimi potrebami kot za predšolske otroke s posebnimi potrebami, kar tudi še vedno ni uresničeno, odgovornost pa drug na drugega prelagajo država, občine in šole.** Letos glede pravic otrok s posebnimi potrebami dajemo več novih priporočil. Med drugim predlagamo spremembo 10. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, ki bo vsem otrokom s posebnimi potrebami omogočil stalnega spremljevalca. **Še vedno neuresničeno ostaja lanskoletno priporočilo, naj MDDSZ uvede družinsko asistenco v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, mlajše od 18 let, s ciljem dodatnega zmanjšanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami in z namenom uresničevanja pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja.** Iz enakega razloga smo **priporočili tudi, da se družinam, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, izgubljeni dohodek odmeri vsaj v znesku minimalne plače, vendar je MDDSZ odgovorilo, da bi tak ukrep potreboval celovito preučitev in uskladitev še z drugimi resorji. Obe priporočili, kot tudi druga neuresničena priporočila glede otrok s posebnimi potrebami, ponavljamo.**



Glede položaja invalidov so bili v letu 2021 sicer narejeni določeni premiki, na splošno pa večina naših priporočil glede invalidov ostaja neuresničenih. **Še vedno ostaja na primer neuresničeno priporočilo, da Vlada čim prej pripravi ustrezen predlog, da Republika Slovenija skladno z drugim odstavkom 33. člena Konvencije o pravicah invalidov (KOPI) končno le vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja te konvencije. Priporočilo ponavljamo,** saj trenutno stanje ni v korist invalidov. Tudi v letu 2021 smo preko svojega Centra za človekove pravice **redno na tri mesece informirali javnost** o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov. **Že vrsto**





let izpostavljam, da je invalidnost treba razumeti skladno s KOPI in ne samovoljno. Prejeli smo več pobud, v katerih so pobudniki izrazili nestrinjaje, ker jim Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ni priznal pravice do invalidnine. V vseh primerih je šlo za posameznike, katerih telesna okvara je nastala po letu 2013 in to zaradi bolezni. Zato smo julija 2021 posebej pozdravili odločitev Državnega zbora, ki je na predlog Državnega sveta s 86 glasovi za in tremi proti sprejel novelo Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki izenačuje pravico do prejemanja invalidnine tudi za osebe, pri katerih je do invalidnosti prišlo zaradi poškodbe zunaj dela. Soglasno pa so poslanci podprli zakon, ki odpravlja krivice slepim in slabovidnim otrokom. Uspešni smo bili tudi v konkretni zadevi, **ko je po posredovanju Varuha pobudnica v pritožbenem postopku ZPIZ pridobila invalidsko pokojnino**. Menimo, da je vprašanje, ali gre za dokončno zdravstveno stanje, pri katerem kljub morebitnemu zdravljenju ni mogoče pričakovati izboljšanja zdravstvenega stanja, in nasprotno, ali so pri posamezniku še potrebni nadaljnje zdravljenje ali ukrepi medicinske stroke, pri katerih je možno pričakovati izboljšanje zdravstvenega stanja, **izključno strokovno medicinsko vprašanje, na katero mora biti v postopku jasno odgovorjeno in z dokazi tudi podkrepljeno**. Prav to smo v konkretnem postopku pogrešali in predstavlja kršitev Zakona o splošnem upravnem postopku glede ugotavljanja dejanskega stanja, s tem pa so bila kršena tudi določila Zakona o invalidskem in pokojninskem zavarovanju in 50. člen Ustave glede pravice do socialne varnosti.



Varuh si prizadeva tudi, da se glas oseb in posebej otrok z **avtizmom** krepí, da se njihove pravice uresničujejo. Zavedanje o avtizmu je zaradi dostopnosti informacij in različnih programov ozaveščanja nekoliko boljše, a še vedno ne zadostno, ne samo med laično javnostjo, pač pa tudi med tistimi, ki prihajajo v stik z osebami z avtizmom. Varuh je prepričan, da je oblikovanje skupnostne skrbi tudi za osebe s spektroatistično motnjo (SAM) nujno. **Javni sistemi ne nudijo dovolj storitev, ki bi podprle razvoj otroka**. Ni pravično, da so lahko otroci z boljšim socialnim statusom svojih staršev deležni pomoči, drugi pa so odvisni od finančno omejenih programov. **Varuh zato priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM**. **Skrbi tudi premajhno število strokovnjakov, ki bi se v naši državi ukvarjali z avtizmom, na kar Varuh opozarja že leta**.



V letu 2021 je Varuh ponovno obravnaval pritožbe glede zdravljenja in izvedbe posebnih varovalnih ukrepov telesnega oviranja s pasovi. Po Zakonu o duševnem zdravju posebni varovalni ukrepi v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih pomenijo hud poseg v človekove pravice, zato Varuh ob obravnavi pobud in pri izvajanju DPM poudarja, da je treba pri odločitvi za izvedbo posebnih varovalnih ukrepov oziroma pri njihovi izvedbi dosledno spoštovati veljavne predpise ter upoštevati standarde in priporočila stroke. **Varuh opozarja, da ostaja vprašanje plačila stroškov oskrbe v primeru neprosvoljne namestitve na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda še vedno nerazrešeno**. **Varuh pozdravlja, da je bil konec leta 2021 sprejet Zakon o priznanju nadomestila za invalidnost**, ki vzpostavlja zakon-



ske podlage za priznanje nadomestila za invalidnost tistim invalidom, ki v času rednega šolanja med dopolnjenim 18. in 26. letom po ZDVTDP niso imeli priznane te pravice, pridobili pa so jo po zaključku rednega šolanja. S tem je tudi realizirano naše priporočilo, da MDDSZ popravi krivice posameznikom, ki jim status invalida po ZDVTDP ni bil priznan zaradi šolanja za nazaj, in odpravi pravne praznine ZSVI v zvezi s časom priznanja invalidnosti, če je ta nastala po 18. letu. **Tudi priporočilo, s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj ob zakonskem urejanju področja osebne asistencije upošteva pripombe in predloge Varuha, je realizirano, saj so bile pripombe Varuha v veliki meri upoštevane. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci je bil sprejet oktobra 2021. Naše pripombe so bile v veliki meri upoštevane, novela pa predstavlja potreben korak v pravo smer.**



Pri Varuhu poudarjamo in zagovarjamo medgeneracijsko sožitje kot nujnost za sožitje različnih generacij, za uspešno delovanje institucij pa si je treba pridobiti podporo javnosti. V konkretni zadevi je Varuh izvajalcu institucionalnega varstva podal mnenje, v katerem je opozoril na avtonomijo oseb z motnjami v duševnem razvoju. **Varuh izvajalcem institucionalnega varstva priporoča, da stanovalcev z motnjami v duševnem razvoju, ki nimajo odvzete poslovne sposobnosti, po nepotrebnem ne omejujejo in nadzor nad njimi izvajajo v skladu z načelom sorazmernosti.**



Varuh opozarja, da je v Sloveniji **deinstitucionalizacija** pogosto napačno razumljena. Razumeti jo je treba namreč v smislu **19. člena KOPI**, ki opredeljuje pravico invalidov, da živijo neodvisno in so vključeni v skupnost. Za pravilno razumevanje te pravice je **Odbor za pravice invalidov sprejel Splošen komentar št. 5 (2017)** o 19. členu KOPI. Odbor posebej izpostavlja nujnost deinstitucionalizacije in da deinstitucionalizacija zahteva implementacijo strukturnih sprememb – te se morajo nanašati na vzpostavitev dodatnih storitev in ne le na zapiranje institucij. Odbor posebej izpostavlja takojšnjo deinstitucionalizacijo glede otrok s posebnimi potrebami. Odbor pripravlja tudi Smernice o neodvisnem življenju in vključenosti v skupnosti: deinstitucionalizacija invalidov, vključno v izrednih situacijah. Glede razumevanja deinstitucionalizacije je bil v letu 2021 narejen pomemben napredek tudi v okviru Sveta Evrope. Odbor za socialne zadeve, zdravje in trajnostni razvoj Parlamentarne skupščine Sveta Evrope je namreč pripravil, marca 2022 pa sprejel osnutek resolucije in poročila o deinstitucionalizaciji invalidov, ki posebej izpostavlja, da naj države v sodelovanju z invalidskimi organizacijami razvijejo ustrezno financirano strategijo deinstitucionalizacije, ki bo temeljila na človekovih pravicah.¹ **Varuh je glede deinstitucionalizacije dal priporočilo št. 11 (2019), ki pa žal še vedno ostaja neuresničeno, zato ga ponavljamo. Potrebna je sprememba miselnosti. Skrajni čas je, da pristojni čim prej in v dialogu z zainteresirano civilno družbo pripravijo celovito strategijo deinstitucionalizacije, ki bo upoštevala mednarodne standarde spoštovanja pravic invalidov. Varuh meni, da mora**



¹ Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development: Deinstitutionalisation of persons with disabilities, 17 March 2022.

država sočasno z deinstitucionalizacijo po KPI sprejeti tudi strategijo deinstitucionalizacije za starejše. Čeprav glede tega še ni sprejetih mednarodnih standardov, pa je popolnoma jasno, da se 19. člen KPI lahko smiselno uporablja tudi glede pravic starejših.



Na **področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije** je bila rdeča nit obravnavanih zadev **dostopnost invalidov** do grajenega okolja, javnega prevoza, komunikacij ipd. **Ob obravnavi zatrjevane neodzivnosti gradbene inšpekcije na prijave arhitekturnih ovir smo odkrili sistemske nepravilnosti Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)**. Izkazalo se je, da ima gradbena inšpekcija le nadzor nad gradnjami, ne pa tudi nad že zgrajenimi objekti. V prvem odstavku 9. člena ZIMI je določeno, da je prepovedana diskriminacija na podlagi invalidnosti pri dostopnosti do objektov v javni rabi, ovire pa mora investitor odpraviti v 15 letih po uveljavitvi ZIMI. **Vendar ZIMI ne določa organa za nadzor nad izvajanjem te določbe, niti ukrepov za odpravo nepravilnosti**. Med obravnavo novega Gradbenega zakona tudi ni bilo videti dejanske pripravljenosti za uveljavitev sprememb. **Zato smo že podali predlog za spremembo ZIMI. Opozarjamo tudi, da minister, pristojen za invalidsko varstvo, že več kot 10 let zamuja z izdajo podzakonskega akta, ki določa minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev za invalide**. Zato je onemogočen tudi prekrškovni pregon po ZIMI. **Z zaskrbljenostjo ugotavljam, da se gibalno oviran invalid 11 let po uveljavitvi ZIMI lahko še vedno znajde pred nepremostljivo oviro, stopnico, pred vhodom v CSD, lekarno ali drugo javno ustanovo**. Tudi glede zagotovitve enake dostopnosti invalidom do javnega prevoza v cestnem prometu se je že izteklo 10-letno prehodno obdobje. Pozdravljamo pa prizadevanja Slovenskih železnic glede dostopnosti vlakov.



S tem v zvezi smo tudi na **področju družbenih dejavnosti** opozorili na **pomen izobraževanja o dostopnosti grajenega okolja za invalide**. Ni ključno le premagovanje fizičnih ovir in naknadno prilagajanje infrastrukture, pač pa presejanje miselnih ovir in tako zagotavljanje najboljših izhodiščnih pogojev. V letu 2021 smo obravnavali opozorilo Zveze paraplegikov Slovenije glede potrebe po vključenosti seminarjev o odpravljanju arhitekturnih ovir v izobraževalne vsebine Fakultete za arhitekturo, sami pa smo poizvedbo razširili še na Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, saj vstopamo v zadnje tretjino prehodnega obdobja za odpravo grajenih ovir in se bo rok izteklo 11. decembra 2025. **Opozorili smo tudi, da na Primorskem lahko dijaki oziroma otroci s posebnimi potrebami izberejo le med tremi programi nižjega poklicnega izobraževanja**. Glede na odgovor pristojnega ministrstva smo ugotovili, da ni ovir, da novi programi glede na zmožnosti šol ne bi bili potrjeni, vendar je realizacija zaenkrat izostala. Vsi otroci imajo namreč pravico do izbire in izobraževanja čim bližje svojemu domu.

Na **področju zdravstvenega varstva** opozarjamo, da **sta dostop do zdravnika in kakovost zdravljenja ključna elementa javnega zdravstva. Na tem področju veliko naših preteklih priporočil ostaja neuresničenih, stanje tako ostaja problematično in se je v času pandemije covid-19 še poslabšalo.** Posebej opozarjamo na neuresničena priporočila, da naj pristojni čim prej sprejmejo ukrepe za zagotavljanje zadostnega števila zdravnikov družinske medicine, medicine dela, pedopsihiatrov in oftalmologov, da še vedno ni vzpostavljen register redkih nemalignih bolezni, da s systemskega vidika ni ustrezno poskrbljeno za zagotavljanje namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja, da ZZZZ pravico do izposoje medicinskih pripomočkov zagotovi tudi začasno nepomičnim osebam. Prav tako tudi še ni pripravljena systemska rešitev za zaposlene osebe, ki na svojem domu varujejo težko bolne svojce, pogrešamo tudi pripravo novega zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije. Ministrstvu za zdravje priporočamo, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev (nujne) pedopsihiatrične obravnave otrok ter da pripravi ustrezen normativni okvir, ki bo omogočil dostopnost rednih obravnav otrok, mladostnikov in odraslih na področju duševnega zdravja. Kljub pozivom in več našim urgencam pristojni tudi v letu 2021 niso poskrbeli za **normativno ureditev področja psihoterapije**, saj psihoterapevtska dejavnost v Sloveniji sploh ni zakonsko urejena, kar omogoča zlorabe. Ustrezna pravna ureditev tega področja je nujna tudi zaradi posledic pandemije covid-19 in bi morala biti med prednostnimi nalogami, tako da stališča Ministrstva za zdravje, da zaradi pandemije to ni bilo med prioritetami, ne moremo sprejeti.



Na splošno z odzivnostjo Ministrstva za zdravje in ZZZZ ne moremo biti zadovoljni, opozarjamo pa tudi, da je pri obravnavi pritožb pacientov v vseh zdravstvenih zavodih treba dosledno upoštevati določbe Zakona o pacientovih pravicah.



Na **področju socialnih zadev** izpostavljamo, da ima država blaginje tri temeljne cilje: zmanjševanje revščine, kakovost življenja in zmanjševanje neenakosti v družbi. **Medtem ko večina naših preteklih priporočil ob pogosto slabi odzivnosti pristojnega ministrstva ostaja neuresničenih**, želim tudi izpostaviti, da je bilo vendarle nekaj naših priporočil tudi uresničenih; kot že omenjeno pomenita korak v pravo smer sprejem **Zakona o priznanju nadomestila za invalidnost** in **Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci**. **Je pa pristojno ministrstvo zaradi nestrinjanja zavrnilo naše priporočilo, da pripravi spremembe zakonodaje tako, da bodo imeli vsi invalidi, tako tisti s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov kakor tudi tisti s statusom po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, primerljivo socialno varnost. Priporočilo ponavljamo, saj ne vidimo utemeljenih razlogov za drugačno obravnavo. Ponavljamo tudi neuresničeno priporočilo, da odgovorni zagotovijo systemsko uskladitev Zakona o socialnem varstvu, ki ureja družinskega pomočnika, Zakona o osebni asistenci, ki določa institut osebnega asistenta, in zakona, ki bo urejal dolgotrajno oskrbo.**





Na področju socialnih zadev dajemo tudi številna nova priporočila. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti med drugim priporočamo, da sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM. Izpostavljamo tudi, da morajo centri za socialno delo ustrezno obrazložiti svoje odločbe. Glede spoštovanja osebnostnih pravic v institucionalnem varstvu smo obravnavali pobudo, ko je trajalo kar tri leta, da je pristojni organ rešil pritožbo za premestitev iz enega od domov za starejše v drugega. Takšno dolgotrajno odločanje je povsem nesprejemljivo.



V okviru **javne razprave o predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi** smo dali tudi obširne pripombe z vidika spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v predlagani ureditvi, **vendar moramo žal izpostaviti, da velika večina teh pripomb ni bila upoštevana v končnem besedilu zakona, kot je bilo sprejeto decembra 2021.** Kot problematično smo na primer ocenili nekritično povezovanje predloga zakona s predpisi na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja, ob tem pa zakon ne ureja razmerja z ostalo zakonodajo, ki razdrobljeno ureja področje oskrbe. Izpostavili smo tudi, da bi bilo v postopkih uresničevanja pravic dolgotrajne oskrbe treba zagotoviti uresničevanje načela dobrega upravljanja in varstva pravic strank v postopku. Opozorili smo še na nedomišljeno ureditev dodatnih pravic iz dolgotrajne oskrbe kot tudi pravice do storitev za krepitev in ohranjanje samostojnosti, ki ostaja vsebinsko prazna. Zakon tudi ne namenja dovolj pozornosti deinstitucionalizaciji, čeprav se nanjo uvodoma sklicuje. Že večkrat sem opozoril na potrebo in izražene želje uporabnikov, da se jim za najdaljši možni čas zagotovi bivanje v domačem okolju. To je le nekaj naših izraženih opozoril oziroma pomislov glede predlaganih rešitev, ki pa žal niso bili upoštevani.



Starejši so bili v zadnjem letu, najverjetneje tudi zaradi posledic epidemije covid-19, deležni več pozornosti, kar pa še ne pomeni, da je bil na tem področju narejen pričakovan napredek. Čeprav je bil decembra **2021 končno le sprejet prepotrben Zakon o dolgotrajni oskrbi, pa močno obžalujemo, da so bile pripombe Varuha na osnutek zakona v veliki meri prezrte.** Opozarjamo, da je v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti zakona, predvsem z vidika zagotavljanja pravic starejših, smiselno čim prej pristopiti k njihovi odpravi, bodisi na izvedbeni ali izvršilni bodisi zakonodajni ravni.

Varuh poziva vse pristojne, da reševanje problematike starejših še naprej ostane visoko na prioritetnem seznamu vseh pristojnih organov. **Varuh opozarja tudi, da je dolgotrajno odločanje ZPIZ v zvezi s pokojninami nedopustno in predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja.** V konkretni zadevi je ZPIZ za odločbo o pritožbi potreboval skoraj 8 mesecev. Prav tako pomanjkanje sledljivosti upravnega postopka predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja. Obravnavali smo tudi pobudo glede opravljanja zdravniškega pregleda za podaljšanje vozniškega dovoljenja, pri katerem je ponovno prišlo do nedopustno dolgega čakanja. V zvezi s tem **Varuh ponovno priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov**



medicine dela. Varuh je ugotovil tudi diskriminacijo upokoјencev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza, pri čemer so bili delni upokoјenci slabše obravnavani.

Glede **položaja žensk v družbi** Varuh pozdravlja, da je v letu 2021 vendarle prišlo do nove opredelitve kaznivega dejanja posilstva in spolnega nasilja v Kazenskem zakoniku (KZ-1), ki je sedaj v skladu z Istanbulsko konvencijo in prakso ESČP. S tem je tudi uresničeno Varuhovo priporočilo. **Vendar pa Varuh opozarja, da še ni prišlo do potrebnih sprememb v zvezi z določbo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), ki določa pravico do posebne državne odškodnine žrtvam nasilnih dejanj in njihovim svojcem za dejanja, storjena na ozemlju Republike Slovenije, napredka pa ni niti na področju preprečevanja trgovine z ljudmi niti na področju preprečevanja nasilja nad ženskami in v družini.**



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



Splošne ugotovitve na področju **nacionalnih in etničnih skupin** ostajajo enake kot lani. Tudi tokrat se je največ zadev tako ali drugače nanašalo na **romsko skupnost**. Kot že tolikokrat do sedaj, moramo tudi na podlagi aktivnosti v letu 2021 ponoviti svoje stališče, **da pravna in komunalna neurejenost romskih naselij ogrožata uresničevanje človekovih pravic in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov** na eni in tudi človekovih pravic in temeljnih svoboščin preostalega prebivalstva, ki tam živi, na drugi strani. Tako Varuh zaznava, da **se oboji upravičeno čutijo prizadete v svojem dostojanstvu, glede osebnostnih pravic, lastninske pravice, enakosti pred zakonom in navsezadnje tudi glede zaupanja v pravno državo kot tako.** Varuh zaznava tudi porast medvrstniškega nasilja med otroci, ki ga ne gre kakorkoli relativizirati glede na etnično pripadnost vpletenih. **Je pa Varuh v letu 2021 uspel, da je Vlada sprejela sklep, s katerim je občine pozvala, naj sprejmejo podrobne področne programe in ukrepe skladno z Zakonom o romski skupnosti.** Že v letnem poročilu za leto 2013 je Varuh opozoril, da občine ne izpolnjujejo obveznosti po omenjenem zakonu ter da morajo sprejeti podrobne področne programe in ukrepe za usklajeno uresničevanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti. Po podatkih, ki jih je pridobil Varuh, le 13 % občin izpolnjuje to zakonsko obveznost. Nenazadnje **Varuh pozdravlja, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2021 s spremembo relevantnih pravilnikov sistemiziralo delovno mesto romski pomočnik v vrtcih, osnovnih šolah in osnovnih šolah s prilagojenim programom za prihodnje šolsko leto.** **Vendar položaj učencev romske skupnosti ostaja zaskrbljujoč,** zato Varuh opozarja, da naj pristojno ministrstvo poskrbi, da zaradi ukrepov za zajezitev pandemije covid-19 ne bi bili še bolj prikrajšani.





Varuh tudi ponavlja priporočilo, naj država čim prej ratificira Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.

Prejeli smo tudi **pobudo glede zavračanja uporabe slovenskega jezika v Trstu**. Varuh je od Ministrstva za zunanje zadeve prejel pojasnilo, iz katerega izhaja, da 14. člen Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije posameznikom omogoča, da se neposredno obrnejo na Odbor za odpravo rasne diskriminacije. **Vendar Varuh dodatno izpostavlja, da ima Republika Slovenija tudi možnost, da obravnavanje pravic slovenske manjšine v Italiji ustrezno izpostavi ob naslednjem ciklu obravnavanja Italije v okviru univerzalnega periodičnega pregleda** v Svetu za človekove pravice Združenih narodov. Varuh je v letu 2021 nadaljeval tudi s spremljanjem okoliščin **repatriacije**, ki državo postavlja pred številne izzive. Težave se pojavljajo glede nastanjanja, pa tudi glede učenja slovenskega jezika. V obeh primerih je vir težav nedorečenost Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja glede resornih pristojnosti.



Na področju **svobode vesti in verskih skupnosti** se je Varuh v letu 2021 z obsojajočo izjavo za javnost odzval na poškodovanje tokrat freske v stolnici sv. Nikolaja v Ljubljani. **Obpravnavali smo tudi zadevo, v kateri je pobudnika zmotil križ, postavljen na novem delu pokopališča**, saj so tam pokopani pokojniki različnih veroizpovedi oziroma se niso nujno istovetili z verskimi simboli. **Varuh meni, da 7. člen Ustave Republike Slovenije ne nalaga državi ali lokalni oblasti, da odstrani sleherni verski objekt oziroma simbol in vzpostavi versko povsem sterilen javni prostor. S sistemskega vidika pa je Varuh obravnaval tudi nošenje muslimanske rute v zdravstveni negi**. Le-to namreč sodi v okvir svobode vesti iz 41. člena slovenske Ustave. Dolžnost države, da varuje svobodo vere, pa ne pomeni, da vsak državni ukrep oziroma omejevanje pravice že pomeni nedopusten poseg v svobodo vere, saj so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. **Varuh je ugotovil, da področje ni ustrezno pravno urejeno**, zato je **Ministrstvu za zdravje priporočil, da pripravi ustrezen predpis, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošenja naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi**.



Varuh je v letu 2021 obravnaval več zadev, v katerih je ugotovil sistemske pomanjkljivosti na področju **zaposlenih in brezposelnih**. **Morda najpomembnejša Varuhova ugotovitev na tem področju je, da bi tudi zoper opomin pred odpovedjo delovnega razmerja moralo biti delavcu zagotovljeno sodno varstvo, vendar pa opomin pred odpovedjo delovnega razmerja po trenutni zakonski ureditvi (in sodni praksi) ne uživa samostojnega pravnega sredstva**. Dejstvo je namreč, da lahko delodajalec kot močnejša stranka delovnega razmerja institut opomina, zoper katerega ni možno sodno varstvo, zlorablja za ustvarjanje psihičnega pritiska nad delavcem. Neutemeljen opomin lahko po mnenju Varuha predstavlja prepovedan poseg v delavčevo osebnost. **Zaznali smo tudi nejasnosti v Zakonu o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS)**. **Ugotovili smo,**

da določene formalne nelogičnosti onemogočajo (učinkovit) nadzor podjetij, ki napotujejo delavce v tujino, poleg tega pa predviden podzakonski akt iz devetega odstavka 9. člena zakona vse do danes še ni sprejet, čeprav bi ga ministra, pristojna za delo in zdravje, morala izdati že pred petimi leti. Obravnavali smo tudi dve zadevi, v katerih se je kot problem izrazila dolgotrajnost postopka. **V primeru odločanja o vlogi za pridobitev naziva v zdravstvu je MZ za odločitev o vlogi potrebovalo skoraj 7 let.** MZ je pojasnjevalo, da je bil poglavitni razlog za zamudo v postopku v nedelovanju Komisije za strokovna napredovanja, da pa so bili v obdobju 2019–2021 vsi zaostanki rešeni. Varuh je ugotovil še, da komisija za svoje delovanje še ni sprejela poslovnika, jo je pa MZ pozval, da ga sprejme. V zvezi z **brezposelnostjo** je Varuh v letu 2021 obravnaval zelo malo zadev – primeri so se nanašali večinoma na neuspešno iskanje zaposlitve, en primer pa na obveznost aktivnega iskalca zaposlitve glede udeležbe na razgovoru pri svetovalcu Zavoda RS za zaposlovanje.



Področje tujcev je bilo v letu 2021 eno izmed najbolj pestrih tako po številu obravnavanih zadev kot po zahtevnosti njihove vsebine. **Zlasti z vidika pravice tujcev do družinskega življenja večkrat opažamo sporne prakse pristojnih organov. Prepogosto ugotavljamo tudi, da se posamezni postopki kažejo za predolgotrajne.** Glede problematike obmejnega dogajanja v zvezi s sodobnimi migracijskimi tokovi se v principu ni veliko spremenilo. Do vsebinske presoje Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, s strani Ustavnega sodišča žal še vedno ni prišlo, saj je bila naša ustavna pritožba iz procesnih razlogov zavržena. Je pa do **bolj spodbudnega razvoja prišlo v t. i. subsidiarnem upravnem sporu zoper ravnanje mejne policije, v katerem je Upravno sodišče ugotovilo kršitve tožnikove pravice do prepovedi vračanja in kolektivnega izгона ter pravice do dostopa do azilnega postopka iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah.** Izpostavljamo tudi, da ima po pravu EU in Zakonu o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) posameznik pravico izraziti namero za mednarodno zaščito pri kateremkoli organu, tudi tistem, ki ni pristojen za odločanje o mednarodni zaščiti. V eni izmed obravnavanih zadev smo ugotovili, da preiskovalna sodnica navedenega ni upoštevala, ko sta turško govoreči priči med zaslišanjem zaprosili za mednarodno zaščito. **Pri Varuhu smo zaskrbljeni, ker je z zadnjo novelo Zakona o tujcih (ZTuj-2) iz aprila 2021 prišlo celo do koraka stran od rešitve, ki bi omogočila učinkovito uveljavljanje pravice do združitve družine,** saj novo besedilo 47.b člena sedaj izrecno določa, da je mogoče vlogo za združitev vložiti šele po pravnomočnosti priznanja statusa subsidiarne zaščite.



Glede **obrnave tujskih zadev brez elementa mednarodne zaščite** smo v letu 2021 dali mnenje na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (torej t. i. *amicus curiae*) v zadevi glede pravice do dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja starša, ki je izvedena iz državljanstva EU mladoletnega otroka. Dosegli smo tudi spremembo prakse ene od upravnih enot potem, ko



smo ocenili, da je zahteva, da državljan EU, ki prebiva v drugi državi članici, podaljšuje potrdilo o prijavi prebivanja z iztekom vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas, pretirano formalistična in v nasprotju s svobodo gibanja in prebivanja državljanov EU. Opozarjamo pa tudi, da **v slovenski pravni red še ni bila ustrezno implementirana Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas**, kar bi bilo treba urediti v Zakonu o tujcih. Obravnavali smo tudi nekaj zadev, ki se nanašajo na predolgotrajne postopke. V enem primeru je zaradi dolgotrajnega odločanja o dovoljenju za stalno prebivanje otroka in neupoštevanja načela varovanja pravic strank otrok ostal ne le brez tovrstnega dovoljenja, ampak sploh brez urejenega prebivanja. **Menimo, da bi upravni organ moral izhajajoč iz načela varstva pravic strank v upravnem postopku opozoriti stranko, da je treba navkljub vloženi prošnji za dovoljenje za stalno prebivanje pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. Pristojne opozarjamo, da bi nadaljevanje omenjene negativne prakse neobveščanja lahko privedlo do novega systemskega problema izbrisa in kršenja človekovih pravic. Poleg tega je tudi v upravnem postopku treba v zvezi z odločitvami, ki zadevajo mladoletne otroke, upoštevati največjo korist otrok.**



Na področju **varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti** smo obravnavali **pobudo glede ureditve pravice do slovesa**. Ustavno sodišče je že leta 2009 zapisalo, da so pietetna čustva svojcev do pokojnika varovana v okviru njihove osebnostne pravice, natančneje v okviru osebnostne pravice do duševne integritete, torej v okviru 35. člena Ustave. Tudi pri Varuhu smo že leta 2011 zavzeli stališče, da bi morale bolnišnice svojcem preminulega omogočiti primeren prostor za poslopitev in da je to področje treba urediti enotno za celo državo. Zato je Varuh takrat na Ministrstvo za zdravje naslovil priporočilo, da enotno uredi problematiko poslavljanja svojcev od umrlih v vseh zdravstvenih domovih, ministrstvo pa je pojasnilo, da je vse bolnišnice pozvalo, naj poskrbijo za to, da bodo imeli svojci možnost dostojnega poslavljanja. **Na področju varstva osebnih podatkov pa tudi v letu 2021 ni prišlo do sprejema novele ali novega zakona o varstvu osebnih podatkov, ki bi ustrezno implementiral Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov, ki se sicer neposredno uporablja že od 25. maja 2018. Varuh Vlado in Državni zbor poziva tudi k pripravi zakonske podlage, ki bo omogočila zbiranje razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti.** Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) v 17. členu določa, da državni organi in organi lokalne samouprave sprejmejo posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti, ti ukrepi pa morajo po drugem odstavku 18. člena ZVarD temeljiti na analizah o obstoju manj ugodnega položaja. Zbiranje razčlenjenih podatkov je torej nepogrešljivo za zagotavljanje enakosti in oblikovanje s tem povezanih politik. **Iz četrtega odstavka 15. člena Ustave izhaja, da »nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri«.**

Ker je po 14. členu Ustave zagotavljanje enakosti pred zakonom in enakih možnosti ena temeljnih človekovih pravic, menimo, da se na nedopustnost zbiranja razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine ni mogoče sklicevati z razlogom, da tega ne dopušča 38. člen Ustave, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Slovenijo k zbiranju razčlenjenih podatkov pozivajo tudi številna mednarodna telesa, kot so Odbor za pravice otrok, Odbor za odpravo rasne diskriminacije, Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti, Komisar Sveta Evrope za človekove pravice in drugi. **V ponazoritev težav lahko izpostavimo prizadevanja za vključitev romske skupnosti v slovensko družbo**, pri čemer se nam postavlja vprašanje, ali ni morda prav odsotnost podatkov o dejanskem stanju in družbenih okoliščinah pripadnikov romske skupnosti eden izmed razlogov za nezadosten napredek pri vključevanju Romov v družbo. **Na področju boja proti trgovini z ljudmi** pa ugotavljamo, da **naša priporočila niso uresničena. Posebej izpostavljam, da še ni ustanovljen poseben nacionalni poročevalec za boj proti trgovini z ljudmi, katerega naloge smo pri Varuhu pripravljene prevzeti. Vztrajamo tudi pri lanskoletnem priporočilu glede ratifikacije Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov.**



Na področju svobode izražanja opozarjamo, da **Slovenija tudi še ni ratificirala t. i. Tromsøvske konvencije, torej Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov**, ki jo je Slovenija leta 2009 sicer že podpisala, ob zadostnem številu ratifikacij pa je začela veljati 1. decembra 2020. **Prav tako tudi še ni bila sprejeta novela Zakona o medijih, s katero bi glede prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen) določili tudi način varovanja javnega interesa, ukrepe za odpravo nepravilnosti, to je takojšnjo odstranitev nezakonite vsebine, in sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora.**



Na področju **zbiranja in združevanja ter sodelovanja pri upravljanju javnih zadev** je leto 2021 zaznamoval predvsem **referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1G), ukrepi glede omejitev svobode zbiranja zaradi preprečevanja pandemije covid-19**, glede katerih se je že izreklo tudi Ustavno sodišče, in **sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Toplak in Mrak proti Sloveniji**, v kateri je omenjeno sodišče ugotovilo, da pomanjkanje pravnih sredstev za uveljavljanje očitkov glede diskriminacije pred nacionalnimi oblastmi pomeni kršitev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic.

Na področju **omejitve osebne svobode** dajemo **več novih priporočil in opozarjamo, da številna pretekla ostajajo neuresničena**. V letu 2021 smo obravnavali nekaj manj pobud pripornikov in zapornikov kot leto poprej. Te smo še naprej preverjali pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) ali na Ministrstvu za pravosodje in tudi sodiščih. **To sodelovanje moramo pohvaliti, saj se organi**





redno odzivajo na naša zaprosila. Glavna težava ostaja prezasedenost (vsaj nekaterih) ZPKZ, tudi zaradi občutnega povečanja števila tujcev in pomanjkanja kadra na vseh področjih dela, še posebej na področjih strokovnega dela z zaprtimi in varnosti. Še vedno se rešitev nekaterih težav pričakuje z gradnjo novega namestitvenega objekta v Ljubljani in prenovo ZPKZ na Igu, ki je nujen zaradi tamkajšnjih slabih razmer, kot so neprimerni prostori za obiske otrok obsojenk in pripornic ter drugo. Znova opozarjamo tudi na položaj ranljivih skupin v ZPKZ, predvsem zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva.



Žal še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bi celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. V zvezi z enotami za forenzično psihiatrijo je **še vedno nerešeno vprašanje priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države.** Večina obravnavane zadevne problematike je povezana z Zakonom o duševnem zdravju ali nerešenimi sistemskimi vprašanji, saj se kljub vsem našim opozorilom na nujnost ukrepanja in kljub odločitvam pristojnih organov o kršenju človekovih pravic stanovalcev razmere na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov (tako splošnih kot še zlasti posebnih) še vedno niso bistveno spremenile. **Posebej opozarjamo, da namestitvev otrok in mladoletnikov s prevladujočimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju v varovanih oddelkih ni ustrezna oziroma primerna,** če so ti oddelki namenjeni odraslim in niso prostorsko, kadrovsko in s programi prilagojeni. Od januarja 2021 položaj teh otrok ureja Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju. S pripombami smo sodelovali tudi pri pripravi Pravilnika o spremembah Pravilnika o izvrševanju vzgojnih ukrepov.

Prejeli smo tudi več pobud glede **nastanitve in obravnave tujcev v Centru za tujce.** Zaskrbljujoča pa so opozorila Centra in Ministrstva za notranje zadeve, da je obravnava nastanjenih tujcev zaradi kršitev pravil bivanja vse bolj zahtevna. **Posebej opozarjamo, da naša pretekla priporočila za ustrezno nastanitev in obravnavo mladoletnih tujcev brez spremstva niso uresničena.**



Na področju **pravosodja** smo z odzivi pristojnih organov zadovoljni, število obravnavanih zadev se je znova rahlo povečalo. Na podlagi obravnavanih **zadev lahko ostanemo pri ugotovitvi, da sojenje v razumnem roku ni več sistemski problem,** tudi v letu 2021 se je število prejetih pobud, ki se nanašajo na dolgotrajne sodne postopke, zmanjšalo. Na obseg in način poslovanja sodišč so tudi v letu 2021 vplivali ukrepi za preprečevanje širjenja okužb z novim koronavirusom. **Med izzivi še naprej ostaja dvig zaupanja javnosti v delovanje sodstva.** Za uspešno delo sodišč si je treba še naprej prizadevati za izboljšave področne zakonodaje ter za odpravljanje prostorskih in kadrovskih težav sodstva. **Zaradi odločitev Ustavnega sodišča o neveljavnosti odlokov v zvezi z**



ukrepi za preprečevanje širjenja koronavirusne bolezni covid-19 je aktualno vprašanje uporabe pravnih sredstev zoper prekrškovne odločbe, izrečene na podlagi predpisov za preprečevanje širjenja epidemije. V zvezi s predlogom Zakona o debirokratizaciji smo opozorili, da predlagane spremembe nedopustno posegajo v temeljne ustavne pravice, ki gredo tudi domnevnim storilcem prekrškov in zmanjšujejo njihovo pravno varnost. Z zaskrbljenostjo smo spremljali zaplet pri imenovanju tožilcev, zlasti (ne)imenovanje evropskih delegiranih tožilcev. Varuh pripominja, da bi se postopki odločanja morali izvesti brez nepotrebnega odlašanja, **morebitne pomanjkljivosti v obstoječi ureditvi pa bi morali pristojni organi čim prej odpraviti**, da se zagotovijo pogoji za nemoteno delovanje vseh tožilstev za učinkovit pregon kaznivih dejanj. **Na področju odvetništva še naprej opozarjamo, da še ni prišlo do potrebne dopolnitve zakonodaje, ki bi zagotavljala večjo dostopnost odvetniške pomoči pro bono.** Čeprav je Ministrstvo za pravosodje naše priporočilo v zvezi s tem zavrnilo, vztrajamo, da bi bile kakršnekoli dodatne spodbude za nujne pravne pomoči izven okvira obstoječega sistema po Zakonu o brezplačni pravni pomoči (ZBPP) dobrodošle.



Na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev lahko odzive pristojnih organov pohvalimo. Pobude so se tudi v letu 2021 nanašale na različne vidike delovanja policistov. Tudi na tem področju so bile številne naše dejavnosti v zvezi z ukrepi, sprejetimi zaradi epidemije covid-19. Pozdravili smo, da je minister za notranje zadeve v letu 2021 izdal **Pravilnik o spremembah Pravilnika o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam**, ki sledi noveli Zakona o kazenskem postopku oziroma našim preteklim prizadevanjem za ureditev potnih stroškov vabljenih oseb. Ob obravnavi zadev **ostaja odprto vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov in tudi redarjev.** **Priporočili smo, da mestni redarji upoštevajoč specifično brezdomnih oseb skrbno izbirajo sankcije za prekrške.** Pri obisku policijskih postaj pa smo v več primerih še naprej opozarjali na ugotovljene napake pri vodenju dokumentacije v primerih odvzema prostosti. **Z odzivi Ministrstva za pravosodje na naša pretekla priporočila smo na splošno zadovoljni.** **Glede reševanja pritožb zoper delo policistov tokrat ministrstvu priporočamo, da se v okviru usposabljanja uslužbencev Policije, ki vodijo pomiritvene postopke po Zakonu o nalogah in pooblastilih Policije, posebno pozornost nameni tudi temu, da bo pooblaščen oseba, ki vodi obravnavo, udeležencem postopka v čim večji meri omogočila spremljanje poteka nastajanja zapisnika o pomiritvenem postopku in v zapisniku tudi ustrezno zabeležila izjave udeležencev, podane na naroku.**



Na področju **drugih upravnih zadev** opozarjamo predvsem na vodenje postopkov v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Največ obravnavanih zadev je bilo v letu 2021 **davčnih**. Zaradi majhne pisave smo prejeli pobudo glede težave z berljivostjo odločbe o odmeri dohodnine. **Menimo, da ob pravilno in zakonito izpeljanem (ugotovitvenem) postopku in vsebini izdanega**



akta organa nikakor ne smemo zanemariti pomena primerne oblike. **Oblika izdanih aktov bi morala biti vsem zavezancem (enako) prijazna, ne glede na to, ali se je vodil enostaven ali pa poseben ugotovitveni postopek. Ob tem smo opozorili še na to, da ne gre od vseh zavezancev pričakovati računalniškega znanja in potrebne opreme. V zadevi glede manj ugodne davčne obravnave pokojnin iz tujine pa smo ugotovili kršitev načela pravičnosti, zato priporočamo Ministrstvu za finance, da ustrezno spremeni 127. člen Zakona o dohodnini (ZDoh-2).**



Na področju **okolja in prostora** moramo najprej **izpostaviti, da ravnanje pripravljavcev predpisov vse prevečkrat ni skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov.** Kratki roki za obravnavo, naknadno bistveno dopolnjevanje predlogov predpisov in njihove pomanjkljive obrazložitve po našem mnenju predstavljajo bistveno razvrednotenje, če že ne kar izvotlitev te pravice, ki si jo gre razlagati kot obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. **V letu 2021 se je kar v treh konkretnih primerih priprave zakonov s področja okolja in prostora ta postopek pokazal za problematičnega, in sicer je bil sporen postopek priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (predlog ZV-1G), v javno obravnavo je bil posredovan neobrazložen predlog novega Zakona o varstvu okolja, izven okvirjev javne obravnave pa je ministrstvo bistveno predrugačilo tudi prvotno predlagano ureditev iz predloga Gradbenega zakona.** Ministrstvu za okolje priporočamo, da ob spoštovanju določb **Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija)** upošteva tudi **Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej)**, ki med drugim določa, da pristojno ministrstvo v javno obravnavo pošlje izključno medresorsko usklajene predloge predpisov. **Varuh z zaskrbljenostjo opaža tudi tendence oblasti, da dejansko ne poskrbijo za vključitev potencialno prizadetih posameznikov v konkretne upravne postopke.** Tudi na področju okolja in prostora opozarjamo na **nesprejemljivost predolgh inšpekcijskih in drugih upravnih postopkov. Naša institucija Inšpektorat RS za okolje in prostor (IRSOP) že od leta 2007 opozarja na problematiko neučinkovitosti inšpekcijskih nadzorov pod njegovo pristojnostjo.** Tudi Agencijo RS za okolje (ARSO) pozivamo, da v postopkih, ki jih vodi, zagotovi vsa relevantna procesna jamstva. **Posebej vztrajamo tudi pri priporočilu, naj Ministrstvo za okolje in prostor pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje.**



Glede **reguliranih dejavnosti** na načelni ravni **ponavljamo kritiko, naj Vlada in Državni zbor čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v Ustavi, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje, saj je naše priporočilo glede tega še vedno neuresničeno. Pristojne opozarjamo, da bi morala biti pravica do pitne vode enotno**

urejena na državnem nivoju in ne kot velja sedaj, da vsaka občina samostojno določa pogoje za prekinitev oskrbe s pitno vodo. Pri tem izpostavljamo, da je prekinitev dobave pitne vode zlasti v primerjavi z neplačilom **lahko tudi nesorazmeren ukrep**. Na drugih področjih ugotavljamo, da tudi medobčinski inšpektorati pogosto prepočasi odločajo, **dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov je tako problem na državni in na lokalni ravni**.

Na **področju stanovanjskih zadev** se je največ v letu 2021 prejetih pobud nanašalo na **(ne)dodelitev oziroma izselitev iz neprofitnega stanovanja ali pa na bivanjske razmere v njem**. Takšnim pobudnikom glede na svoj mandat večinoma ne moremo pomagati v konkretnih zadevah, prav tako ne moremo pomagati, ko **se na nas obračajo pobudniki, ko je deložacija že pred vrati**. Vendar pa z vidika svoje pristojnosti **lahko opozorimo na stanovanjsko (ne) dostopnost**, predvsem za mlade oziroma mlade družine, kar kaže na to, da je stanovanjska politika v državi vse prej kot ustrezna. Mladi imajo čedalje manjše možnosti za nakup svoje nepremičnine, ob tem pa se tudi vselej dvigujejo najemnine. **Vse težje je iskati odgovor na vprašanje, ali za posamezne kategorije državljanov ta država še dovolj specifično ustvarja možnosti, da si lahko pridobijo primerno stanovanje, kot to državi nalaga 78. člen Ustave**. **Ponavljamo lanskoletno priporočilo, da pristojno ministrstvo pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva tudi predhodna priporočila Varuha**.



Delovanje organizacijskih enot Varuha

Varuh je tudi v letu 2021 kljub številnim omejitvam izvajal naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM). Namen izvajanja nalog DPM je okrepiti varstvo oseb z odvzeto prostostjo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Pri izvajanju nalog in pooblastil DPM obiskuje vse kraje v Sloveniji, kjer so ali bi lahko bili nameščeni posamezniki, ki jim je z aktom oblastnega organa odvzeta prostost. Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje še preden se zgodi. Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih nevladnih organizacij – v letu 2021 je z nami pri izvajanju nalog DPM sodelovalo sedem nevladnih organizacij. **Leta 2021 smo obiskali 60 krajev odvzema prostosti, in sicer 21 policijskih postaj, 12 socialnovarstvenih zavodov (domov starejših), 10 različnih lokacij strokovnih centrov za otroke in mladostnike, 4 zavode za prestajanje kazni zapora in Prevezgojni dom Radeče, 3 posebne socialnovarstvene zavode, 3 psihiatrične bolnišnice, 3 krizne centre za otroke in mladostnike, center za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) in sprejemne prostore Azilnega doma v izpostavi v Logatcu ter sprejemne prostore Azilnega doma v Ljubljani**. Vsi obiski (razen dveh, in sicer enega obiska zavoda za prestajanje kazni zapora in enega CUDV) so bili **opravljeni brez predhodne najave**. Deset obiskov je



bilo kontrolnih (ko smo zlasti preverjali uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov). **Na teh obiskih je DPM skupaj dal kar 501 priporočilo, kar je precej več kot leto prej (329 priporočil), od tega največ policijskim postajam (142), zaporom (101), psihiatričnim bolnišnicam (71), domovom za starejše (70) in posebnim socialnovarstvenim zavodom (43). Od tega je 206 priporočil že realiziranih, 179 priporočil sprejetih, a še nerealiziranih, 28 priporočil ni bilo sprejetih, ostala priporočila pa še čakajo na odgovor pristojne institucije.** Glede delovanja DPM je kot vsako leto pripravljeno tudi samostojno poročilo DPM, ki podrobneje obravnava tudi posamezne vsebinske ugotovitve stanja po krajih odvzema prostosti.



Svet varuha za človekove pravice, ki je svetovalno telo varuha, sestavljeno iz različnih strokovnjakov, članov civilne družbe in predstavnikov državnih institucij, se je v letu 2021 sestal dvakrat. **Prva seja, ki je februarja potekala preko spletne platforme MS Teams, je bila namenjena razpravi in izmenjavi stališč o odzivih Vlade na epidemijo koronavirusne bolezni ter o posledicah epidemije na človekove pravice. Člani in članice Sveta so izrazili prepričanje, da del odlokov Vlade, s katerimi so bili sprejeti protikoronski ukrepi, predstavlja nesorazmeren in nepravičen poseg v človekove pravice. Pogrešali so vez med dogodki in ukrepi oziroma vzroki, ki so botrovali tako velikim in izrazitim posegom v človekove pravice. Druga seja Sveta je bila namenjena pregledu ugotovitev Varuha o stanju na področju duševnega zdravja in razpravi na to temo.** Kot **posebno kritično je bilo izpostavljeno preventivno postopanje, neurejenost področja psihoterapije, pomanjkanje pedopsihiatrov in kliničnih psihologov.** Razprava na seji se je dotaknila tudi **kritike Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, saj pri definiciji invalidnosti ne sledita Konvenciji o pravicah invalidov, v kateri je dolgotrajna težava v duševnem zdravju definirana kot invalidnost, prizadete osebe pa se lahko obrnejo tudi na Odbor za pravice invalidov.** Glede na razpravo na Svetu dajemo kot institucija priporočilo Vladi, da po ministrstvih vzpostavi osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj doda obvezno obrazložitev k predpisu: »Skladnost predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami.«



V letu 2021 sem se srečal tudi s številnimi nevladnimi organizacijami, in sicer s področja brezdomstva, avtizma, medgeneracijskega sodelovanja, paraplegikov in tetraplegikov, okolja, mladih, humanitarnih dejavnosti, gluhih, gluhoslepih in naglušnih, s konfederacijami in zvezami sindikatov, z Zbornico zdravstvene in babiške nege, s SLOGO, platformo nevladnih organizacij za razvoj, globalno učenje in humanitarno pomoč.

Center za človekove pravice uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, akreditirana s statusom A po Pariških načelih (1993). Ta mandat vključuje tako promocijske aktivnosti, izobraževanje in usposabljanje kot organizacijo posvetov, sodelovanje s civilno družbo, dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe in sodelovanje v mednarodnih organizacijah in združenjih. V letu 2021 je Center sodeloval pri prenovi predstavitvene zloženke Varuha **Kdaj se obrniti na Varuha človekovih pravic**, ki je dostopna v več jezikih, in pri pripravi predstavitve institucije v lahkem branju **Kdaj in kako do Varuha**. V letu 2021 je Center organiziral dva spletna seminarja Varuha. Prvi se je nanašal na predstavitev **Varuhovega kratkega vodiča: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov**, drugi pa na predstavitev analize Centra **Kazenskopravni pregon sovražnega govora v Slovenijo po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1): Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018**. Na podlagi izsledkov omenjene analize, ki je obsegala tožilsko prakso obravnavanja omenjenega kaznivega dejanja v obdobju 2008–2018, **dajemo v letnem poročilu več priporočil, tudi glede formalne uskladitve pravnega stališča Vrhovnega državnega tožilstva s sodbo Vrhovnega sodišča iz leta 2019, glede priprave ustreznih zakonskih podlag, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu in možnost subsidiarnega pregona kaznivega dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika, ter pripravo analize ustreznosti kazenskopravne ureditve kriminalitete iz sovraštva**.



Tudi sicer redno opozarjam na pomen etike javne besede. Ob več priložnostih smo spomnili, da različni izrazi nestrpnosti v javnosti zadnje čase niso nastali kar naenkrat, pa tudi ne kar v nekakšnem vakuumu, ampak so produkt zdaj že dalj časa zaskrbljujočega javnega diskurza. Na to ima velik vpliv zlasti politika in nosilci javnih funkcij, ki bi morali biti zgled. Zato dajem letos naslednje priporočilo, ki sicer ni novo, saj smo ga ponavljali več let, a je glede na stanje duha v slovenski družbi in politiki še kako potrebno, da ga izpostavim tudi na tem mestu.

Priporočilo (stalna naloga) št. 1: Varuh priporoča vsem, ki sodelujejo v javnih razpravah, še posebej politikom, naj se v svojih izjavah in besedilih izogibajo spodbujanju neenakopravnosti, sovraštva ali nestrpnosti na podlagi katerekoli osebne okoliščine, ob morebitnih takšnih primerih pa naj se nanje nemudoma odzovejo in jih obsodijo.



Pričakujem, da se tako Vlada v odzivnem poročilu kot Državni zbor pisno odzoveta na to, na kakšen način uresničujeta to priporočilo, saj v preteklih letih pisnega odziva na to priporočilo ni bilo.

Preko Centra smo v letu 2021 pripravili tudi **več mednarodnih priporočil** in sicer **o stanju pravne države za Evropsko komisijo, vmesno alternativno poročilo Evropski komisiji za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), alternativno poročilo Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin in Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah v okviru ENNHRI**. Varuh se je sestel tudi s predstavnicami Skupine strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in v družini (GREVIO), in sicer ob pripravi prvega poročila glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji. Varuh se je odzival tudi na številne pozive in vprašalnike organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij. Center je bil aktiven še na področju mednarodnega sodelovanja, med drugim je predstavnica Centra zastopala interese ENNHRI pri delovanju dveh delovnih skupin Sveta Evrope, v katerih ima ENNHRI status opazovalca. **Kot stalno nalogo ponavljamo pretekla priporočila, naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb. Leta 2021 je Slovenija pravočasno oddala poročilo po Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW), oddala pa je tudi poročila po Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije in Konvenciji o otrokovih pravicah (CRC), s katerima je zamujala. Še vedno pa je konec leta 2021 Slovenija zamujala z oddajo poročila po Mednarodnem paktu o kulturnih, ekonomskih in socialnih pravicah – rok za oddajo poročila je bil 30. 11. 2019.**



Ukrepi za zajezitev nalezljive bolezni covid-19 so zahtevali prilagoditve dela tudi **na področju zagovorništva otrok**. Otroci, ki jim družina ne predstavlja varnega okolja, so v tem času potegnili najkrajši konec in izkušnje v zagovorništvu so to potrdile. V tem času je tako še posebej prišlo do izraza zagovorništvo, ki krepi glas otrok. **V letu 2021 smo prejeli 107 pobud za postavitve zagovornika, zagovornik pa je bil postavljen 56-krat, dobilo ga je skupaj 100 otrok. Zagovorniki so v letu 2021 opravili 796 srečanj z otroki, torej v povprečju 7,9 srečanj na primer.** Glede na posamezna območja v Sloveniji se kaže glede na trend zadnjih treh let največje povečanje števila pobud v štajerskem območju skupaj s SV Slovenijo in na Gorenjskem. Kar zadeva način postavitve zagovornika, je v absolutni prednosti postavitve s soglasjem staršev, sledi pa postavitve s sklepom sodišča. Nekaj več je tudi postavitve za otroke nad 15 let, ko soglasje staršev ni potrebno. **V petnajstih letih delovanja zagovorništva otrok smo zagovornika do konca leta 2021 postavili že več kot 900 otrokom, zato lahko na podlagi izkušenj trdimo, da je smiselno zagovornika postaviti v čim zgodnejši fazi postopka ali z drugimi besedami, ko se v družini zaplete do te mere, da vanjo posežejo službe, ki so dolžne zaščititi pravice in koristi otrok.** Ugotavljamo tudi, da **v praksi pristojne institucije še vedno ne storijo dovolj za zaščito pravic otrok, saj pogosto ne pretehtajo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter tako nemalokrat na nezadostni podlagi odločajo o njihovih koristih.** V letu 2021 smo **ponovno opozarjali tudi na nujnost**





hitre izpeljave sodnega postopka, ko gre za otroke. Pri tem je izrednega pomena dovoljšnje število sodnih izvedencev v družinskih zadevah, saj njihovo pomanjkanje, ki je v Sloveniji izjemno kritično, lahko vodi v kršitve pravic otrok. Zato ponavljamo svoje priporočilo, **da Vlada Republike Slovenije in Zdravniška zbornica Slovenije storita vse potrebno, da se nevrzdržno stanje glede pomanjkanja sodnih izvedencev v družinskih zadevah v najkrajšem možnem času odpravi, saj v primerih zagovorništva otrok ugotavljamo, da pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah lahko vodi v kršitve pravic otrok.**

V letu 2021 smo izdali tudi **zbornik Zagovorništva otrok**, ki je prva tovrstna publikacija, odkar je institut zagovorništva dobil pravno podlago v zakonu. Je dragoceno učno gradivo za nove generacije zagovornikov otrok, saj natančno prikazuje postopke postavitve zagovornika, obravnava otroka skozi prizmo različnih strok in izpostavlja, kako slišati glas otroka v upravnih in sodnih postopkih, v katerih se odloča o njegovi prihodnosti. Jeseni 2021 je bil v Rimskih Toplicah organiziran tudi **dvodnevni strokovni posvet o zagovorništvu otrok z naslovom Otrok med dvema ognjema in vzpostavitev varnega prostora**, ki so se ga udeležili zagovornice in zagovorniki, njihovi koordinatorji ter članice in člani Strokovnega sveta za zagovorništvo.

Mednarodno sodelovanje

V letu 2021 smo bili tudi mednarodno aktivni, še naprej smo krepili odnose v mednarodnih združenjih in mednarodnih organizacijah in **se udeležili skupaj preko 70 različnih mednarodnih dogodkov**. Ker smo v začetku leta 2021 pridobili status A po Pariških načelih (1993) o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice, kar je tako za našo institucijo kot za državo zgodovinskega pomena, smo imeli v letu 2021 na Generalni skupščini Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) kot polnopravni član prvič tudi volilno pravico. V delovnih skupinah Sveta Evrope smo zastopali interese ENNHRI, sodelovali smo z Uradom za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), maja smo na obisk sprejeli vodjo Regionalnega predstavništva Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) Rolanda Schillinga, krepili pa smo tudi bilateralno sodelovanje tako z drugimi sorodnimi institucijami po Evropi kot s predstavništvu tujih držav v Sloveniji.

Glede na vse omenjene aktivnosti sem bil **decembra 2021 soglasno izvoljen v Upravni odbor direktorjev za Evropo v okviru Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI)**, kar je priznanje za preteklo delo, predvsem pa zaveza k prizadevanjem za širjenje kulture spoštovanja človekovih pravic tako na nacionalni kot regionalni in mednarodni ravni v prihodnje. Zadnji dogodki in predvsem ruska agresija v Ukrajini kažejo, da spoštovanje človekovih pravic nikakor ni samoumevno in da si je za mir, demokracijo, vladavino prava in človekove pravice treba neprestano prizadevati.

Zaključno

V uvodu je nemogoče opozoriti na prav vsa priporočila, ugotovljene pomanjkljivosti in kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. **Podrobnejša dejavnost Varuha je predstavljena v poročilu, ki je pred vami. Posebej želim opozoriti na 3. del tega letnega poročila, ki se v celoti nanaša na naše aktivnosti v zvezi z ukrepi, sprejetimi za zajezitev in preprečevanje pandemije covid-19.** Poročilo pred vami vključuje naslednje vsebine:

- prvi del, ki je namenjen pregledu dela in poslovanja Varuha ter opisu delovanja različnih organizacijskih enot Varuha;
- drugi del, ki prikazuje vsebino dela Varuha po posameznih ranljivih skupinah in vsebinskih področjih, splošno oceno stanja, pregled uresničevanja Varuhovih preteklih priporočil in predstavitev novih priporočil;
- tretji del, ki je letos tako kot lani namenjen predstavitvi vsebine dela in pregledu obravnavanih zadev glede pandemije nalezljive bolezni covid-19;
- prilogo, ki vsebuje podrobnejši opis dejavnosti Varuha v letu 2021, vključno z obrazložitvami določenih novih priporočil in strokovnimi pojasnili stališč Varuha.

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

Letos prvič zaradi varovanja okolja in uvajanja zelenega poslovanja letno poročilo in poročilo DPM izdajamo le v elektronski PDF različici, ki sta dostopni tudi na naši spletni strani. Takšen pristop je po našem mnenju ustrezen, saj je poročilo v prvi vrsti namenjeno Državnemu zboru in drugim državnim organom in institucijam. Ne gre pa prezreti, da je treba imeti v primerih, ko so publikacije namenjene predvsem posameznicam in posameznikom, v mislih tudi to, da vsi nimajo nujno dostopa do informacijskih tehnologij oziroma je le-ta okrnjen. Zato je v teh primerih z vidika enake dostopnosti pomembno ohranjati v potrebnem obsegu tudi papirno poslovanje oziroma tiskane publikacije. V ta namen je natisnjen Povzetek dela Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021, saj želimo, da na ta način z našim delom in nekaterimi ključnimi ugotovitvami še dodatno seznanimo širšo javnost.

Varuh je v slovenskem prostoru prepoznavna in cenjena institucija. To je zasluga vseh preteklih varuhov pa tudi predanega dela vseh sodelavk in sodelavcev institucije Varuha, ki se jim na tem mestu zahvaljujem za njihov prispevek. **Moram pa še enkrat izpostaviti pomen samostojnosti in neodvisnosti delovanja Varuha, kar vključuje finančno in vsebinsko neodvisnost.** Smo državna institucija, ki ima svoj mandat utemeljen v ustavi in zakonu, pri svojem delu pa smo zavezani tudi visokim mednarodnim standardom. Smo nekakšen most

med državo in civilno družbo. Po tretjem letu svojega mandata lahko sklenem, da je pred vsemi nami še veliko dela. S sodelavkami in sodelavci si želimo po najboljših močeh prispevati k spremembam na bolje in biti močan glas vseh tistih, ki se jih ne sliši. Tudi letos ponavljam, da je odnos družbe do najbolj ranljivih njeno najboljše ogledalo sami sebi.

Na koncu bi se rad zahvalil vsem, ki ste v preteklem letu kakorkoli sodelovali z nami. **Dobrega sodelovanja si želim tudi v prihodnje, predvsem glede uresničevanja naših priporočil, za katera upam, da bom v poročilu za leto 2022 lahko ocenil, da jih uspešneje uresničujemo.** Še vedno trdno verjamem, da če bo naše vodilo pri delu in tudi sicer v življenju, da bodimo človek človeku človek, potem bomo s skupnimi močmi premaknili tudi delovanje državnega aparata bližje posamezniku. Naj bo v našem središču človek, njegovo dostojanstvo in njegove težave. Vsi skupaj smo v službi ljudi in imamo do njih veliko odgovornost, vsak na svojem področju, zato imejmo ta uvid pri vsem našem delovanju.

Peter Svetina
varuh človekovih pravic

1.2

SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE



VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

Dunajska cesta 56, 1109 Ljubljana
Republika Slovenija

Telefon: +386 1 475 00 50

Fax: +01 475 00 40

Brezplačna telefonska številka: 080 15 30

Elektronski naslov: info@varuh-rs.si

Spletna stran: www.varuh-rs.si

1.3

VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2021



PETER SVETINA

varuh človekovih pravic

(24. 2. 2019 -)

**IVAN ŠELIH**

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

Namestniki varuha
človekovih pravic

**MIHA HORVAT**

mag. prava in univ. dipl. pol.
namestnik varuha
(29. 3. 2016–)

**MARJETA COTMAN**

univ. dipl. prav.
namestnica varuha
(6. 3. 2020–31. 12. 2021)

**dr. JOŽE RUPARČIČ**

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

**URŠKA NARDONI**

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

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

**MARTINA OČEPEK**

univ. dipl. prav.
direktorica
strokovne službe
Varuha

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

Na dan 31. 12. 2021 je bilo pri Varuhu 55 zaposlenih. Med njimi šest funkcionarjev (varuh, štiri namestniki in generalna sekretarka), 38 uradnikov, dve pripravnici na uradniških delovnih mestih in devet strokovno-tehničnih javnih uslužbencev.

Univerzitetno izobrazbo ima 36 zaposlenih, med njimi je šest doktorjev znanosti in trije magistri znanosti, štiri javne uslužbenke imajo bolonjski magisterij, 11 zaposlenih ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi imata dva specializacijo po visokošolski izobrazbi. Dva zaposlena imata višješolsko izobrazbo, dve zaposleni pa srednješolsko izobrazbo.

V **strokovni službi** je na dan 31. 12. 2021 opravljalo delo 33 javnih uslužbencev, med njimi 31 uradnikov za nedoločen čas in dve pripravnici za določen čas, za čas opravljanja pripravništva na uradniških delovnih mestih.

27 javnih uslužbencev v strokovni službi ima univerzitetno izobrazbo, od tega ima pet javnih uslužbenk doktorat znanosti, trije javni uslužbenci imajo magisterij znanosti, dve javni uslužbenki imata bolonjski magisterij in štiri javni uslužbenci visoko strokovno izobrazbo, eden izmed njih ima specializacijo po visoki strokovni izobrazbi.

V **službi generalnega sekretarja** je bilo na dan 31. 12. 2021 zaposlenih 11 javnih uslužbencev za nedoločen čas, med njimi dve uradnici in devet strokovno-tehničnih javnih uslužbencev. Ena javna uslužbenka ima bolonjski magisterij, sedem javnih uslužbencev ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi ena javna uslužbenka specializacijo po končani visoki strokovni izobrazbi, en javni uslužbenec ima višjo izobrazbo, dve javni uslužbenki pa srednješolsko izobrazbo.

V **kabinetu varuha človekovih pravic** je bilo 31. 12. 2021 zaposlenih pet uradnic za nedoločen čas. Štiri izmed njih imajo univerzitetno izobrazbo, ena javna uslužbenka pa bolonjski magisterij.

V letu 2021 je sedem javnih uslužbenk napredovalo v višji plačni razred, od tega štiri javne uslužbenke za dva plačna razreda, tri javne uslužbenke pa za en plačni razred. V višji uradniški naziv sta napredovala dva uradnika.



1.4

DOSTOPNOST VARUHA V LETU 2021

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

20

21

V LETU 2021 SMO PREJELI

31.688

VHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2020 pa 24.885)

USTVARILI SMO

9.203

IZHODNE DOKUMENTE

(v letu 2020 pa 9.323)

V letu je 2021 zaradi pandemije koronavirusne bolezni poslovanj zunaj sedeža nismo opravljali. Varuh je toliko bolj dostopen preko drugih komunikacijskih kanalov, kar kažejo tudi statistični podatki.

1.4.1 Enotna vstopna točka

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

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

Delo EVT obsega:

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

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

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

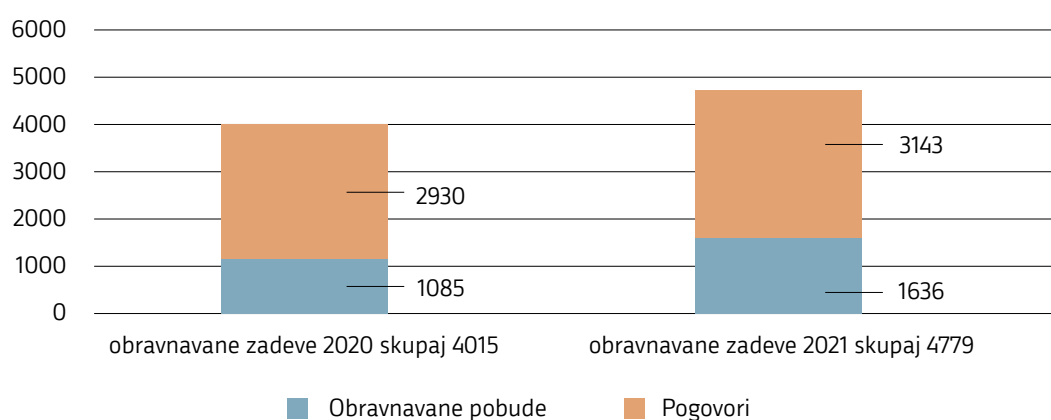
Prejete pobude se uvrstijo v EVT, če:

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

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

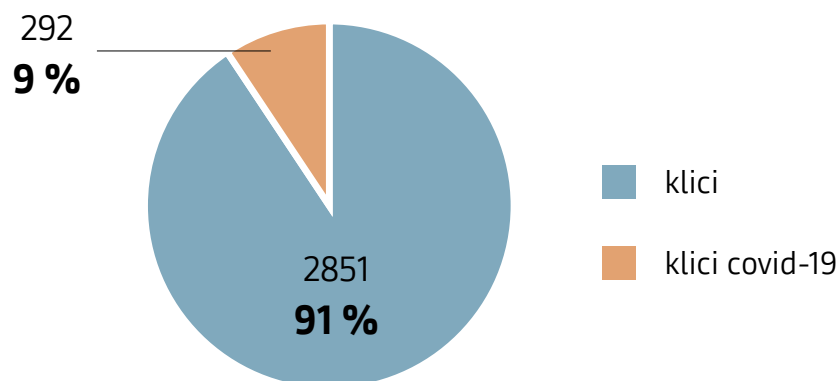
EVT je v letu 2021 sprejela 3143 klicev in obravnavala 1636 pobud, skupaj je bilo tako v EVT v letu 2021 obravnavanih 4779 zadev. V letu 2020 pa je EVT sprejela 2930 klicev in obravnavala 1085 pobud, skupaj je bilo tako v EVT v letu 2020 obravnavanih 4015 zadev.

Primerjava števila obravnavanih zadev v EVT v letih 2020 in 2021.



Primerjava števila obravnavanih zadev v EVT v letih 2020 in 2021.

Od 3143 sprejetih klicev v EVT v letu 2021 je bilo 292 klicev povezanih s problematiko covid-19, v letu 2020 pa je bilo od 2930 sprejetih klicev 487 klicev povezanih s problematiko covid-19.



Delež klicev, ki se je nanašal na problematiko covid-19, je znašal 9 %.

Klici v EVT od tega klici covid-19



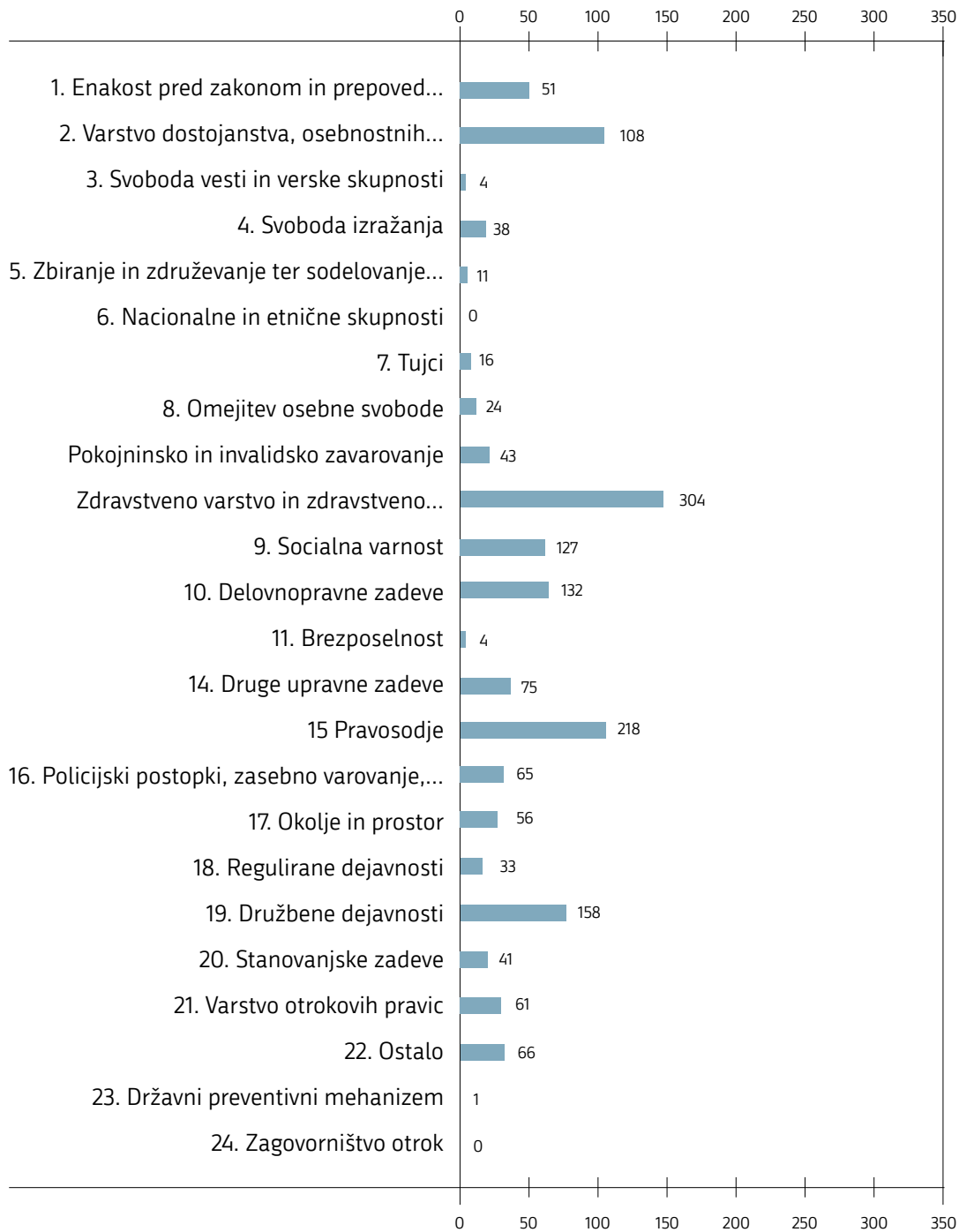
Graf prikazuje prejete telefonske klice v EVT po področjih dela Varuha, pri čemer so pri vsakem področju posebej označeni klici, povezani z epidemijo covid-19.

Daleč največji delež klicev predstavlja rubrika ostalo, ki zajema splošna pojasnila o delu Varuha in usmeritve na pristojne organe. Pri klicih, ki se nanašajo na posamezna področja dela Varuha, izstopa področje zdravstvenega varstva in pravosodja. V primerjavi z letom 2020 se je število klicev na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja povečalo za 100 %, kar gre pripisati sprejetim interventnim ukrepom in s temi povezanimi vprašanji in domnevnimi kršitvami. Večji delež klicev na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja predstavljajo vprašanja o sprejetih ukrepih, o cepljenju in testiranju na covid-19. Klicatelji so izpostavljali tudi problematiko čakalnih dob in nedostopnost ter pomanjkanje osebnih zdravnikov. Delež klicev, ki se je nanašal na področje pravosodja, pa se je povečal za več kot 40 % v primerjavi z letom 2020, vendar med sprejetimi klici skorajda ni bilo klicev, ki bi se nanašali na problematiko, povezano z epidemijo covid-19. Klicatelji so namreč želeli predvsem pravni nasvet ali pomoč ali pa so imeli vprašanja, ki so se nanašala na zadržanja teka rokov v sodnih postopkih v času sprejetih ukrepov. Zaznali smo občuten porast klicev na področju družbenih dejavnosti, in sicer za več kot 100 % v primerjavi z letom 2020. Tudi delež klicev, povezanih s problematiko covid-19, je bil na tem področju visok, skoraj 50 %, večina klicev pa se je nanašala na področje šolstva in covid-19 ukrepov, povezanih s tem. Klici na področju socialne varnosti so se nanašali zlasti na raznovrstno problematiko v domovih starejših občanov, socialnih transferjev in drugih ukrepov, ki jih je predvidela protikoronska zakonodaja.

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

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

Obravnavane pobude v EVT



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

Obravnavane pobude v EVT

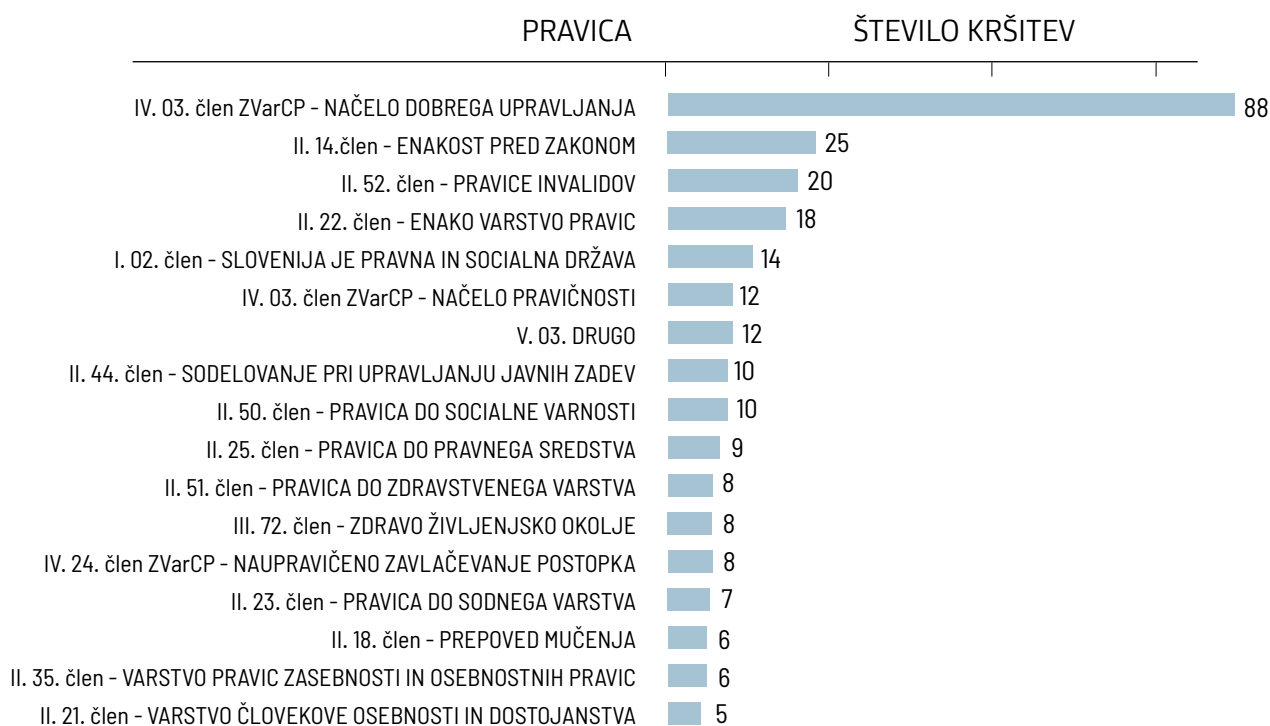


Graf prikazuje obravnavane pobude v EVT po področjih dela Varuha in od tega pobude, povezane z epidemijo covid-19.

Vsebinska struktura pobud se bistveno ne razlikuje od že zgoraj opisanega trenda pri telefonskih klicih. Na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, na katerem se je število pobud najbolj povečalo, saj smo v letu 2020 obravnavali 126 pobud, v letu 2021 pa 304 pobude, smo zaznali večje število hipotetičnih vprašanj; pobudnike je npr. zanimalo, ali lahko obvezno cepljenje proti covidu-19 predstavlja kršitev človekovih pravic, številne in raznovrstne pobude pa so se nanašale na izpolnjevanje PCT pogoja. Te pobude so se nanašale na najrazličnejše življenjske situacije posameznikov, ki so izražali nasprotovanje tem ukrepom, nepreglednosti in hitremu spreminjanju le-teh. **EVT je obravnavala tudi večje število pobud, ki so se nanašale na delo pravosodja. Večje število pobud na tem področju gre pripisati tudi dejstvu, da sem sodijo tudi civilnopravna razmerja v najširšem smislu.** Tovrstne pobude so terjale predvsem splošna pojasnila o pravnih možnostih uveljavljanja interesov posameznikov v različnih sodnih postopkih. Bistveno se je tako kot pri klicih povečalo število pobud s področja družbenih dejavnosti, zlasti zaradi s covidom-19 povezanih ukrepov na področju šolstva. Pričakovano je EVT obravnavala tudi večje število pobud s področja socialne varnosti. Občuten porast pobud je zaznan tudi na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti ter na področju enakosti pred zakonom in prepovedjo diskriminacije. Na teh področjih smo pobudnike seznanjali predvsem z že oblikovanimi stališči Varuha in jih usmerjali na pristojne organe. Na delovnopravnem področju, na katerem ima Varuh sicer omejene pristojnosti, so pobudniki zlasti izpostavljali vprašanja v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, v povezavi s covid-19 ukrepi in z vprašanji, povezanimi z varstvom osebnih podatkov na delovnem mestu.

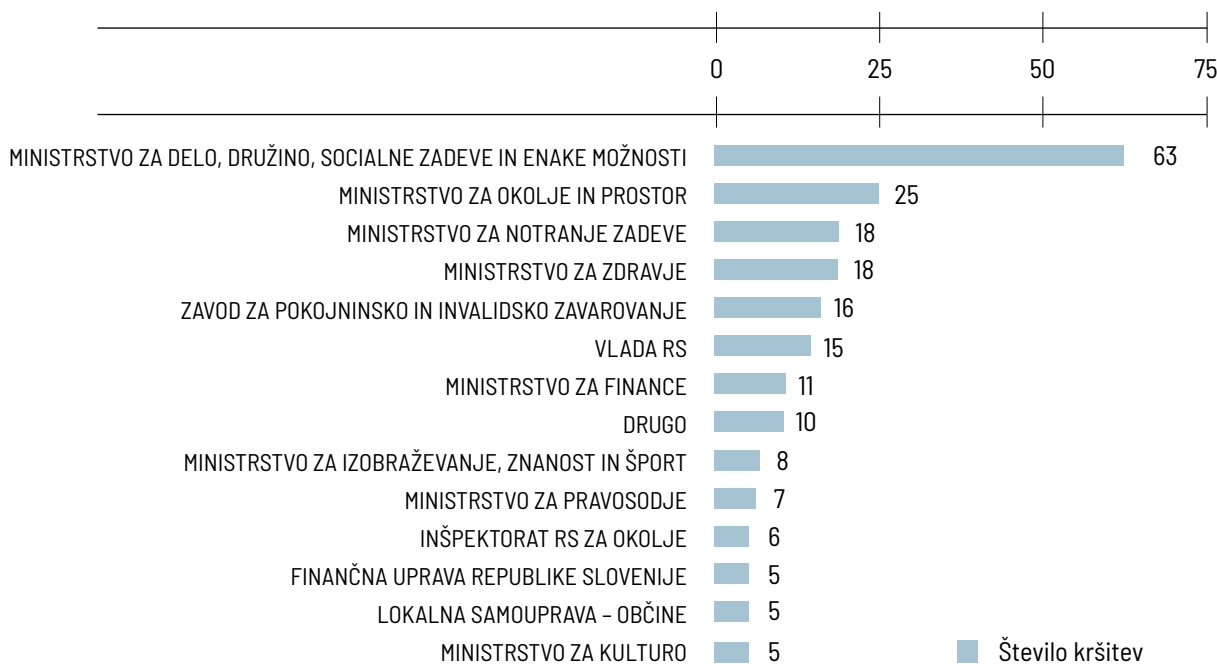
1.5

STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2021



IV. DRŽAVNA UREDITEV 120. člen - Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.

■ Število kršitev



■ Število kršitev

6.863

ZADEV JE VARUH OBRAVNAVAL V LETU 2021.

Leta 2020 smo obravnavali 6.852 zadev, kar pomeni **1,6-odstotno** povečanje v letu 2021.

3.143

POGOVOROV

S klicatelji, ki (še) niso vložili pobud.

28

POGOVOROV

v okviru poslovanja zunaj sedeža, ki so ostali kot uradni zaznamki, saj so pobudniki tedaj prejeli pojasnila in problematika ni terjala nadaljnje obravnave pri Varuhu.

3.038

odprtih novih pobud.

682

pobud, prenesenih iz preteklih let.

3.248 ali 87,3 %

je bilo rešenih (končanih) pobud.

3.720

POBUD

je obravnaval Varuh v letu 2021. Od tega je bilo na dan 31. decembra 2021:

424 ali 11,4 %

jih je bilo v reševanju.

48 ali 1,3 %

jih je bilo reaktiviranih.

475

ali 14,62 %

pobud je bilo utemeljenih, med njimi 221 s področja zagovorništva.

280

ali 8,62 % pobud ni bilo utemeljenih.

1.985

ali 61,11 % je bilo takih, v katerih ni bilo pogojev za obravnavo.

438 ali

13,49 % pobud ni spadalo v Varuhovo področje.

1 ali

0,03 % je bilo umik soglasja na področju zagovorništva.

69 ali

2,12 % pobud je bilo iz področja Državnega preventivnega mehanizma.

Varuh je ugotovil, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v **249 pobudah utemeljena** in da je bila kršena najmanj ena (ali več) temeljna človekova pravica in svoboščina (po Ustavi RS) ter da nista bili spoštovani načeli pravičnosti in dobrega upravljanja.

Med 249 utemeljenimi pobudami je Varuh ugotovil **276** kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) in drugih nepravilnosti, kot je kršitev enakosti pred zakonom in kršitev načela dobrega upravljanja.

K tem 249 kršitvam je treba dodati **221 primerov s področja zagovorništva otrok**, pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prišteje med 476 utemeljenih pobud.

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

KOMUNIKACIJSKE IN PROMOCIJSKE AKTIVNOSTI V LETU 2021

Institucija Varuha je tudi na področju komunikacijskih in promocijskih aktivnosti usmerjena k uporabniku. Naš cilj je biti učinkovit servis za vse, ki iščejo informacije o našem delu ali jih zanimajo naša stališča oz. pogledi na aktualna vprašanja. Mediji so zagotovo ena naših pomembnejših javnosti, saj pogosto predstavljajo komunikacijsko vez do ljudi, ki jih naslavljamo z našimi sporočili. Ustrezen slog in način komuniciranja v veliki meri zaznamujeta vsako organizacijo in vplivata na njeno podobo v javnosti, zato pri Varuhu stremimo k proaktivnim, načrtovanim, premišljenim in ciljno usmerjenim komunikacijskim aktivnostim. S pomočjo različnih komunikacijskih pristopov, orodij in komunikacijskih kanalov zagotavljamo našo aktivno vlogo v razpravah o temah s področja človekovih pravic, krepimo pomen in prepoznavnost institucije kot verodostojnega sogovornika ter ozaveščamo o pomenu spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V mandatu aktualnega varuha za aktivne vezi z uredništvu slovenskih medijev skrbi ekipa sodelavk v Kabinetu. **Mediji so v letu 2021 o našem delu in temah, povezanih s človekovimi pravicami, poročali v 3094 prispevkih**, od tega je bilo **1497 objav neposredna posledica komunikacijskih aktivnosti institucije** – sporočil za javnost, izjav oz. intervjujev varuha in drugih predstavnikov institucije ter proaktivnih odnosov z mediji. Komunicirali smo priporočila različnim organom, izpostavili **76 primerov iz našega delovanja**, medijem posredovali **130 sporočil za javnost** in se **odzivali na aktualna družbena vprašanja**. Javnost našega dela smo redno zagotavljali tudi z objavami na naši spletni strani www.varuh-rs.si oz. www.ombudsman.si, na družbenem omrežju [Facebook](https://www.facebook.com/ombudsman.rs) in v manjši meri na družbenem omrežju [Twitter](https://twitter.com/ombudsman.rs) (predvsem vsebine, zanimive za tujo javnost).

Če 3094 medijskim objavam prištejemo še **spletne objave in omembe, smo v letu 2021 zabeležili skupno 6845 objav**. V letu, ki ga je še vedno zaznamovala pandemija koronavirusne bolezni, med temami prevladujejo področja ustavnih pravic, socialne varnosti in delovno-pravnih zadev.

Čeprav zaradi ukrepov, usmerjenih v zaježitev pandemije, nismo mogli organizirati dogodkov in velikega števila aktivnosti neposredno na terenu (poslovanje zunaj sedeža, napovedani in nenapovedani obiski raznih institucij, delovna srečanja z ministrstvi, nevladnimi organizacijami, občinami in drugimi deležniki), pa smo pozornost usmerjali tudi v promocijske in izobraževalne aktivnosti.¹ Tako smo nadaljevali z leta 2020 začetim [projektom Če vidiš krivice](#).

1 Več o tem v poglavju xy (DODATI), ki se nanaša na delo Centra za človekove pravice.

[uporabi pravice](#), v okviru katerega otroke in mlade spodbujamo, da se obrnejo na Varuha človekovih pravic, če menijo, da so jim kršene pravice, in jih obenem ozaveščamo o njihovih pravicah. V tem okviru pri Varuhu deluje brezplačna telefonska številka 080 36 86, na nas pa se lahko otroci in mladostniki obrnejo tudi preko elektronskega naslova otroci@varuh-rs.si.

Da bi svoje delo še bolj približali ljudem, smo pripravili [informativno zloženko v lahkem branju](#) in prenovili [predstavitvene zloženke](#), ki so na voljo v slovenskem, italijanskem, madžarskem, angleškem in nemškem jeziku ter [v treh različicah romskega jezika](#). Varuh želi s tem pripadnice in pripadnike različnih narodnih in etničnih skupin, ki živijo v Sloveniji, oziroma vse tiste, ki ne razumejo slovenskega jezika, v njim razumljivem jeziku obveščati o svojem poslanstvu in možnostih, ki jih imajo pri varovanju svojih pravic. Vsem, ki nimajo dostopa do svetovnega spleta ali pa se v poplavi informacij tam ne znajdejo, so zloženke v tiskani obliki na voljo na sedežu Varuha, v prihodnje pa bodo dostopne tudi po institucijah, ki jih obiskujemo, in po slovenskih občinah. Varuh bo namreč v letu 2022 v občinah Pivka in Kranj začel pilotno izvajati **projekt t. i. Varuhovega kotička**. V tem okviru bodo občankam in občanom na posebnem predstavitvenem stojalu na voljo vse ključne informacije o Varuhovem delu.

Košček v mozaik naše dostopnosti za vse ljudi pa smo ob komuniciranju pomembnosti mednarodnega dneva bele palice, oktobra 2021, dodali tudi s **prilagoditvijo naših prostorov in pritličja stavbe** na Dunajski 56 v Ljubljani **za slepe in slabovidne**. K temu smo spodbudili tudi institucije oz. podjetja, ki so locirani v isti stavbi, saj si prizadevamo, da bi bili ne le pripomočki, temveč tudi različni objekti, v katere vstopajo in po katerih se gibljejo slepi in slabovidni, v čim večji meri prilagojeni njihovim potrebam.

Svoje delo smo promovirali in komunicirali tudi v mednarodnem okolju.² Kot aktivni člani delovne skupine za komuniciranje smo se udeleževali na srečanjih komunikatorjev Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in z evropskimi kolegi delili izkušnje Slovenije. Redno sodelujemo tudi z Mednarodnim ombudsmanskim inštitutom (IOI), Mediteranskim združenjem ombudsmanov (AOM) in se povezujemo s kolegi komunikatorji iz drugih evropskih držav (Grčija, Avstrija, Ciper, Monako, Hrvaška itd.).

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



1.7

VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA

Varuh je že v svojem letnem poročilu za leto 2020 poročal, da je bil januarja 2021 mednarodno akreditiran s **statusom A** po Načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (Pariška načela), ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 20. decembra 1993 z resolucijo 48/134. Varuh si je tudi v letu 2021 prizadeval, da deluje v skladu z visokimi mednarodnimi standardi delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice.

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

Varuh je v letu 2021 prvič polnopravno sodeloval na Generalni skupščini GANHRI, ki je preko spletne platforme potekala od 29. junija do 1. julija 2021. Na skupščini, na kateri je sodelovalo preko 300 predstavnikov nacionalnih institucij za človekove pravice (nacionalnih institucij) iz vsega sveta, je imel Varuh prvič volilno pravico. Varuh je aktivno sodeloval tudi pri pripravi letnega poročila GANHRI, njegov prispevek so vključili tudi **v video prispevek o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice, ki je bil del Letnega poročila GANHRI za leto 2020.**

Kot je podrobneje prikazano v poglavjih o mednarodnem sodelovanju Varuha in delu Centra za človekove pravice, je bil Varuh zelo aktiven tudi v okviru ENNHRI. Z vidika mednarodnih standardov je treba izpostaviti prizadevanja ENNHRI glede sprejetja **Priporočila CM/Rec(2021)1 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o razvoju in krepitevi učinkovitih, pluralnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice,** z dne 1. marca 2021.

Priporočilo priznava vlogo nacionalnih institucij kot stebrov pravne države, človekovih pravic in demokracije v Evropi. Cilj priporočila je zagotoviti, da države članice Sveta Evrope ustanovijo, vzdržujejo in krepijo neodvisne nacionalne institucije v skladu s Pariškimi načeli ter zagotovijo ugodno okolje za njihovo delovanje in sodelujejo z njimi. Priporočilo izpostavlja temeljna načela za delovanje nacionalnih institucij in države članice spodbuja, da v zakonodaji

in praksi zagotovijo tudi ustrezen dostop do informacij in oblikovalcev politik, njihovo vključevanje v vse faze priprave zakonodaje in politik s posledicami za človekove pravice, uresničevanje priporočil nacionalnih institucij, pripravo pravočasnih in obrazloženih odgovorov na poizvedbe nacionalne institucije s strani nosilcev oblasti in da jih zaščitijo pred grožnjami in ustrahovanjem ter spoštujejo zaupne informacije, ki jih zbirajo te institucije.

Priporočilo poudarja tudi velik potencial in vpliv nacionalnih institucij v Evropi, zlasti za učinkovito izvajanje Evropske konvencije o človekovih pravicah, vključno s posredovanjem tretjih strank pred Evropskim sodiščem za človekove pravice in komunikacijami v zvezi z nadzorom izvrševanja sodb. V skladu s tem priporočilo tudi spodbuja države članice Sveta Evrope, naj preučijo načine za razvoj močnejše vloge in smiselnega sodelovanja nacionalnih institucij in ENNHRI v Svetu Evrope. Od sprejetja prejšnjega priporočila Odbora ministrov o nacionalnih institucijah iz leta 1997 se je sicer število mednarodno akreditiranih nacionalnih institucij v državah članicah Sveta Evrope znatno povečalo, pri čemer ima status A 30 nacionalnih institucij. Ob tem smo nacionalne institucije prisotne v 37 od 47 držav članic Sveta Evrope. Tudi Varuh, ki je slovenska nacionalna institucija za človekove pravice, je januarja lani pridobil status A, kar pomeni, da dosega najvišje mednarodne standarde delovanja tovrstnih institucij.

Več informacij o pomenu **Priporočila CM/Rec(2021)1 Odbora ministrov Sveta Evrope je dostopno tudi na spletni strani ENNHRI**. Jasno je, da tako Svet Evrope kot tudi Evropska unija, OVSE, Združeni narodi in druge mednarodne organizacije namenjajo tudi v institucionalnem smislu vse več pozornosti delovanju nacionalnih in ombudsmanskih institucij, tako glede njihovega izpolnjevanja sprejetih mednarodnih standardov kot uresničevanja zavez države in delovanja teh institucij pri delu mednarodnih organizacij. Varuh aktivno sodeluje pri tovrstnih prizadevanjih, saj se zavedamo, da so človekove pravice univerzalne in da je zato edina prava pot v zavzemanju za implementacijo sprejetih mednarodnih standardov človekovih pravic na nacionalni in lokalni ravni, pa tudi v spodbujanju sprejemanja novih mednarodnih ali regionalnih standardov, kjer je glede na razvoj družbe to potrebno. Akreditacija s statusom A daje tako Varuhu samo še dodatno odgovornost pri njegovih prizadevanjih na mednarodni in nacionalni ravni.

Kot smo navajali že v lanskoletnem letnem poročilu, se Varuh pridružuje komentarjem oziroma priporočilom Akreditacijskega pododbora (SCA) GANHRI Sloveniji. Za realizacijo teh priporočil bosta potrebna tudi ustrezen posluš in dejanska podpora oblasti, predvsem vlade in zakonodajalca. Ali Varuh (še vedno) izpolnjuje pogoje za (re)akreditacijo s statusom A po Pariških načelih, se bo skladno z uveljavljenim sistemom ponovno preverjalo 5 let po akreditaciji.

Varuh izpostavlja, da kljub nekaterim pogovorom in obljubam Ministrstva za pravosodje ostajata dve njegovi lanskoletni priporočili, ki se nanašata na izpolnjevanje mednarodnih standardov delovanja Varuha kot nacionalne institucije in relativno novih Beneških načel o zaščiti in krepitvi institucij varuha človekovih pravic, neuresničeni.

Zato Varuh obe pretekli priporočili ponavlja:

- S priporočilom št. 1 (2020) je Varuh Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije priporočil, da v sodelovanju z Varuhom pripravita, Državnemu zboru pa, da sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, katerih namen je krepitev položaja Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (1993) skladno s priporočili Akreditacijskega odbora (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) za Slovenijo iz decembra 2020.
- S priporočilom št. 2 (2020) pa je Varuh Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije priporočil, da v sodelovanju z Varuhom pripravita, Državnemu zboru pa, da sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, ki bodo odražale mednarodne standarde, kot so določeni v Načelih o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic («Beneška načela») iz leta 2019, ki jih je sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) Sveta Evrope, in v resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov 75/186 o vlogi varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, z dne 16. decembra 2020.

1.8

SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V LETU 2021

O Svetu varuha za človekove pravice

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

Članu Samo Novaku je zaradi prenehanja delovnega razmerja pri Zagovorniku načela enakosti avgusta 2021 prenehal mandat v Svetu varuha za človekove pravice. Nadomestila ga je mag. Jelena Aleksić.

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

Svet skladno z ZVarCP izvaja naslednje svetovalne naloge:

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

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

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

Svet ne obravnava posameznih pobud.

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

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

Delo Sveta v letu 2021

Svet varuha za človekove pravice se je v letu 2021 sestal na dveh sejah. K številu sej, načinu njihove izvedbe in obravnavanim vsebinam na sejah je prispevalo splošno stanje države v zvezi z omejitvenimi ukrepi, povezanimi s koronavirusno boleznijo.

Prva seja Sveta varuha za človekove pravice v letu 2021 (šesta seja v mandatu 2019–2025)

Prva seja Sveta (sicer šesta v aktualnem mandatu 2019–2025) je bila 22. 2. 2021 in je potekala preko spletne platforme MS Teams. Seja je bila namenjena razpravi in izmenjavi stališč o odzivih Vlade Republike Slovenije (Vlada) na epidemijo koronavirusne bolezni ter o posledicah epidemije na človekove pravice.

Člani Sveta varuha so bili ob pregledu vsebine zapisnika in sklepov predhodne seje z dne 28. 9. 2020 seznanjeni, da **Vlada še vedno ni vsebinsko odgovorila na sklep, sprejet na četrti seji Sveta varuha, ki je bila 6. 7. 2020.** Omenjeni sklep se je glasil, da naj Varuh pozove Vlado, da pred sprejetjem vsakega ukrepa, ki ga načrtuje za zajezitev epidemije, opravi predhodno presojo posledic ukrepov na človekove pravice in temeljne svoboščine in da naj navedeno postane standard pri sprejemanju vseh predpisov. **Člani Sveta so izrazili ogorčenje zaradi neodgovarjanja Vlade in varuhu predlagali ponovno urgenco v zvezi s tem.**

Varuh je na srečanju podal kratko predstavitev dela Varuha v času koronavirusne bolezni. V tem obdobju je bil Varuh zelo aktiven, saj je Vlado in posamezna ministrstva velikokrat opozoril na prehitro sprejemanje predpisov, pa tudi na primere poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. V več kot 40 primerih je naslovil pobude na Vlado oziroma ministrstva in bil v največ primerih uspešen. Glede oglašanja Varuha pri sprejemanju protikoronske zakonodaje pa se je Varuh odločil, da počaka do sprejetja zakonodaje. Osnutki in



predlogi posameznih predpisov so namreč v sami razpravi v državnem zboru ali že prej večkrat spremenjeni, zato se javno oglašča pozneje, sploh pa pred sprejetjem predpisov ne komunicira preko medijev, je poudaril varuh.

Člani in članice Sveta so izrazili prepričanje, da del odlokov Vlade, s katerimi so bili sprejeti protikoronski ukrepi, predstavlja nesorazmeren in nepravilčen poseg v človekove pravice. Pogrešali so vez med dogodki in ukrepi oziroma vzroki, ki so botrovali tako velikim in izrazitim posegom v človekove pravice. Pri tem so člani navajali predvsem sprejem povečanih pooblastil policiji, šolanje na daljavo, neobjavljene sklepe Vlade v zvezi s covidnimi ukrepi, aplikacijo #Ostani zdrav in zbiranje osebnih podatkov, izvzem posameznih skupin iz protikoronske zakonodaje in druge.



Na seji je bilo izraženo **kritično mnenje, ker Vlada in ministrstva pred sprejemom protikoronskih ukrepov niso pripravili ocene učinkov omenjenih ukrepov na človekove pravice in enako obravnavo.** Če bi se takšna analiza in presoja pravočasno izdelali, bi bilo manj posegov v človekove pravice, manj zadev pa bi bilo predanih v presojo Ustavnemu sodišču.



Druga seja Sveta Varuha za človekove pravice (sedma seja v mandatu 2019–2025)

Druga seja Sveta (sicer sedma v mandatu 2019–2025) je potekala na sedežu Varuha, dne 14. 9. 2021, in je bila namenjena pregledu ugotovitev Varuha o stanju na področju duševnega zdravja ter razpravi na to temo.

V uvodu srečanja so se člani Sveta **seznanili z odgovorom Vlade glede nujno potrebnega zagotavljanja ocene učinkov sprejetih predpisov na človekove pravice in sicer, da že sedaj obstajajo vzvodi za ocenjevanje posledic predlogov predpisov na človekove pravice in temeljne svoboščine**, da pa bo Vlada kljub temu v letih 2021 in 2022 dejavna pri pripravi celovitega paketa metodologij za oceno posledic predpisov na posamezno področje, s čimer naj bi se olajšalo delo pripravljavcev predpisov.

Člani Sveta so soglašali, da je takšen odgovor Vlade formalističen in da je Svet pri sprejetem sklepu imel v mislih poziv Vlade, ki bi »bil mimo vseh že sprejetih predpisov in bi pomenil nov, dodaten vzporeden in preventiven ukrep, saj se sedaj zaradi varstva zdravja posega v druge pravice«. S predlaganim ukrepom bi se v prihodnosti izognili morebitnim sodnim postopkom zaradi kršitev človekovih pravic. Vlada je v odgovoru Svetu prezrla, da se je njegov sklep nanašal na poseben ukrep, ki presega okvire že obstoječih normotehničnih smernic. V postopku sprejemanja prav vsakega predpisa bi bilo nujno zagotoviti oceno takšnega predpisa na človekove pravice, **zato je Svet na tej seji podal dodaten predlog Vladi.**



Odgovor Vlade, ki navedenih predlogov Sveta ni podprla, je Varuh prejel 20. 12. 2021 in ga bo Svet obravnaval na eni izmed prihodnjih sej.



V nadaljevanju se je varuh predstavil problematiko duševnega zdravja, ki je bila pereča že pred obdobjem koronavirusne bolezni. V sedanjih okoliščinah pa je bilo omenjeno področje še bolj aktualizirano. **Posebno kritično je preventivno postopanje, neurejenost področja psihoterapije, premalo pedopsihiatrov in tudi kliničnih psihologov.** Pri tem je bilo pozitivno, da so bila tudi z Varuhovo pomočjo zagotovljena sredstva za ureditev posebnih oddelkov za namestitvev otrok in mladostnikov z duševnimi težavami, saj varovani oddelki posebnih socialnovarstvenih zavodov za to niso primerni.

Člani Sveta so si bili enotni, da bi otroci z duševnimi težavami morali biti na prioritetni listi postopanja javne oblasti, prav tako, da bi bilo nujno regulirati področje psihoterapije. Področje duševnega zdravja pa bi Varuh lahko naslovil tudi v okviru mednarodnih mehanizmov, po katerih mora država poročati in katerim je zavezana, so še menili člani.

Razprava na seji se je dotaknila tudi kritike Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, saj pri definiciji invalidnosti ne sledita Konvenciji o pravicah invalidov, v kateri je dolgotrajna težava v duševnem zdravju definirana kot invalidnost, prizadete osebe pa se lahko obrnejo tudi na Odbor za pravice invalidov. Omenjeno definicijo invalidnosti bi bilo v Sloveniji nujno spremeniti, so še menili člani Sveta.



Priporočilo št. 1: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da po ministrstvih vzpostavi osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj doda obvezno obrazložitev k predpisu: »Skladnost predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami.«

1.9

CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

V nadaljevanju so predstavljene najpomembnejše in najvidnejše dejavnosti Centra za človekove pravice (Center) v letu 2021.

1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

Leto je 2021 bilo drugo polno leto delovanja Centra po njegovi vzpostavitvi sredi leta 2019. Center po zakonu ne obravnava pobud posameznikov po 26. členu ZVarCP, ampak ima na podlagi 50.b člena ZVarCP naslednje **naloge**:

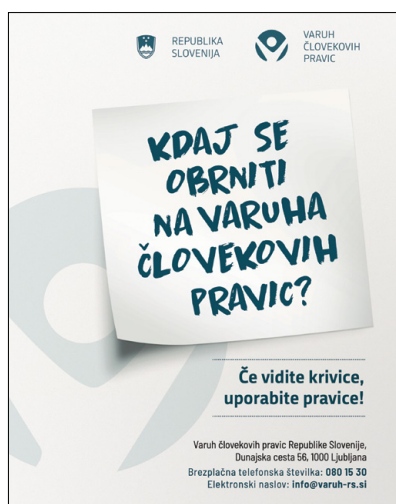
- promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- organiziranje posvetovanj glede uresničevanja, spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- sodelovanje s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

Center svoje delovanje v okviru razpoložljivih kadrovske možnosti osredotoča na različne naloge delovanja, pri tem sledi tudi časovnicam mednarodnih poročanj, saj je tudi v letu 2021 pripravil več (alternativnih) poročil o stanju človekovih pravic v državi.

Center uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, **akreditirana s statusom A po Pariških načelih** (1993).

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

Center je bil v letu 2021 na področju promocije, informiranja in izobraževanja ter dajanja splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe aktiven in je poleg splošnega ozaveščanja organiziral oziroma sodeloval pri več projektih, ki jih predstavljamo v nadaljevanju tega razdelka. Sodeloval je pri pripravi Varuhove prenovljene predstavitvene zloženke **»Kdaj se obrniti na Varuha človekovih pravic?«**, ki je dostopna v več jezikih, in pri pripravi predstavitve Varuha v lahkem branju **»Kdaj in kako do Varuha?«**, ki sta izšli v letu 2021.



Center je sodeloval tudi pri pripravi številnih vsebin za spletno stran Varuha in za družbena omrežja, katerih namen je bil promocija in informiranje o človekovih pravicah. Tako je bil Varuh denimo aktiven v času kampanje 16 dni ukrepanja proti nasilju nad ženskami. Ob mednarodnem dnevu žrtev prisilnih izginotij, ki ga vsako leto obeležujemo 30. avgusta, pa je v letu 2021 **Varuh izrazil pričakovanje, da bo Slovenija čim prej ratificirala Mednarodno konvencijo o zaščiti vseh oseb pred prisilnim izginotjem.** Varuh pozdravlja, da je po več letih prizadevanj, vključno Varuhovih, in po več priporočilih, danih v okviru univerzalnega periodičnega pregleda Sveta za človekove pravice Združenih narodov, državni zbor 26. 10. 2021 vendarle ratificiral to konvencijo in sprejel tudi pristojnost za pritožbe posameznikov na odbor, ustanovljen po konvenciji (Ur. list RS – MP, št. 14/21), Mednarodna konvencija o zaščiti vseh oseb pred prisilnim izginotjem pa je za Slovenijo začela veljati 14. januarja 2022.



Spletni seminar Varuha o posameznih postopkih po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah Združenih narodov

Center za človekove pravice je z namenom uresničevanja svoje naloge glede dajanja splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin preko [spletnega seminarja](#) 10. februarja 2021 predstavil decembra 2020 objavljen [Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov](#). Vodič je objavljen na spletni strani Varuha. V letu 2022 Varuh načrtuje, da bo vodič dopolnil in posodobil ter ga izdal tudi v natisnjeni obliki – **več o tem v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Varuha**.



Spletni seminar Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

Posamezni pritožbeni postopki po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah Združenih narodov

Spletna platforma Zoom, 10. februarja 2021, od 9.30-12.00 ure

Spletni seminar je namenjen ozavežanju slovenske splošne in strokovne javnosti – vključno nevladnim organizacijam in odvetnikom – o posameznih pritožbenih mehanizmih pred naslednjimi mednarodnimi pogodbenimi odbori Združenih narodov:

- Odborom za človekove pravice,
- Odborom za odpravo narene diskriminacije,
- Odborom proti mučenju,
- Odborom za odpravo diskriminacije žensk,
- Odborom za otrokove pravice in
- Odborom za pravice invalidov.

Program in prijave na:
www.varuh-rs.si/webinar-mednarodne-pritozbe
do vključno 9. 2. 2021.

Spletni dogodek Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

Predstavitve analize Centra za človekove pravice: Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika

Spletna platforma Zoom, 17. junija 2021, od 10.00 do 12.00.

Predstavljena bo analiza Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije s naslovom »Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) – analiza težav pri pregonu sovražnega govora iz tega pravnega področja«.

Sodelujoči:

- Peter Štefelin, varuh človekovih pravic Republike Slovenije
- dr. Simona Drevik Bovek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije
- Milica Habergaj, svetovalec – analitičarka Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije
- Jerneja Turin, svetovalec – analitičarka Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije
- Brede Gaduš, višja kriminalistična inšpektorica specialista, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije
- mag. Andrej Ferlic, nekdanji vrhovni državni tožilec in vodja kazenskega oddelka na Vrhovnem sodnem sodišču Republike Slovenije
- Urša Valentič, koordinatorica projekta Spletno oko

Udeležba je brezplačna. Dogodek se bo snemal.

Povezava na spletni dogodek

Spletni seminar Varuha o analizi Centra za človekove pravice: Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika

Center je 17. junija 2021 organiziral [spletni seminar Varuha, ki je bil namenjen predstavitvi analize Centra](#): Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (**o tem več v naslednjem razdelku**). Seminarja se je udeležilo okoli 100 udeležencev. Izpostavljeni so bili glavni podarki in zaključki analize. Kot vabljeni aktivni udeleženci seminarja so poleg predstavnikov Centra sodelovali ugledni gostje, in sicer predstavnica Generalne policijske uprave, Uprave kriminalistične policije, nekdanji vrhovni državni tožilec in predstavnica nevladne organizacije (koordinatorica projekta Spletno oko). Razprava na seminarju je bila namenjena tudi obravnavi izzivov obravnavanja sovražnega govora v Sloveniji v vseh sferah delovanja, tudi na spletu.



Soorganizacija internega usposabljanja o delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice v času izrednih razmer

Februarja je Center skupaj z Uradom za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) OVSE organiziral usposabljanje za zaposlene, na katerem so sodelovali strokovnjaki ODIHR. Tema usposabljanja je bila delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice v času izrednih razmer.

Sodelovanje pri pripravi mednarodnega interaktivnega središča ENNHRI v podporo izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice

Center je aktivno sodeloval pri pripravi mednarodnega interaktivnega središča ENNHRI, namenjenega predstavitvi virov in dobrih praks v podporo izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in spodbujanju delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice s tem v zvezi. Interaktivno središče je bilo javno predstavljeno [na spletni strani ENNHRI](#) 26. aprila 2021, financiral in podprl pa ga je tudi Svet Evrope. V prikazu cikla vloge nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRI) pri implementaciji sodb ESČP so prikazani tudi primeri dobrih praks iz Slovenije glede sodelovanja na nacionalni ravni.

ODIHR/OVSE interno usmerjeno usposabljanje »Zaščita zagovornikov človekovih pravic in soustvarjanje vključujoče civilne družbe v Evropi: vloga nacionalnih institucij za človekove pravice«

Septembra 2021 je Center **v sodelovanju z Uradom za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in ENNHRI so-organiziral ODIHR/OVSE usmerjeno usposabljanje glede monitoringa situacije zagovornikov človekovih pravic z naslovom »Zaščita zagovornikov človekovih pravic in soustvarjanje vključujoče civilne družbe v Evropi: vloga nacionalnih institucij za človekove pravice«** (Protecting human rights defenders and co-creating inclusive civil society space in Europe: The role of NHRIs). Izobraževanje je bilo zasnovano posebej za potrebe Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in prilagojeno slovenskemu nacionalnemu kontekstu ter raziskovanju vloge Varuha. Udeležilo se ga je več zaposlenih pri Varuhu, namen pa je bil usposobiti zaposlene pri Varuhu za vključevanje vsebine seminarja v vsakdanje delo Varuha in Centra v skladu z mednarodnimi standardi in ob upoštevanju dobrih praks. Za potrebe priprave oziroma izvedbe seminarja je Center pripravil tudi obsežnejši pregled zakonodaje in praks v Sloveniji v zvezi z obravnavano temo.

Sodelovanje na znanstveni konferenci »Raziskovanje v vzgoji in izobraževanju: Učenje in poučevanje na daljavo – izkušnje, problemi, perspektive«

Predstavnica Centra je septembra 2021 na znanstveni konferenci »Raziskovanje v vzgoji in izobraževanju: Učenje in poučevanje na daljavo – izkušnje, problemi, perspektive« predstavila ugotovitve analize Centra glede šolanja romskih otrok med prvim valom epidemije. Konferenco so organizirali Pedagoški inštitut, Slovensko društvo raziskovalcev na področju edukacije in Center Republike Slovenije za mobilnosti in evropske programe izobraževanja in usposabljanja (CMEPIUS).

Redno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov

Center je v 2021 nadaljeval z rednim trimesečnim informiranjem javnosti o aktivnosti Varuha na področju človekovih pravic invalidov in sicer po obdobjih [januar-marec](#), [april-junij](#), [julij-september](#) in [oktober-december](#). Informacije o pregledu aktivnosti so redno objavljene na spletnih straneh Varuha in posredovane invalidskim organizacijam. O njih pa je Center poročal tudi v okviru delovne skupine Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) za pravice invalidov.

Prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic

Varuh je konec decembra 2021 objavil prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic – vabilo k sodelovanju na natečaju je poslal slovenskim univerzam in visokošolskim zavodom, objavljeno pa je tudi na [spletni stani Varuha](#) (več o tem v razdelku 1.9.4 dejavnosti Centra).



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

Center je v letu 2021 končal analizo glede t. i. sovražnega govora, **pričel pa je s pripravo tudi več novih analiz**, ki se nanašajo na področje usposabljanja in izobraževanja o človekovih pravicah tako v javnem sektorju kot v šolah, na izobraževanje romskih otrok v Sloveniji, na predstavitev mednarodnih standardov delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice in institucije Varuha človekovih pravic in na predstavitev mednarodnih standardov glede uresničevanja pravice do svobode zbiranja in javnih shodov. Omenjene analize bodo predvidoma zaključene v letu 2022.

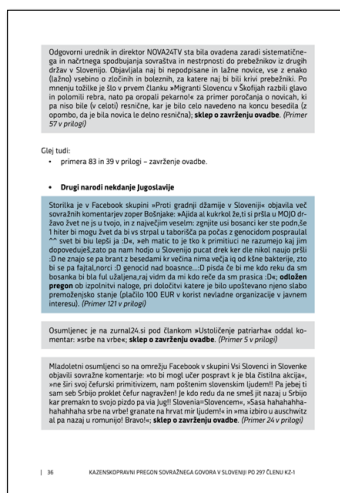
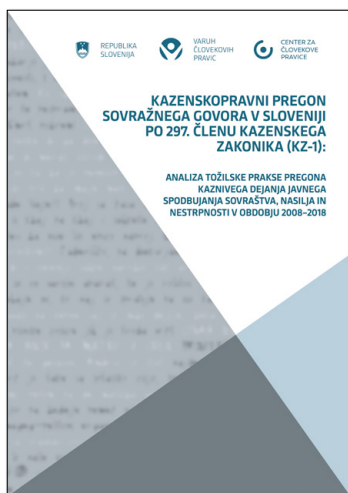
Predstavnica Centra je tudi sourednica rednega **Letnega poročila Varuha človekovih pravic** Državnemu zboru, ki je v letu 2021 poleg rednega dela vseboval še poseben tretji del, namenjen predstavitvi vsebine dela Varuha in pregledu aktivnosti v zvezi z epidemijo bolezni covid-19.

Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018

Maja 2021 je bila zaključena in [objavljena analiza Centra z naslovom »Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika \(KZ-1\) – analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018«.](#)

Analiza v osmih poglavjih predstavlja splošni mednarodni in nacionalni pravni okvir pregona sovražnega govora (uvod), podrobnejši pregled značilnosti pregona kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1, obrazložitve posameznih elementov omenjenega kaznivega dejanja s strani tožilcev, razumevanje zakonskega znaka »dejanje je storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev«, primerjavo kazenske obravnave po letih in primerjavo med državnimi tožilstvi, subsidiarni kazenski pregon (oškodovanec kot tožilec), pregon po 297. členu KZ-1 in kriminaliteto iz sovraštva ter zaključke. Temelji na 145 arhiviranih državnotožilskih spisih Kt in Ktm za pregon kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1 v obdobju 2008–2018, ki so povzeti v prilogi, primeri pa so predstavljeni tudi v posamičnih poglavjih.

V zaključku analize je predstavljenih 15 obrazloženih točk, ki na kratko povzamejo stanje obravnave zadevnega kaznivega dejanja v Sloveniji s strani organov pregona, pa tudi širše vidike glede stanja sovražnega govora in kriminalitete iz sovraštva. Publikacija, ki skupaj obsega 175 strani, je dostopna v elektronski obliki, izšla pa je tudi v 500 izvodih. Ti so bili posredovani institucijam, ki jih področje raziskave zadeva, pa tudi specializiranim in splošnim knjižnicam, saj je pomembno, da je vsebina raziskave, ki prispeva k razumevanju obravnavanja t. i. sovražnega govora v Sloveniji, širše dostopna – torej tudi splošni javnosti in ne le strokovnjakom. **Zaključki raziskave so povzeti tudi v razdelku 1.9.4 tega poročila.**



Glede na analizo in razpravo, ki je potekala na spletnem seminarju, na katerem je bila analiza predstavljena, daje Varuh naslednja priporočila:



Priporočilo št. 2: Varuh priporoča, da Vrhovno državno tožilstvo formalno uskladi svoje pravno stališče o pregonu kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1 s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije iz leta 2019, in v zvezi s tem upošteva tudi ugotovitve Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) iz marca 2022.

Priporočilo št. 3: Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za kulturo, da čim prej pristopijo k pripravi ustreznih zakonskih podlag, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu, vključno z družabnimi omrežji.



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

Priporočilo št. 5: Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, da analizira ustreznost obstoječe kazenskopravne ureditve kriminalitete iz sovraštva, tudi z vidika relevantne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, in po potrebi pristopi k pripravi sprememb zakonodaje.

Varuh daje tudi naslednje priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo organov:

Priporočilo (stalna naloga) št. 2: Varuh priporoča, da policija, tožilci in sodišča pri obravnavi kaznivega dejanja iz 287. člena KZ-1 opravijo tudi presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca ali skupnost, kot to izhaja iz Smernic Evropske komisije za praktično rabo Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazu rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.



Analize v pripravi

Center je v letu 2021 pričel oziroma nadaljeval s pripravo naslednjih analiz:

- analize vključevanja romskih otrok v osnovnošolski sistem,
- analize pridržanja mladoletnikov v Centru za tujce v Postojni,
- analize glede uresničevanja obveze po dostopnosti spletišč,
- pregleda mednarodnih standardov delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije z uvodnimi pojasnili,
- analize glede izobraževanja o človekovih pravicah v osnovni in srednji šoli v Sloveniji (v sodelovanju z Danskim inštitutom za človekove pravice – DHRI),

- analiza programov usposabljanja, ki jih zagotavlja Upravna akademija (Ministrstvo za javno upravo) – zagotavljanje usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v t. i. civilnem delu državne uprave v Sloveniji.

V letu 2021 je Center za potrebe že omenjenega internega usposabljanja na temo zaščite zagovornikov človekovih pravic pripravil **interni pregled smernic Urada za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (ODHR/OSCE) in pregled stanja v Sloveniji v zvezi z grožnjami, napadi in stigmatizacijo nevladnih organizacij, omejevanjem pravice do svobode zbiranja, uresničevanjem pravice do sodelovanja v javnih zadevah in stanja svobode medijev**. To analizo bo Varuh v letu 2022 še dopolnil in jo predvidoma tudi objavil.

Pri koncu je tudi priprava analize programov usposabljanja o človekovih pravicah, ki jih za javne uslužbence v državni upravi organizira Upravna akademija, saj jo je Center v letu 2021 v veliki meri zaključil (več o tej analizi v razdelku 1.9.4 Dejavnosti Centra). Glede na preliminarne zaključke analize Varuh že lahko poda naslednje splošno priporočilo, konkretnjša priporočila pa bodo dana v sami analizi.



Priporočilo št. 6: Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo (Upravni akademiji), da v svoje programe usposabljanja javnih uslužbencev (glede obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, obveznega usposabljanja za vodenje v upravi in neobveznega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev) v večji meri vključi usposabljanje javnih uslužbencev o človekovih pravicah, skladno z zavezami iz druge faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice (2005 – se nadaljuje).

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

Ena izmed nalog Varuha kot državne institucije za varstvo človekovih pravic je tudi naloga poročanja mednarodnim telesom, pristojnim za nadzor uresničevanja ratificiranih mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic, ki periodično pregledujejo stanje uresničevanja človekovih pravic in oblastem dajejo priporočila za naslovitev pomanjkljivosti.

Poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji (del skupnega Poročila evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o stanju pravne države v Evropski uniji (2021) Evropski komisiji)

Center je v začetku leta 2021 pripravil **samostojno poročilo o stanju pravne države v Sloveniji, kot del »Poročila ENNHRI o stanju pravne države v Evrop-**

ski uniji (2021) – poročila nacionalnih institucij za človekove pravice», ki je bilo 25. marca 2021 predloženo Evropski komisiji. Na tej podlagi je bilo 6. julija 2021 objavljeno še poročilo ENNHRI »Stanje pravne države v Evropi – poročila nacionalnih institucij za človekove pravice«, v katerega je ponovno vključen tudi prispevek Varuha (Centra) glede stanja pravne države v Sloveniji. V zvezi z našo aktivnostjo na tem področju je imel Varuh nato tudi več sestankov na temo vladavine prava z institucijami EU (Evropska komisija, Evropski parlament) – **več o tem v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra.**



Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)

Center je junija 2021 za Evropsko komisijo proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) pripravil alternativno poročilo **glede uresničevanja dveh prioritarnih priporočil, in sicer glede pregona sovražnega govora ter zbiranja podatkov o enakosti**, ki ju je ECRI junija 2019 v poročilu v sklopu petega kroga rednega poročanja¹ dala Sloveniji.

Na podlagi odgovorov slovenskih oblasti in informacij, ki jih je ECRI pridobila iz drugih virov (med drugimi tudi od Varuha), je **ECRI marca 2022 objavila svoje zaključke** o izvajanju dveh prioritarnih priporočil. **ECRI ugotavlja, da so slovenske oblasti delno implementirale priporočilo, naj naslovijo resne primanjkljaje glede pregona sovražnega govora in odsotnosti pravnih sredstev za žrtve v primerih, ko tožilstvo kazensko ovadbo zavrže ali se ne odloči za pregon. Več o tem v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra.**



Alternativno poročilo Varuha Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin

Center je oktobra 2021 pripravil alternativno poročilo Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, ki je v letu 2021 pregledoval stanje in pripravil svoje poročilo o izvajanju Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) v Sloveniji. Vodja Centra, namestnik varuha, se je s predstavniki Svetovalnega odbora o OKVNM tudi sestal. Temu je na vabilo Svetovalnega odbora sledil virtualni sestanek varuha in namestnika varuha, vodje Centra, (14. 10. 2021) s predstavniki odbora.

V alternativnem poročilu in na srečanju s predstavniki Svetovalnega odbora o OKVNM je Varuh predstavil svoje ugotovitve, pridobljene skozi obravnavo pobud in analiz stanja glede okoliščin in pravic Romov ter italijanske in madžarske narodne manjšine, problematike učinkovitega pregona sovražnega govora ter manka podatkov o enakosti. Alternativno poročilo je v angleščini dostopno na **[tej povezavi](#)** – več o tem tudi v **razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra.** Dodatno k že danim preteklim priporočilom s področja nacionalnih in etničnih skupnosti je dal Varuh v tem poročilu še naslednje priporočilo:



¹ ECRI report on Slovenia, fifth monitoring cycle, 5. junij 2019, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia/168094cb00>.



Priporočilo št. 7: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj sprejme učinkovite ukrepe za izboljšanje zdravstvenega stanja Romov in zagotovi odpravo izrazite neenakosti v zdravju Romov v primerjavi z večinskim prebivalstvom. Varuh v zvezi s tem priporočila tudi redno spremljanje učinkovitosti ukrepov skozi kazalnike zdravja in zdravstvenega varstva.

Poročilo Varuha za Poročilo Posebnega poročevalca ZN za človekove pravice migrantov o pushback-ih na kopenskih in morskih mejah

Center je v februarju 2021 pripravil prispevek Varuha (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/pushback/NHRINIOmbudsmanRepublicofSloveniaSubmission.pdf>) za Poročilo Posebnega poročevalca ZN za človekove pravice migrantov o pushback-ih na kopenskih in morskih mejah (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx>), ki je bilo obravnavano na 47. seji Sveta ZN za človekove pravice junija 2021. V Varuhovem prispevku so predstavljene njegove ugotovitve glede očitkov o nezakonitem zavračanju migrantov in drugih kršitvah na slovenskih mejah, do katerih naj bi po poročanju različnih virov prihajalo od sredine leta 2018 dalje.

»Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah«, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI



Varuh je 15. julija 2021 pripravil **“Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah”**, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI. Namen projekta je bil z različnimi dejavnostmi evropskih NHRI-jev, kot so krepitev zmogljivosti, zagovorništvo, komuniciranje in poročanje, doseči boljšo promocijo in zaščito človekovih pravic migrantov na mejah. Poročilo je pripravljeno in objavljeno tako v slovenskem kot **angleškem jeziku**, prav tako povzetek poročila. V angleščini smo v sodelovanju z ENNHRI pripravili **kratek video o pravicah migrantov v Sloveniji**, ki je dosegljiv na spletni strani ENNHRI.

Predstavnik Centra je aprila 2021 nastopil tudi na dogodku OVSE/ODIHR glede podpiranja pristopa človekovih pravic do migrantov. Več o ugotovitvah poročila v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra.

Sodelovanje pri pripravi ENNHRI Poročila o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah

Varuh je s svojimi izkušnjami in ugotovitvami sodeloval pri pripravi novega [poročila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice \(ENNHRI\) o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah](#), ki je bilo objavljeno decembra 2021. Verjamemo, da bo poročilo prispevalo k boljšemu razumevanju dejavnikov, saj smo sodelujoče neodvisne institucije za človekove pravice v poročilu dokumentirale velike vrzeli v odgovornosti po vsej Evropi in zaključile, da je **pomanjkanje delujočih sistemov odgovornosti prispevalo k razširjenosti kršitev človekovih pravic na mejah** (več o tem v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra).

GREVIO objavil prvo poročilo glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji

Skupina strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in v družini (GREVIO), ki ocenjuje uresničevanje Istanbulske konvencije v državah pogodbenicah te konvencije, je oktobra 2021 objavila svoje prvo poročilo glede uresničevanja konvencije v Sloveniji. Gre za pomemben mehanizem varstva človekovih pravic, ki osvetljuje stanje v naši državi in oblasti opozarja, kje so še potrebne izboljšave in kako je treba dodatno ukrepati za ustrezno zaščito pred nasiljem nad ženskami. Na številne pomanjkljivosti je opozoril tudi Varuh, ki se je **s predstavnicami GREVIO sestal med njihovim obiskom Slovenije**, za GREVIO pa je v letu 2020 pripravil tudi alternativno poročilo.

GREVIO v poročilu izpostavlja številne pozitivne ukrepe Slovenije in nezane-marljiv napredek na tem področju, predvsem skozi zakonodajne spremembe, ki naslavlja družinsko nasilje in nedavno kazniva dejanja posilstva in spolnega nasilja. Kljub napredku pa poročilo opozarja na težave, ki ostajajo pri odzivu na različne oblike nasilja nad ženskami – več o tem v razdelku 1.9.4 o dejavnostih Centra. Glede na priporočila GREVIO daje Varuh naslednje priporočilo:

Priporočilo št. 8: Varuh pristojne organe poziva, da sprejmejo strategijo, ki naslavlja vse oblike nasilja nad ženskami, in preučijo vsa priporočila GREVIO Sloveniji ter čim prej oblikujejo in sprejmejo ukrepe za njihovo uresničitev.



Odzivi Centra na različne vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij in združenj s področja človekovih pravic

- Center je v letu 2021 pripravil številne informacije in poročila o stanju človekovih pravic v odziv na vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij ali združenj in tudi veleposlaništev ali tujih, Varuhu sorodnih institucij, med drugim:
- Odgovor posebni poročevalki Združenih narodov o nasilju nad ženskami glede podatkov in informacij povezanih s femicidom.
- odgovor Evropski ombudsmanki glede Monitoring EU funds used to promote the right of persons with disabilities and older persons to independent living,
- odgovor na GANHRI vprašalnik glede Globalnega akcijskega načrta GANHRI o zagovornikih človekovih pravic in državljanskem prostoru (Global Action Plan Human Rights Defenders and civic space),
- odgovor latvijskemu ombudsmanu glede ureditve financiranja prehrane za medicinske namene,
- odgovor na vprašanja armenske nacionalne inštitucije za človekove pravice² glede ureditve cepljenja in testiranja,
- odgovor na vprašanje francoskih kolegov³ glede starosti za soglasje glede spolnih aktivnosti (age of consent for sexual activities),
- odgovor na vprašanja italijanskih kolegov⁴ glede sistema zbiranja podatkov o nasilju nad otroki v Sloveniji (s predhodno poizvedbo Unicef in IRSSV),
- odgovor na vprašalnik Agencije EU za temeljne pravice (FRA) glede Strategije za okrepitev uporabe Listine EU o temeljnih pravicah,
- sodelovanje v konzultacijah FRA v postopku priprave osnutka delovnega programa FRA 2021,
- več drugih (krajših) odgovorov na vprašanja, prejeta preko ENNHRI, GANHRI, FRA in OVSE/ODIHR.

1.9.1.4 Sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi

Center redno sodeluje tudi z nevladnimi organizacijami, tako v okviru priprave raznih projektov, analiz in poročil, kot tudi samostojno. Tak primer je npr. sodelovanje na različnih dogodkih, kot tudi sodelovanje z evropsko mednarodno organizacijo **European Implementation Network (EIN)**.

Predstavnica Centra je kot članica sodelovala v Strokovnem svetu za enakost spolov, strokovnem posvetovalnem organu, ki deluje pri Ministrstvu za delo,

2 Human Rights Defender of Armenia.

3 Défenseur des droits.

4 Italian Independent Authority for Children and Adolescents.

družino, socialne zadeve ter spremljala delo Medresorske komisije za človekove pravice.

Center se je odzval tudi na več zaprosil državnih organov v okviru priprave njihovih nacionalnih ali mednarodnih poročil, med katerimi izpostavljamo naslednje:

- odgovor Uradu za narodnosti na vprašanja Svetovalnega odbora o OKVNM,
- dopis MP glede Varuhovih opažanj s področja delovanja pravosodja v zvezi z zaščito pravic oseb z ovirami (v zvezi s pripravo akcijskega načrta za področje invalidov),
- prispevek Varuha za poročilo GS OZN o otrokovih pravicah – na zaprosilo MZZ,
- priprava odgovora za MDDSZ – pregled in popis vseh pobud Varuhu glede diskriminacije žensk (vključno z nasiljem) v letih 2016 – 2020 za poročilo CEDAW.

Predstavnica Centra je marca 2021 sodelovala tudi v [spletnem pogovoru o človekovih pravicah v informacijski družbi](#), ki ga je organiziral zavod Državljan D, v katerem pa sta poleg omenjenih sodelovali še predstavnici Informacijske pooblaščenke in Amnesty International Slovenija.

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

Mednarodno in regionalno delovanje Centra je predstavljeno v razdelku o Varuhovem mednarodnem sodelovanju, vključuje pa sodelovanje tako s Svetom Evrope kot z Združenimi narodi, OVSE/ODIHR, Evropsko unijo in združenji, kot so ENNHRI, GANHRI in IOI.

V letu 2021 je bil Center še naprej mednarodno aktiven, saj je med njegovimi zakonsko določenimi nalogami (50.b člen ZVarCP) tudi »sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni, ki delujejo na področju uresničevanja, spodbujanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin«. To vključuje mednarodno sodelovanje na področju priprave različnih analiz, poročil, usposabljanj in izobraževanj, odgovorov na vprašalnike, kar je predstavljeno v prejšnjih razdelkih. Ko je Center februarja 2021 organiziral spletni seminar o posameznih postopkih po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah Združenih narodov, **je k sodelovanju povabil tudi Urad visoke komisarke Združenih narodov za človekove pravice**, na seminarju pa je med drugimi uglednimi gosti sodeloval tudi Ibrahim Salama, vodja oddelka za Mednarodne pogodbe o človekovih pravicah v Uradu visoke komisarke Združenih Narodov za človekove pravice.

Predstavniki Centra so se v okviru mednarodnih organizacij in združenj udeležili več usposabljanj ali seminarjev, npr. **FRA (ENNHRI/Equinet seminarja o vlogi Listine EU o temeljnih pravicah pri delu nacionalnih institucij za človekove pravice)**.

Center nudi tudi podporo pri siceršnji **mednarodni dejavnosti Varuha**, v nadaljevanju pa so predstavljanje najvidnejše aktivnosti sodelovanja Centra v mednarodnih organizacijah in združenjih na evropski in svetovni ravni, kot so Združeni narodi, Svet Evrope, OVSE/ODIHR, Evropska unija, GANHRI, ENNHRI in IOI, v letu 2021.

Zastopanje ENNHRI v okviru Sveta Evrope

Predstavnica Centra je v letu 2021 zastopala stališča ENNHRI na dveh delovnih telesih Sveta Evrope, v katerih ima ENNHRI status opazovalca – več o tem v razdelku 1.94 o dejavnostih Varuha. Ti delovni telesi sta:

- **Delovna skupina za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V)**, ki deluje pod okriljem Odbora strokovnjakov sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC) v okviru Organizacijskega odbora za človekove pravice (CDDH) Sveta Evrope; in
- **Ad hoc pogajalska skupina (“Skupina 47+1”)** o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

Na marčevskem zasedanju je skupina DH-SYSC-V zaključila z delom na osnutku Priporočila Odbora ministrov državam članicam o objavi in razširjanju Evropske konvencije o človekovih pravicah, sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in drugih relevantnih besedil. Priporočilo je bilo nato sprejeto s strani Odbora ministrov Sveta Evrope 22. septembra 2021 (**CM/Rec(2021)4**). Na njegovi podlagi daje Varuh naslednji priporočili:



Priporočilo št. 9: Varuh Državnemu odvetništvu in Ministrstvu za pravosodje priporoča, da zagotovita, da bodo v slovenskem jeziku, poleg sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji, dostopne tudi pomembnejše sodbe tega sodišča proti drugim državam.

Priporočilo št. 10: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da zagotovi, da bodo v slovenskem jeziku dostopna akcijska poročila in akcijski načrti o izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji.

Sodelovanje v delovnih skupinah in pri drugih dejavnostih ENNHRI

Zaposleni v Centru za človekove pravice so v letu 2021 aktivno sodelovali pri delu štirih delovnih skupin Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice, konkretno:

- Delovne skupine za pravo;
- Delovne skupine za ekonomske in socialne pravice;
- Delovne skupine za azil in migracije in
- Delovne skupine za pravice invalidov.

Center je sodeloval tudi pripravi različnih dokumentov ENNHRI, kot so izjava v podporo ratifikaciji in implementaciji konvencij Sveta Evrope, vključno z Istanbulsko konvencijo (11. 5. 2021), Akcijski načrt ENNHRI o implementaciji Priporočila CM/REC (2021)1 Odbora ministrov Sveta Evrope (30. 9. 2021) in Akcijski načrt ENNHRI o krepitvi uporabe Listine EU o temeljnih pravicah (2021–2024).

Predstavnica Centra je bila povabljenja tudi k sodelovanju pri zunanji evalvaciji ENNHRI v letu 2021, ki je potekala aprila, in v Svetovalni skupini ENNHRI za raziskavo in pripravo strateškega načrta ENNHRI.

Sodelovanje z Agencijo EU za temeljne pravice

Center je sodeloval tudi z Agencijo EU za temeljne pravice (FRA) na različnih področjih, vključno s pripravo mnenj in stališč glede različnih poročil FRA v zvezi z Listino EU o temeljnih pravicah kot tudi glede drugih vsebin. Med različnimi seminarji in usposabljanji, ki so se jih v letu 2021 udeležili zaposleni v Centru, je bilo tudi usposabljanje FRA za nacionalne institucije za človekove pravice glede implementacije Listine EU o temeljnih pravicah v nacionalnih pravnih redih.



1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



Varuhova pretekla priporočila, dana v okviru delovanja Centra, ostajajo pretežno neuresničena.



Varuh pozdravlja uresničitev priporočila št. 3 (2020), s katerim je Državnemu zboru priporočil naj ustrezno spremeni določbi 170. in 171. člena KZ-1 tako, da bosta kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja temeljili na odsotnosti prostovoljne privolitve skladno s 36. členom Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima. V letu 2021 je do te zakonodajne spremembe prišlo.



Priporočilo št. 4 (2020) glede priprave novele Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), s katero bo pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije in drugih držav EU, **ostaja nerealizirano**. Oktobra 2021 je Ministrstvo za pravosodje Varuhu sporočilo, da je osnutek predloga sprememb ZOZKD v pripravi, med načrtovanimi spremembami pa je tudi 5. člen ZOZKD v zvezi s pogojem državljanstva. **Varuh pričetek priprave novele pozdravlja in priporočilo ponavlja.**



V zvezi s **priporočilom št. 5 (2020)**, s katerim Varuh poziva k rednemu izvajanju raziskav o pojavnosti nasilja nad ženskami in nasilja v družini, **Varuh kot pozitiven ukrep šteje izvedbo ankete o nasilju nad ženskami, ki jo je izvedel Statistični urad Republike Slovenije**. Zaradi potrebe po rednem, periodičnem, sistematičnem spremljanju vseh oblik nasilja nad ženskami in nasilja v družini z namenom odkrivanja njihovih vzrokov in učinkov ter ustreznega oblikovanja politik in ukrepov za preprečevanje in boj proti takšnim oblikam nasilja na osnovi raziskav in znanja, **Varuh priporočilo ponavlja kot stalno nalogo.**



V zvezi s **priporočilom št. 6 (2020)** glede zagotovitve ustreznih kapacitet za učinkovito izvajanje nalog, določenih v Zakonu o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij, Varuh na podlagi odgovora Ministrstva za javno upravo ugotavlja, da **njegovo priporočilo ostaja aktualno, posebej kar se tiče kapacitet za opravljanje inšpekcijskega nadzora, zato to priporočilo ponavlja.**



Priporočilo št. 7 (2020), ki se nanaša na prenehanje pridržanja otrok migrantov, **ostaja neuresničeno in aktualno**. V Centru za tujce Postojna je bilo v letu 2020 pridržanih 387 otrok. Skupno 238 od teh je bilo otrok brez spremstva staršev ali skrbnikov. **Varuh priporočilo ponavlja.**



Neuresničeno ostaja tudi priporočilo št. 8 (2020) v zvezi z zagotavljanjem neodvisnosti Varuha, v katerem Varuh poziva Ministrstvo za finance in Vlado Republike Slovenije, da čim prej pripravita zakonodajni predlog, Državni zbor pa da v roku sprejme ustrezne zakonske rešitve, ki bodo primerno implementirale odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020, in hkrati

uresniči priporočilo Varuha št. 4 (2019). **Državni zbor protiustavnosti do danega roka ni odpravil, zato Varuh priporočilo ponavlja. S tem v zvezi neuresničeno ostaja tudi priporočilo Varuha št. 4 (2019).**



Priporočili št. 3 (stalna naloga) (2020) glede zagotavljanja dostopnosti postopka mednarodne zaščite za vse iskalce mednarodne zaščite in **priporočilo št. 4 (stalna naloga) (2020)** glede zagotavljanja postopkovnih varovalk pred vračanjem tujih državljanov v tretje države, **ostajata aktualni** – Varuh pristojne organe poziva, da v prihodnje dosledno skrbijo za njuno uresničevanje.



Varuh kot stalno nalogo ponavlja tudi **priporočili št. 5 (stalna naloga) (2020) in št. 3 (2019)**, naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb. **Leta 2021 je Slovenija pravočasno oddala poročilo po Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, oddala pa je tudi poročila po Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije in Konvenciji o otrokovih pravicah (CRC), s katerima je zamujala. Še vedno pa je konec leta 2021 Slovenija zamujala z oddajo poročila po Mednarodnem paktu o kulturnih, ekonomskih in socialnih pravicah (rok za oddajo poročila je bil 30. 11. 2019).**



Nerealizirani in aktualni ostajata tudi **priporočili št. 5 (2019) in 6 (2019)**, ki zadevata zbiranje podatkov o enakosti (t. i. razčlenjeni podatki). **Varuh priporočila ponavlja** in poziva vse pristojne, da omogočijo čimprejšnji začetek zbiranja razčlenjenih podatkov tudi za namen priprave vsebinskih podlag za potrebe ukrepov pozitivne diskriminacije različnih ranljivih skupin.



Varuh je zaskrbljen, ker **priporočilo št. 9 (2019) še vedno ni uresničeno**, zato **poročilo ponavlja** in poziva naj Vlada in pristojni organi čimprej sprejmejo potrebne ukrepe, da bodo mladoletni migranti nastanjeni skupaj s svojimi starši v ustreznih nadomestnih namestitvenih objektih.



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



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



Varuh opaža korake k realizaciji priporočila št. 12 (2019), s katerim priporoča deinstitutionalizacijo opravljanja storitev oskrbe v skladu s priporočili odbora za pravice invalidov, **a ga do popolne realizacije ponavlja kot stalno nalogo.**



1.9.3 Nova priporočila

Na podlagi dejavnosti Centra v letu 2021 daje Varuh naslednja nova priporočila:



2. Varuh priporoča, da Vrhovno državno tožilstvo formalno uskladi svoje pravno stališče o pregonu kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1 s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije iz leta 2019, in v zvezi s tem upošteva tudi ugotovitve Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) iz marca 2022.

3. Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za kulturo, da čim prej pristopijo k pripravi ustreznih zakonskih podlag, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu, vključno z družabnimi omrežji.

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

5. Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, da analizira ustreznost obstoječe kazenskopravne ureditve kriminalitete iz sovraštva, tudi z vidika relevantne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, in po potrebi pristopi k pripravi sprememb zakonodaje.

6. Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo (Upravni akademiji), da v svoje programe usposabljanja javnih uslužbencev (glede obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, obveznega usposabljanja za vodenje v upravi in neobveznega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev) v večji meri vključi usposabljanje javnih uslužbencev o človekovih pravicah, skladno z zavezami iz druge faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice (2005 – se nadaljuje).

7. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj sprejme učinkovite ukrepe za izboljšanje zdravstvenega stanja Romov in zagotovi odpravo izrazite neenakosti v zdravju Romov v primerjavi z večinskim prebivalstvom. Varuh v zvezi s tem priporoča tudi redno spremlja-

nje učinkovitosti ukrepov skozi kazalnike zdravja in zdravstvenega varstva.



8. Varuh pristojne organe poziva, da sprejmejo strategijo, ki naslavlja vse oblike nasilja nad ženskami, ter preučijo vsa priporočila GREVIO Sloveniji in čim prej oblikujejo in sprejmejo ukrepe za njihovo uresničitev.

9. Varuh Državnemu odvetništvu in Ministrstvu za pravosodje priporoča, da zagotovita, da bodo v slovenskem jeziku poleg sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji dostopne tudi pomembnejše sodbe tega sodišča proti drugim državam.

10. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da zagotovi, da bodo v slovenskem jeziku dostopna akcijska poročila in akcijski načrti o izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji.

Varuh daje na podlagi dela Centra v letu 2021 tudi naslednje priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo:

2 (stalna naloga). Varuh priporoča, da policija, tožilci in sodišča pri obravnavi kaznivega dejanja iz 287. člena KZ-1 opravijo tudi presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca ali skupnost, kot to izhaja iz Smernic Evropske komisije za praktično rabo Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazu rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.



1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice

Center je v letu 2021 izvajal številne dejavnosti iz svojih pristojnosti, najvidnejše, ki so vsebinsko **predstavljene v prilogi tega poročila**, pa so naslednje:



1.9.4.1 Spletni seminar Varuha o posameznih postopkih po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah Združenih narodov



- 1.9.4.2 Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018
- 1.9.4.3 Prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic
- 1.9.4.4 Priprava analize programov usposabljanja o človekovih pravicah, ki jih za javne uslužbence v državni upravi organizira Upravna akademija
- 1.9.4.5 Poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji (del skupnega Poročila evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o stanju pravne države v Evropski uniji (2021) Evropski komisiji)
- 1.9.4.6 Alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) in ugotovitve ECRI glede izvajanja dveh prioritetenih priporočil
- 1.9.4.7 Alternativno poročilo Varuha Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin
- 1.9.4.8 Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI
- 1.9.4.9 Prvo poročilo GREVIO glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji
- 1.9.4.10 Sodelovanje pri pripravi ENNHRI Poročila o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah
- 1.9.4.11 Zastopanje ENNHRI v Delovni skupini za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V) Sveta Evrope
- 1.9.4.12 Zastopanje ENNHRI v izmenjavi mnenj z Ad hoc pogajalsko skupino ("Skupina 47+1") o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic

1.10

MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh je v letu 2021 aktivno krepil odnose in sodelovanje z udeležbo na različnih mednarodnih dogodkih in izobraževanjih. Virtualna oblika srečanj in delavnic je postala stalnica kot odgovor prilagajanja novim epidemiološkim razmeram in tudi letos omogočila udeležbo večjemu številu udeležencev.

V mesecu decembru 2021 je bil varuh Peter Svetina s 100-odstotno podporo (39 glasov za in 0 proti) izvoljen v Upravni odbor direktorjev za Evropo v okviru Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI). Ta svetovna organizacija, katere delo je posvečeno človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam, je bila ustanovljena leta 1978, v njej pa že nekaj več kot deset let sodeluje tudi Slovenija. Združuje več kot 100 organizacij ombudsmanov z vsega sveta, ki si prizadevajo za promocijo koncepta ombudsmana, spodbujanje njegovega razvoja ter sodelovanje in izmenjavo izkušenj med državami. Upravni odbor IOI za Evropo ima sicer sedem direktorjev. Njegovi člani so Andreas Pottakis iz Grčije, Maria Lucía Amaral s Portugalske, Rob Behrens iz Velike Britanije, Nino Lomjaria iz Gruzije, Peter Tyndall z Irske, Marc Bertrand iz Belgije in novo izvoljeni direktor, Peter Svetina iz Slovenije.

Varuh v mednarodnih odnosih veliko pozornosti in aktivnosti usmerja v izmenjavo izkušenj in dobrih praks, tako v okviru uveljavljenih mednarodnih in medvladnih organizacij, ki se ukvarjajo s posameznimi področji človekovih pravic in temeljnih svoboščin (OZN, EU, Svet Evrope, OVSE) in zvez ombudsmanov kot preko neposrednih dvostranskih odnosov s kolegi iz tujine ter s predstavniki tujih držav v Republiki Sloveniji. Zakonske podlage, pristojnosti ombudsmanov in njihove metode dela so v evropskem prostoru v mnogih pogledih sorodne, vendar obstajajo specifičnosti in primeri dobrih praks, ki jih je dobro poznati, oceniti in morebiti uveljavljati.

Varuh je leta 2021 sodeloval pri več kot 70 mednarodnih dogodkih.

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

Sodelovanje s Svetom Evrope

Februarja smo sodelovali na seriji spletnih seminarjev na temo: Načini sodelovanja nacionalnih institucij za človekove pravice in nacionalnih organov za enakost z Evropskim odborom za socialne pravice v okviru dveh nadzornih mehanizmov Evropske socialne listine (How can National Human Rights Institutions and Equality Bodies engage with the European Committee of Social Rights under the two monitoring procedures of the European Social Charter), v

skupni organizaciji Sveta Evrope (CoE) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI).

Aprila smo sodelovali na mednarodnem spletnem seminarju Sveta Evrope (CoE), Beneške komisije in ombudsmana Maroka (the Mediator of the Kingdom of Marocco) na temo Resolucije Generalne skupščine Združenih narodov št. 75/186 o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorja pri pospeševanju in varstvu človekovih pravic, ki je na globalni ravni prelomnega pomena, saj posebej priznava tudi pomen Beneških načel o varstvu in pospeševanju institucije varuha človekovih pravic, ki jih je sprejela Beneška komisija Sveta Evrope. Prav tako aprila smo se udeležili srečanja na visoki ravni na temo priporočil Sveta Evrope glede razvoja in krepitev učinkovitih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice, v organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in nemškega predsedstva Odboru ministrov Sveta Evrope.

Istega meseca smo se na povabilo komisarke za človekove pravice Sveta Evrope Dunje Mijatović udeležili spletnega sestanka na temo svobode izražanja in medijske svobode v Sloveniji. Namen dvostranskega pogovora med varuhom in komisarko je bila osvetlitev omenjene tematike kot del priprav komisarke na izdajo Memoranduma o svobodi izražanja in medijski svobodi v Sloveniji.

Oktobra smo se na virtualnem sestanku pogovarjali s predstavniki Svetovalnega odbora Sveta Evrope o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, ki je ravno v tem času obiskal Slovenijo, v namen priprave že petega periodičnega poročila o stanju uresničevanja konvencijskih pravic v Sloveniji. Namestnik varuha se je s predstavniki Svetovalnega odbora o OKVNM tudi sestal. Varuh pa je za omenjeni odbor pripravil tudi alternativno poročilo glede izvajanja Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) v Sloveniji.

Novembra smo se udeležili sestanka na pobudo Sveta Evrope na temo izvedbe novega dvoletnega projekta z naslovom: Izboljšava sistema kazenskih sankcij za mladoletnike ter krepitev izobraževanja in usposabljanja osebja zaporov (Improving the juvenile justice system and strengthening the education and training of penitentiary staff), z namenom podpore Sloveniji v njenih prizadevanjih za izboljšavo pravosodnega sistema, ki bi jo dosegla z upoštevanjem dveh smeri oz. segmentov projekta: Prvi segment je uvedba nove zakonodaje in predpisov v skladu z evropskimi standardi in dobrimi praksami na področju sistema kazenskih sankcij za mladoletnike, drugi segment pa izboljšanje sistema izvrševanja kazenskih sankcij s podporo in povečanjem izobraževalnih zmogljivosti uprav za izvrševanje kazenskih sankcij in boljšo kadrovske politiko Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij za osebe zaporov. Projekt v izvedbi Sveta Evrope je financiran s stani EU in Sveta Evrope.

Tudi v letu 2021 smo se udeleževali različnih spletnih tečajev, seminarjev in izobraževanj v organizaciji Sveta Evrope (Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) Online Courses). Aktualnost obravnavanih tem in pridobljena praktična znanja so nam bila v dobrodošlo pomoč pri vsakdanjem delu in konkretnih primerih, s katerimi smo se dnevno srečevali v praksi.

Sodelovanje z Evropsko unijo

Marca smo se udeležili spletnega seminarja na temo dostopa migrantskih otrok do nastanitve in izobrazbe: izzivi in dobre prakse (Access to housing and education for children in migration: challenges and good practices), v organizaciji Evropske migracijske mreže (EMN).

Prav tako v mesecu marcu smo se udeležili spletnega seminarja Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO) na temo umetne inteligence in e-uprave v javnem sektorju (Webinar on Artificial Intelligence and e-government in public administrations). Seminarja se je udeležilo več kot 55 članov mreže, saj je tema zelo aktualna, uporaba umetne inteligence in drugih metod, kot je uporaba algoritmov, namreč vodi in bo še naprej vodila do številnih sprememb pri delu in poslovanju javnega sektorja.

Marca smo se ob Svetovnem dnevu žensk udeležili mednarodne konference Primerjalno pravni pregled in sodno varstvo enakosti spolov, v organizaciji Inštituta za proučevanje enakosti spolov (IPES), Mednarodnega združenja za ustavno pravo, Evropskega združenja študentov prava (ELSA Ljubljana) in Aequitasa - Študentskega društva za človekove pravice in demokratizacijo. Konferenca je potekala v treh sklopih, katerih vsebina je bila problematika (ne) enakosti spolov na več področjih – zgodovinska in sociološka perspektiva enakosti spolov, primerjalno pravni pregled enakosti spolov, zlasti s primerjavo zakonodajnih okvirov in (ustavno) sodnega varstva enakosti spolov.

Skupina Evropskega parlamenta za spremljanje spoštovanja demokracije, pravne države in temeljnih pravic, ki deluje v okviru parlamentarnega odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) je marca nadaljevala razpravo o svobodi medijev in vladavini prava v Sloveniji. Varuh Svetina je sprejel povabilo te skupine, ki jo vodi evropska poslanka z Nizozemske Sophie in 't Veld, in se je neposredno v Bruslju udeležil drugega kroga razprave. V svojem govoru na popoldanskem panelu je standard spoštovanja človekovih pravic v Sloveniji ocenil kot relativno dober, poudaril pa je, da ni v vseh pogledih tako, kot bi moralo biti. Varuh se je vabilu na pogovor predstavnikov Misije Evropskega parlamenta za ugotavljanje dejstev ponovno odzval v mesecu oktobru, ko je skupina v Sloveniji v razgovorih s predstavniki nacionalnih oblasti, neodvisnih institucij, civilne družbe, različnih strokovnjakov in medijev preverjala stanje na področju pravne države, svobode medijev in boja proti korupciji. Varuh Svetina je uvodoma predstavil delo in pristojnosti institucije, orisal področja, ki so Varuha zaposlovala v pandemičnem obdobju, ko se je obseg pobud povečal kar za 33 odstotkov, odgovarjal je na vprašanja, povezana s tujsko zakonodajo in migracijami, ter podal svojo oceno o stanju pravne države in medijske svobode.

Aprila smo se udeležili spletnega sestanka s predstavniki Evropske komisije na temo vladavine prava v Sloveniji.

Julija smo bili med udeleženci spletne konference na temo: Regulacija umetne inteligence – etični vidik in temeljne pravice (Regulation of Artificial Intelligen-

ce - ethical and fundamental rights aspects), ki jo je organiziralo ministrstvo za pravosodje v okviru slovenskega predsedovanja Svetu EU. Konferenca se je osredotočila na učinkovito zaščito temeljnih pravic pri urejanju umetne inteligence v Evropi in širše. Odprli so jo visoki gosti (trio pravosodnih ministrov, evropski komisar za pravosodje, evropski poslanci, generalna sekretarka Sveta Evrope, direktor Agencije za temeljne pravice), sestavljena pa je bila iz dveh panelov, in sicer panela s poudarkom na EU perspektivi, zlasti na predlogu Komisije glede Akta o umetni inteligenci, ter panela o mednarodni perspektivi z namenom primerjave pristopov različnih regionalnih in mednarodnih organizacij ter spodbujanja njihovega sodelovanja na tem področju.

Novembra smo se udeležili spletnega dogodka o blaginji otrok z naslovom: Odraščanje v digitalni Evropi: graditev mostu med oblikovalci politike in longitudinalnimi podatki« (Growing up in digital Europe: building the bridge between policy makers and longitudinal data) v organizaciji Znanstveno-raziskovalnega središča Koper. Dogodek je bil organiziran v okviru projekta COORDINATE, financiranega s strani EU, in namenjen ključnim nacionalnim in evropskim snovalcem politik blaginje otrok. Na dogodku je bil izpostavljen pomen oblikovanja takšnih nacionalnih in evropskih politik, ki temeljijo na konkretnih empiričnih podatkih. Pomembno je, da se v tem okviru pridobi dragocena mnenja, izkušnje in informacije s strani ključnih snovalcev politik in se jih obenem seznaniti z obstoječimi raziskavami na tem področju. Cilj je bil prav tako razširiti skupnost političnih odločevalcev na evropski ravni.

Istega meseca je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v okviru slovenskega predsedovanja Svetu EU organiziralo konferenco na temo: Večja mobilnost in dostopnost sta pot k večji udeležbi in opolnomočenju invalidov v družbi (Empowering persons with disabilities to fully participate in society by increasing their mobility and accessibility). Konferenca je obravnavala tri vsebinska področja, ki se vsa osredotočajo na mobilnost in dostopnost invalidov. Potekala je v obliki treh panelov na teme: multimodalna mobilnost (Multimodal mobility), EU kartica ugodnosti za invalide (EU Disability Card), strategija EU za pravice invalidov za obdobje 2021–2030 (Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030).

Prav tako novembra in v organizaciji Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v okviru slovenskega predsedovanja Svetu EU smo bili med udeleženci mednarodne konference na temo: Človekove pravice za vse starosti: Spodbujanje vseživljenjskega vidika in medgeneracijskega sodelovanja za spoprijemanje s starizmom. Cilj konference je bil na podlagi svetovnega poročila ZN o starizmu opredeliti in spodbuditi strategije za zmanjšanje starizma v EU, s posebnim poudarkom na uveljavljanju pravic ljudi vseh starosti. Starizem je splošno prisoten v institucijah, zakonih in politikah po vsem svetu in ima resne posledice tako za starejše osebe kot za družbo na splošno. Kljub razširjenosti in škodljivim vplivom starizma še vedno ni trdne zbirke znanja, ki bi vključevala namenske raziskave, informacije, razčlenjene podatke in sistematično analizo trendov. Rešitve smo iskali tudi v medgeneracijskem sodelovanju in vseživljenjskem vidiku staranja.

Sodelovanje z Organizacijo združenih narodov

Maja smo na obisk sprejeli vodjo Regionalnega predstavništva Visokega komisariata Združenih narodov za begunce v Srednji Evropi (UNHCR) Rolanda Schillinga in višjo sodelavko za Slovenijo Romano Zidar. Razpravljali smo o aktualnih vprašanih s področja azila in beguncev ter o izzivih, s katerimi se soočajo evropske države na področju migracij.

V decembru smo se udeležili prvega izmed niza pogovorov z mladimi s celega sveta na temo izobraževanja o človekovih pravicah za mlade, z mladimi in s strani mladih (Human rights education for youth and by youth: a conversation series with young people around the world), ki so ga ob dnevu človekovih pravic, ki ga obeležujemo 10. decembra, organizirali Urad visoke komisarke ZN za človekove pravice (OHCHR), Amnesty International in Soka Gakkai International (SGI), kosponsoriralo pa ga je Stalno predstavništvo RS v Ženevi.

Sodelovanje z OVSE

Junija smo se udeležili Akademije nacionalnih institucij za človekove pravice 2021 (2021 NHRI Academy) na temo: Zaščita zagovornikov človekovih pravic in soustvarjanje vključujočega okolja civilne družbe (Protecting Human Rights Defenders and co-creating inclusive civil society space), v skupni organizaciji Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI).

Julija smo se udeležili spletnega dogodka, na katerem sta Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Penal Reform International (PRI) predstavili novoizdano publikacijo z naslovom: Preprečevanjem radikalizacije, ki vodi v terorizem in nasilje, z namenom zaščite človekovih pravic v zaporih: priročnik za nadzorne mehanizme pridržanja (Protecting Human Rights in Prisons while Preventing Radicalization Leading to Terrorism or Violence: A Guide for Detention Monitors). Publikacija izpostavlja pomen neodvisnih nadzornih mehanizmov pridržanja in ponuja natančen pregled ogroženih specifičnih področij človekovih pravic, z namenom preprečevanja in boja proti nasilnemu ekstremizmu in radikalizaciji, ki vodijo v terorizem (Violent Extremism and Radicalization Leading to Terrorism - VERLT), v kontekstu zapora.

Istega meseca smo prisostvovali na zaprti tematski delavnici, namenjeni nadzornim mehanizmom, na temo: Preprečevanje in obravnava spolnega in splošnega nasilja na krajih odvzema prostosti (Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Thematic Workshop for Monitoring Mechanisms), ki jo je pripravil Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

Novembra smo se udeležili spletne konference ob 15. obletnici sprejetja in objave Priporočil o policijskem delu v večetničnih družbah (Recommendations

on Policing in Multi-Ethnic Societies), v organizaciji Visokega komisarja za narodne manjšine OVSE (HCNM). Z namenom predstavitve različnih izkušenj so sodelovali tudi drugi relevantni oddelki OVSE. Namen srečanja je bila razprava o Priporočilih in ključnih načelih policijskega dela v multietničnih družbah ter izmenjava izkušenj in dobrih praks. Dogodek je bil priložnost za razpravo o dosedanji uporabi priporočil in njihovi učinkovitosti v naslavljanju prihodnjih izzivov in trendov raznolikih družb.

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

Varuh je leto začel z aktivnim sodelovanjem na mednarodnem parketu. Januarja smo na povabilo Wernerja Amona, generalnega sekretarja Mednarodnega inštituta ombudsmenov (IOI - International Ombudsman Institute) in (glavnega) avstrijskega ombudsmana sodelovali na spletnem dogodku avstrijskih ombudsmenov na temo: Krepitev neodvisnosti nacionalnih institucij za človekove pravice (Strengthening the Independence of National Human Rights Institutions). V video nagovoru je varuh Svetina predstavil naša večletna prizadevanja in napredek ter ključne dosežke, ki smo jih, kot Republika Slovenija in kot institucija Varuha, dosegli od leta 2017, s sprejetjem novele Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B) iz leta 2017, s katero je bila razširjena pristojnost Varuha na področjih izobraževanja, pospeševanja in promocije človekovih pravic. Ustanovljen je bil Center za človekove pravice pri Varuhu in Svet varuha za človekove pravice kot posvetovalno telo. To je rezultiralo v pridobitvi statusa A po t. i. Pariških načelih.

V mesecu februarju smo se udeležili spletnega dogodka na temo: Kršitve človekovih pravic kot posledica dodatnega protokola k Oviedski konvenciji (The human rights violations created by the draft additional protocol to the Oviedo Convention), ki sta ga organizirala Evropski invalidski forum (EDF) in Evropska organizacija za duševno zdravje (MHE), ob podpori Evropske mreže nacionalnih organov za enakost (Equinet) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Glavni namen srečanja je bila vzpostavitev varnega okolje za pregled in razčlenitev osnutka protokola ter za izmenjavo idej in izražanje dvomov glede njegove vsebine in ciljev. Izpostavljeni so bili problematični vidiki protokola, kot so zastarela perspektiva, konflikt s Konvencijo o invalidih (CRPD), ki ima 46 podpisnic, sicer članic Sveta Evrope, nevarnost dvojnih standardov in povečanje stigme, negativni odnos do oseb s težavami v duševnem zdravju, nevarnost povečanja institucionalizacije in prisilnih ukrepov itd. Rešitev vprašanja dodatnega protokola so udeleženci našli v njegovem umiku in skupnostni obravnavi.

Istega meseca smo sodelovali na spletnem seminarju na temo: Resolucija ZN o institucijah varuha človekovih pravic in mediatorja (UN Resolution on the Role of Ombudsman and Mediator Institutions), v skupni organizaciji Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI) in Raziskovalnega centra afriškega

ombudsmana (AORC). Resolucija je bila sprejeta na Generalni skupščini ZN, 16. decembra 2020. Predstavlja močno podporo ključnim načelom ombudsmanskih institucij, vključno z načeli neodvisnosti, objektivnosti, nepristranskosti, poštenosti in transparentnosti. Gre za pomemben korak k zagotovitvi priznanja prizadevanjem ombudsmanskih institucij na svetovni ravni za promocijo dobrega upravljanja in ravnanja, človekovih pravic in vladavine prava. Glavni namen seminarja je bilo ozaveščanje o pomenu sprejete resolucije in beneških načel kot prvega globalnega standarda za zaščito in promocijo ombudsmanskih institucij.

Marca smo prisostvovali na spletnem seminarju Evropske mreže ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC) z naslovom Svetovna študija ZN o otrocih, ki jim je bila odvzeta prostost (The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty). Študija, ki jo je leta 2019 Generalni skupščini ZN predstavil profesor Manfred Nowak, odkriva, da je vsako leto več kot sedmim milijonom otrok odvzeta prostost, kar bi moral biti dovoljen ukrep le v res izrednih razmerah, ko so izrabljena vsa druga sredstva in za najkrajše časovno obdobje. Glavni cilj seminarja je bil predstaviti ugotovitve in priporočila študije in spodbuditi razpravo o izzivih in možnostih sodelovanja članov ENOC pri udejanjanju priporočil študije in podpori razvoja nadaljnjih strategij in konkretnih ukrepov na nacionalnem in regionalnem nivoju.

Marca smo prisostvovali na spletnem seminarju Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) na temo: Od nadzora do odgovornosti za človekove pravice na mejah (From Monitoring to Human Rights Accountability at Borders: challenges and good practices).

Aprila smo se udeležili razprave na temo obiskov prostorov za pridržanje v organizaciji afriškega ombudsmanskega raziskovalnega centra (AORC) in Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI).

V začetku maja smo se udeležili spletnega srečanja članov evropske regije Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI), v organizaciji predsednika evropske regije Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI) Rafaela Ribója. Konec meseca maja pa smo bili med udeleženci generalne skupščine in mednarodne konference o položaju oseb z različnimi oviranostmi z naslovom Biti glas tistih, ki se jih ne sliši (Giving Voice to the Voiceless) Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI), ki jo je na spletni platformi gostil urad irskega ombudsmana. Prvi dan konference so ombudsmani razpravljali o azilni politiki in migracijah, manjšinah in etničnih skupinah ter prvotnih prebivalcih določenih območij, posvetili so se revščini in socialnemu vključevanju, problematiki starejših in duševnemu zdravju. Drugi dan pa so svojo pozornost namenili izzivom, s katerimi se srečujejo institucije ombudsmanov, govorili o ombudsmanih v vlogi Državnih preventivnih mehanizmov, brezdomstvu, osebah z oviranostmi, žrtvah zlorab in diskriminacije zaradi spola ter varovanju človekovih pravic med pandemijo. Ob robu mednarodne konference so izvolili tudi novo predsedstvo Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI) za naslednja 4 leta. Varuh Svetina je z udeleženci konference delil svoje poglede in slovenske izkušnje o položaju oseb z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi,

intelektualnimi ali senzornimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi. Na panelu, ki ga je vodil dr. Günther Kräuter, nekdanji generalni sekretar IOI in nekdanji član Avstrijskega odbora ombudsmenov, je svoje poglede predstavil tudi predsednik IOI-ja Severne Amerike in ombudsman Ontaria Paul Dubé.

Istega meseca smo sodelovali na virtualni letni konferenci in zasedanju generalnega odbora Združenja mediteranskih ombudsmenov (AOM). V ospredju konference je bil pregled preteklih aktivnosti in načrt dejavnosti za leto 2022. Konference so se udeležili predstavniki ombudsmanskih institucij desetih držav in opazovalka Beneške komisije.

Maja smo sodelovali tudi na spletnem dogodku v organizaciji Evropske organizacije za duševno zdravje (MHE) na temo: Predstava o bodočih storitvah na področju duševnega zdravja v skupnosti, ki bodo temeljile na človekovih pravicah, ki ga je z uvodnim nagovorom otvorila Dunja Mijatović, komisarka za človekove pravice Sveta Evrope.

Prav tako meseca maja smo se odzvali povabilu Svetovnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), ki je ob izdaji svojega letnega poročila 2020 pripravilo projekt z namenom osvetlitve izzivov na področju človekovih pravic, s katerimi se v času pandemije covid-19 soočajo posamezne članice GANHRI. Le-te so bile vabljene, da svoje najvidnejše dosežke dela v kontekstu koronavirusne bolezni predstavijo v kratkem videoposnetku, hkrati pa orišejo načine pomoči, ki so jo pri tem prejele s strani GANHRI. GANHRI je na svojih spletnih straneh in socialnih omrežjih objavil le nekaj videov, med njimi tudi prispevek Varuha, ki je kot edini predstavljal Evropo.

Maja smo sodelovali na mednarodnem forumu o vključevanju Romov, ki ga je pripravila ukrajinska parlamentarna komisarka za človekove pravice Liudmyla Denisova. Varuh Svetina je v video nagovoru predstavil težave, s katerimi se srečujejo Romi v Sloveniji pri uresničevanju svojih pravic, in vpliv neukrepanja s strani odgovornih na skupnosti, v kateri živijo tudi Romi.

V mesecu maju smo se udeležili tudi spletnega posveta na temo: From isolation, invisibility and segregation into inclusion of persons with disabilities in the community. Identifying and overcoming barriers to the successful process of deinstitutionalization z osebami z ovirami in njihovimi predstavniškimi organizacijami, ki ga je na pobudo delovne skupine za pravice oseb z ovirami organiziral Odbor za pravice invalidov (Committee on the Rights of Persons with Disabilities).

Junija smo se udeležili srečanja na visoki ravni, ki je potekalo virtualno v organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) na temo: Zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic migrantov na mejah: vloga nacionalnih institucij za človekove pravice (High-Level Meeting on Ensuring Respect for the Human Rights of Migrants at Borders: The Role of NHRIs). Srečanje je naslovljeno aktualno in perečo problematiko, udeleženci so si bili enotni glede resnosti situacije, saj se v Evropi izvajajo množične kršitve pra-

vic migrantov/iskalcev azila, obenem pa se soočamo s popolno odsotnostjo kakršnekoli, kazenske ali druge, odgovornosti za to.

Prav tako meseca junija smo se udeležili spletnega seminarja o medijskem pluralizmu (re:constitution Seminar on media pluralism). Re:constitution je skupni projekt Forum Transregionale Studien in Democracy Reporting International, ki ga financira Stiftung Mercator.

Istega meseca smo sodelovali na virtualni letni konferenci Svetovne zveze nacionalnih inštitucij za človekove pravice (GANHRI), katere glavni cilj je bil tudi letos izmenjava dobrih praks in znanj med članicami.

Junija smo se udeležili tudi spomladanskih spletnih seminarjev (ENOC Spring Seminars) v organizaciji Evropske mreže ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC). Tema prvega seminarja je bila Covid-19: učenje za prihodnost (COVID19: Learning for the Future), drugi seminar pa je bil namenjen krepitevi poznavanja standardov in vrednot ENOC.

Septembra smo prisostvovali na virtualni 25. letni konferenci in generalni skupščini Evropske mreže ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC). Konferenca je bila sofinancirana s Programom EU za pravice, enakost in državljanstvo, vodilna tema pa je bila: Covid-19 in otrokove pravice: učenje za prihodnost (COVID-19 & Children's Rights: Learning for the future). Po predstavitvi poročila ENOC na omenjeno temo je sledila diskusija, različne delavnice, paneli ter izmenjava izkušenj in znanj med udeleženci, članice ENOC pa so prav tako predstavile napredek na področjih, povezanih z otrokovimi pravicami, v svojih državah. Vidno vlogo na konferenci je tudi letos odigrala Evropska mreža mladih svetovalcev (European Network of Young Advisors – ENYA) s predstavitvijo projekta: Govorimo o mladosti, govorimo o vplivu covid-19 na otrokove pravice (Let's talk young, let's talk about the impact of COVID-19 on children's rights).

Septembra smo bili tudi med udeleženci spletnega izobraževanja: Moderne tehnologije in mediji v zvezi z delom ombudsmanov (Modern Technologies & Media in the work of Ombudsmen), v skupni organizaciji Združenja mediteranskih ombudsmanov (AOM) in armenskega ombudsmana. Delavnica se je osredotočala na odnos ombudsmanov z mediji in na učinke, ki jih imajo socialna omrežja na njihovo delo.

V organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) smo septembra prisostvovali na virtualni Generalni skupščini ENNHRI in vodstvenem seminarju, decembra pa na drugi Generalni skupščini ENNHRI. Varuh je imel tokrat, kot institucija akreditirana s statusom A po t. i. Pariških načelih, prvič pravico glasovanja. Na prvi skupščini smo tako poleg pregleda aktivnosti mreže ter izmenjave dobrih praks in znanj izvolili tudi novega nadomestnega člana Pododbora za akreditacijo (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI). Na novembrski Generalni skupščini ENNHRI je bil sprejet nov Strateški plan 2022–2025, potekale pa so tudi volitve novih članov upravnega in finančnega odbora ENNHRI

ter urada in delovnih skupin GANHRI (ENNHRI Board and Finance Committee, GANHRI Bureau and Working Groups).

Oktobra smo prevzeli častno pokroviteljstvo mednarodne znanstvene in strokovne konference "Otrok v gibanju / A child in motion". Konferenco, že 11. po vrsti, prireja Znanstveno-raziskovalno središče Koper v partnerstvu z različnimi domačimi in tujimi institucijami, ki s svojim delom in raziskovanjem pomembno prispevajo k reševanju številnih problemov s področja tematike konference. Tudi letos je konferenca potekala v Tednu otroka, udeležilo pa se je preko 200 udeležencev.

Istega meseca smo se na povabilo grškega ombudsmana Andreasa Pottakisa udeležili zasedanja Generalne skupščine Mediteranskega združenja ombudsmenov (Association of Mediterranean Ombudsmen - AOM) v Nafpliu v Grčiji. Osrednja tema tokratnega srečanja, ki je potekalo pod geslom Mediteran – morje, ki nas ločuje, a obenem tudi povezuje, so bile migracije, podnebne spremembe in trajnostno okrevanje. Ombudsmeni iz regije odlično sodelujejo, v času pandemije pa so te vezi še okrepili. Varuh, ki je obenem tudi član upravnega odbora AOM, je vodil panel na temo trajnostne in pravične rabe energetskih virov. Ob robu generalne skupščine je varuh Svetina poleg srečanja z grškim ombudsmanom, ki je hkrati tudi predsednik AOM, opravil še bilateralne pogovore s kolegi s Cipra, Monaka, Hrvaške, Egipta, Andore, Maroka, Kosova in Albanije, udeležil pa se je tudi sprejema pri predsednici Helenske republike Katerini Sakellaropoulou. Prav tako smo se udeležili srečanja t. i. Skupine Nafplion, ki je nastala na pobudo grškega ombudsmana in nekaterih drugih institucij ombudsmenov oziroma Državnih preventivnih mehanizmov iz držav članic Sveta Evrope. V ospredju pogovorov so bili izzivi na področju spremljanja prisilnih vračanj v okviru Frontex-a.

Decembra smo se udeležili spletnega seminarja na temo vloge digitalizacije pri izboljšavi ombudsmanskih institucij (Digitalization's role in improving Ombudsmen institutions) v skupni organizaciji Mediteranskega združenja ombudsmenov (AOM) in ombudsmana Maroka (The Institution of the Mediator of the Kingdom of Morocco). Poudarek srečanja je bila izmenjava dobrih praks in izmenjava mnenj glede digitalizacije poslovanja pri posameznih ombudsmanskih institucijah. Dostopnost institucij do posameznika v določeni državi je zelo razširjena preko že poznanih spletnih platform (Facebook, Instagram, Twitter), medtem ko posamezne države razvijajo svoje platforme za dostopnost do njihovih storitev.

Zaposleni pri Varuhu so se v okviru sodelovanja v različnih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) udeleževali številnih strokovnih srečanj, izobraževanj in posvetov. Redna srečanja skozi vse leto so imele delovna skupina za komuniciranje (Communications Working Group), delovna skupina za pravice oseb z ovirami (CRPD Working Group), delovna skupina za ekonomske, socialne in kulturne pravice (Economic, Social and Cultural Rights Working Group), delovna skupina za azil in migracije (Working Group on Asylum and Migration) in pravna delovna skupina

(Legal Working Group). Delovne skupine so ključnega pomena za izmenjavo mnenj in dobrih praks, obravnavo aktualnih tem in nudenje pomoči članom med nacionalnimi institucijami za človekove pravice.

Posamezne delovne skupine Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) dobro sodelujejo tudi z drugimi mednarodnimi institucijami, mrežami in organizacijami. Tako je aprila potekal skupni virtualni seminar delovne skupine za pravice oseb z ovirami in Evropske mreže nacionalnih organov za enakost (Equinet) na temo strategije o invalidnosti 2021–2030. Srečanje je bilo namenjeno razčlenitvi strategije in razpravi o vlogi, ki jo lahko imajo tako nacionalne institucije za človekove pravice kot organi enakosti pri njeni učinkoviti uveljavitvi, kadar je to potrebno, na nacionalni ravni (v okviru njihovih pristojnosti).

Zaposleni pri Varuhu so se prav tako udeležili številnih srečanj, seminarjev, izobraževanj, delavnic in okroglih miz na najrazličnejše aktualne teme, pomembne in koristne pri njihovem vsakdanjem delu, v organizaciji različnih mednarodnih mrež in organizacij.

Mednarodno sodelovanje na področju DPM

V letu 2021 so se Varuhovi sodelavci s področja državnega preventivnega mehanizma (DPM) pod vodstvom namestnika Ivana Šeliha udeležili tudi mnogih mednarodnih dogodkov, med katerimi so med najvidnejšimi naslednji:

Maja smo se udeležili spletnega dogodka v organizaciji Amnesty International, Omega Research Foundation, nemškega predsedstva Sveta ministrov Sveta Evrope in Usmerjevalnega odbora Sveta Evrope za človekove pravice (Steering Committee for Human Rights, CDDH) na temo trgovanja s predmeti, ki se uporabljajo pri izvrševanju smrtne kazni oziroma mučenju (Webinar on Measures against the trade in goods used for the death penalty, torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Implementation of the Council of Europe Recommendation CM/Rec(2021)2). Na dogodku je bila predstavljena implementacija priporočila Sveta Evrope CM/Rec(2021)2 in možnosti, ki jih imajo države glede ukrepanja v danem položaju.

Junija smo se udeležili prve konference Združenja za ustanovitev mednarodnega izobraževalnega centra za obiske krajev odvzema prostosti (Association for the Creation of an International Training Center for Visits to Places of Deprivation of Liberty). Namen konference, ki se je udeležilo preko 80 udeležencev, predstavnikov DPM, mednarodnih organizacij in posameznikov, je bil predstaviti iniciativo za ustanovitev omenjenega centra. Ideja za ustanovitev izobraževalnega centra za obiske krajev odvzema prostosti je bila na splošno sprejeta, ostaja pa več odprtih vprašanj, kot na primer načini izvedbe izobraževanj, harmonizacija standardov, kakovost, vključevanje DPM v izobraževanja, vključevanje držav izven Evropske unije itd. Konferenci so sledila posvetovanja s posameznimi DPM-ji in posledično predstavitev ugotovitev.

Prav tako meseca junija smo prisostvovali na četrtem regionalnem sestanku na temo preprečevanja mučenja, ki sta ga za predstavnike DPM in organizacije civilne družbe pripravila Združenje za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) in Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Vodilna tema tokratnega srečanja se je osredotočala na problematiko in nadzor nad položajem starejših, ki jim je bila odvzeta prostost, v luči pandemije covid-19 (Monitoring the situation of older persons deprived of liberty, in the context of the COVID-19 pandemic). Tema je zaradi staranja prebivalstva in naraščanja absolutnega števila starejših oseb, ki jim je bila odvzeta prostost v času pandemije, še kako aktualna. Sestanek se je začel z javnim seminarjem, ki mu je sledila vrsta delovnih sestankov, na katerih so udeleženci izmenjali dobre prakse, izkušnje in znanja. Seminar je obeležil mednarodni dan ozaveščanja o nasilju nad starejšimi, ki ga praznujemo 15. junija.

Julija smo se udeležili spletnega seminarja na temo: Pritožbeni mehanizmi Evropske agencije za mejno in obalno stražo in spremljanje prisilnih vrnitev (Frontex's Complaints Mechanism and the monitoring of forced returns) v organizaciji Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO). Namen srečanja je bila razprava in izmenjava mnenj med članicami ENO glede spremljanja prisilnih vrnitev migrantov, varovanje človekovih pravic migrantov in beguncev, potencialno sodelovanje uradnika za temeljne pravice (Fundamental Rights Officer – FRO) v Evropski agenciji za mejno in obalno stražo (FRONTEX) v okviru pritožbenega mehanizma Evropske agencije za mejno in obalno stražo ter ostale zadeve, povezane s tematiko.

Istega meseca smo bili med udeleženci spletnega srečanja članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network), ki se je tokrat osredotočalo na obiske DPM med pandemijo koronavirusne bolezni in na obiske v času ponovnega odprtja institucij. Delavnico je organiziral DPM Madžarske v vlogi predsedujočega mreži, namenjen pa je bil podrobni izmenjavi izzivov, znanj in dobrih praks med člani mreže glede tokratne teme srečanja. Namestnik Šelih je udeležencem spletnega dogodka predstavil delo DPM Slovenije v letu 2020 s poudarkom na opravljenih obiskih v prostorih za pridržanje.

Septembra smo se v Budimpešti na Madžarskem udeležili drugega srečanja članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network), ki jo je kot predsedujoči mreži prav tako organiziral madžarski ombudsman. Srečanje se je osredotočalo na tematiko tehnike pogovorov, s posebnim poudarkom na vodenju pogovorov z občutljivimi skupinami, kot so otroci, osebe z duševnimi in vedenjskimi motnjami, tujci, pripadniki manjšin in LGBTIQ osebe. Tokratno srečanje je bilo organizirano v obliki konference, saj so poleg članov mreže prisostvovali tudi mednarodni strokovnjaki in govorniki ter člani posvetovalnega telesa civilne družbe, ki sodelujejo z DPM Madžarska. Ob pomoči strokovnjakov so člani mreže izmenjali izkušnje pri obravnavi ranljivih skupin. Soglašali so, da je nujno, da so strokovnjaki državnega preventivnega mehanizma ustrezno usposobljeni in imajo strokovno znanje, kar v svojem 18. členu poudarja tudi Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim

krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. Člani mreže so se prav tako dogovorili, da bo mrežo v naslednjem letu vodil DPM Grčije.

Istega meseca smo se udeležili zaključne konference na temo projekta Arvid - Izboljšanje dostopa do pravic v skladu z Direktivo o žrtvah za osebe z ovirami, ki ga izvaja Hrvaški pravni center v partnerstvu s hrvaškim Ministrstvom za pravosodje in upravo, hrvaškim Varuhom pravic oseb z invalidnostmi, hrvaškim Združenjem za podporo žrtvam in pričam ter slovenskim Mirovnim inštitutom in Društvom ALTRA. Na konferenci smo aktivno sodelovali s predstavitvijo naših izkušenj z omenjeno tematiko. Varuh podpira tako projekt kot tudi priporočila, ki so bila oblikovana v okviru le-tega. Po mnenju Varuha so ta priporočila vsekakor pomembna, saj tudi nekatere pobude oškodovancev, ki jih je prejel Varuh, nakazujejo na zaznane probleme.

Novembra smo bili med udeleženci spletne mednarodne konference na temo: Nadzor nad korupcijo in prednostno obravnavo na krajih odvzema prostosti z vidika DPM in Odbora proti mučenju Sveta Evrope (CPT) (Monitoring Corruption and Preferential Treatment in Places of Deprivation of Liberty – the CPT/NPM Perspective), v organizaciji DPM Kosova in prištinskega urada Sveta Evrope. Namen konference je bila predstavitev izobraževalnega priročnika z naslovom: Nadzor nad korupcijo in prednostno obravnavo na krajih odvzema prostosti (Monitoring Corruption and Preferential Treatment in Places of Deprivation of Liberty), oblikovanega v projektu: Opolnomočenje kosovskih institucij za boj proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Strengthening the Kosovo Institutions in Fight against Torture, Ill-treatment and Other Degrading Treatment) in vzpodbuditi razpravo o načinih uporabe priročnika za povečanje in krepitev nadzornih mehanizmov v okviru mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network).

Decembra smo se udeležili 7. spletnega seminarja Mreže neodvisnih policijskih pritožbenih organov (IPCAN) na temo: Zunanji in neodvisni mehanizmi nadzora nad delom policije: delovanje, sodelovanje in učinkovitost (External and independent mechanisms of monitoring of police: functioning, interactions, and effectiveness).

Mednarodno sodelovanje Centra za človekove pravice

Mednarodno sodelovanje Centra je podrobneje predstavljeno v poglavju 9.1 Center za človekove pravice tega poročila (gl. razdelke **1.9.1.1**, **1.9.1.3**, **1.9.1.4** in **1.9.1.5**).



Sodelovanje z veleposlaništvu in tujimi predstavniki

Varuh je na obisk sprejel nemško veleposlanico Natalie Kauther in vodjo oddelka za kulturo in stike z mediji Jensa Wagnerja, gostili pa smo tudi predstavnika Veleposlaništva ZDA v Ljubljani, veleposlanika Kraljevine Nizozemske Johana Verbooma in gospo Florence Ferrari, veleposlanico Francije v Sloveniji, skupaj z njenim političnim svetovalcem Vincentom Gremeretom.

1.11

VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

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

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

Kraji odvzema prostosti v Sloveniji so zlasti:

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

Varuh naloge državnega preventivnega mehanizma izvaja od pomladi 2008.

Delo je od leta 2015 organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha. Enoto vodi namestnik varuha Ivan Šelih. Poleg njega v enoti delujejo še štirje uradniki: Robert Gačnik, dipl. varstvoslovec, specialist kriminalističnega preiskovanja (odgovoren za obiske zaporov, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma), mag. Jure Markič, univ. dipl. pravnik (odgovoren za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic), in Ana Polutnik, univ. dipl. pravnica (odgovorna za obiske strokovnih centrov za otroke in mladostnike (vzgojnih zavodov) in drugih krajev odvzema prostosti otrok). Enoti se je v drugi polovici leta 2021 na novo pridružila še Sonja Božič Testen, univ. dipl. pravnica, ki je prav tako dejavna predvsem na področju obiskov krajev odvzemov prostosti otrok in odraslih z motnjami v duševnem in telesnem razvoju.

Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij. **Nevladne organizacije, ki so v letu 2021 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so:** Novi paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja, Društvo Pravo za VSE, SKUP – Skupnost privatnih zavodov PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Ljubljana, Zavod Mirovni inštitut Ljubljana, Zveza društev upokojujencev Slovenije, Spominčica – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci in Slovenska fundacija za UNICEF.

Leta 2021 smo obiskali 60 krajev odvzema prostosti, in sicer smo obiskali 21 policijskih postaj, 12 socialnovarstvenih zavodov (domov starejših), 10 različnih lokacij strokovnih centrov za otroke in mladostnike, 4 zavode za prestajanje kazni zapora in Prevgojni dom Radeče, 3 posebne socialnovarstvene zavode, 3 psihiatrične bolnišnice, 3 krizne centre za otroke in mladostnike, center za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) in sprejemne prostore Azilnega doma v izpostavi v Logatcu ter sprejemne prostore Azilnega doma v Ljubljani. Vsi obiski (razen dveh, in sicer enega obiska zavoda za prestajanje kazni zapora in CUDV) so bili opravljeni brez predhodne najave. Deset obiskov je bilo kontrolnih (ob katerih smo zlasti preverjali uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov).

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

Vsa priporočila in odzive pristojnih nanje z obiskov DPM še naprej objavljamo v posebnih preglednicah, pripravljenih po obiskanih institucijah, na spletišču Varuha.¹ V preglednici so navedeni celotno priporočilo, nato kratko

¹ <https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/organizacijske-enote-in-svet-varuha/drzavni-preventivni-mehanizem/levi-meni/priporocila-iz-obiskov-preglednice/?categories=111>.

pojasnilo priporočila, če je to potrebno, vrsta priporočila (sistemsko, splošno ali individualno), ključna beseda, odziv na priporočilo in komentar odziva, če je potreben, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na te ugotovitve. V preglednico vnašamo tudi dobre prakse in pohvale, ki smo jih podali pri svojem delu. Na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na naša priporočila ugotovimo, ali je obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo sprejelo priporočilo DPM, ga izvedlo ali pa ga ni sprejelo. Uresničitev priporočil redno preverjamo tudi ob naslednjih obiskih v zadevnih ustanovah in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski.



Državni preventivni mehanizem vsako leto pripravi tudi podrobnejše poročilo o svojem delu. **Poročilo DPM za leto 2021** je dvaindvajseto po vrsti. Objavljeno je v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021. Obe poročili sta objavljeni na Varuhovem spletišču.

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. V letu 2021 smo s pripombami sodelovali pri pripravi novele Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1), spremembi Navodila o razporejanju in pošiljanju obsojencev na prestajanje kazni zapora (Uradni list RS, št. 176/21), Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o nošenju, hrambi in vzdrževanju orožja, o vrstah in nošenju uniforme pravosodnih policistov in njihovih položajnih oznakah ter o uporabi, označitvi in opremitvi vozil (Uradni list RS, št. 163/21) in tudi noveli Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Končno izpostavljamo še Predlog Zakona o debirokratizaciji, katerega osnovni cilj je izboljšati stanje v Sloveniji glede administrativnih ovir in konkurenčnega poslovnega okolja. Ta je predvideval tudi spremembe 57. člena Zakona o prekrških (ZP-1). Varuh je presodil, da gre pri teh spremembah za nedopusten poseg v temeljne ustavne pravice, ki grede tudi domnevnim storilcem prekrškov, in zmanjšanje njihove pravne varnosti, zato smo na predlog zakona (tudi) v tem delu dali svoje pripombe. Ker so bile predlagane spremembe ZP-1 v nadaljnjem postopku priprave zakona opuščene, smo te svoje pripombe umaknili.

Pripravljali smo še odgovore na vprašanja raznih mrež oziroma drugih DPM in organov, se udeležili različnih izobraževanj, usposabljanj² in drugih srečanj, kjer smo predstavljali svoje delo (npr. na Dnevih duševnega zdravja). Prav tako smo bili še naprej aktivni v mreži South-East Europe (SEE) NPM Network, katere namen je vzpostaviti boljše sodelovanje, izmenjavo izkušenj in opravljanje številnih skupnih dejavnosti za učinkovitejše opravljanje nalog in pooblastil DPM za območje jugovzhodne Evrope, ki izhajajo iz Opcijskega protokola. Te in druge aktivnosti DPM so sicer razvidne iz pregleda drugih dejavnosti DPM v letu 2021, ki je priloga letnega poročila DPM za leto 2021.

² Tako smo v decembru 2021 znova sodelovali pri izvajanju programa usposabljanja za novo sprejete pravosodne policiste, in sicer je namestnik varuha Ivan Šelih pravosodnim policistom predstavil Varuhovo delo, svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., pa delo DPM.

1.12

ZAGOVORNIŠTVO OTROK

1.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Zagovorništvo krepi glas otrok. Ker je bil glas otrok v različnih postopkih prešibak ali preslišan, smo **pred 15 leti uvedli projekt Zagovornik – Glas otroka**. Zagovorništvo z vsemi zakonskimi podlagami koordiniramo pri Varuhu in deluje kot ena izmed samostojnih enot. Zagovornik poskrbi, da mu otrok zaupa svoje mnenje in potem to mnenje tudi posreduje tistim, ki ga morajo slišati, to je sodiščem, centrom za socialno delo in drugim organom, ki odločajo o prihodnosti njegovega življenja. Zagovornik ni zakoniti zastopnik otroka, ni sodni izvedenec, ki bi ocenjeval, kaj je za otroka dobro. Omogoča samo, da se sliši glas otrok v postopkih in drugih zadevah, s tem pa je lahko odločanje o njihovih koristih kakovostnejše in brez odlašanja.

Za leto 2021 lahko na področju zagovorništva strnjeno izpostavimo naslednje:

- **107** prejetih pobud za postavitev zagovornika.
- **56**-krat je bil zagovornik postavljen.
- **29**-krat zagovornik ni bil postavljen.
- **22** pobud je še v obravnavi.

Od vseh prejetih pobud so bili:

- **48**-krat pobudniki starši.
- **18**-krat pobudniki CSD.
- **32**-krat pobudniki okrožna sodišča.
- **3**-krat pobudniki drugi.
- **6**-krat pobudniki otroci.
- **100** otrok je dobilo zagovornika v letu 2021: **36** z območja Ljubljane in okolice, **19** z območja SV dela Slovenije, **19** z območja Gorenjske, **12** z območja Celja, Koroške in Zasavja, **5** z območja Dolenjske in Posavja, **5** z območja Goriške in **4** z območja Primorske, Krasa in Notranjske.
- **74** otrokom je bil postavljen s soglasjem staršev.
- **7** je bil postavljen s soglasjem otroka, starejšega od 15 let.
- **19** otrokom je bil postavljen s sklepom sodišča.
- Z odločbo CSD v letu 2021 ni bilo postavljenih zagovornikov.

- **796** srečanj zagovornikov z otroki je bilo opravljenih v letu 2021.
- **7,9** srečanj je bilo povprečno opravljenih na primer.
- **59** deklic in **41** dečkov je dobilo zagovornika.
- **10,2** let je bila povprečna starost otroka.

Glede na posamezna območja v Sloveniji se kaže glede na trend zadnjih treh let največje povečanje števila pobudah v Štajerskem območju skupaj s SV Slovenije ter na Gorenjskem. Kar zadeva način postavitve zagovornika, je v absolutni prednosti postavitvev s soglasjem staršev, sledi pa postavitvev s sklepom sodišča. Nekaj več je tudi postavitvev za otroke nad 15 let, ko soglasje staršev ni potrebno.

Povprečna starost otroka ob postavitvi zagovornika je bila tudi v letu 2021 enaka kot dve leti prej, dobrih 10 let (10,43 let). Enako se povprečno število srečanj otroka z zagovorniki v zadnjih letih ni spreminjalo in ostaja 8,84 oz. 9 srečanj.

1.12.1.1 Zagovorništvo varuje otrokove koristi

V skladu s 56. členom Ustave RS uživajo otroci posebno varstvo in skrb. Država je torej dolžna skrbeti za dobrobit otrok. Država je zato dolžna ustvariti ne samo materialno, temveč tudi procesno ureditev, ki bo otroku zagotovila ustrezno aktiven položaj v postopkih odločanja o stvareh, ki ga zadevajo. Človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo otroci v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Otrokom se zagotavlja posebno varstvo pred kakršnimkoli izkoriščanjem in zlorabljanjem.



Varuh ugotavlja, da v praksi žal še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na nezadostni podlagi odločamo o njihovih koristih. Moramo pa biti pri sklicevanju oziroma interpretaciji otrokovih največjih koristi pozorni, da pokroviteljsko ne poskušamo na kakršenkoli način omejevati uresničevanja otrokovih pravic, ki jim jih zagotavljajo domači in mednarodni dokumenti. Kot že večkrat doslej, Varuh tudi tokrat opozarja, da mora vsak državni organ, tudi sodišče, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, pri odločanju vedno upoštevati največjo korist otrok. To velja v vseh primerih in v vseh situacijah. Tudi zato pozivamo pristojne in odgovorne, da tako postopajo in ne dovolijo, da bi postopki, vezani na otroke, potekali nehumano. Ti občutljivi postopki se morajo izvajati z največjo mero občutljivosti do udeleženih otrok, ki jih ravnanja pristojnih ne smejo še dodatno travmatizirati. Otroci so po navadi že tekom postopkov in do odločitve podvrženi stresni situaciji. Odgovornost in naloga staršev pa je, da stiske otrok v sodelovanju s pristojnimi organi minimizirajo tudi tako, da otroke na vse postopke ustrezno pripravijo in jim pomagajo pri razumevanju dogajanja. Zavzemamo se, da bi se vsi postopki, v katere so vpleteni otroci, čim prej zaključili v največjo korist otrok.

Varuh prejme iz leta v leto več pobud za postavitvev zagovornika, ki so utemeljene, še vedno pa je delež neutemeljenih po naši oceni prevelik. Namen

promocije instituta zagovorništva otrok je zato med drugimi tudi ta, da strokovnim delavcem, ki delajo z otroki ali družinami, predstavimo, kdaj je čas, da zagovornika predlagajo in kdaj je morda zanj prepozno ali je postavev nesmiselna.

1.12.1.2 Nujnost hitre izpeljave sodnega postopka, ko gre za otroke

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

Vprašanje po našem mnenju ni povezano z vprašanjem neutemeljenega zavlačevanja postopka, saj gre lahko zgolj za postopke z nadpovprečno veliko vlogami in predlogi, ki terjajo še veliko dodatnih odločitev sodišča. Dokler sodišče obravnava odprta vprašanja v postopku, na katera po svoji oceni mora odgovoriti, toliko časa zadeva ni predložena v odločanje višjemu sodišču. Kljub temu, da sodišče ne zavlačuje pri svojem delu, lahko prihaja do zelo pozne končne odločitve v postopku z rednimi pravnimi sredstvi o začasni odredbi, kar ima lahko velik vpliv na življenje mladoletnih otrok in ni skladno z največjo koristjo teh otrok.

Ne glede na ravnanja strank (ki lahko s svojimi ravnanji zavlečejo postopek), bi bilo v tovrstnih postopkih nujno višjemu sodišču omogočiti hitrejše odločanje o pravnih sredstvih, četudi se na prvi stopnji v istem postopku še odloča o drugih, lahko neposredno povezanih, ali pa celo ne, vprašanjih. Še posebej pri začasnih odredbah, ki imajo z nižjim dokaznim standardom in pravili odločanja poseben status, je po našem mnenju toliko pomembneje, da se omogoči čim hitrejšo možnost presoje instančnega sodišča, toliko bolj, ko gre za odločitve, ki se nanašajo na mladoletne otroke. V posameznih primerih lahko namreč pozno odločanje celo povsem izvotli pravico do pravnega sredstva.

Odločitve s precejšnjim učinkom na otroka (sprememba v varstvu in vzgoji, odločitev o izobraževalni ustanovi, kraju bivanja otroka, o imenu otroka ...), ki praviloma učinkujejo kljub vložnim pravnim sredstvom, lahko pomenijo, da so po nekaj mesecih okoliščine otrokovega življenja v času odločanja višjega sodišča pomembno drugačne in višje sodišče težko presoja odločitev, ki je temeljila na drugačnih okoliščinah. Ugotavljamo še, da iz pobud za postavev zagovornika otroku večkrat zaznamo paternalističen odnos do otroka, pri katerem se otroka še vedno obravnava kot objekt in ne kot subjekt postopka.

Tak odnos želimo pri Varuhu spremeniti, saj morajo vse državne institucije, ki imajo opravka z otroki, ponotranjiti, da morajo zasledovati otrokovo največjo korist, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah.

1.12.1.3 Zagovorništvo otrok kot zgodba o uspehu

Zagovorništvo otrok je zakonsko urejeno v Zakonu o varuhu človekovih pravic, uradno prečiščeno besedilo (ZVarCP-UPB2, določbe 25.a-25.d členov). Ker je bil glas otrok v različnih postopkih prešibak ali preslišan, smo pred leti uvedli pilotni projekt Zagovornik – Glas otroka. Zagovorništvo z vsemi zakonskimi podlagami koordiniramo pri Varuhu in deluje kot ena izmed samostojnih enot. Zagovorništvo je bilo od leta 2007 do 2017 pilotni projekt, medtem ko je pridobilo zakonsko veljavo v letu 2017 z Zakonom o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-B (Uradni list RS, št. 54/17 z dne 29. 9. 2017).



Zagovornika smo do konca leta 2021 postavili že več kot 900 otrokom, zato lahko na podlagi izkušenj trdimo, da je smiselno zagovornika postaviti v čim zgodnejši fazi postopka ali z drugimi besedami, ko se v družini zaplete do te mere, da vanjo posežejo službe, ki so dolžne zaščititi pravice in koristi otrok. Na podlagi primerov zagovorništva smo ugotovili, da je zagovorništvo veliko manj uspešno, če se postopki pred različnimi institucijami odvijajo že dlje časa, včasih celo več let. Otrok, ki se znajde v takšni situaciji, navadno nima več svojega mnenja ali pa je le-tega že tolikokrat izrazil, pa se kljub temu stvari niso uredile, da nima več volje in upanja, da bi mu vključitev v zagovorništvo prinesla kaj pozitivnega.

Varuh največ pobud za postavitve zagovornika dobi v primeru družinskih sporov: razvez, zaupanja v varstvo in vzgojo, stikov s starši, sprememb glede slednjega, le redke pobude pa v drugih primerih. Čeprav zagovorništvo ni nastalo z namenom pridobivanja mnenja otroka v družinskih sporih, se je institut do danes najbolj uveljavil prav na tem področju. To pa ne pomeni, da ne bi mogel otrok dobiti zagovornika tudi v drugih primerih, pri katerih starši ne znajo ali ne zmorejo odigrati vloge prvega zagovornika otroka, ali ko otrok staršev sploh nima, pa se o njem odloča v različnih postopkih in zadevah. Zagovornik bi v teh primerih lahko bil tisti, ki je neodvisen, ki otroka informira, ga razbremeni in opolnomoči, da ta izrazi svoje mnenje, želje in potrebe, ter skrbi, da je njegovo mnenje slišano in upoštevano v skladu z možnostmi in koristjo otroka v konkretnem primeru. Ponovno poudarjamo, da zagovornik ni tisti, ki odloča, kaj je največja korist otroka, ni torej njegov zakoniti zastopnik, temveč je otrokova zaupna oseba, ki drugim odraslim prevaja mnenje, želje in poglede otroka na trenutno situacijo.

V zadnjem času se je tudi v našem prostoru uveljavil izraz visokokonflikten odnos med staršema ali visokokonfliktna razveza. Vsak primer s to oznako je drugačen in zahteva različne pristope in obravnavo, pri vseh pa za tem izrazom stoji otrok, ki je žrtev konflikta med staršema, kar lahko privede do čustvenih in/ali vedenjskih težav otroka, delo s takšnima staršema pa je zaradi intenziv-

nosti medsebojnega obračunavanja za strokovnjake zahtevna in naporna. V takšnih primerih strokovne službe prepoznajo, da so otroci spregledani med staršema in iščejo različne vire pomoči za otroke. Tudi starši navadno prepoznajo stisko otrok, vendar krivca zanjo vidijo le v drugem staršu.

V primeru visokokonfliktih odnosov med staršema Varuh opozarja na previdnost pri vključevanju otrok v sodne postopke, saj se v središče starševskega konflikta postavi otroka. Smiselnost postavitve zagovornika je treba presojati glede na okoliščine vsakega primera in med visokokonfliktima staršema lahko tudi zagovorništvo otrok in morebitno mnenje, ki bi ga otrok izrazil, predstavlja razlog za nov konflikt med staršema in s tem novo stisko za otroke.

Pravi čas za postavitve zagovornika pa je vedno tudi takrat, ko pomembni odrasli ob otroku iskreno želijo slišati otrokovo mnenje. Ko v otroku vidijo subjekt in ne le objekt nekega postopka. Ko vidijo v otroku človeka in ne sredstvo za doseganje lastnih ciljev in ko razumejo, da ima otrok pravico, ne pa dolžnost izraziti svoje mnenje. Žal je med predlogi za postavitve zagovornika slednjih najmanj.

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

Največje koristi organiziranja zagovorništva zadevajo predvsem prizadete otroke. Pri tem gre predvsem za ozaveščanje javnosti o širini in globini tem, povezanih z ogroženostjo otrok, saj na nek način vzgaja javnost glede otrokovih pravic in njihovega varovanja. Pomembna prvina zagovorništva pa je možnost, da bi prizadeti otroci vendarle lahko zaživel boljše otroštvo. Gre za to, da se otroka potrdi v njegovem čustvovanju in mišljenju, da se ga dvigne, se mu da moč, glas in da začuti, da v svojih prizadevanjih ni sam.

Otrok pridobi zaupno osebo, na katero se lahko zanese in se nanjo vedno lahko obrne, z njo vzpostavi stik in komunikacijo. Treba se je zavedati, da so to predvsem otroci, ki so osamljeni, zato je treba o njihovih značilnih potrebah osveščati tudi druge ustanove, kot so šole in druge relevantne organizacije. Tako kot na drugih področjih je tudi na področju varovanja otrokovih pravic in koristi opaziti pomanjkanje družbenega spoznanja glede ogroženih otrok. Prav vzpostavitev zavesti o nujnosti upoštevanja otrokovih koristi in pravic vodi

k preventivnemu delovanju na področju njihove ogroženosti, saj se koristi za širšo javnost, lokalno in nacionalno okolje kažejo v zmanjšanju medvrstniškega nasilja in kriminalitete, povečanju skrbi za družino in splošnem ozaveščanju o vrednotnih domenah. Dejavnost zagovornikov vpliva tudi na starše, da (končno) slišijo svojega otroka.

1.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

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



Ministrstvo za zdravje (MZ) je dodatno glede sodnih izvedencev v družinskih zadevah pojasnilo, da nima pristojnosti, tečejo pa prizadevanja in izobraževanja za izvedence medicinske stroke. **V preteklosti je to vprašanje naslovil tudi Projekt Šilih, ki je v okviru enega izmed ukrepov proučeval vzroke za dolge sodne postopke. Pri tem se je pokazalo, da prav izvedenci medicinskih strok potrebujejo dodatno podporo v izobraževanju.** Za ta namen MZ sodeluje z Zdravniško zbornico Slovenije.

1.12.3 Nova priporočila

Varuh na podlagi obravnavanja zagovorništva otrok v letu 2021 nima novih priporočil, **izpostavlja pa nujnost dejanske in čimprejšnje uresničitve lanskega priporočila (stalne naloge) št. 6 (2020)**, da Vlada Republike Slovenije in Zdravniška zbornica Slovenije storita vse potrebno, da se nevdružno stanje glede pomanjkanja sodnih izvedencev v družinskih zadevah v najkrajšem možnem času odpravi, saj v primerih zagovorništva otrok ugotavlja, da pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah lahko vodi v kršitve pravic otrok.



1.12.4 Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok

Dejavnost Varuha na področju zagovorništva otrok v letu 2021 je podrobneje predstavljena v prilogi tega letnega poročila po naslednjih poglavjih:



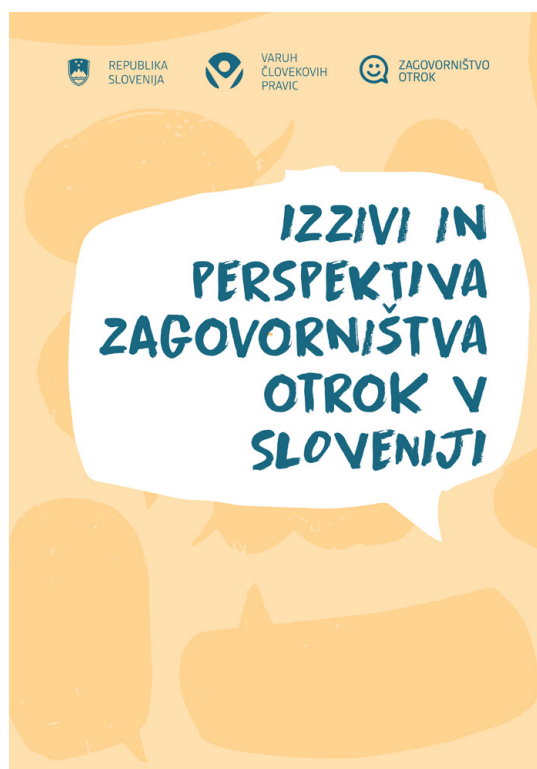
- 1.12.4.1 Zbornik zagovorništva otrok
- 1.12.4.2 Na strokovnem posvetu o pomenu zagovorništva pri vzpostavljanju varnega prostora za otroke
- 1.12.4.3 Izobraževanje novih zagovornikov
- 1.12.4.4 Otrok in družina
- 1.12.4.5 Potek zagovorniškega procesa

1.12.4.6 Zasledovanje otrokovih koristi

1.12.4.7 Otroku je treba omogočiti, da je slišan

Devet primerov iz zagovorništva otrok, ki jih izpostavljam po posameznih razdelkih, kaže na večrazsežnost delovanja zagovorništva v letu 2021. Ti primeri so naslednji:

- Pobuda za postavitve zagovornika, ki vsebuje potrebne podatke, omogoči hitrejše imenovanje zagovornika otroku;
- Neutemeljeni razlogi za postavitve zagovornika v postopku razveze zakonske zveze;
- Postavitve zagovornika s sklepom sodišča v sodnem postopku spremembe stikov;
- Otroci si želijo drugačnega odnosa z očetom;
- Biti slišan otroku pomeni veliko;
- S pomočjo nevladne organizacije otroci dobijo svoj glas;
- Pobudnica zatrjevala, da ni deležna pomoči v primeru nasilja v družini;
- Zagovornik je otrokova pravica in ne dolžnost.



1.13

SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO V LETU 2021

Varuh poudarja nujnost okrepiti civilni dialog na vseh ravneh, nenazadnje je opolnomočena civilna družba tudi cilj [Agende za trajnostni razvoj do leta 2030](#) (16. cilj: spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj; zagotoviti univerzalen dostop do pravnega varstva; oblikovati učinkovite, odgovorne in vključujoče institucije na vseh ravneh). Zato je tudi v letu 2021 Varuh nadaljeval s sistematičnim srečevanjem in sodelovanjem s civilno družbo. V nadaljevanju sledijo povzetki srečanj s posameznimi deli civilne družbe.

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja brezdomstva

Srečanje je potekalo **16. 2. 2021** na sedežu Varuha in je bilo namenjeno razpravi o problematiki brezdomnih oseb v času koronavirusne bolezni. Poleg predstavnikov Varuha so bili prisotni predstavniki Zavetišča za brezdomce Slovenj Gradec, Zavetišča za brezdomce Kranj, Slovenske karitas, Zavetišča za brezdomce Koper, Slovenske filantropije, Dnevnega centra za brezdomce, Društva prostovoljcev Vincencijeve zveze dobrote, Zavetišča za brezdomce v Ljubljani, Kraljev ulice, Rdečega križa Novo mesto, Zavetišča za brezdomce Celje in Zavetišča za brezdomce Maribor.

Na srečanju se je varuh seznanil z najpogostejšimi težavami brezdomnih oseb v času koronavirusne bolezni, in sicer s kaznovanjem brezdomnih oseb, prepovedjo zadrževanja na javnih površinah, sobivanjem, zdravstveno oskrbo in drugimi.

Kot ključne so bile na področju brezdomstva izpostavljene naslednje vsebine:

- Ni strategije ravnanja z brezdomnimi osebami, kar bi bilo treba čim prej sprejeti;
- Urediti bi bilo treba posthospitalne enote za brezdomce;
- Po zgledu domov za starejše bi kazalo s koncesijami urediti tudi domove za brezdomne;
- Prav tako se pojavljajo težave v zvezi z zdravstvenim zavarovanjem in *pro bono* ambulantami za brezdomce;
- Spremeniti je treba miselnost, da je brezdomstvo prosta izbira, in ustvariti okoliščine ter pogoje za zmanjšanje druge generacije brezdomcev.

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja avtizma

Ob **svetovnem dnevu zavedanja o avtizmu** je Varuh na svojem sedežu **1. 4. 2021** organiziral srečanje z nevladnimi organizacijami (NVO) s področja avtizma. Navzoči so bili predstavniki Zveze za avtizem Slovenije, Društva za pomoč mladostnikom in odraslim s spektroavtistično motnjo, Združenja bodi zdrav, Zasebnega zavoda za vzgojo in izobraževanje, To sem jaz, Zavoda za pomoč otrokom z motnjami avtističnega spektra in njihovim družinam. Vseh povabljenih organizacij je bilo 13.

Na srečanju je potekala razprava o problematiki avtizma, o obravnavi oseb s spektroavtistično motnjo, posebej še otrok.

Sogovorniki so izrazili mnenje, da je **nujna zgodnja obravnava oseb s spektroavtistično motnjo (SEM) in da bi bili nujni spremljevalci oseb s SEM v vseh vzgojno-izobraževalnih programih.**

Problem predstavljajo **dolge čakalne vrste za diagnostiko pri majhnih otrocih in tudi potem za obravnavo**; dostopnost do potrebnih terapij je namreč slaba. Starši so velikokrat prepuščeni sami sebi in svoji iznajdljivosti, otroci pa so prizadeti.

Težave imajo tudi **odrasli s SEM**, zato bo Varuh na pristojne naslovil poizvedbo o načinu njihove obravnave.

Nujno bi **bilo treba definicijo osebe s posebnimi potrebami dopolniti in vajo vključiti tudi osebe z avtizmom in SEM**, saj bodo le tako osebe s to motnjo lahko imele enake pravice kot druge osebe s posebnimi potrebami.

Kot ključna na področju invalidov je bila izpostavljena številna in raznovrstna zakonodaja, ki posamezna področja, posamezne posebne potrebe in oblike invalidnosti različno ureja, ne pa tako, da bi posamezniku zaradi enake oviranosti v življenju priznala enake pravice.

Srečanje s konfederacijami in zvezami sindikatov

Srečanje je bilo organizirano **29. 4. 2021 ob 1. maju, mednarodnem prazniku dela**, na sedežu Varuha in sta se ga od petih vabljenih udeležila le predsednik Konfederacije sindikatov Slovenije ter predstavnica Zveze reprezentativnih sindikatov Slovenije, ki je istočasno tudi predsednica Sveta gorenjskih sindikatov.

S predstavniki Varuha je tekla diskusija o prisilnem upokojevanju, ki ga je uvedel protikoronski predpis (prisotni so se strinjali, da je rešitev neustrezna in tudi ni sistemska), o omejitvi zbiranja do 10 oseb, o obveznem testiranju, o morebitnem obveznem cepljenju, o nošenju mask, dodatkih v času koronavirusne bolezni, koriščenju letnega dopusta in nadur, delu na domu, prepovedi stavke v zdravstvu, dostopu do zdravstvenih storitev, odločanju o bolniških odsotnostih, pa tudi o premajhni transparentnosti pri sprejemanju predpisov, zlasti pri interventni zakonodaji. **Prav tako je bila izpostavljena protiustav-**

nost Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, čemur je varuh pritrdil in navzoče seznanil, da bo Varuh omenjena pravila izpodbijal pred Ustavnim sodiščem.

Navzoči so si bili enotni, da je epidemija močno spremenila delovne procese. Tako se posledično postavlja vprašanje, kakšne možnosti ima delodajalec glede prilagoditve tega procesa in kakšne pravice ima delavec kot šibkejša stran pogodbe o zaposlitvi. Pri tem pa ni možno zaobiti dejstva, da interventna zakonodaja le dopolnjuje in korigira že obstoječe in veljavne akte (tako nacionalne zakonodajne kot mednarodnopravne akte) in pomeni dodatno možnost organiziranja delovnega procesa z uvedbo novih institutov, so se strinjali udeleženci srečanja.

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja medgeneracijskega sodelovanja

Srečanja, ki je **ob mednarodnem dnevu medgeneracijske solidarnosti potekalo 4. 5. 2021** na sedežu Varuha, so se od šestih povabljenih organizacij udeležili predstavniki Kluba študentov Kranj, Zveze društev upokojencev Slovenije, Mladinskega sveta Slovenije, Študentske organizacije Slovenije in Študentske organizacije Univerze na Primorskem.

Navzoči so varuha seznanili s ključnimi težavami, ki se pojavljajo v sedanjih razmerah, in sicer so to: ekonomski položaj upokojencev in mladih, šolanje od doma, stiske zaradi osamljenosti in izolacije, upokojevanje starejših delavcev, prekarne zaposlitve in nizko plačilo mladih.

Varuh je udeležence srečanja seznanil z aktivnostmi institucije v času epidemije koronavirusne bolezni. Glede dovoljenega vstopa v trgovino za upokojence je Varuh na neenakost opozoril Vlado in ta je ukrepala. Glede prisilnega upokojevanja pa Varuh ni reagiral, saj je to naredili že pri Zakonu za uravnoteženje javnih financ in ni bil uspešen. **Sodelovanje med mladimi in starejšimi bi morala biti realnost, je poudaril varuh**, ki je še dodal, da bi bilo odpuščanje pri 65 letih ustrezno, če bi za to obstajalo soglasje tako delavca kot delodajalca.

Udeleženci srečanja so poudarili pomen medgeneracijskega sodelovanja, sobivanja in trajnostnega razvoja. Ključna je solidarnost, tudi zato, da na tak način rešujemo socialne in druge stiske (osamljenost), so si bili enotni sogovorniki srečanja, ki so poudarili še nujnost sprejema Zakona o psihoterapiji in pogovora o medgeneracijskem razumevanju.

Paziti je treba, da se s sprejetimi rešitvami in ukrepi ne povzroča konfliktov v družbi. Pri sprejemanju predpisov in rešitev je bistvenega pomena sodelovanje z javnostjo, ne pa kot se je zgodilo pri Načrtu za odpornost in okrevanje, ki ni bil usklajen s socialnimi partnerji.

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja paraplegikov in tetraplegikov

Omenjeno srečanje je bilo **6. 5. 2021** na sedežu Varuha. Udeležili so se ga predstavniki Zveze paraplegikov Slovenije.

Udeleženci so poudarili nujnost, da se Konvencija o pravicah invalidov, ki je bila v Sloveniji ratificirana leta 2008, polno uveljavi. Ne samo premagovanje arhitekturnih ovir, ključno je preseči miselne ovire in zagotoviti ustrezno infrastrukturo, kar vse ustvarja pogoje za enako obravnavo vseh oseb v družbi in njihovo socialno vključevanje.

Še posebej je kritično stanje na področju stanovanjske oskrbe, na katerem primanjkuje stanovanj za paraplegike in tetraplegike, ozka grla predstavljajo tudi težave v potniškem prometu, pri zaposlovanju in zdravstveni oziroma rehabilitacijski obravnavi, čemur vse bo Varuh tudi v prihodnosti namenil ustrezno skrb.

Zaradi varstva pravic paraplegikov in tetraplegikov je nujno spremeniti Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpis o telesnih okvarah, ter Zakon o dolgotrajni oskrbi (sprejet decembra 2021), so si bili enotni sogovorniki srečanja.

Srečanje z Zbornico zdravstvene in babiške nege

Srečanje je potekalo **ob mednarodnem dnevu medicinskih sester 12. 5. 2021** na sedežu Varuha. Razprava je tekla o problematiki zaposlenih v zdravstveni negi, s čimer se Varuh ukvarja že leta in pristojne opozarja na nujnost sprejema ustreznih rešitev. Bolniki so zelo ranljiva skupina prebivalstva že v običajnih razmerah, v obdobju soočenja z novim koronavirusom, ko je bilo treba ostati doma v središču zaščitnih ukrepov ali v zdravstvenih ustanovah, pa je bilo zanje še težje, je izpostavil varuh, ki je tudi v obstoječih razmerah kot bistven problem navedel odliv kadra in hudo obremenjenost zaposlenih v zdravstvu. **Pomanjkanje zdravstvenih kadrov** je prav tako zelo pereče v domovih za starejše. Predstavniki zbornice so povedali, da bi nujno potrebovali verificirane programe prekvalifikacije za odrasle in mlade za poklic bolničar, nujno je srednje strokovno izobraževanje, saj obstaja velik razkorak med potrebami ter dejanskim številom ustrezno usposobljenih posameznikov zlasti za poklic in delo bolničarja.

Sogovorniki so kot ključne vsebine v zdravstveni negi izpostavili pomanjkanje kadrov, prispevek zdravstvenega osebja v epidemiji, plačilo protikoronskih dodatkov, nujno potreben sprejem strategije in systemskega pristopa k reševanju problematike izvajalcev zdravstvene in babiške nege ter prekvalifikacijo za poklic izvajalca zdravstvene nege. Stiske, ki jih zaposleni v zdravstveni negi doživljajo zaradi nedorečene zakonodaje, neustrezne organizacije dela, plačila, stresa, nasilja in kršitev njihovih pravic, se zagotovo odražajo na njihovem delu, posledično pa tudi na bolnikih in pacientih, je zaključil varuh Peter Svetina.

Srečanje s SLOGO, platformo nevladnih organizacij za razvoj, globalno učenje in humanitarno pomoč

Srečanje je potekalo na sedežu Varuha **2. 6. 2021**. Predstavljeno je bilo delo SLOGE, ki veliko dela na implementaciji Agende 2030 in v povezavi s tem na človekovih pravicah utemeljenem pristopu ter na smernicah za vključevanje zasebnega sektorja v razvojno sodelovanje. Prav tako SLOGA precej dela na trajnostnem razvoju, enako tudi na področjih humanitarnih dejavnosti in globalnega učenja. V trenutnem času je na udaru globalna solidarnost. **Na vseh omenjenih področjih bi kazalo razmisliti o sodelovanju obeh institucij, so bili soglasni sogovorniki.**

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja okolja

Srečanje je bilo na sedežu Varuha **3. 6. 2021 ob svetovnem dnevu okolja** in sta se ga udeležila predstavnika Umanotere, Slovenske fundacije za trajnostni razvoj, ustanove in Alpe Adrie Green. Vabljenih je bilo sedem organizacij.

Udeleženci srečanja so v razpravi izrazili kritiko glede načina sprejemanja predpisov na področju okolja in prostora. Navedeno se je pokazalo kot izjemno ozko grlo pri spreminjanju Zakona o vodah in Zakona o varstvu okolja, na katere je Varuh dal zelo obsežne pripombe. Te so se nanašale na kratke roke za podajo pripomb, premalo in neustrezno obrazložene zakonske člene in na sodelovanje javnosti. **Javnost je bila izključena tudi pri pripravi Načrta za okrevanje in odpornost, enako velja za Dolgoročno podnebno strategijo.**

Največ težav vidijo nevladne organizacije (NVO) v delu inšpektorata, pa tudi Ministrstva za okolje in prostor, ki v nerazumno dolgih rokih odloča v pritožbenih zadevah. Kot ozko grlo je bilo izpostavljeno še financiranje NVO, ki ni urejeno sistemsko.

Sogovorniki so se dotaknili tudi problematike hrupa, zagotavljanja protipoplavne varnosti, svetlobnega onesnaževanja, sosežiga (nenevarnih odpadkov) v Termoelektrarni Šoštanj (TEŠ), Anhovega, kjer se pri odpravi nedopustnih okoljskih razmer, ki ogrožajo zdravje prebivalstva, ni zgodilo kaj dosti. V resnici se ogroženost prebivalstva še nadaljuje.

Udeleženci srečanja so izrazili pričakovanje, da pristojni bolj odgovorno pristopijo k reševanju problematike okolja in prostora ter tako zaščitijo zdravje ljudi.

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja mladih

Omenjeno srečanje je **ob mednarodnem dnevu mladih** potekalo na sedežu Varuha **16. 8. 2021**. Od šestih vabljenih so bil navzoči štirje predstavniki naslednjih NVO: Mladinskega sveta Slovenije, Študentske organizacije Slovenije, Dijaške organizacije Slovenije in Kluba študentov Kranj.

Sogovorniki so se pogovarjali o aktualni problematiki izpolnjevanja PCT pogoja, plačljivega testiranja in morebitnega obveznega cepljenja. **Soglasni so bili, da izobraževanje na daljavo povzroča mnoge stiske, zato se mu je nujno izogniti.** Razprava je tekla še o stanovanjski problematiki mladih, pri kateri se ugotavlja neuskklajenost med posameznimi resorji (predvsem med Ministrstvom za izobraževanje, znanost, šport in Ministrstvom za okolje in prostor), o izselitvi iz študentskih domov v času epidemije, za kar varuh meni, da je bilo neprimerno, pa tudi o noveli Zakona o tujcih, ki je določila nov pogoj – cenzus za prebivanje tujih študentov iz tretjih držav v Sloveniji. Ker je v postopku že vložen predlog glede spremembe tega določila, se Varuh ni odločil vložiti zahteve za oceno ustavnosti spornega pogoja.

Da je med mladino zelo pereče področje duševnega zdravja, so bili enotni prav vsi navzoči. To se je še poslabšalo v času koronavirusne bolezni, k čemur prispevajo tudi neurejenost na stanovanjskem področju in velika prekarnost dela. **Zato je nujen sprejem Zakona o psihoterapiji, kar Varuh od pristojnih terja že več let, poudarjeno pa je to bilo tudi na srečanjih z drugimi NVO.**

Srečanje z nevladnimi organizacijam s področja humanitarnih dejavnosti

Srečanje je potekalo **ob obeležitvi mednarodnega dneva humanitarnih dejavnosti** na sedežu Varuha **19. 8. 2021**. Navzoča sta bila predstavnika Rdečega križa Slovenije in Gasilske zveze Slovenije. Vseh vabljenih NVO je bilo devet.

Na srečanju **je varuh poudaril pomen humanitarnega dela** in dejstvo, da se žal pre pogosto dogaja, da se humanitarne organizacije ukvarjajo s tistim, kar bi morala postoriti država.

Sicer pa so udeleženci predstavili svoje aktivnosti v času epidemije in pri tem seznanili varuha, da se je obseg potrebne pomoči v času koronavirusne bolezni povečal.

V nadaljevanju srečanja je bila izražena **potreba po bolj sistematičnem financiranju NVO** (kar se zlasti nanaša na Rdeči križ Slovenije) in izpostavljen problem uradništva, katerega delo je pre pogosto preveč togo in počasno ter ne upošteva, da so na drugi strani pretežno prostovoljci.

Ponovno je bilo izpostavljeno področje **duševnega zdravja mladih** in nujnost po ureditvi le-tega, pri tem pa je bil podan **predlog, da bi se sprejela ureditev in bi se v Mladinskem zdravilišču in letovišču RKS Debeli rtič poleg drugega zagotavljalo tudi brezplačno zdraviliško zdravljenje za vse tiste otroke, ki so v največjih psihičnih težavah.**

Srečanje z nevladnimi organizacijami s področja gluhih, gluhoslepih in naglušnih

Srečanja, ki je bilo na sedežu Varuha organizirano ob **mednarodnem tednu gluhih 23. 9. 2021**, so se udeležili predstavniki Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije.

Na srečanju je varuh izpostavil zavzemanje za odpravo diskriminacije in za enakopravno vključevanje gluhih, gluhoslepih in naglušnih v vse segmente družbe. Vpis slovenskega znakovnega jezika v Ustavo predstavlja dobro osnovo. Kljub temu pa Varuh opozarja na nujnost rednega zagotavljanja informiranja in izobraževanja v znakovnem jeziku, kar vpliva na boljšo izobrazbo, večje zaposlitvene možnosti in tudi boljši socialno-ekonomski položaj gluhih, gluhoslepih in naglušnih.

Na srečanju je bila izpostavljena problematika financiranja implementacije slovenskega znakovnega jezika v prakso. Tukaj se zatika in tudi ustreznega odziva Ministrstva za kulturo ni, so varuha seznanili predstavniki zveze.

Prav tako je težava, ker Radiotelevizija Slovenija nima naprave za avtomatsko prevajanje.

Nižja stopnja izobrazbe vodi v slabše plačane službe, nižje plače in nato v nižje pokojnine, so bili enotni sogovorniki, ki so izpostavili še problematiko neobstoja tolmačev za gluhe v pravosodju, financiranja tehničnih pripomočkov za gluhe, naglušne in gluhoslepe pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje (le na vsaka 4 leta) in nameščanja teh oseb v domove za starejše, saj ti nimajo za to posebnih oddelkov.

Varuh je na srečanju poudaril prizadevanje za enakopravno obravnavo oseb s to obliko nevidne invalidnosti v družbo in izpostavil aktivnosti, da institucija Varuha prevzame funkcijo neodvisnega telesa za izvajanje monitoringa po Konvenciji o pravicah invalidov.

1.14

PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA

USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

159. člen

(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)

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

ZAKON O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

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

1. člen

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

Komentar k 1. členu

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

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

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

POSLOVNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

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

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

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

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

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

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

Poslovnik Sveta varuha za človekove pravice

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

1. člen (predmet in namen)

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

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

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

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

1. člen (predmet in namen)

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

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

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

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

4. člen

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

Zakon o javnih financah

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

Položaj in pooblastila varuha opredeljujejo tudi drugi zakoni:

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

Mednarodni akti, ki določajo standarde delovanja Varuha:

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

1.15 FINANCE

Pregled sredstev Varuha v letu 2021 po proračunskih postavkah znotraj posameznih podprogramov:

2021	Dodeljena sredstva (SP) v EUR	Veljavni proračun (VP) v EUR	Porabljena sredstva v EUR	Preostanek sredstev glede na VP v EUR
Varuh človekovih pravic RS	3.579.853	3.593.694	3.322.810	270.884
PODPROGRAMI				
Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin	3.217.300	3.225.809	2.986.520	239.289
Plače	2.360.300	2.360.300	2.205.175	155.125
Materialni stroški	590.000	570.852	558.550	12.302
Investicije	200.000	285.347	213.486	71.861
Center za človekove pravice	67.000	9.310	9.309	1
Izvajanje nalog in pooblastil DPM	207.553	193.383	176.996	16.387
Plače	131.053	131.053	130.388	665
Materialni stroški	65.000	53.230	38.377	14.853
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	11.500	9.100	8.231	869
Zagovorništvo otrok	155.000	160.661	159.294	1.367
Materialni stroški	155.000	160.661	159.294	1.367
Namenska sredstva *	0	13.841	0	13.841
Sredstva odškodnin	0	4.291	0	4.291
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	9.550	0	9.550

*Namenska sredstva bodo prenesena v proračun leta 2022

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor Republike Slovenije v državnem proračunu. Za leto 2021 je državni zbor v državnem proračunu za delo Varuha določil 3.579.853 EUR.

Varuh je v proračun leta 2022 prenesel namenska finančna sredstva v višini 13.841 EUR (sredstva od prejetih odškodnin in prodaje državnega premoženja).

Z upoštevanjem navedenega je veljavni proračun Varuha za leto 2021 znašal 3.593.694 EUR.

Varuh je za tri podprograme porabil 3.322.810 EUR, od tega za:

- varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin: 2.986.520 EUR,
- izvajanje nalog in pooblastil DPM: 176.996 EUR,
- zagovorništvo otrok: 159.294 EUR.

Poraba v okviru podprograma Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2021 porabili 2.205.175 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 1.711.845 EUR, regres za letni dopust 53.445 EUR, povračila in nadomestila 60.295 EUR, sredstva za delovno uspešnost 54.736 EUR, sredstva za nadurno delo 6.613 EUR, drugi izdatki zaposlenim 12.055 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost pa 285.003 EUR. Za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev smo porabili 21.183 EUR.

Za materialne stroške smo leta 2021 porabili 558.550 EUR. Od tega smo za pisarniški in splošni material in storitve porabili 210.161 EUR, za posebni material in storitve smo porabili 16.252 EUR, za prevozne stroške 18.452 EUR, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 76.796 EUR, za izdatke za službena potovanja 5.846 EUR, za tekoče vzdrževanje 37.189 EUR, za poslovne najemnine in zakupnine 147.893 EUR, drugih operativnih odhodkov pa je bilo za 45.961 EUR.

Za investicijske izdatke smo leta 2021 porabili 213.486 EUR.

Za nakup službenega vozila smo porabili 39.700 EUR, za nakup opreme smo porabili 111.443 EUR (med tem največ za nakup strojno-računalniške opreme in druge opreme), za investicijsko vzdrževanje in obnove smo porabili 60.964 EUR, za nakup licenčne programske opreme 464 EUR in za izdelavo projektne dokumentacije 915 EUR.

Za potrebe Centra za človekove pravice smo leta 2021 porabili 9.309 EUR.

Sredstva so bila porabljenjena za oblikovanje in tiskanje publikacij za potrebe Centra za človekove pravice.

Poraba v okviru podprograma Izvajanje nalog in pooblastil DPM

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2021 porabili 130.388 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 104.069 EUR, regres za letni dopust 2.625 EUR, povračila in nadomestila 2.849 EUR, sredstva za delovno uspešnost 2.242 EUR, drugi izdatki zaposlenim 318 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost 17.117 EUR, za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev pa smo porabili 1.168 EUR.

Za materialne stroške v sklopu Opcijskega protokola smo leta 2021 porabili 38.377 EUR. Od tega za pisarniški in splošni material in storitve 8.405 EUR, za posebni material in storitve 333 EUR, za komunikacijske storitve 198 EUR, za izdatke za službena potovanja 452 EUR, za druge operativne odhodke 2.054 EUR in za poslovne najemnine 26.935 EUR.

Iz sredstev, namenjenih sodelovanju z nevladnimi organizacijami, smo leta 2021 porabili 8.231 EUR, od tega za druge operativne odhodke 5.869 EUR, za tekoče transferje neprofitnim organizacijam in ustanovam pa 2.362 EUR.

Poraba v okviru podprograma Zagovorništvo otrok

Za Zagovorništvo otrok smo leta 2021 porabili 159.294 EUR.

Sredstva so bila porabljena za materialne stroške, od tega za pisarniški in splošni material in storitve 5.122 EUR, za komunikacijske storitve 77 EUR, za izdatke za službena potovanja 69 EUR in za druge operativne odhodke 154.026 EUR (stroški zagovornikov, supervizije, posvet).



2.

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

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

A. Obravnavane ranljive skupine

2.1

SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

PODROČJE DELA	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	INDEKS 21/20	SKUPAJ POBUDE IN POGOVORI
3. Svoboda vesti in verske skupnosti	11	8	1	4	0	0,00%	4	2	1	14	12	85,71%	14
3.1 Svoboda vesti	6	0	0	0	0	0,00%		0	1	6	0	0,00%	0
3.2 Verske skupnosti	3	4	1	2	0	0,00%	2	0	0	4	6	150,00%	6
3.0 Svoboda vesti in verske skupnosti - drugo	2	4	0	2	0	0,00%	2	2	0	4	6	150,00%	8

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Tudi v letu 2021 na področju svobode vesti in verskih skupnosti ni bilo veliko zadev. Še vedno pa gre za področje, na katerem se vedno znova vsaj nakažejo, če že ne neposredno izpostavijo vprašanja, ki kažejo, da **iskanje meja svobode vesti in delovanje verskih skupnosti tudi v sodobni slovenski družbi ostaja aktualno**. Večkrat se tudi pokaže, da gre za vprašanja, ki v svojem bistvu presegajo le nacionalno raven in se z njimi v večjem ali manjšem približku srečujejo tudi drugod po svetu.

V preteklih letih smo že poročali o kritičnih pogledih nekaterih pošiljateljev na določene, zlasti največje, verske skupnosti oziroma njihov položaj ali delovanje v družbi – žal pa občasno prihaja tudi do povsem nesprejemljivih izrazov verske nestrpnosti. Tako smo npr. že pisali o problematiziranju sploh skladnosti muslimanske vere s pravnim redom Republike Slovenije,¹ žal pa tudi o poškodovanju nagrobnih znamenj na muslimanskih grobovih² in podobno tudi že o vandalskem oskrunjanju nekaterih krščanskih sakralnih objektov.³ V tej smeri se je **Varuh tudi v letu 2021 z obsojajočo izjavo za javnost⁴ odzval na poškodovanje (tokrat) freske v stolni cerkvi sv. Nikolaja v Ljubljani**. Nismo pa v poročanem letu npr. več⁵ prejeli nobene pritožbe na temo krščanskega blagoslavljanja javnih vrtcev in šol. Smo pa obravnavali npr. zadevo, v kateri je pobudnika zmotil križ, postavljen na novem delu pokopališča (kot je bilo razbrati, na pokopališki infrastrukturi oziroma na skupnem delu pokopališča), saj naj bi bili tam pokopani pokojniki, ki so bili različnih veroizpovedi oziroma se niso nujno istovetili z verskim simbolom križa. Pobudnik se je ob tem skliceval na pravico do pietete oziroma upoštevanja želja pokojnikov (in njihovih svojcev). Po Varuhovem mnenju zajema pravica do pietete pokojnika tudi upoštevanje njegove želje, kako želi biti pokopan (denimo skladno z določenimi verskimi rituali ali povsem brez verskih simbolov), ali naj bo na njegovem grobu kakšen verski simbol ipd. Vendar pa ne gre pietete razlagati tako široko, da ima pokojnik (ali njegovi svojci) pravico, da tudi na širšem pokopališkem javnem prostoru, na pokopaliških objektih in pokopališki infrastrukturi ni določenih ali sploh nobenih verskih simbolov ali nenazadnje kakšnih drugih obeležij, s katerimi se ne bi strinjal.

Sodobne evropske družbe so sekularne in tudi njihove ustave po večini jamčijo ločitev verskih skupnosti od države ter svobodo veroizpovedi. Vendar to ne pomeni, da morajo biti vere oziroma verski simboli povsem odsotni na javnih mestih ali v siceršnjem javnem življenju.⁶ Tudi v slovenskem okolju so na javnih mestih pogosto vidni verski objekti in verski simboli, nekateri so tudi kulturnega in zgodovinskega pomena. **Varuh meni, da 7. člen URS ne nalaga državnim ali lokalnim oblastim, da odstrani sleherni verski objekt oziroma simbol in vzpostavi versko povsem sterilni javni prostor**. Po naši oceni ni mogoče prepričljivo zagovarjati, da je postavitve križa na javnem delu pokopališča že sama po sebi očitno nesprejemljiva z vidika človekovih pravic in svoboščin. Drugače pa bi seveda bilo, če bi se na izpostavljenem kraju ali tamkajšnji skupnosti kako drugače zaznavalo sovraštvo ali kakšen drugačen odkrito negativističen odnos do drugih prepričanj; da zagovorniki takih prepričanj ne bi mogli

1 Gl. str. 78-79 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

2 Gl. str. 111 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

3 Gl. str. 260 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

4 Gl. objavo 'VARUH O SKRUNJENJU FRESKE V STOLNI CERKVI SV. NIKOLAJA V LJUBLJANI', 27. 1. 2021 objavljeno na <https://www.varuh-rs.si/porocila-za-javnost/novica/varuh-o-skrunjenju-freske-v-stolni-cerkvi-sv-nikolaja-v-ljubljani/>.

5 Gl. npr. str. 120 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

6 Na tem mestu naj spomnimo samo na področno najbrž najbolj znamenito sodbo ESČP (Veliki senat) v zadevi Lautsi proti Italiji z dne 18. 3. 2011, v kateri je bilo zavzeto stališče, da celo razpela v italijanskih učilnicah niso v nasprotju s konvencijo (mama dveh šoloobveznih otrok je problematizirala prisotnost omenjenega katoliškega simbola v javnih šolah in zatrdala, da to nasprotuje sekularnim idejam, skladno s katerimi želi vzgajati svoje otroke).

živeti ali umreti skladno z njimi; da bi se v tamkajšnji skupnosti oblastno sililo prebivalstvo v določeno vero ali k razkrivanju verske ali kakšne druge pripadnosti in podobno. Sicer pa Varuh načeloma meni, da bi bilo tovrstna vprašanja najprimerneje temeljito obravnavati na demokratičen način v konkretni lokalni skupnosti in sprejeti odločitev po pridobitvi vseh relevantnih stališč in s kar največjim upoštevanjem vseh vpletenih. Ob tem gre povzeto ponoviti tudi stališče ESČP iz že referirane nosilne sodbe, da imajo države na tem področju široko polje proste presoje, ob obveznosti nevtralnega in nepristranske zagotavljanja tudi izvrševanje raznih ver in prepričanj – naloga države je vzdrževanje javnega reda in zagotavljanje soobstoja ver in strpnosti v demokratični družbi, posebej tudi med nasprotujočimi si skupinami, kar vključuje tudi odnose med vernimi in nevernimi. **3.0-1/2021**

Ena izmed pobudnic nas je npr. tudi spraševala, »zakaj imamo v Programskem svetu RTV dr. Štuhca, ki je *moralni teolog, torej pripadnik RKC*«, in pri tem sklicujoč se na 7. člen URS izpostavljala, da bi morali biti v naši državi cerkev in država ločeni. Pojasnili smo ji lahko, da sestavo programskega sveta Radiotelevizije Slovenija in pogoje za imenovanje oziroma izvolitev člana programskega sveta določa 17. člen Zakona o Radioteleviziji Slovenije (ZRTVS-1). Tam je med drugim določeno, da so v programski svet lahko izvoljene oziroma imenovane osebe, ki s svojim znanjem, ugledom oziroma dosežki na kulturnem, izobraževalnem **ali kateremkoli drugem področju družbenega življenja** lahko pripomorejo k dobremu delovanju in krepitvi ugleda javne radiotelevizije, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini; določeno pa je tudi, kdo ne more biti izvoljen oziroma imenovan v programski svet, pri čemer pripadnost verski skupnosti ni eden izmed razlogov, zaradi katerih posameznik ne bi mogel opravljati funkcije člana programskega sveta (še več, dva izmed 29 članov programskega sveta verskih skupnosti imenuje predsednik republike prav na predlog registriranih verskih skupnosti). Ob tem pa zakon članom programskega sveta sicer nalaga, da morajo svoje delo opravljati neodvisno ter nepristransko in so dolžni uresničevati samo interese RTV Slovenija kot javne radiotelevizije ter da so pri opravljanju svoje funkcije dolžni upoštevati URS in določila tega zakona ter skrbeti za uresničevanje načel, določenih v 4. členu tega zakona, ter statuta v delu, ki se nanaša na programe in njihovo ustvarjanje. Iz sklepa Državnega zbora Republike Slovenije številka 010-02/20-2/192 z dne 28. aprila 2020 o imenovanju sedmih članov Programskega sveta RTV Slovenija, ki je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije številka 60/20, je sicer razvidno, da je bil dr. Janez Štuhec za člana programskega sveta imenovan za dobo štirih let na podlagi sedme alineje šestega odstavka 17. člena ZRTVS-1. Ta določa, da 16 članov programskega sveta imenuje državni zbor na predlog gledalcev in poslusalcev programov RTV Slovenija; univerz in fakultet ter društev, zvez društev oziroma njihovih organizacij, zlasti s področja umetnosti, kulture, znanosti in novinarstva, ter **drugih organizacij civilne družbe**, razen političnih strank in njihovih organizacijskih oblik. Varuh meni, da opisana zakonodajna ureditev zgolj zato, ker je na njeni podlagi mogoče, da postane član programskega sveta javnega zavoda, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, tudi nekdo, ki je *moralni teolog* oziroma *pripadnik* katoliške cerkve

(ali katerekoli druge verske skupnosti), ni v nasprotju s 7. členom URS, po katerem so država in verske skupnosti ločene. **0.4-173/2021**

S systemskega vidika pa **je Varuh obravnaval tudi vprašanje prepovedi nošenja muslimanske rute v zdravstveni negi**. Ena izmed pobudnic je namreč želela opravljati pripravništvo za srednjo medicinsko sestro v eni izmed splošnih bolnišnic. Navedla je, da je muslimanka, ki nosi versko naglavno ruto (hidžab), in da so jo iz bolnišnice obvestili, da v času opravljanja pripravništva pri njih ne bo smela nositi naglavne rute, »zato ker se na ruto zbirajo virusi in bakterije in da na tak način preprečujejo širjenje okužb« (v istem času pa je Varuh prejel še eno pobudo s podobno vsebino). Prepoznali smo, da zadeva odpira nekatera širša vprašanja o uresničevanju verske svobode pri poklicnem udejstvovanju v zdravstveni negi. Nošnja naglavne rute namreč sodi v okvir svobode vesti iz 41. člena Ustave Republike Slovenije.⁷ **Dolžnost zagotavljati in varovati svobodo vere pa ne pomeni, da vsak (državni) ukrep, ki se dotakne verskih vprašanj, že pomeni nedopusten poseg v svobodo vere**, saj so v skladu s tretjim odstavkom 15. člena URS človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava.⁸

Vprašanja nošenja naglavne rute pri opravljanju poklica so doslej že obravnavala nekatera slovenska in mednarodna sodišča. Tako je npr. Višje delovno in socialno sodišče že odločilo,⁹ da je zahteva bolnišnice »po nošenju službene obleke sorazmerna in upravičena z zakonitim ciljem zmanjšanja higienskega tveganja«. Evropsko sodišče za človekove pravice pa je v eni izmed zadev¹⁰ odločilo, da je prepoved nošenja naglavne rute za socialno delavko v bolnišnici skladna z zahtevo po verski nevtralnosti države in torej ni ugotovilo kršitve pravic pritožnice – prednost je dalo zahtevi nevtralnosti storitev javnih bolnišnic in zaščiti pravic drugih. Omeniti velja zlasti še sodbi Sodišča Evropske unije, v katerih je sodišče odločilo, da je prepoved verskih simbolov na delovnem mestu mogoče določiti, kadar je to del politike nevtralnosti podjetja, ki se izvaja dosledno in sistematično,¹¹ ter da je pojem bistvene in odločilne zahteve za opravljanje poklica treba interpretirati ozko:¹² želje stranke, da se ne sooči z zaposlenim s pokrivalom, ni mogoče šteti za bistveno in odločilno poklicno zahtevo ter da je upoštevana zahteva, ki jo objektivno narekuje narava zadevnih poklicnih dejavnosti ali kontekst, v katerem se izvajajo. Še nedavno pa je isto sodišče tudi odločilo,¹³ da notranje pravilo podjetja, ki delavcem prepoveduje nošenje vsakršnega vidnega znaka političnega, filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu, za delavce, ki se držijo določenih pravil oblačenja zaradi verskih zapovedi, ne pomeni neposredne diskriminacije na podla-

7 Ustavno sodišče v 84. točki odločbe št. U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010 navaja, da pozitivna verska svoboda zagotavlja vsakršno (ustno ali pisno, zasebno ali javno) izražanje vere oziroma pripadnosti veri, vključno z molitvami in širjenjem verskih resnic, varovana pa so tudi ravnanja, ki pomenijo izpolnjevanje verskih pravil (bogoslужja, obredi, rituali, procesije, uporaba verskih oblačil, simbolov ipd.).

8 Gl. točko 93 odločbe ustavnega sodišča št. U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010.

9 V sodbi št. Pdp 898/2017 z dne 8. 3. 2018.

10 Sodba Ebrahimian proti Franciji (št. 64846/11) z dne 26. 11. 2015.

11 Sodba v zadevi C-157/15 z dne 14. 3. 2017.

12 Sodba v zadevi C-188/15 z dne 14. 3. 2017.

13 Sodba z dne 15. 7. 2021 v združeni zadevi C 804/18 in C 341/19.

gi vere ali prepričanja v smislu te direktive, če se to pravilo uporablja na splošno in brez razlikovanja; da je različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju in ki izhaja iz notranjega pravila podjetja o prepovedi nošnje kakršnegakoli videnega znaka političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, lahko upravičeno z voljo delodajalca, da v razmerju s svojimi strankami ali uporabniki sledi politiki politične, filozofske in verske nevtralnosti, če (1.) ta politika ustreza resnični potrebi tega delodajalca, ki jo mora dokazati (upoštevata se zlasti legitimna pričakovanja navedenih strank ali uporabnikov in neugodne ekonomske posledice, ki bi mu, če ne bi imel take politike, nastale glede na naravo njegovih dejavnosti in okvir, v katerem se izvajajo), če (2.) je to različno obravnavanje primerno za zagotovitev ustrezne uporabe politike nevtralnosti (zahteva se dosledno in sistematično izvajanje politike) in če (3.) je ta prepoved omejena na nujno potrebno glede na dejanski obseg in težo neugodnih posledic, ki se jim delodajalec s tako prepovedjo poskuša izogniti.

Po opravljenih poizvedbah pri Zbornici zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zvezi strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije (Zbornica - Zveza), ki kot javno pooblastilo med drugim izvaja strokovni nadzor s svetovanjem v dejavnosti zdravstvene in babiške nege, in pri Ministrstvu za zdravje je Varuh ugotovil, da **pristojni prepoved nošenja naglavne rute negovalkam v slovenskih bolnišnicah utemeljujejo na dveh temeljnih skupinah razlogov, in sicer higienskih ter t. i. širše družbenih**. Higienski razlogi za predpis uniform so razmeroma dosledno in sistematično izpeljani iz zakonov v akte posameznih izvajalcev zdravstvene dejavnosti¹⁴ – vendar pa **ni videti, da bi higienski razlogi sami po sebi utemeljevali prepoved nošenja naglavne rute**, saj celo Zbornica - Zveza ni izključila možnosti, da bi tudi naglavna ruta, vključena v režim dnevnega preoblačenja in pranja pri izvajalcu dejavnosti, oziroma kot pripomoček za enkratno uporabo, lahko ustrezala higienskim zahtevam. Na podlagi razpoložljivih informacij pa tudi ni bilo videti razlogov, da ne bi pritrdili argumentu pobudnice, da je nošnja (redno prane) rute s higienskega vidika manj oporečna kot lasje, ki se jih (ne) umiva vsak dan.

Ministrstvo za zdravje (MZ) kljub zgoraj omenjenim pomislekom vztraja na upravičenosti prepovedi zaradi higienskih razlogov, in sicer s sklicevanjem na mnenje Nacionalne komisije za obvladovanje in preprečevanje okužb povezanih z zdravstvom, ki je **»problematiko že večkrat obravnavala in sprejela enotno stališče, da je v zdravstveni dejavnosti iz vidika obvladovanja in preprečevanja okužb potrebna uporaba delovne obleke v skladu z navodili delodajalca, profesionalnih zbornic in združenj z javnim pooblastilom ter glede na Zakon o varnosti in zdravju pri delu«**. Podrobnejših argumentov v

¹⁴ Zbornica - Zveza je pojasnila, da posamezni izvajalci zdravstvene dejavnosti pravila o nošenju delovne obleke oziroma uniforme, delovni oziroma varovalni obutvi osebnih varovalnih sredstvih urejajo v »pravilnikih oziroma drugih splošnih aktih«, ki temeljijo na Zakonu o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1) in Pravilniku o osebni varovalni opremi, ki jo delavci uporabljajo pri delu »oziroma drugih podzakonskih predpisih« ter da splošno sprejeta pravila o preprečevanju okužb, povezanih z zdravstvom, zdravstvene delavce in zdravstvene sodelavce zavezujejo tudi v skladu s 45. členom Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), ki določa, da zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci opravljajo zdravstveno dejavnost v skladu s sprejeto zdravstveno doktrino in s kodeksom medicinske deontologije.

podkrepitev svojih stališč MZ ni navedlo, zato **Varuh vztraja pri tem, da bi se ustrezno higieno lahko zagotavljalo tudi brez posega v versko svobodo, in sicer z uporabo naglavne rute, vključene v režim dnevnega preoblačenja in pranja pri izvajalcu dejavnosti**. Na to kaže npr. tudi medijsko izpostavljen primer mlade zdravnice iz celjske bolnišnice, ki delo opravlja z muslimansko ruto.¹⁵

Zbornica - Zveza je med razloge za prepoved nošenja naglavne rute v zdravstveni negi navedla tudi vzpostavljanje zaupanja s pacientom, sporočanje prepoznavnosti in poklicne pripadnosti, kulturno-estetska pravila ipd. Navedeni razlogi, ki jih lahko opredelimo kot širše družbene, so pod določenimi pogoji lahko pravno upoštevni, o čemer pričajo tudi nekatere zgoraj izpostavljene odločitve evropskih sodišč, toda ti **širše družbeni razlogi so v Sloveniji pomanjkljivo pravno urejeni**, čeprav posegajo v človekovo pravico do svobode vesti. Izpeljani so namreč **z ekstenzivno razlago splošnih določb pravno neopredeljivega dokumenta** Zbornice - Zveze »*Podoba medicinske sestre*« oziroma dokumenta Zbornice - Zveze »*Profesionalna podoba izvajalcev zdravstvene in babiške nege ter oskrbe*«.



Širše družbeni razlogi za prepoved nošenja naglavne rute pa niso pomanjkljivo urejeni le s formalnega vidika, pač pa tudi z vsebinskega, predvsem zaradi ohlapnosti in nejasnosti teh razlogov. Zbornica - Zveza namreč v svojih dokumentih govori o različnih vidikih, ki naj bi utemeljevali prepoved nošenja naglavne rute, denimo o kulturno-estetskih pravilih; o zunanji podobi medicinske sestre, ki predstavlja odnos do sebe, do drugih ljudi, poklica, poklicne vloge, položaja in institucije, ki ji pripada; da se z urejenostjo »*neposredno sporoča profesionalnost, dostopnost, samozaupanje ter s tem pridobiva zaupanje pacienta*« ter »*da je pomemben dejavnik uspešne komunikacije*«; da z zunanjo podobo medicinska sestra lažje vzpostavi ustrezno komunikacijo in pridobi zaupanje pacienta, v tem kontekstu pa se omenja celo varstvo pacientovih pravic (nič pa ne konkretno katero pacientovo pravico varuje prepoved naglavne rute). Toda skladno s stališči iz zgoraj omenjenih sodb Sodišča evropske unije se mora morebitna prepoved nošenja naglavne rute (med drugim) nanašati na vsak vidni znak političnega, filozofskega ali verskega prepričanja, predstavljati mora bistveno in odločilno poklicno zahtevo, politika nevtralnosti delodajalca pa mora ustrezati resnični potrebi tega delodajalca in zasledovati legitimna pričakovanja njegovih strank ali uporabnikov. **Varuh meni, da bi moral te vidike urejati formalno ustrezen akt, ker pa so morebitni družbeni razlogi za prepoved nošenja naglavne rute enaki v celi državi in pri vseh izvajalcih zdravstvene dejavnosti, bi bilo to področje treba sistemsko urediti na ravni države.** Varuh se je s predlogom za sprejem takega predpisa že obrnil na Ministrstvo za zdravje (MZ), ki se je s predlaganim strinjalo, vendar ob tem dodalo, da se ta problematika ne naša le na področje zdravstva temveč **»tudi npr. področje javne uprave, oziroma vse družbene dejavnosti temeljnega pomena za prebivalce oziroma državljan«**. MZ zato meni, da je treba vprašanje nasloviti širše in pred odločanjem v posamezni vrsti družbene dejavnosti sprejeti skupno stališče do tega vprašanja na ravni celotne države. Varuha



15 <https://www.rtvsllo.si/zdravje/bolnikom-je-vseeno-kako-sem-oblecena/609469>.



takšen odziv MZ ni prepričal – **MZ se odgovornosti za ureditev določenega področja pravnega urejanja ne more razbremeniti z izgovorom, da tudi neko drugo (po vsebini podobno) področje še ni urejeno.** Iz zgoraj navedenih razlogov se do morebitne nove pravne ureditve trenutna prepoved nošenja naglavne rute kaže za neskladno z versko svobodo negovalk. **3.2-2/2021 in 3.2-1/2022**



Priporočilo št. 11: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da (upoštevajoč pri tem po potrebi tudi možnosti iz prvega, tretjega ali četrtega odstavka 59. člena, prvega odstavka 60. člena, drugega odstavka 62. člena ali 63. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1)) poskrbi za pripravo predpisa, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošnje naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi.

Srečali smo se tudi z očitki na račun enega izmed župnikov – ta naj bi bil pri delu z ljudmi grob in nesramen, do otrok pa tudi verbalno nasilen, otroci naj bi se z verouka vračali tudi objokani. Župniki seveda niso organi oblasti, do kakršnih ZVarCP določa, da ima Varuh pooblastila. Iz 7. člena URS izvirajoče načelo svobodnega delovanja verskih skupnosti pa med drugim pomeni tudi jamstvo samostojnosti verskih skupnosti v njihovih notranjih zadevah. Verske skupnosti se tako 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. Seveda pa v določenih primerih lahko ne glede na (ne)uspeh pri posluževanju poti znotraj verske skupnosti pridejo v poštev tudi civilnopravna in kazenskopravna sredstva, ki jih predvideva slovenski pravni red in o katerih odločajo za to pristojni organi oblasti. V konkretnem primeru tako daleč še ni prišlo. **0.4-1060/2021**

Na Varuha pa se je obrnila tudi ena izmed verskih skupnosti (konkretno je šlo za Katoliško Cerkev – Nadškofijo Ljubljana). Izpostavljala je prizadetost poslanstva stolnice kot svetega prostora, posvečenega molitvi in bogoslužju, zaradi dogodkov v njeni okolici (mednarodni turnir v odbojki na mivki na Pogačarjevem trgu, pa tudi ‚Odprta kuhna‘ – gurmanska kulinarična tržnica). S strani direktorja Javnega podjetja Ljubljanska parkirišča in tržnice, d.o.o., so že prejeli opravičilo in nekatera pojasnila, že pred nekaj leti pa so na izpostavljeno problematiko opozorili tudi Mestno upravo Mestne občine Ljubljana, vendar s prejetim odgovorom niso bili zadovoljni, ker da ne izraža razumevanja oziroma morebitne rešitve za izpostavljeno problematiko. Želijo, da bi imeli v prihodnje možnost izraziti svoje mnenje oziroma podati soglasje pri načrtovanju prireditvev na Pogačarjevem trgu in tudi, da bi obstajal dokument, ki bi določal, katere prireditve so primerne in se lahko tam izvajajo. Poleg načelnih

pojasnil o ureditvi na področju dovoljevanja prireditev in začasne čezmerne obremenitve okolja s hrupom smo zlasti še izpostavili, da se tako postopek izdaje dovoljenja za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom kot postopek izdaje dovoljenja za prireditev vodita v skladu z določbami ZUP. Organ mora v skladu z določili 44. člena ZUP ves čas med postopkom skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Stranski udeleženec se namreč lahko vključi v postopek takoj po njegovi uvedbi, možnost vstopa v postopek pa ima še vse do izdaje odločbe na drugi stopnji (229. člen ZUP). Organ mora torej že sam po uradni dolžnosti v postopek vključiti osebe, za katere je jasno, da bi lahko bil prizadet njihov pravni interes, hkrati pa mora vstop v postopek omogočiti tudi osebam, ki to zahtevajo in svoj pravni interes verjetno izkažejo, kršitev omenjenega pravila pa po 237. členu ZUP predstavlja absolutno bistveno kršitev pravil upravnega postopka, kar v primeru pritožbe organ druge stopnje preveri tudi po uradni dolžnosti (drugi odstavek 247. člena ZUP). Pozneje lahko svoj status, če te možnosti prej ni imel, uveljavlja stranski udeleženec tudi prek obnove postopka (9. točka 260. člena ZUP).

Ob tem naj tudi spomnimo, da je Varuh že v letu 2018 Ministrstvu za okolje in prostor predlagal, da vsem občinam v Republiki Sloveniji posreduje pojasnila oziroma smernice glede uporabe določb Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup, kot tudi glede upoštevanja pravil splošnega upravnega postopka v teh postopkih. MOP je navedeno priporočilo Varuha realiziralo z dopisom št. 354-207/2107/8 z dne 27. 8. 2018, ki ga je posredovalo vsem občinam v Republiki Sloveniji. Sicer pa se je Varuh tudi s problematiko, ki se nanaša na ravnanje Mestne občina Ljubljana v postopkih izdaje dovoljenja za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom, aktivno že ukvarjal in v okviru obravnavanih pobud tudi prepoznal več kršitev. Med drugim smo ugotovili, da lokalna oblast ni (po uradni dolžnosti) poskrbela, da bodo v posameznem postopku skladno s 44. členom ZUP udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivalo vsakokratno izdano dovoljenje.¹⁶ **0.5-153/2021**

Na koncu naj še omenimo, da če smo v lanskem letnem poročilu pisali¹⁷ o tem, da je v letu 2020 svoja vrata odprla džamija v Ljubljani, pa gre tokrat zabeležiti, da je bila v letu 2021 odprta ljubljanska sinagoga (pod okriljem Združenja judovskih skupnosti Gradca in Ljubljane). Gre za prvo ustanovo judovske skupnosti pri nas, priznana s strani Konference evropskih rabinov.

¹⁶ Več o tem na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-v-ravnanju-mo-ljubljana-v-postopkih-izdaje-dovoljenja-za-zacasno-cezmerno-obremenitev-okolja-s/>.

¹⁷ Gl. str. 116.

2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Na področju svobode vesti in verskih skupnosti ni ostalo aktualno nobeno priporočilo Varuha iz preteklih let.

2.1.3 Nova priporočila

Varuh na področju svobode vesti in verskih skupnosti tokrat podaja naslednje novo priporočilo:



11. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da (upoštevajoč pri tem po potrebi tudi možnosti iz prvega, tretjega ali četrtega odstavka 59. člena, prvega odstavka 60. člena, drugega odstavka 62. člena ali 63. člena ZDU-1) poskrbi za pripravo predpisa, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošnje naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi.

2.2

NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
6. Nacionalne in etnične skupnosti	45	29	0	25	6	24,00%	0	19	25	51	29	56,86%	48
6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu	5	5	0	4	1	25,00%		0	3	6	5	83,33%	5
6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njihovih pripadnikov	5	5	0	4	2	50,00%		0	2	4	5	100,00%	5
6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov	31	17	0	15	3	20,00%		18	16	4	17	47,22%	35
6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti	1	0	0	0	0	0,00%		0	3		0	0,00%	0
6.0 Nacionalne in etnične skupnosti - drugo	3	2	0	2	0	0,00%		1	1		2	66,67%	3

2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Splošne ugotovitve na predmetnem področju ostajajo smiselno enake kot lani.¹ Tudi tokrat se je največ zadev tako ali drugače nanašalo na romsko skupnost oziroma njene pripadnike, in prav tako se sporadično še vedno srečujemo

¹ Gl. str. 122–123 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

s trditvami o takšni ali drugačni neenakosti, ki se jo pripisuje svoji etnični pripadnosti – klicala nas je npr. gospa, ki je menila, da ji (le) zato, ker je Rominja, na CSD »ne pomagajo«, kot bi ji po njenem morali, ko se je tja obrnila potem, ko je v Dobruški vasi v posledici spora izgubila streho nad glavo (**0.83-4/2021-205**); druga pripadnica romske skupnosti pa nam je v svojem pismu npr. opisovala izkušnjo »v enem od prekmurskih lokalov« (v Černelavcih), kjer naj njej in njenim prijateljem ne bi želeli postreči pijače zato, ker se je v tistem tednu že dvakrat (neka druga) skupina Romov tam sprla in stepla. Ob tem naj bi natakarica pobudnici sicer opravičujoče pojasnila, da če bo zdaj postregla njim, »bo morala zopet vsem ostalim Romom«. Pobudnica je trdila, da so se ob takšni zavrnitvi »počutili manj vredne in ponižane«, da je v tem primeru »nedvomno šlo za diskriminacijo«, in celo, da »je takšnih diskriminatornih dejanj v zadnjem času spet veliko«. Ker ima Varuh pooblastila, določena z ZVarCP, le do javnih oblastev, omenjeni lokal pa to seveda ni, se nanj nismo mogli obrniti za stališče do očitane in smo pobudnico v tej smeri napotili na Zagovornika načela enakosti. Upošteevajoč sicer le navedbe pobudnice pa je bilo videti, da je šlo za tipičen primer prepovedane oblike neposredne diskriminacije na podlagi etničnega porekla pri dostopu do dobrin in storitev. Kot kaže, je bila pobudnici **storitev zavrjnena le na podlagi etnične pripadnosti**, v očeh gostincev pa je bila skupaj s prisotnimi prijatelji le zaradi svojega porekla kolektivno odgovorna za dejanja, za katera sami sicer niso nosili nobene dejanske individualne odgovornosti. Takšna ravnanja, še posebej, če se res ponavljajo in so uperjena proti več osebam hkrati, seveda ne morejo biti sprejemljiva. V takih situacijah gre po naši oceni za hujše oblike diskriminacije (gl. 12. člen ZVarD). **6.3-9/2021**.

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

Že vse od vzpostavitve posebnega podpodročja o Slovencih v zamejstvu in po svetu (na Varuhovo lastno pobudo leta 2018) je naše delo na njem v veliki večini samoiniciativno. Drugače je bilo v letu 2021 le v zadevi, v kateri smo najprej obravnavali navedbe pripadnika slovenske narodne manjšine v Italiji, ki naj bi ga avgusta leta 2020 patrolja italijanske državne policije ustavila pred vasjo Opčine, ga zadrževala, mu grozila in od njega zahtevala, da govori v italijanskem jeziku, potem ko je to zavrnil in zahteval tolmača, pa naj bi bil še popršen s solzivcem v obraz. Po pobudnikovih navedbah gre za primer »kako se enote italijanske državne policije asimilacijsko obnašajo do Slovencev v Trstu«, pobudnik pa nam je sicer tudi na splošno predstavili težave, s katerimi naj bi se soočala slovenska narodna manjšina v Italiji (ta naj bi slovenski manjšini sistematično kršila dolžnosti iz ustave, zakonov in mednarodnih sporazumov, zlasti naj bi prihajalo do težav, ko se želi v raznih postopkih dejansko uveljavljati pravico do slovenskega jezika). Pobudnik je izrazil tudi nezadovoljstvo s krovnimi organizacijami, torej Svetom slovenskih organizacij (SSO) in Slovensko kulturno-gospodarsko zvezo (SKGZ), saj da ne opravljata svojega dela, nista (pro)aktivni, ne posredujeta, ko je to potrebno, ne uveljavljata pravic slovenske manjšine in podobno. Pobudnik prav tako ni bil zadovoljen s slovenskim generalnim konzulom v Trstu.

Varuh seveda nima pristojnosti oziroma pooblastil posredovati pri organih drugih držav, v tem primeru organih Republike Italije, zato pobudnikovih očitkov na račun tamkajšnjih oblasti nismo mogli preverjati neposredno pri njih. Smo se pa navezujoč na zgoraj opisani primer obrnili na več drugih naslovov.

Glede splošnih pobudnikovih navedb, da italijanska policija v Trstu zavrača uporabo slovenskega jezika, sklicujoč se pri tem na 8. člen Zaščitnega zakona za Slovence v Italiji, češ da izvzema policiste iz dolžnosti rabe slovenskega jezika pri opravljanju institucionalnih nalog, je Varuh uspel pridobiti stališče MZZ (in tudi SKGZ). Ministrstvo je navedlo,² da je pravica do uporabe slovenskega jezika v javni upravi urejena v 8. členu Zaščitnega zakona za Slovence v Italiji št. 38/2001,³ ki določa, da je na območju poselitve slovenske narodne skupnosti v Italiji »*ob uradnem značaju italijanskega jezika, slovenski manjšini priznana pravica do rabe slovenščine v odnosih s krajevnimi upravnimi in sodnimi oblastmi Pravico do odgovora v slovenskem jeziku imajo tudi: a) v ustnih sporočilih, praviloma neposredno ali s tolmačem; b) pri dopisovanju pa vsaj s prevodom, ki je priložen italijanskemu besedilu*«; isti člen tudi določa, da zgoraj navedeno »*ne velja za oborožene in varnostne sile pri opravljanju institucionalnih dolžnosti*«, izjema pa so upravni postopki, ki jih sprožijo slovensko govoreči državljani ter ob potrjeni veljavnosti 109. člena kazenskega postopka. Akti in katerikoli ukrepi, namenjeni javni uporabi in natisnjeni na pripravljenih obrazcih, se na območju poselitve slovenske narodne skupnosti v Italiji izdajajo na zahtevo zainteresiranih državljanov bodisi v italijanščini in slovenščini ali tudi samo v italijanščini. Po pojasnilih MZZ je v 2. odstavku 109. člena Kodeksa kazenskega postopka **eksplicitno priznana pravica italijanskih državljanov – pripadnikov priznane jezikovne manjšine, da zahtevajo uporabo materne- ga jezika v kazenskem postopku pred sodnimi organi prve in druge stopnje na področju, kjer živi ta manjšina. Italijansko ustavno sodišče pa je v sodbi št. 62 z dne 24. 2. 1992⁴ pripadnikom slovenske narodne skupnosti v Italiji izrecno priznalo to pravico tudi v prekrškovnem postopku.** To po pojasnilih MZZ pomeni možnost uporabe ustreznih pravnih sredstev v Italiji, vključno z možnostjo pravnega varstva pravic, ki izhajajo iz zgoraj navedenih pravnih podlag. V primeru, da se prekrškovni postopek nadaljuje na sodišču na dvojezičnem območju, lahko stranka zahteva uporabo slovenskega jezika.

Podobno kot ministrstvo je sporočila tudi SKGZ,⁵ ki je tudi izpostavila, da **zaščitni zakonski okvir pravic slovenske narodne skupnosti nudi sicer zadovoljiv normativni varstveni standard,⁶ a je razkorak med normo in prakso**

2 Dopis številka 510-127/2020/51 z dne 22. 12. 2021.

3 <https://www.slovenskaskupnost.org/downloads/2%20-%20Zakon%2038-2001.pdf>.

4 <https://www.giurcost.org/decisioni/1992/0062s-92.html>.

5 Tj. da omenjeni člen v prvi alineji zavezuje javno upravo do storitev v slovenskem jeziku, in sicer navaja krajevne javne uprave, sodno oblast in javne koncesionarje; druga alineja narekuje, da se ta določila ne aplicirajo za oborožene in varnostne sile pri opravljanju institucionalnih dolžnosti, z izjemo upravnih postopkov, ki jih sprožijo slovensko govoreči državljani. Ob tem se po pojasnilih SKGZ potrjuje veljavnost 109. člena kazenskega postopkovnika, ki jamči pravico obtožencev, ki pripadajo priznani jezikovni manjšini, do rabe maternega jezika pri postopkih in do prevodov sodnih aktov – in, kot navaja SKGZ, iz zgoraj navedenega sledi, da je sodne prijave možno vlagati v slovenskem jeziku.

6 Pravice pripadnikov jezikovnih manjšin so opredeljene v 6. členu italijanske ustave

dokaj občuten. SKGZ je sicer v sodelovanju s Slovenskim raziskovalnim inštitutom med drugim pripravila tudi strateški Akcijski načrt za triletje 2019–2022. V Vsebinskem načrtu za leto 2020 je kot druga prednostna naloga omenjeno utrjevanje pravnega položaja slovenskega jezika ter uresničevanje zakonskih določil in spodbujanje udejanjanja jezikovnih pravic, poleg drugih spodbud npr. za postavitve dvojezičnih napisov ob cestah, še ustvarjanje priložnosti za rabo slovenščine v javnem in zasebnem življenju in pa spodbuda za druge javne ustanove, npr. v zdravstvenem sektorju, davčni upravi itd. Eno izmed evidentiranih strokovnih področij Akcijskega načrta je namenjeno slovenskemu jeziku, posebni program delovanja v okviru Akcijskega načrta SKZG 2020 pri tem področju navaja omejenost poslovanja v slovenščini v javnih ustanovah posebej v Trstu in Gorici.

Stopnjo uveljavljanja zakonske zaščite spremlja Slovenski raziskovalni inštitut SLORI, stanje zaščite na deželni ravni pa tudi namenske deželne konference, ki so predvidene po zgoraj navedenem deželnem zakonu. Na področju spremljanja izvajanja zaščitnih norm je po pojasnilu SKGZ dejaven Institucionalni paritetni odbor za vprašanja slovenske manjšine, vladni organ, ki ga predvideva 3. člen Zaščitnega zakona in ima pretežno predlagateljsko in posvetovalno vlogo. Na osnovi pobude Institucionalnega paritetnega odbora je leta 2018 nastal na Deželi FJK Centralni urad za slovenski jezik, in sicer služba, ki koordinira Mrežo za slovenski jezik, tj. mrežo storitev v slovenskem jeziku, ki so jih dolžne nuditi občinske uprave državljanom slovenske narodnosti. V mrežo koordiniranih jezikovnih storitev, kot pojasnjuje SKGZ, zaenkrat še niso vstopile državne krajevne izpostave. Ta urad usklajuje jezikovne storitve, skrbi za slogovno in terminološko standardizacijo, lektoriranje in popraviljanje besedil, za prevajanje z uporabo računalniških orodij in tolmačenje v medinstitucionalnih odnosih, za usposabljanje kadrov na jezikovnem področju. Te storitve so namenjene občinskim javnim upravam, ki so pristopile k mreži.

SKGZ sicer nima možnosti, da bi med ukrepanjem, kot so navedli, *sil javnega reda* nudila pomoč v obliki tolmačenja ali odvetniških storitev. Krovni organizaciji SKGZ in SSO pa sicer nudita posameznikom in društvom v okviru skupne službe Zajezik pravno in strokovno svetovanje predvsem na področju uveljavljanja 7., 8. in 10. člena t. i. Zaščitnega zakona. V tem okviru naj bi bili skupaj tudi že sodno postopali v primeru, ko je prišlo do pojava nestrpnosti nad pripadniki slovenske narodne skupnosti (na osnovi 23. člena). Omeniti gre še, da **po zagotovilih MZZ ne oni ne Generalni konzulat Republike Slovenije v Trstu ne razpolagata z informacijami o omenjenem dogodku z italijansko policijo ali morebitnih podobnih primerih v zvezi s pripadniki slovenske narodne manjšine v Italiji.** Je pa sicer MZZ še dodalo, da pobudnik (torej tudi bralec, če bi se kdaj znašel v podobni situaciji) lahko z dokazi oziroma dokumentacijo, ki je nastala v policijskem postopku, seznaniti tudi Generalni konzulat Republike Slovenije v Trstu.

in zakonu št. 482/1999; pomembna sta še državni zakon 36/2001 (t. i. Zaščitni zakon) – Zakonska določila za zaščito slovenske jezikovne manjšine v deželi Furlaniji Julijski krajini in deželni zakon št. 26/2007 – Deželne norme za zaščito slovenske jezikovne manjšine; ter več odlokov, ki opredeljujejo ozemeljski obseg izvajanja zakona na področju javne rabe slovenskega jezika in vidne dvojezičnosti.

Nekoliko pozneje pa se je isti pobudnik, skupaj s še dvema drugima pripadnikoma slovenske narodne manjšine v Italiji, v imenu družbeno političnega društva Edinost na Varuha obrnil tudi s pozivom, da »*prepriča Predsednika Republike Slovenije, Vlado Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije, da storijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da Odbor za odpravo rasne diskriminacije prejme sporočilo, ki ga predvideva 11. člen Konvencije*⁷, čim prej«. Ta poziv so utemeljevali z navedbami o dolgotrajnem »*maltretiranju slovenske narodne skupnosti s strani italijanske države*«, pri čemer bi po njihovem »*Republika Slovenija morala razpolagati z bogato in razčlenjeno dokumentacijo o maltretiranju slovenske narodne skupnosti s strani italijanske države*«, obenem pa so tudi očitali, da »*organizacije, ki se proglašajo za zastopnice slovenske narodne skupnosti na ozemlju, ki ga upravlja vlada Italijanske Republike brezbrizno molčijo*«. Varuh se je za stališče do pričakovanj, da naj Republika Slovenija sproži postopek, predviden z 11. členom⁸ Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, najprej odločil obrniti na Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu – vendar ta svojega stališča o tem vprašanju ni zavzel, pač pa je ocenil, da je naš dopis odstopil v reševanje MZZ.

Glede pričakovanj, da naj Republika Slovenija vezano na svojo narodno manjšino zoper Republiko Italijo sproži postopek, predviden z 11. členom Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, se je MZZ odzvalo⁹ s pojasnilom, da 14. člen konvencije omogoča posameznikom, da se neposredno obrnejo na Odbor za odpravo rasne diskriminacije, kadar država pogodbenica to dopušča.¹⁰ Kot je ob tem izpostavilo MZZ, je treba tudi upoštevati, da je omenjeni odbor strokovno in ne medvladno telo. Ministrstvo pa je tudi še dodalo, da skupaj z Veleposlaništvom Republike Slovenije v Rimu in Generalnim konzulatom Republike Slovenije v Trstu pozorno spremlja položaj slovenske narodne skupnosti v Italijanski republiki in je pripravljeno še naprej nuditi vso potrebno podporo pri izvajanju njenih pravic skladno z notranjo zakonodajo Italijanske republike in njenimi mednarodnimi obveznostnimi.

Pobudnik nas ni seznanil, ali je že izkoristil možnost iz 14. člena Konvencije in se neposredno obrnil na Odbor. V vsakem primeru pa lahko na tem mestu izpostavimo še, da vezano na rasno diskriminacijo lahko pride v poštev tudi nacionalni urad za boj proti rasni diskriminaciji – UNAR,¹¹ ki ga je Italijanska

7 Sprejeta na Generalni skupščini Združenih narodov 21. decembra 1965, objavljena v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe št. 6/67, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe št. 9/92.

8 Po njem sme država pogodbenica, ki smatra, da katera druga država pogodbenica ne uresničuje določil te Konvencije, to sporočiti Odboru za odpravo rasne diskriminacije. Slednji mora nato sporočilo poslati prizadeti državi pogodbenici, ta pa mu mora v roku treh mesecev predložiti pismeno pojasnilo ali trditve o razjasnitvi zadeve z opisom ukrepov, ki jih je ta država morda že izdala.

9 Dopis številka 510-127/2020/52 z dne 22. 12. 2021.

10 Italijanska republika je pristojnost odbora glede 14. člena konvencije sprejela 5. 5. 1978 (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=85&Lang=EN).

11 Več na: <https://unar.it/portale/home>.

republika ustanovila skladno z Evropsko direktivo 2000/43/CE. Prek svojega kontaktnega centra žrtvam diskriminacije zagotavlja tudi konkretno pomoč, kot sta med drugim možnost prijave diskriminacije in brezplačna pravna pomoč za žrtve diskriminacije. **6.1-4/2020. Dodatno želimo še pripomniti, da ima Republika Slovenija tudi možnost, da obravnavanje pravic slovenske manjšine v Italiji ustrezno izpostavi ob naslednjem ciklu obravnavanja Italije v okviru univerzalnega periodičnega pregleda v Svetu za človekove pravice Združenih narodov, ki pa je medvladni forum.**

Repatriacija postavlja državo pred številne izzive

Varuh je v letu 2021 nadaljeval¹² s spremljanjem okoliščin repatriacije. Na podlagi prejetih pojasnil Urada Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu (Urad) smo lahko ugotovili, da se je proces repatriacije oseb slovenskega rodu iz Bolivarske republike Venezuele v Republiko Slovenijo jeseni 2020, takoj, ko so epidemiološke razmere to dovoljevale, nadaljeval in v obdobju od sredine novembra 2020 do 5. marca 2021 se je v Slovenijo v okviru repatriacije preselilo novih 34 oseb. Po pojasnilih Urada je v celotnem obdobju od pričetka izvajanja repatriacije v RS prispelo 57 oseb. Pozitivno odločbo za repatriacijo je Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu do spomladi izdal za 66 oseb, še 9 oseb pa se je v tistem času pripravljalo na potovanje iz Venezuele v Slovenijo.

Pred ponovnim začetkom izvajanja repatriacije jeseni 2020 se je Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu za čim lažjo celovito integracijo repatriiranih oseb odločil objaviti evidenčno javno naročilo male vrednosti. Kot najprimernejši ponudnik je bila izbrana Slovenska karitas, ki zdaj izvaja oskrbo repatriiranih oseb. Po oceni Urada je celoten proces potekal bistveno bolj tekoče in večjih težav pri oskrbi repatriiranih oseb ni bilo. Vse repatriirane osebe so v tem času imele urejeno vprašanje bivanja, finančne pomoči s strani Republike Slovenije, kritje osnovnih zdravstvenih potreb in so obiskovale intenzivni 220-urni tečaj slovenskega jezika oziroma so tečaj jezika že zaključile. Po poročanju Urada je Slovenska karitas, v sodelovanju z Zavodom za zaposlovanje RS, MDDSZ in Uradom, repatriiranim osebam intenzivno pomagala pri iskanju služb. Pri nekaterih posameznikih je iskanje obrodilo sadove in so se že zaposlili.

Varuh je že poročal¹³ o tem, da se vse od sprejema ZORSSZNM leta 2006 nobena od dosedanjih vlad ni odločila ustanoviti doma za priseljevanje (takšna ustanovitev po zakonu sicer ni obvezna). Četudi je vlada izpostavljala na splošno dobro medresorsko usklajenost glede repatriacije, pa je **videti, da nastanjanje repatriiranih oseb ni brez težav – in da te težave izhajajo predvsem iz nedorečenosti ZORSSZNM glede resorske pristojnosti.** Urad je Varuhu sicer

12 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2020, str. 125–127.

13 Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2020, str. 125–127.

sporočil,¹⁴ da je za bivališča in nastanitve vseh 34 repatriiranih oseb, ki so v Slovenijo prispale od novembra 2020 dalje, poskrbela Slovenska karitas in so bili nastanjeni v zasebnih nastanitvah. Upoštevajoč dejstvo, da bi bila ureditev doma za priseljevanje v tako kratkem obdobju zelo težko uresničljiva, še posebej pa, ker bi to lahko pomenilo getoizacijo repatriiranih oseb, je Urad kot boljšo možnost videl razpršeno nastanitev repatriiranih oseb na različnih lokacijah in s tem olajšanje njihove integracije v slovensko družbo – in po njegovi oceni se je ta odločitev v praksi tudi izkazala za pravilno. Vendar pa je obenem **Urad kot koordinator Medresorske delovne skupine za izvedbo repatriacije večkrat poskušal ostale vključene resorje prepričati, da se aktivno vključijo v zagotavljanje nastanitvenih kapacitet za repatriirane osebe in pri tem ni bil uspešen.** Državni organi niso zagotovili nobene nastanitve za potrebe repatriacije (z izjemo enega ponujenega stanovanja v Brežicah s strani Ministrstva za obrambo, ki pa je bilo v celoti neopremljeno) in se je tako vprašanje namestitvev v celoti urejevalo v okviru zasebne pobude. Tako so vse repatriirane osebe sicer dobile ustrezen nastanitev, vendar pa takšna rešitev tudi po mnenju Urada ni sistemska. Skratka, **ni videti, da bi vsi deležniki Medresorske delovne skupine za izvedbo repatriacije dejansko delili vladino mnenje, da je to problematika več resorjev.**

Še eno področje, na katerem so se pokazale težave glede resorne pristojnosti, pa je bilo učenje slovenskega jezika. Skladno z drugim odstavkom 77. člena ZORSSZNM imajo namreč osebe s statusom repatriirane osebe poleg pravic iz 66. člena istega zakona tudi pravico do pouka slovenskega jezika za ožje družinske člane. Varuh se je že ob začetku obravnave širših vprašanj repatriacije (v letu 2020) s strani Urada seznanil, da je prišlo do »začetnih zagat« tudi pri reševanju vprašanja glede učenja slovenščine.¹⁵ Po prihodu prvih repatriiranih oseb v Slovenijo je po pojasnilih Urada¹⁶ »minilo dva meseca, preden je prišlo med resorji do ustreznega dogovora (predvsem se je pojavljalo vprašanje pristojnosti med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport ter Ministrstvom za notranje zadeve) kdo in v kakšni obliki se bodo tečajji slovenščine za repatriirane osebe izvajali«. Urad je pojasnil še, da ni bilo mogoče zagotoviti tečajev v enakem obsegu glede števila ur in načina izvedbe spremljevalnega programa za vse repatriirane osebe. Ko se je Varuh v preteklem letu ponovno obrnil na Urad z vprašanji o tem, ali je prišlo do morebitnih bistvenih sprememb glede resornih pristojnosti in zagotavljanja učenja slovenskega jezika za repatriirane osebe, smo prejeli pojasnilo,¹⁷ da so repatriirane osebe, ki so v Slovenijo prispale v drugi skupini (od 1. marca 2021 dalje), vključene v 220-urni jezikovni tečaj, ki ga izvaja Center za slovenščino kot drugi/tuj jezik s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Tečaj naj bi potekal nemoteno, ocenili pa so ga kot zelo kvalitetnega, je pa Urad pri tem izpostavil odprto vprašanje, kdo bo ta tečaj financiral, MIZŠ ali MNZ. Oba resorja sta bila namreč v Akcijskem načrtu za pripravo in izvedbo repatriacije predvidena kot organizatorja / financerja učenja slovenščine za repatriirane osebe, a v primeru tega konkretnega jezi-

14 Odgovor številka 5305-3/2020/114 z dne 9. 4. 2021.

15 Odgovor številka 070-1/2020/1 z dne 8. 4. 2020.

16 Odgovor številka 070-1/2020/6 z dne 26. 5. 2020.

17 Odgovor številka 5305-3/2020/114 z dne 9. 4. 2021.

kovnega tečaja nobeden izmed obeh resorjev ni našel zadostne pravne podlage za (celotno) financiranje tečaja.

Pozneje je bila po uveljavitvi novele ZTuj-2 (z dnem 26. 5. 2021) pristojnost za usklajevanje in koordinacijo nalog vključevanja tujcev, s tem pa tudi izvajanje integracijskih programov za tujce z MNZ prenesena na Urad za oskrbo in integracijo migrantov. Ta je tako zdaj pristojen za izvajanje programov učenja slovenskega jezika za tujce, ki so državljani tretjih držav, pa tudi za zagotavljanje programov učenja slovenskega jezika za tujce, ki so ožji družinski člani repatriiranih oseb. Prav tako je Vlada 5. 5. 2021 sprejela dopolnitev Uredbe o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije, ki je začela veljati 15. 5. 2021 in se je z njo v 5. členu dodalo nov tretji odstavek, ki se glasi: *»Pristojno ministrstvo refundira stroške programa učenja slovenskega jezika, ki ga za državljane tretjih držav s statusom repatriirane osebe in državljane tretjih držav, ki so ožji družinski člani osebe, ki ima status repatriirane osebe v skladu z zakonom, ki ureja odnose Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, vsaj v 180-urnem obsegu zagotavlja drug organ. Stroški se refundirajo v višini cene 180-urnega programa, določene v pogodbi iz prvega odstavka 6. člena te Uredbe, ki se izvaja ali se je v primeru, da se v času refundacije ne izvaja, nazadnje izvajal v kraju, najbližjemu kraju bivanja tujca. Stroške refundacije drug organ pri pristojnem ministrstvu uveljavi v 30 dneh po izvedbi programa.«* Kot je pojasnilo tudi MNZ, *»besedilo Uredbe še ni usklajeno z novelo ZTuj-2, zato se v besedilu še vedno uporablja izraz »ministrstvo«, čeprav gre dejansko za pristojnost urada«* (107. člen ZTuj-2). **6.1-2/2020**

2.2.1.2 Posebej o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njihovih pripadnikih

Tudi v letu 2021 na področju o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njihovih pripadnikih nismo prejeli veliko pobud – le štiri. V prvi teh zadev (**6.2-1/2021**) je šlo (posebej zanimivo glede na zadevo, v kateri pa se nam je pritožil pripadnik slovenske narodne manjšine zoper ravnanje italijanske policije – gl. zgoraj) za pritožbo pripadnika italijanske narodne skupnosti zoper slovensko policijo; v drugi (**6.2-2/2021**) je šlo za to, da je občina s svojimi sanacijskimi deli (vključno s prekritjem napisa v madžarskem jeziku) brez kulturnovarstvenega soglasja posegla v Kapelico z Janezom Nepomukom v Dobrovniku, ki je razglašena za kulturni spomenik, pobudnik pa je v tem videl *»načrtno brisanje madžarskega jezika iz vseh kulturnih spomenikov, spomenikov, javnih napisov, ...«* (v zadevi smo med drugim ugotovili dolgotrajnost pritožbenega postopka na Ministrstvu za kulturo, saj je o pritožbi, ki je bila tja s strani Inšpektorata RS za kulturo in medije odstopljena v obravnavo že 14. 10. 2015, odločilo šele (po našem posredovanju) 28. 9. 2021); v tretji (**6.2-3/2021**) smo bili opozorjeni na problematiko v zvezi z dodatkom za dvojezičnost za koncesionarje, ki zdravstveno dejavnost izvajajo na območjih občin, v katerih živi madžarska narodna skupnost (jo še obravnavamo); v četrti (**6.2-4/2021**) pa se je na nas po pooblastilu v državni zbor izvoljenega poslanca madžarske na-

rodne skupnosti obrnil odvetnik, da bi pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije sprožili postopek za oceno ustavnosti prvega odstavka 27. člena ZIntPK, po katerem poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Komisija za preprečevanje korupcije je na podlagi te določbe tudi že sproducirala opozorilo o nezdržljivosti funkcij poslanca državnega zbora s funkcijo člana Madžarske samoupravne narodne skupnosti Občine Lendava. Četudi smo lahko prepoznali, da se v zadevi odpirajo zanimiva vprašanja o skladnosti predmetne zakonodaje zlasti s 64. členom (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji) in 43. členom (volilna pravica) URS, je pobudo vendarle šlo zavrniti, zlasti upošteva subsidiarno vlogo Varuhovega varstva, dodatno pa tudi položaj prizadetega v zadevi, ki je bil poslanec državnega zbora (nenazadnje lahko po 88. členu URS zakone predlaga tudi vsak od poslancev).

Ostane torej le še, da nekoliko podrobneje predstavimo zgoraj prvoomenjeno zadevo. V prejetem dopisu deklariranega pripadnika italijanske narodne skupnosti je bilo opisano dogajanje izpred približno dveh let, ko naj bi ga ustavil policist Policijske postaje Piran zaradi kršitve cestnoprometnih pravil. Zapletlo naj bi se, ko je pobudnik v prekrškovnem postopku zahteval »obrazec tudi v italijanskem jeziku«. Šlo naj bi za dvojezično območje in pobudnik dokumenta ni hotel podpisati, ker da ni bil v obeh uradnih jezikih. Prisotnima policistoma je pobudnik očital, da sta tedaj zlorabila pooblastila in se izživljala nad njim.

Izjava o okoliščinah prekrška je procesno dejanje posameznika v prekrškovnem postopku, ki je izraz enakega varstva pravic iz 22. člena URS. Slednje med drugim pomeni tudi pravico posameznika, da v vsakem postopku predstavi svoje stališče in zanj ponudi dokaze, organ pa se mora do navedenega opredeliti. **V zvezi z očitki glede uporabe italijanskega jezika v prekrškovnem postopku na dvojezičnem območju pa gre zlasti izpostaviti, da je skladno z 62. členom ZP-1 mogoče izpodbijati odločbo prekrškovnega organa z zahtevo za sodno varstvo med drugim tudi zaradi kršitev določb o uporabi jezika v postopku.** Po prvem odstavku 58. člena ZP-1 se glede jezika v postopku o prekršku podredno uporablja ZUP, ta pa v drugem odstavku 62. člena določa, da na območjih občin, kjer je pri organu poleg slovenskega jezika uradni jezik tudi italijanski oziroma madžarski jezik (jezik narodne skupnosti), postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti, če stranka v tem jeziku vloži zahtevo, na podlagi katere se postopek začne, oziroma če stranka to zahteva kadarkoli med postopkom. Da postopek teče dvojezično, je torej bistveno, da je pri organu, ki vodi postopek, poleg slovenščine uraden jezik še jezik narodne skupnosti in da stranka postopka to zahteva (ni pa potrebno, da tudi izkaže, da je pripadnica narodne skupnosti). Nadalje pa tudi ZNPPol v 19. členu določa, da morajo za jezikovno sporazumevanje pri opravljanju policijskih nalog policisti upoštevati predpise o slovenščini kot uradnem jeziku ter o rabi italijanščine in madžarščine kot uradnih jezikov na območju občin, v katerih živi avtohtona italijanska oziroma madžarska narodna skupnost. Upošteva je 80. člen

ZODPol je poslovanje policije na območjih občin, v katerih živita italijanska in madžarska narodna skupnost, dvojezično. Delovna mesta, za katere je potrebno znanje jezika narodnih skupnosti, in nivo znanja jezika narodnih skupnosti ob predhodnem soglasju narodnih skupnosti določi minister. Za taka delovna mesta pa mora policija zagotavljati usposabljanje za pridobitev znanja jezika narodnih skupnosti.¹⁸

2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih

Glede položaja in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov tudi za leto 2021 ne moremo poročati o kakšnih odločujočih spremembah.¹⁹ Le kako bi lahko, ko pa se npr. še vedno kaže, da še celo tiste zakonske dolžnosti, ki so popolnoma jasne, dejansko izpolnjuje le malo občin (npr. sprejem podrobnih področnih programov in ukrepov za uresničevanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti – gl. v nadaljevanju). Kot že tolikokrat doslej²⁰ gre torej na načelni ravni zlasti ponoviti stališče, da **pravna in komunalna neurejenost romskih naselij ogrožata uresničevanje človekovih in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov na eni strani in tudi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin preostalega prebivalstva, ki tamkaj živi, na drugi strani – in se tako oboji lahko upravičeno čutijo prizadete v svojem dostojanstvu, glede osebnostnih pravic, lastninske pravice, enakosti pred zakonom in navsezadnje tudi glede zaupanja v pravno državo kot tako.**

Seveda pa ni nujno vsak konkretni občutek nezadovoljstva vselej dejansko osnovan na stvarnih razlogih. Zgoraj pod splošnimi ugotovitvami in oceno stanja smo primeroma že ilustrirali, kako se je razloge iskalo v svoji etnični pripadnosti. Tu pa naj pristavimo še, da **nekateri vidijo krivično obravnavo tudi v primerjavi z drugimi pripadniki sicer iste etnične skupine.** Eden izmed pobudnikov je tako potem, ko ga je Mestna občina Novo mesto zavrnila, da naj si družina njegove tete bivalno stisko rešuje tudi s prejetimi socialnimi transferji, izpostavljal, kako da je v sosednjem romskem naselju neka manj ogrožena družina nedavno od občine prejela dva bivalna kontejnerja. Ob tem je tudi trdil, da družina njegove tete ni zmožna sama urediti razmer, saj da »denar porabijo za hrano in vodarino«, njeni člani pa naj ne bi bili sposobni opravljati dela in zato je Varuha prosil, naj pomaga za to družino pridobiti dva bivalna kontejnerja, za katera da je pripravljena plačevati mesečno najemnino. Vendar pa se nato na podlagi prejetih pojasnil MONM pobudnikove **navedbe o tem, da naj bi neenako obravnavala romske družine pri dodelitvi bivalnih kontejnerjev, niso potrdile** – zadnje bivalne kontejnerje naj bi bili dodelili v letu 2018, s pomočjo strokovne skupine in na podlagi kriterijev, vezanih na socialne

18 V tej smeri gl. nadalje npr. str. 119–121 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

19 Kar ne pomeni, da ni bilo sploh nikakršnih – iz nekaterih medijskih objav je bilo npr. razbrati, da je bila (v sklopu komunalnega opremljanja) v romsko naselje Žabjak naposled napeljana elektrika (gl. npr. članek 'Prihaja elektrika - Zgodovinski dogodek za Žabjak', objavljen 15. 7. 2021 na spletnem naslovu https://www.dolenjskilist.si/2021/07/15/250864/novice/dolenjska/Prihaja_elektrika_Zg).

20 Gl. npr. str. 75–76 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

razmere družin, njihovo zdravstveno stanje in trenutne bivalne razmere; v letih 2019 in 2020 MONM ni kupovala kontejnerjev in da tudi za leto 2021 za to nima predvidenih sredstev. Glede konkretne družine pa so tudi v odgovoru Varuhu navedli, da prejema socialne transferje, zato ocenjujejo, da bi lahko tudi po vzoru drugih družin sami poskrbeli za izboljšanje svojih stanovanjskih razmer ter da jim ni znano, da člani ne bi bili spodobni za delo, »saj je večina članov te družine mlajše generacije«. Varuh tudi sicer ni mogel slediti navedbam pobudnika, da naj si prizadeta družina ne bi bila sposobna sama izboljšati bivalnih razmer, saj je po drugi strani sam zagotavljal, da bi družina lahko plačevala mesečni najem kontejnerja (ob tem pa nam pobudnik tudi ni posredoval nobenih konkretnih podatkov o višini socialnih transferjev prizadete družine in o višini njihove porabe »za hrano in vodarino«, ki bi očitno kazali na nasprotno). **6.3-2/2021.**

Tudi v letu 2021 smo prejeli navedbe o t. i. romskem nasilju. Obravnavali smo npr. navedbe ene izmed mam o nasilju romskih otrok nad drugimi, tudi njenimi, otroci na Osnovni šoli Tišina, pri čemer je prav tako problematizirala, da vodstvo šole ne ukrepa. Podobno kot je Varuh doslej že večkrat poudaril,²¹ da zagotavljanja posebnega varstva romski skupnosti oziroma njenim pripadnikom ne gre enačiti z varstvom pred sleherno odgovornostjo za protipravno ravnanje, **tudi glede medvrstniškega nasilja med otroci, Varuh meni, da ga ne gre kakorkoli relativizirati glede na etnično pripadnost vpletenih.** Tudi v šoli imajo vsi otroci pravico do varnosti in spodbudnega okolja. Za uresničevanje pravic tamkaj so odgovorni strokovni delavci šole, še posebej pa ravnatelj, ki je dolžan zagotoviti, da se vsi otroci v šoli počutijo varno in da nihče ni izpostavljen verbalnemu ali celo fizičnemu nasilju svojih sošolcev. Ker v razmerju do fizičnih oseb, torej tudi do učencev, Varuh po ZVarCP nima nobenih pooblastil, pa gre na tem mestu predvsem še pojasniti, da se imajo starši tudi v primerih medvrstniškega nasilja možnost obrniti na Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, ki je dolžan preveriti dejansko stanje in ukrepe šole za zaščito vseh učencev. Inšpektorat skladno s Kriteriji za določitev prioritet dela Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport z dne 31. 12. 2020²² različne pojave oblike nasilja zaradi zaščite žrtve obravnava prednostno. **19.1-50/2021.**

Vlada je po Varuhovem posredovanju sprejela sklep glede sprejema podrobnih področnih programov in ukrepov

Varuh je že v Letnem poročilu za leto 2013 opozoril,²³ da občine ne izpolnjujejo obveznosti, ki jim jo nalaga drugi odstavek 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1. Na tej podlagi bi morale občine z romsko skupnostjo že pred koncem leta 2010 sprejeti podrobne področne programe in ukrepe za usklajeno uresničevanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti. Ti programi so temeljnega pomena za načrtovanje urejanja prostorske

21 Gl. npr. str. 76 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

22 Dostopni na <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-solstvo-in-sport/o-inspektoratu-za-solstvo-in-sport/>.

23 Str. 43.

problematike romskih naselij (dostop do vode, sanitarij, elektrike), vključevanje pripadnikov romske skupnosti v sistem vzgoje in izobraževanja ter spodbujanje njihovega zaposlovanja. Toda iz odgovora Urada Vlade Republike Slovenije (Urad)²⁴ na poizvedbo Varuha iz leta 2013 je bilo razvidno, da je od 23 občin, na katere je bilo naslovljeno zaprosilo za posredovanje informacij, zakonsko obveznost izpolnilo le 5 občin. Težave je bilo zaznati tudi pri uresničevanju priporočil Varuha Uradu,²⁵ da naj spodbudi Vlado Republike Slovenije (Vlada) k določitvi ministrstva, ki bi opravilo nadzor nad zakonitostjo dela konkretne občine, ki ni izpolnila zakonske dolžnosti. Še več, iz Sedmega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji,²⁶ ki se nanaša na leto 2019, je izhajalo, da ima le 30 % vprašanih samoupravnih lokalnih skupnosti sprejet dokument, ki bi ga skladno z določbami ZRomS-1 morali sprejeti že pred več kot desetimi leti. Videti je bilo, da tiste občine, ki so izpolnile svojo zakonsko obveznost, dosegajo boljše rezultate pri vključevanju pripadnikov romske skupnosti v družbo (npr. pravna in komunalna ureditev naselij Vejar (Občina Trebnje), Žabjak (Mestna občina Novo mesto), Pušča (Mestna občina Murska Sobota)). Nasprotno pa vključevanje pripadnikov romske skupnosti v družbo stagnira ali celo nazaduje v občinah, ki svoje obveznosti niso izpolnile (npr. Občina Ribnica, Občina Šentjernej, Občina Škocjan, Občina Brežice). Umanjkanje tovrstnih programov in ukrepov ne pomeni le kršitve (praktično edine za občine) zavezujoče določbe iz ZRomS-1, pač pa predvsem negativno vpliva na procese vključevanja pripadnikov romske skupnosti v slovensko družbo.

Varuh je junija 2021 zato vnovič priporočil Uradu, naj Vlado spodbudi k določitvi ministrstva, ki bo izvedlo nadzor nad zakonitostjo dela občin, ki še niso sprejele podrobnih področnih programov in ukrepov, in jim naložilo izpolnitev te zakonske obveznosti. Urad priporočila Varuha ni upošteval z oceno, da *»občine uresničujejo določbo 6. člena ZRomS-1, saj imajo bodisi sprejete podrobne področne programe bodisi izvajajo ukrepe za večjo vključenost pripadnikov romske skupnosti na področjih urejanja prostora, socialnega varstva, zaposlovanja, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega varstva idr.«* Varuh se s takšnimi argumenti Urada ne more strinjati, saj **ZRomS-1 občinam ne daje nikakršne alternativne možnosti glede sprejema podrobnih področnih programov – občine podrobne področne programe morajo sprejeti**. Zakon jim ne daje nobene izbire, na katero se v svojem odgovoru sklicuje Urad, saj da imajo *»bodisi sprejete podrobne področne programe bodisi izvajajo ukrepe za večjo vključenost pripadnikov romske skupnosti«*. Sprejemanje in izvajanje stihijskih ad hoc ukrepov brez podlage v programu ne prinaša pričakovanih rezultatov, niti ne omogoča sistematičnega nadzora nad izpolnjevanjem ciljev. V drugem stavku tretjega odstavka 6. člena ZRomS-1 je določeno, da organi samoupravnih lokalnih skupnosti najmanj enkrat letno poročajo delovnemu telesu o uresničevanju programa iz tega člena. Ker občine nimajo sprejetih podrobnih področnih programov, se tudi ta določba o letnem poročanju o uresničevanju

24 Dokument Urada številka 00701-4/2013-UN/24 (UN04) z dne 29. 11. 2013.

25 Iz Letnega poročila Varuha za leto 2018 (priporočilo 19 (2018)) ter tudi za leto 2019 (priporočilo 17(2019)).

26 Dokument številka 00701-1/2020-UN/8 z dne 5. 11. 2020.

programa sploh ne more izvajati. Nadalje je **iz najnovjših podatkov, ki jih je Varuhu posredoval Urad, izhajalo, da le 14 % občin izpolnjuje zakonsko obveznost iz ZRomS-1.** Nenazadnje pa celo Vlada v svojem zgoraj omenjenem Sedmem poročilu o romski skupnosti²⁷ kritično ugotavlja: »Še vedno je možno ugotoviti, da večina občin nima sprejetega podrobnega področnega programa na podlagi drugega odstavka 6. člena ZRomS-1 v obliki celovitega in realnega dokumenta, ki bi ga sistematično uresničevala in spremljala napredek na lokalni ravni.«

Varuh ocenjuje, da gre v primeru neizpolnjevanja tu predstavljene zakonske obveznosti občin za kršitev, ki resno ogroža uresničevanje človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti, njihovih posebnih pravic ter tudi pravic prebivalcev, ki živijo v (ne)posredni okolici romskih naselij. Ker Urad ni sledil predlogu glede izvedbe nadzora nad zakonitostjo dela občin, se je Varuh²⁸ že obrnil še na Vlado in ji predlagal, naj določi ministrstvo, ki bo skladno z 10. poglavjem ZLS izvedlo nadzor nad zakonitostjo dela občin na tem področju. **Vlada je sprejela sklep,²⁹ v katerem je občine z romsko skupnostjo pozvala k doslednemu uresničevanju njihovih obveznosti iz drugega odstavka 6. člena ZRomS-1, to je k sprejemu podrobnih področnih programov in ukrepov.** Seveda pa bo Varuh še naprej spremljal, ali bo ta poziv Vlade res zadostoval in tudi dejansko prispeval k napredku na tem področju. **6.3-5/2021**

... in še krajši komentar Osmega poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji

V letu 2021 je izšlo še Osmo poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji³⁰ (Poročilo), v katerem vlada državnemu zboru poroča o uresničevanju obveznosti z 4. in 5. člena ZRomS-1. Žal tudi tokrat³¹ v tem poročilu (ki se nanaša na leto 2020) ni nič takega, kar bi kazalo na kakšen bistven premik pri uresničevanju Varuhovih dosedanjih priporočil na tem področju. Kot posebej izstopajoč problem se še vedno poraja pridobivanje točnih podatkov³² za analizo stanja in spremljanje napredka (tudi) na ključnih področjih, kot sta izboljšanje bivalnih razmer in uspešnost pri šolanju. Kljub temu, da v osnovnih šolah prihaja do kritičnih težav, zaradi katerih pripadniki romske skupnosti ne dosežejo niti osnovne izobrazbe, posledično pa se soočajo z velikimi težavami na trgu dela, npr. podatka o obiskovanju in uspešnosti romskih otrok v osnovnih šolah še vedno ni. V primerjavi s prejšnjim poročilom (za leto 2019) pa na področju šolstva tudi ni podatkov o številu romskih otrok, vključenih v vrtce (v

27 Na str. 22 dokumenta številka 00701-1/2020-UN/8 z dne 5. 11. 2020.

28 Sklicujoč se pri tem na drugi odstavek 40. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP).

29 Dokument številka 09501-4/2021/6 z dne 2. 12. 2021.

30 Številka 09501-3/2021/3 z dne 30. 6. 2021.

31 Podobno gledati na str. 136 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

32 O tej problematiki pišemo v posebnem razdelku v poglavju o varstvu osebnih podatkov.

letu 2019 naj bi bilo teh približno 180³³), o številu romskih dijakov (v preteklem poročilu je bila navedena ocena med 133 in 145) in vključenosti v univerzitetno izobraževanje (13 romskih študentov³⁴).

Vežano na dostopnost relevantnih podatkov velja pohvaliti poročilo v delu, ki se nanaša na zaposlovanje (str. 17 in 18). Tam so med drugim navedeni podatki o številu Romov, prijavljenih v evidenco brezposelnih (2434), koliko od teh ima nepopolno šolsko izobrazbo (1332), koliko jih je bilo vključenih v osnovnošolsko izobraževanje za odrasle (122) in koliko je bilo zabeleženih izhodov brezposelnih v zaposlitev (262, od tega 105 v javna dela in druge zaposlitvene programe). Podatki o stopnji brezposelnosti med pripadniki romske skupnosti pa žal še vedno niso dostopni. Zaskrbljujoče je tudi sporočilo zgoraj omenjenih podatkov – kar 55 % romskih iskalcev zaposlitve sploh nima popolne izobrazbe, ob tem pa se jih je v osnovnošolsko izobraževanje vključilo manj kot 10 %. Število romskih iskalcev zaposlitve z nepopolno izobrazbo v primerjavi s prejšnjim letom celo narašča (v letu 2019 je bilo teh 1305³⁵). Stanje na področju prizadevanj za dvig zaposlenosti bi se težko ocenilo za zadostno – le 11 % romskih iskalcev zaposlitve je to v letu 2020 naposled tudi našlo.

Glede izboljševanja bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti je zaskrbljujoče, da so zaradi projekta Žabjak že tretje leto zapored ustavljeni vsi drugi projekti za prostorsko urejanje romskih naselij v celi državi.³⁶ Skrbi tudi navedba Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, da *»žal v nobeni prejeti vlogi ali spremljajoči dokumentaciji v letu 2020 in posledično v nobeni prejeti ali odobreni vlogi ni bilo izrecno navedeno, da bi bile stanovanjske enote (stanovanja oziroma bivalne enote) namenjene za potrebe pripadnikov romske skupnosti«*³⁷, čeprav je sklad promoviral možnosti sofinanciranja občin na podlagi Programa sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanj v letih 2016 do 2020 (tudi) začasna reševanja stanovanjskih problemov (bivalne enote) pripadnikov romske skupnosti.

Ob vseh navedenih težavah pri urejanju bivalnih razmer Romov in skromnem napredku (MONM poroča, da bo zaradi ureditve naselja Žabjak omogočila 36 priključitev na električno omrežje³⁸) je težko razumeti stališče Ministrstva za okolje in prostor (MOP), ki meni, da bi bil *»način reševanja te problematike s pripravo posebnega zakona za interventno urejanje romskih naselij, ki bi vseboval določbe, ki bi občinam olajšale izvajanje ukrepov pri prostorskem urejanju romskih naselij, vprašljiv in da je treba vztrajati, da je sistem urejanja prostora enoten ter da se vanj izjeme ne zapisujejo«*³⁹. Pri tem se MOP sklicuje celo na Ustavo in enakopravnost državljanov. Toda ravno to je argument za posebno (interventno) zakonsko urejanje romskih naselij. Že URS v 65. členu govori o posebnih pravicah romske skupnosti, ki jih potem natančneje opredeli

33 Str. 4 priloge 1 k 7. Poročilu za leto 2019.

34 Str. 9 priloge 1 k 7. Poročilu za leto 2019.

35 Str. 14 priloge 1 k 7. Poročilu za leto 2019.

36 Str. 4 Priloge 2 k 8. Poročilu za leto 2020.

37 Str. 24 8. Poročila za leto 2020.

38 Str. 43 Poročila.

39 Str. 25 Poročila.

ZRomS-1, v 5. členu posebej tudi na področju urejanja prostorske problematike romskih naselij in izboljšanja bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti. Nenazadnje pa tudi iz 14. člena URS med drugim izhaja tudi zahteva po uveljavljanju ukrepov za preprečevanje in odpravo (zaradi določene osebne okoliščine) zapostavljenega položaja skupin in posameznikov, da bi se tako zagotovilo njihovo dejansko enakopravno obravnavanje.⁴⁰ Varuh zato vztraja pri dolgotermnem priporočilu⁴¹ o nujnosti sprejema ustrezne pravne podlage (zakona), ki bo pripadnikom romske skupnosti, ki živijo v nelegalnih naseljih, omogočala dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic. Nenazadnje je bila prav z namenom priprave »predloga ukrepov (zakonodajnih, organizacijskih, finančnih in podobno) za ureditev prostorske problematike in izboljšanje bivalnih razmer Romov« že 11. 5. 2017 ustanovljena Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov (sklep vlade št. 01201-5/2017/6), toda štiri leta pozneje Vlada (ki so jo v tem času vodili trije različni predsedniki) še vedno ni uspela pripraviti predloga takšnega zakona, resorno ministrstvo pa ima glede tega (kot pokazano zgoraj) zgrešene in neutemeljene ustavno-pravne pomisleke, ki kažejo tudi na nerazumevanje koncepta enakosti pred zakonom in posebnih pravic romske skupnosti. Ti so tam očitno že dolga leta močno zakoreninjeni, posledično pa je izplen takšnega pristopa na področju izboljšanja bivalnih razmer Romov nezadosten: v Poročilu se napoveduje 36 priključitev na električno omrežje v naselju Žabjak, ki je edino naselje, v katerem se je v zadnjih treh letih (2018–2020) vlagalo (državna) sredstva (več kot 2 milijona evrov⁴²) za izboljšanje bivalnih razmer, ob tem da stvarno-pravna razmerja v naselju niso urejena,⁴³ posledično pa tudi ne status objektov, v katerih živijo pripadniki romske skupnosti.

Zanimivo, prav s sklicevanjem na posebne pravice romske skupnosti⁴⁴ je v Poročilu na str. 25 kot velik dosežek prikazana zakonska sprememba, s katero je bila zagotovljena podlaga za povečanje sredstev občinam z romskim prebivalstvom.⁴⁵ V Poročilu je pojasnjeno, da gre za korektiv primerne porabe občine in ne za plačilo za dejanske potrebe romske skupnosti v konkretni občini ter da so sredstva sofinanciranja nenamenska, tako da občinam ni treba poročati o porabi teh sredstev, državnim organom pa porabe teh sredstev ne nadzirati. ZFO-1 v 20.a členu sicer govori o sredstvih, namenjenih »za sofinanciranje obveznosti občin s stalno naseljeno romsko skupnostjo«, Poročilo pa na str. 56 govori o sredstvih, namenjenih »za sofinanciranje uresničevanja ustavnih pravic stalno naseljene romske skupnosti«. Katere obveznosti občin je imel

40 Podrobneje o tem glej tudi npr. v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008.

41 Glej npr. Priporočilo številka 8 v Letnem poročilu Varuha za leto 2017 (str. 419 in 113).

42 Glej na str. 4 priloga 2 k Poročilu.

43 Glej na str. 25 Poročila.

44 Kot skupna značilnost vseh občin z romskim prebivalstvom so na str. 25 Poročila pripoznana »romska naselja, ki dokazano povzročajo občinam večje stroške«. Konceptualno posebna ureditev torej izhaja iz posebnih stroškov in (neopredeljenih) obveznosti občin (in ne iz pravic romske skupnosti).

45 Sprejem in uveljavitev Zakona o finančni razbremenitvi občin (ZFRO), s katero se je uvedel novi 20.a člen spremenjenega Zakona o financiranju občin (ZFO-1).

zakonodajalec v mislih, ni navedeno, kar seveda odpira široko polje interpretacij, poleg tega pa se nekoliko kontradiktorne zdijo zgoraj omenjene navedbe iz Poročila o tem, da gre za nenamenska sredstva, o porabi katerih ni treba poročati, državi pa je tudi ne nadzirati, saj je obenem v Poročilu tudi navedeno (str. 56), da bodo učinki nove ureditve vidni v prihodnjih letih, ter (na str. 25) da bo vlada tudi na tem področju spremljala učinke, ki jih bo sprejeta rešitev imela na lokalni ravni. Postavlja se vprašanje, kako sploh bo Vlada lahko spremljala učinke nove ureditve, če občinam o porabi teh sredstev ni treba poročati, državi pa je ne nadzirati.

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 14 (2019)**⁴⁶ Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije priporočil, da naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola. V Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 z dne 30. 9. 2020 je bilo **v zvezi s tem priporočilom navedeno le, da se postopek ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah še ni pričel izvajati.**

Republika Slovenija je Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah podpisala 24. 9. 2009, vendar do danes kljub več pozivom (Varuh, v okviru poslanske pobude, Sveta OZN za človekove pravice in tudi Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice – točka 31. Sklepnihih ugotovitev drugega periodičnega poročila), da naj ratificira oziroma pospeši svoja prizadevanja za ratificiranje omenjenega protokola, tega še ni storila. Priporočila k ratifikaciji je Republika Slovenija večkrat prejela tudi v okviru univerzalnega periodičnega pregleda stanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji (UPP) – konkretno s strani Španije, Tunizije in Portugalske v drugem ciklu (vlada je priporočilo sprejela s sklepom dne 18. 2. 2015) in nazadnje v letu 2019 v tretjem ciklu pregleda s strani Senegala. Vlada se je nato do vseh priporočil, ki jih je Republika Slovenija prejela na interaktivnem dialogu v okviru tretjega cikla UPP 12. 11. 2019 v Ženevi, opredelila na svoji 59. redni seji, ki je potekala 30. 1. 2020. Priporočilo, da naj dokonča postopek ratifikacije protokola, je Slovenija sprejela.

⁴⁶ Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 77.

Varuhu je znano tudi stališče (predhodne) Vlade, ki je bilo pred sprejetjem zadnjih priporočil predstavljeno v odgovoru na poslansko pobudo številka 00105-30/2019/5 z dne 20. 6. 2019; takrat je pojasnila, da »se zaveda pomena ratifikacije protokola, vendar ocenjuje, da bi zaradi kompleksnosti in obsežnosti pritožb najprej veljalo proučiti prakso in izkušnje, ki jih Republika Slovenija že ima s podobnimi mehanizmi, ki delujejo v okviru odborov ustanovljenih po mednarodnih pogodbah na področju človekovih pravic in h katerim je Republika Slovenija že pristopila. Prav tako pa bi veljalo proučiti izvajanje protokola v državah, ki so le-tega že ratificirale.« Nadalje je pojasnila, da bo to »storila z namenom, da se preveri, ali izvajanje protokola iz praktičnega vidika tudi dejansko zagotavlja dodatno raven varovanja pravic, ki izhajajo iz MPESKP« in poleg tega preverila tudi »ali imajo države pogodbenice v praksi morda kakšne težave z izvajanjem protokola«. Vlada je v odgovoru še sporočila, da se bo na podlagi pridobljenih informacij odločila o morebitnem nadaljnjem postopku ratifikacije protokola. Varuh se je tudi na aktualno vlado obrnil za pojasnila o tem, ali je tudi sama na stališču, ki je bilo zavzeto v odgovoru številka 00105-30/2019/5 z dne 20. 6. 2019 oziroma je morebiti že zavzela svoje (drugačno) stališče; ali se je v zvezi z zgoraj navedenimi napovedmi že proučilo prakso in izkušnje, ki jih Republika Slovenija že ima s podobnimi mehanizmi, izvajanje protokola v državah, ki so le-tega že ratificirale, ter preverilo ali imajo države pogodbenice v praksi morda kakšne težave z izvajanjem protokola; ali se je v zvezi s tem že prišlo do kakšnih bistvenih zaključkov, relevantnih za začetek postopka ratifikacije; ter ali obstajajo tudi še kakšni drugi razlogi, ki ovirajo začetek postopka ratifikacije protokola oziroma kakšni so morebitni še kakšni drugi načrti Vlade v zvezi z ratifikacijo protokola. Vlada je v odgovoru številka 07002-2/2020/37 z dne 27. 5. 2021 pojasnila, da ostaja na enakem stališču, kot je bilo zavzeto v odgovoru na poslansko pobudo številka 00105-30/2019/5 z dne 20. 6. 2019. Pojasnila je tudi, da Republika Slovenija sicer ni edina država, ki po podpisu Izbirnega protokola ni ratificirala. Držav, ki so izbirni protokol podpisale, niso pa ga ratificirale, je 24. Izbirni protokol je doslej ratificiralo 26 držav. Vlada je prav tako preverila, ali je predhodna Vlada RS v času svojega mandata morebiti izvedla kakšne aktivnosti, ki so omenjene v odgovoru na poslansko vprašanje z dne 20. 6. 2019, pri čemer je ugotovila, da tovrstne aktivnosti niso bile izvedene.

V nadaljevanju je Vlada še pojasnila, da je svoj mandat nastopila 13. 3. 2020, v času prvega vala epidemije covid-19. Kmalu je po pojasnilih Vlade sledil drugi in tretji val, zato zaradi ukvarjanja s številnimi dodatnimi nalogami, povezanimi z reševanjem zdravstvene, gospodarske in socialne krize, nastale zaradi covid-19, še ni proučila prakse in izkušenj, ki jih Republika Slovenija že ima s podobnimi mehanizmi, ter izvajanja protokola v državah, ki so le-tega že ratificirale, oz. ni preverila, ali imajo države pogodbenice v praksi morda kakšne težave z izvajanjem protokola, prav tako pa Vlada RS še ni sprejela zaključkov, relevantnih za začetek postopka ratifikacije. Drugi razlogi, ki ovirajo začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola oziroma drugi načrti Vlade RS v zvezi z ratifikacijo protokola po njenih pojasnilih ne obstajajo. **Varuh zato ponovno priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,**

Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, da naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2022 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah; Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola. 6.3-19/2020.

V prejšnjem letnem poročilu smo napovedali,⁴⁷ da bomo v zvezi s **priporočilom št. 16 (2019)** naslednjič še poročali o morebitnih dejanskih rezultatih v zvezi z izraženo pripravljenostjo MIZŠ za nadaljnje reševanje vprašanja organizacije brezplačnih avtobusnih prevozov otrok pripadnikov romske skupnosti v občini Šentjernej do osnovne šole. Potem, ko se je Varuh obrnil v tej smeri spet na MIZŠ, nam je bilo sporočeno, da so 18. 2. 2021 prejeli odgovor občine s priloženim mnenjem OŠ Šentjernej glede položaja Romov na njihovi šoli in s kopijo voznega reda za prevoz otrok v OŠ Šentjernej in podružnično šolo Orehovica ter na podlagi prejetih dokumentov ugotovili, da Občina Šentjernej izpolnjuje s predpisi določene obveznosti glede prevoza vseh osnovnošolskih otrok, tako tudi romskih. Iz priloženega odgovora Občine Šentjernej pa je bila tudi posebej vzpodbudna informacija, da so s 1. 1. 2019 organizirali šolski avtobusni prevoz iz naselja Roje in da avtobus ustavlja ob romskem naselju. S tem je občina uresničila del predloga Varuha, podanega v dopisu številka 6.3-2/2018-10-AD že iz leta 2018. Iz prejetih dopisov je sicer razvidno, da se avtobus ne ustavi v romskem naselju Draškovec (drugi del prej omenjenega predloga Varuha občini). Vendar se prizadeti v tej zvezi niso (več) obračali na Varuha, poleg tega pa je iz navedb občine razvidno, da je v njej še več drugih (civilnih) naselji, iz katerih morajo otroci hoditi do avtobusne postaje več kot 1 km. **Glede na vse navedeno Varuh lahko vsaj do nadaljnjega šteje, da sta bili priporočili št. 18 (2018) in 19 (2019) uresničeni.**



S **priporočilom št. 18 (2019)** je Varuh priporočil Ministrstvu za javno upravo, naj čim prej pripravi predlog sprememb ZGZH, s katerimi bodo odpravljene pomanjkljivosti zakonske ureditve glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, in Vladi Republike Slovenije predlaga, da predlog sprememb ZGZH pošlje v obravnavo in sprejetje državnemu zboru. Čeprav je bilo nekaj premikov v smeri realizacije tega priporočila že narejenih, smo ga morali ponoviti tudi v lanskem letnem poročilu.⁴⁸ V letu 2021 je prišlo tudi do skupnega sestanka med Varuhom, ministrom za javno upravo in poslancem italijanske narodne skupnosti na to temo, v odzivnem poročilu Vlade na zadnje Varuhovo letno poročilo pa je bilo navedeno, da si bodo na MJU »v letu 2021 prizadevali za pripravo predloga novele ZGZH, ki bo usklajen s pristojnimi resornimi organi in s strokovno ter širšo splošno javnostjo«. Po nam razpoložljivih informacijah do priprave ustrezne novele ZGHZ še ni prišlo, zato **Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi tokrat.**



47 Gl. str. 149 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

48 Gl. str. 150.

S **priporočilom št. 9 (2020)**⁴⁹ je Varuh priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da se sistemizira delovno mesto romskega pomočnika (za vrtce, osnovne in srednje šole z romsko populacijo). **MIZŠ je priporočilo realiziralo – sistemsko se je umestilo romske pomočnike v vrtce, osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom s spremembo relevantnih pravnih predpisov. To velja pozdraviti.** Drugače je glede **priporočila št. 10 (2020)**, saj je MDDSZ v odzivnem poročilu vlade sporočilo, da glede na dane proračunske možnosti in omejitve zaposlovanja skladno z ZIPRS2122 ne morejo zagotoviti dodatnih zaposlitev za namen sistemizacije delovnega mesta romskega koordinatorja na CSD, ki pokriva področja občin, ki so dolžne zagotoviti pravico v občini naseljene romske skupnosti do enega predstavnika v občinskem svetu. Glede na hkrati izraženo pričakovanje MDDSZ, da se bo z večjo informatizacijo in avtomatizacijo postopkov na CSD razbremenilo strokovne delavce, s čimer bo omogočena krepitev in bolj poglobljeno delo tudi z Romi, pa se ponovitev predmetnega priporočila ne kaže za smiselno.



S **priporočilom št. 11 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da preuči, ali bi šlo zagotavljanje otroškega dodatka (kot prejemka za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka) staršem pogojevati z obveznostjo dejanskega osnovnošolskega izobraževanja otroka in v ta namen tudi pripraviti spremembe področne zakonodaje. Kot izhaja iz odzivnega poročila vlade na zadnje Varuhovo letno poročilo, je bil 23. 7. 2021 v medresorsko usklajevanje posredovan Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, po katerem bi se uvedlo avtomatizem po samem zakonu pri dodelitvi otroškega dodatka v naravi, in sicer se enemu od staršev otroški dodatek za otroka izplačuje v naravi tri mesece, če Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport po uradni dolžnosti obvesti pristojni center za socialno delo o uvedbi prekrškovnega postopka zoper starše učenca, ki iz neopravičljivih razlogov ne obiskuje pouka ali drugih dejavnosti v okviru obveznega programa osnovne šole (po sedaj veljavni zakonodaji ne gre za avtomatizem, ampak mora center za socialno delo v vsakem primeru posebej izvesti ugotovitveni postopek); s predlagano novelo zakona se nadalje znesek otroškega dodatka zniža za 33 odstotkov, kadar otrok po zaključku osnovnošolskega izobraževanja ne nadaljuje z izobraževanjem v srednješolskih programih, s katerimi pridobi višjo raven izobrazbe ali pa višjo raven kvalifikacije po postopkih pridobivanja kvalifikacije, opredeljenih v zakonih, ki urejata poklicne kvalifikacije. Zakon na opisan način sicer še ni bil noveliran, vendar **Varuh priporočilo šteje za realizirano, saj je bilo z njim ministrstvu predlagano, da opisani vidik preuči, to pa je bilo očitno že tudi storjeno.**



S **priporočilom št. 12 (2020)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da pripravi strategijo o tem, kaj z romskimi naselji, ki jih ni mogoče legalizirati. V odzivnem poročilu na zadnje Varuhovo letno poročilo je razviden odziv aktualne vlade in MOP, da priporočilo ni realizirano (niti iz tozadevnih pojasnil ne

⁴⁹ Gl. str. 152.

izhaja, da se bo delalo na tem, da bi bilo). **Po mnenju Varuha tako vsaj letos tega priporočila ne gre ponavljati**, po volitvah v letu 2022 pa bomo ponovno ocenili, ali bi šlo to naše stališče spremeniti.

S **priporočilom št. 13 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da še v letu 2021 pripravi spremembe in dopolnitve Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), s predvideno dopolnitvijo prvega odstavka 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče. Po razpoložljivih podatkih do realizacije (še) ni prišlo, zato **Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi tokrat**.



S **priporočilom št. 14 (2020)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da se podobno kot se je že sprejelo pravno neobvezujoči delovni definiciji antisemitizma ter zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu, poskrbi za sprejem tudi pravno neobvezujoče delovne definicije anticiganizma oziroma anti-romske diskriminacije. Iz vladinega odzivnega poročila na lanskoletno Varuhovo letno poročilo je razbrati pojasnilo, da je pravno nezavezujočo delovno definicijo anticiganizma, ki jo je oktobra 2020 sprejela Mednarodna zveza za spomin na holokavst (IHRA) na podlagi večletnih razprav in predlogov strokovnjakov za romska vprašanja iz držav članic pod nemškim predsedovanjem, Ministrstvo za zunanje zadeve prevedlo v slovenski jezik za rabo v naši državi; vsaka država je lahko naslovni termin (»Antigypsism/anti Roma discrimination«) prevedla glede na svoje jezikovne običaje, strokovnjaki pa so se strinjali, da je v Sloveniji primerna raba termina »anticiganizem« (v oblikovanje delovne definicije anticiganizma je bila vključena tudi romska skupnost v Sloveniji preko svojih predstavnikov). Delovna opredelitev anticiganizma, ki jo je sprejela IHRA, je bila objavljena kot novica na spletnih straneh Vlade. Predmetnega priporočila Varuh tokrat ne ponavlja.

2.2.3 Nova priporočila



Varuh na področju nacionalnih in etničnih skupnosti tokrat ne podaja nobenega novega priporočila, **vztraja pa pri nekaterih v preteklosti že podanih** (gl. gornji razdelek).



Na **nacionalne in etnične skupnosti** se nanašata **priporočili št. 7 in 17** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.2.4 Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti

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



- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
 - 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
 - Sodelovanje na znanstveni konferenci »Raziskovanje v vzgoji in izobraževanju: Učenje in poučevanje na daljavo – izkušnje, problemi, perspektive«
 - 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Analize v pripravi
 - 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)
 - Alternativno poročilo Varuha Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin
 - 1.9.4.6 Alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) in ugotovitve ECRI glede izvajanja dveh prioritetenih priporočil
 - 1.9.4.7 Alternativno poročilo Varuha Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 1.9.3 Nova priporočila
- 2.5.3 Nova priporočila
- 2.5.4.18 Izobraževanje Romov

2.3

ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE					VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	
10. Delovnopravne zadeve	81	61	14	53	5	9,43%	132	132	124	184	193	104,89%	325
10.1 Delovno razmerje	27	21	6	18	2	11,11%	86	91	33	85	107	125,88%	198
10.2 Delavci v državnih organih	35	19	1	17	2	11,76%	29	15	61	55	48	87,27%	63
10.0 Ostalo	19	21	7	18	1	5,56%	17	26	30	44	38	86,36%	64
11. Brezposelnost	11	3	0	3	0	0,00%	4	9	22	19	7	36,84%	16
11.1 Brezposelnost	7	2	0	2	0	0,00%	2	6	12	10	4	40,00%	10
11.0 Ostalo	4	1	0	1	0	0,00%	2	3	10	9	3	33,33%	6

2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.3.1.1 Zaposleni

Na področju zaposlenih smo v letu 2021 obravnavali več zadev, v katerih smo zaznali sistemske pomanjkljivosti – te поблиže predstavljamo v nadaljevanju. Večinoma so se pobude nanašale na delojemalce, občasno pa kakšna pride tudi izpod prstov delodajalca (eno tako prav tako podrobneje predstavljamo v nadaljevanju).

Morda najpomembnejša Varuhova ugotovitev na podlagi v letu 2021 obravnavanih zadev na področju zaposlenih je, da **bi (tudi) zoper opomin pred odpovedjo delovnega razmerja moralo biti delavcu zagotovljeno sodno varstvo**. Do te ugotovitve smo prišli ob obravnavi zadeve, v kateri je pobudnica zatrjevala, da je bila žrtev sistematičnega mobinga s strani delodajalca, v okviru katerega **naj bi delodajalec med drugim tudi zlorabil institut opozorila pred**

odpovedjo delovnega razmerja. Ker je ugotovil hujše kršitve pogodbene in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ji je delodajalec izrekel opozorilo pred redno odpovedjo delovnega razmerja, vendar se pobudnica **kljub temu, da se z navedbami v obrazložitvi opozorila ni strinjala, zoper obdolžitve ni imela priložnosti izreči in jih je doživela kot obliko psihičnega pritiska.** Pobudnica je tako problematizirala dejstvo, da institut pisnega opozorila pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ne uživa samostojnega pravnega varstva, posledično pa omogoča njegovo zlorabo s strani delodajalca kot močnejše stranke v delovnem razmerju. Varuh pobudnici v njenih pomislekih pritrjuje. **Dejstvo je namreč, da lahko delodajalec, kot močnejša stranka delovnega razmerja, institut opomina, zoper katerega ni možno sodno varstvo, zlorablja za ustvarjanje psihičnega pritiska nad delavcem. Neutemeljen opomin lahko tako po mnenju Varuha predstavlja prepovedan poseg v delavčevo osebnost.** Že iz razloga ugotovitve utemeljenosti opomina, s tem pa tudi preprečevanja morebitne delodajalčeve zlorabe tega delovnopravnega instituta, bi moral imeti delavec zoper pisno opozorilo sodno varstvo, v okviru katerega bi se z vsebinsko obravnavo zadeve ugotovilo, ali delavcu res ni bila kršena nobena pravica iz delovnega razmerja. **Varuh meni, da ima že sam opomin naravo sankcije, zoper katero pa mora delavec imeti možnost ugovora.** Dejstvo, da opomin pred odpovedjo delovnega razmerja po trenutni zakonski ureditvi ne uživa samostojnega pravnega varstva, in **prevladujoče stališče aktualne sodne prakse, ki kot edino možno pravno posledico neutemeljenega opomina sprejema eventualno neutemeljeno odpoved delovnega razmerja iz krivdnih razlogov, ugotovitev njene neutemeljenosti pa lahko delavec zahteva v sodnem postopku, lahko namreč po Varuhovem prepričanju povzroči vrsto negativnih posledic za delavca kot šibkejšo stranko v delovnem razmerju,** zlasti pa njegovo osebno prizadetost zaradi krivične obtožbe, užaljenost, občutek ponižanosti in omadeževanega ugleda, strah zaradi grozeče odpovedi pogodbe o zaposlitvi in posledično občutek potencialne eksistenčne ogroženosti. Morebitna neutemeljena obtožba delavca o njegovem domnevnem protipravnem ravnanju, vključno z očitkom o njegovem domnevnem kršenju delovnih obveznosti, predstavlja po mnenju Varuha protipravno ravnanje delodajalca, pisno opozorilo pa akt, zoper katerega bi moral zakon delavcu nuditi ustrezno pravno sredstvo, tako v smislu varovanja delavčeve osebnosti in njegovega dostojanstva iz 46. in 47. člena ZDR-1, kot tudi z vidika 15. člena URS, ki vsakomur zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave njihove kršitve. S svojim stališčem je Varuh seznanil tudi MDDSZ in mu na podlagi 7. člena predlagal, da normativno ureditev instituta opomina pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi v luči zgoraj obrazloženih pomislekov ponovno prouči in ustrezno korigira.

MDDSZ je v svojem odzivu na Varuhovo gornjo kritiko poudarilo, da je osnovni namen pisnega opozorila, da se delavca opozori na neustrezno ravnanje in odvrne od ponavljanja kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja in da je smisel pisnega opominjanja predvsem v tem, da se delavca opozori na tiste kršitve, ki niso tako hude, da bi utemeljevale izredno odpoved, in katerih namen je opozoriti delavca na možnost odpovedi pogodbe o

zaposlitvi, če svojih pogodbenih in drugih obveznosti ne bo izpolnjeval. Prav tako je poudarilo, da pisno opozorilo v primeru, da se kršitev ne ponovi, postane brezpredmetno po poteku enega leta od njegovega prejema, razen če je s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določen daljši rok, vendar ne več kot dve leti, kar pomeni, da po izteku tega roka delavcu podano pisno opozorilo ne more biti več pogoj za redno odpoved iz krivdnega razloga v primeru nove kršitve.

Glede zatrjevanega zlorabljanja instituta pisnega opozorila za ustvarjanje psihičnega pritiska nad delavcem je MDDSZ pojasnilo, da če delavec meni, da se s pisnim opozorilom na izpolnjevanje obveznosti in možnost odpovedi posega v njegovo osebnost in dostojanstvo, lahko upošteva 6. (prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov), 7. (prepoved spolnega in drugega nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu) ter 46. in 47. člen ZDR-1 (varovanje delavčeve osebnosti) zahteva od delodajalca, da kršitev odpravi (200. člen ZDR-1), in v primeru, da delodajalec ne ukrepa, zahteva varstvo pred pristojnim sodiščem oziroma vložiti odškodninsko tožbo. Dokazno breme v teh primerih je na strani delodajalca, kar pomeni, da je delodajalec tisti, ki mora dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije.

V zaključku svojega odziva pa je MDDSZ tudi izpostavilo, da **so rešitve v obstoječem sistemskem zakonu (ZDR-1) oblikovane po temeljitem usklajevanju in dogovoru med socialnimi partnerji** – in da bi morebitne spremembe instituta pisnega opozorila pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi tako zahtevale ustrezne analize in dodaten dogovor oziroma kompromis med socialnimi partnerji, saj se le na ta način lahko doseže kakovosten, skladen predpis, oblikovan skladno z načeli, določenimi v Resoluciji o normativni dejavnosti.

Varuh tako še ob tej priložnosti ne naslavlja na MDDSZ spet enakega priporočila. Bomo pa vsekakor tudi v prihodnje pozorni na morebitne nove konkretne zadeve, zaradi katerih bi šlo ponovno opozoriti na predstavljeno problematiko.
10.2-12/2021

Zaznali smo tudi nejasnosti v ZČmIS, ovire pri izvajanju nadzora nad kršitelji pa je tudi treba nasloviti in rešiti v razumnem času. Na podlagi širše korespondence z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) kot odgovornim organom za izdajo in nadzor nad potrdili A1 in Inšpektoratom Republike Slovenije za delo (IRSD) smo namreč ugotovili, da poleg razlogov v samem sistemu nadzora (npr. neustrezno tolmačenje obvestil IRSD s strani ZZZS; relativna zadržanost ZZZS pri izrekanju sankcij, ki po oceni Varuha nesorazmerno temeljijo na interesu po varstvu delodajalca in ne delavca, so pa tudi delno razumljive z vidika neustreznosti veljavne ureditve; zaznane zamude v procesu medsebojnega obveščanja med ZZZS in tujimi organi ipd.¹) **obstojijo**

¹ ZZZS je Varuhu v zvezi z ugotovitvijo o neučinkovitem in delno neobstoječem nadzoru delno pritrdil, ob tem pa izrazil dodatne pomisleke, skrbi in zadržke. Varuhove pomisleke v delu sodelovanja z IRSD je ZZZS sprejel, in sicer tako, da je način sodelovanja ustrezno spremenil v smeri, da od IRSD zahteva v primerih uvedenega nadzora jasen odgovor na vprašanje, ali preverjani subjekt v Sloveniji dejansko običajno opravlja dejavnost ali ne. Sporočil je še, da se bo v prihodnje poskušal striktno držati Varuhovih priporočil, ki izhajajo iz predhodno

določene formalne nelogičnosti tudi v samem ZČmIS, ki naj bi vsaj v določeni meri onemogočale učinkovit nadzor nad podjetji, ki napotujejo delavce v tujino. Ob tem smo tudi ugotovili, da **podzakonski akti, ki jih predpisuje deveti odstavek 9. člena ZČmIS, vse do danes niso bili sprejeti.**



Ob upoštevanju predhodnih ugotovitev se je Varuh obrnil na MDDSZ. Nejasnosti kot so npr. učinki odprave potrdil A1 na podlagi drugega odstavka 11. člena ZČmIS in nevarnost *ex tunc* učinkov v primeru razveljavitve na podlagi tretjega odstavka 11. člena ZČmIS po oceni Varuha zahtevajo ustrezno in pravočasno naslovitev s strani organa, ki je primarni skrbnik področne zakonodaje. V zvezi z umanjkanjem podzakonskih predpisov, opredeljenih v devetem odstavku 9. člena ZČmIS,² se je **Varuh prav tako obrnil na MZ, pri čemer je bil, kljub večkratnemu urgiranju, žal deležen njegove popolne neodzivnosti.**



MDDSZ je Varuha seznanilo, da ima ustanovljeno medresorsko delovno skupino v sestavi predstavnikov MDDSZ, ZZZS, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), Finančne uprave Republike Slovenije (FURS) in IRSD. Ta delovna skupina naj bi se od začetka leta 2020 srečevala na tedenski ravni zaradi priprave obsežnejših sprememb ZČmIS, in sicer zaradi več nedoslednosti, ki so se od začetka veljavnosti tega zakona pokazale v praksi. V zvezi z izvajanjem nadzora nad delovanjem podjetij (na podlagi tretjega odstavka 11. člena ZČmIS) je MDDSZ izpostavilo obveznost mesečnega preverjanja, ki ga opravlja ZZZS. S tem namenom ima ZZZS s FURS sklenjen ustrezen protokol.

Varuhovi ugotovitvi, da skladno s skupno obveznostjo MDDSZ in MZ podzakonski akt za postopek za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljenih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter postopek čezmejnega povračila sredstev v primeru odprave potrdila A1 še ni bil sprejet, je MDDSZ pritrdilo in pojasnilo, da je bila v letu 2019 zaradi neutemeljenih zamud na MDDSZ opravljena kadrovska sprememba, manjkajoči podzakonski akt pa naj bi se pripravljala v okviru priprave sprememb ZČmIS.³ Poznejša pojasnila MDDSZ so tudi nakazovala, da naj bi bila na mizi tudi možnost, da se obveznost priprave relevantnih podzakonskih aktov v okviru spremembe ZČmIS tudi umakne.⁴

Varuh je MDDSZ seznanil, da je glede na prejeta pojasnila ZZZS ugotovil, da ta na podlagi ugotovitev FURS in IRSD v letu 2019 potrdil A1 še ni razveljavil za naprej (in posledično tudi ni bila izrečena nobena sankcija prepovedi izdaje potrdila za naslednjih 12 mesecev), izvedene odprave potrdil pa so se nana

izraženih pomislekov. Stališča Varuha je posredoval območnim enotam ZZZS, v primerih nejasnih odgovorov IRSD pa bo še naprej naprošal za dodatne razjasnitve.

2 Minister, pristojen za delo, skupaj z ministrom, pristojnim za zdravje, s podzakonskim aktom predpiše obrazec vloge za izdajo potrdila A1, postopek za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljenih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter postopek čezmejnega povračila sredstev v primeru odprave potrdila A1.

3 Tedanji Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZČmIS ni predvideval sprememb oziroma črtanja obveznosti MDDSZ in MZ. Opravičljivih razlogov, zakaj do sprejema potrebnih aktov kljub napovedi, da se ti pripravljajo, še ni prišlo, MDDSZ ni podalo.

4 MDDSZ je to opcijo utemeljilo na podlagi že obstoječih možnosti, ki naj bi jih nudil Zakon o davčnem postopku. Katera natančno naj bi bila ta pravna podlaga, ki bi enakovredno in učinkovito zavarovala interese delavcev, pa iz odgovora MDDSZ ni bilo mogoče razbrati.

šale na več let stara potrdila. Ob upoštevanju vseh prejetih pojasnil je **Varuh ocenil, da je nadzor nad izvajanjem ZČmIS v tem delu skrajno neučinkovit in v določenem delu celo neobstoječ**. Sicer se je Varuh z ZZZS lahko povsem strinjal, da je ob uvedbi nadzora treba posebno skrb nameniti delavcu kot šibkejši stranki za morebitne posledice, ki bi jih ta ob razveljavitvi ali odpravi potrdila lahko nosila, vendar to po Varuhovem prepričanju ne opravičuje neizvajanja nadzora skoraj v celoti. **Po Varuhovem mnenju namreč razveljavitev ali odprava potrdil A1 ob neizpolnjevanju pogojev ali ugotovljenih kršitvah ni namenjena zgolj in samo sankcioniranju delodajalcev/kršiteljev. Namen takšne ureditve je med drugim tudi onemogočanje delodajalcev/kršiteljev, da še vedno nastopajo na trgu dela, kar bi srednjeročno in dolgoročno vodilo k njihovi izločitvi, posledično pa tudi k dvigu poslovne kulture. Temu cilju diametralno nasprotno stoji neizvajanje nadzora, ki delodajalce celo spodbuja h kršitvam v zavedanju, da za to ne bodo sankcionirani.** Do anomalij, ki po prepričanju ZZZS in tudi po oceni Varuha predstavljajo bistvene razloge za trenutno stanje, se MDDSZ sprva ni opredelilo, iz njegovih poznejših pojasnil pa izhaja, da so opisane anomalije z vidika razlogov za neučinkovitosti nadzora očitno še v raziskovalni in usklajevalni fazi.

Varuh je glede na vse navedeno zato MDDSZ predlagal, da s postopkom priprave sprememb ZČmIS in pripadajočih podzakonskih aktov nadaljuje ter v sodelovanju z vsemi deležniki, ki so ob izvajanju sedaj veljavnega zakona naleteli na številne anomalije, v razumnem času pripravi ustrezne rešitve, ki bodo zaznane težave v prihodnje preprečile in hkrati zagotovile ustrezno učinkovit nadzor nad potencialnimi kršitelji. MDDSZ je povzelo sporočilo, da glede zaznanih anomalij konsenza z vsemi deležniki v okviru priprave Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZČmIS, ki je trenutno v zakonodajni proceduri, še ni bilo mogoče doseči. Je pa zagotovilo, da aktivnosti v pogajalski skupini še naprej potekajo, ugotovljene anomalije pa bodo ob strinjanju vseh deležnikov naslovljene v nadaljnjih spremembah ZČmIS.

Varuh predmetni predlog zaenkrat šteje za sprejet, vendar še nerealiziran. Izrazili smo pričakovanje, da bo MDDSZ v okviru nadaljnjega dela pogajalske skupine za predhodno izpostavljene anomalije našlo in tudi implementiralo ustrezne rešitve tako glede nadzora nad potencialnimi kršitelji kot tudi varstva pravic delavcev. **10.0-13/2019**

V eni izmed zadev pa smo pretresali tudi **stališče Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje in MDDSZ, da se subvencioniranje zaposlitve in čakanje na delo v obdobju epidemije izključujeta.** Direktor enega izmed manjših podjetij nam je namreč pojasnil, da je na podlagi razpisa Zaposli.me zaposlil delavca, ki pa ga je moral iz poslovnih razlogov, katerim je botrovala epidemija, napotiti na čakanje na delo. Do povračila nadomestila plače za čakanje na delo ni bil upravičen, ker je šlo za subvencionirano zaposlitev, ker pa je bil delavec na čakanju na delo, ni bil upravičen niti do subvencije iz naslova aktivne politike zaposlovanja (APZ).

Povsem logično je, da delodajalec ne more hkrati prejemati subvencije za zaposlitev in povračila nadomestila plač za čakanje na delo, a v situacijah

kot je gornja, se postavlja vprašanje pravičnosti ureditve, ki delodajalcu v določenih primerih odreka kakršnokoli ugodnost (ne prejme subvencije, saj delavcu zaradi epidemije ne more zagotavljati dela, obenem pa, ker gre za subvencionirano zaposlitev, ne prejme niti delnega povračila nadomestila plače).

Varuh je na stališču, da **bi bilo glede na trenutne okoliščine smiselno razmisliti o spremembi novih javnih povabil APZ in na njihovi podlagi sklenjenih pogodb med delodajalci in ZRSZ, v katere bi se vključila tudi možnost izbire delodajalca, ali bo ob nastopu določenih objektivnih ovir za zagotavljanje dela zaposlenim uveljavljal subvencijo iz APZ ali ukrepe po interventnih zakonih, v vmesnem času pa bi v primeru izbire slednjih pogodba iz naslova APZ prešla v mirovanje.** Takšna rešitev bi zmanjšala negotovost delodajalcev in zaščitila ciljne skupine subvencioniranih zaposlitev, ki sodijo v najranljivejše kategorije brezposelnih. S tem svojim stališčem je Varuh že seznanil tudi MDDSZ. To je **v svojem odzivu izrazilo strinjanje s predlogom za spremembo novih javnih povabil APZ in na njihovi podlagi sklenjenih pogodb med delodajalci ter ZRSZ**, v katerih se delodajalcem ponudi možnost odločitve, da ob nastanku določenih objektivnih ovir za zagotavljanje dela zaposlenim uveljavljajo bodisi subvencijo iz programa APZ bodisi pravice iz naslova ukrepov po interventnih zakonih z mirovanjem pogodbenih obveznosti iz naslova subvencioniranja zaposlitve. Zaradi proračunskih zahtev in zahtev iz naslova operacij, sofinanciranih iz Evropskega socialnega sklada, pa naj bi se predlagana sprememba lahko izvedla na način, da v obdobju vključenosti delodajalca v interventni ukrep izvajanje subvencionirane zaposlitve miruje in se subvencija v tem obdobju ne izplačuje, medtem ko trajanje zaposlitve, določeno s programom, teče naprej do izteka roka, pri čemer se obdobje zaposlitve z vidika prejemanja subvencije ne more podaljšati. **10.1-22/2020**

V zaključnem delu tega poglavja izpostavljamo **primeroma še dve zadevi, v katerih se je kot problem izrazila dolgotrajnost postopka.**

V prvi od omenjenih dveh zadev je pobudnik navajal, da mu je bila v mesecu marcu 2019 priznana pravica do poklicne rehabilitacije in da je bil posledično usmerjen na enega izmed zunanjih izvajalcev le-te. Poleg tega, da je na prvo obravnavo pri njem čakal več mesecev, pa je bil razočaran tudi nad njegovim načinom komunikacije, ki se mu ni zdel ustrezen in dovolj jasen, saj so mu bile znova in znova predočene nove zahteve po dodatni dokumentaciji in dodatnih predračunih, s katerimi na začetku ni bil seznanjen. Postopek pri zunanjem izvajalcu naj bi se tako vlekel več kot deset mesecev, posledično pa je zamudil termine več izobraževanj, ki se jih je v okviru poklicne rehabilitacije želel udeležiti. Poleg tega mu v vsem tem času ni tekla delovna in pokojninska doba, ostal pa je tudi brez dohodkov. Varuh se je za pojasnila obrnil tako na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) kot tudi na zunanjega izvajalca in po preučitvi predložene dokumentacije ocenil, da bi bilo mogoče z boljšo organizacijo dela pri zunanjem izvajalcu poklicne rehabilitacije in z njegovo učinkovitejšo komunikacijo postopek znatno skrajšati. Glede na navedeno smo **priporočili ZPIZ, da poostri nadzor nad zunanjimi izvajalci poklicne rehabilitacije, zlasti glede njihove odzivnosti, ažurnosti in ustrezne komunikacije**

z napotenimi invalidi, prav tako pa naj poskrbi za sprejem natančnih kriterijev, na podlagi katerih bodo predsedniki invalidskih komisij iz nabora zunanjih izvajalcev izbirali izvajalce, pri katerih ima pomembno težo tudi zadovoljstvo invalidov, ki so bili k njim v procesu poklicne rehabilitacije napoteni v preteklosti. 10.0-11/2020



V drugi od omenjenih dveh dolgotrajnih zadev pa je šlo za dolgotrajen postopek odločanja o vlogi za pridobitev naziva v zdravstvu, saj je **MZ za odločitev o tozadevni vlogi potrebovalo skoraj 7 let** (pobudnik je vlogo za pridobitev naziva višji svetnik vložil v začetku avgusta 2014, MZ pa je odločbo izdalo šele v začetku maja 2021). Pobudnik je sicer sprožil upravni spor, od Varuha pa je želel predvsem mnenje o nerazumno dolgem odločanju o zadevi, tudi v skrbi, da se enake kršitve dogajajo v drugih podobnih postopkih. Iz pridobljenih pojasnil MZ je izhajalo, da je bil **poglavitni razlog za zamudo v postopku v nedelovanju Komisije za strokovna napredovanja**. To naj bi bilo najprej posledica pogostih menjav ministrov in s tem neimenovanj oziroma nedelovanj Zdravstvenega sveta, ki ministru predlaga v imenovanje člane komisije. Komisija je bila tako imenovana šele v začetku leta 2015, potem ko je prejšnja v letu 2013 odstopila. Komisija je imela ustanovno sejo, nato pa ni delovala do novembra 2018, kot smo bili seznanjeni, zaradi zapletov glede načina vrednotenja dela članov komisije. V konkretnem primeru je tako MZ šele aprila 2019 s strani komisije prejelo oceno vloge. Postopek je nato nekako tekkel, dokler ni prišlo do zastoja na MZ, saj je to komisiji odgovor vlagatelja posredovalo šele 13 mesecev po prejemu. Konkretnega pojasnila o razlogih za zamudo nismo prejeli.

Varuh je od MZ pridobil tudi podatke, koliko vlog za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik je bilo vloženi v obdobju od leta 2014 do 2021, kdaj je bila posamezna vloga vložena in kdaj je bilo o njej odločeno z odločbo. Iz sporočenih podatkov izhaja, da **so bili v letih med 2019 in 2021 obravnavani in rešeni vsi pretekli zaostanki, nove vloge pa se rešujejo sproti**. Želeli smo pridobiti tudi poslovniki komisije, vendar smo bili seznanjeni, da ga komisija ni sprejela. MZ je zagotovilo, da bo komisijo pozvalo, da pristopi k pripravi poslovnika.

Postopek odločanja o vlogi pobudnika po Varuhovih ugotovitvah tako ni tekkel skladno s Pravilnikom o pogojih in postopku za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik, saj ni bil spoštovan niti eden od v njem določenih rokov.⁵ Na dopolnitev vloge pa je bil pobudnik pozvan dvakrat, in sicer šele v letu 2019. Zadnje dopolnitev je vložil julija 2019, odločbo pa je prejel šele maja 2021. Postopek je tekkel nerazumno dolgo, pri čemer sicer razumemo razloge, ki jih je v obrazložitvi v svojih dopisih podalo MZ, vendar pa ti ne opravičujejo tako dolgega trajanja postopka, zato jih ne moremo sprejeti. Tako člane komisije kot

⁵ Skladno s 7. členom Pravilnika o pogojih in postopku za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik (Pravilnik) mora Komisija za strokovna napredovanja (komisija), če ob pregledu izpolnjevanja vloge oziroma ob vpogledu dokazil ugotovi, da kandidat nima vseh ustreznih dokazil, v roku 5 dni zahtevati odpravo pomanjkljivosti. Če kandidat v postavljenem roku, ki ne sme biti daljši od 15 dni, ne odpravi pomanjkljivosti, se takšna vloga s sklepom zavrže. Nadalje skladno z 8. členom Pravilnika komisija v roku 60 dni pripravi poročilo o izpolnjevanju pogojev za pridobitev naziva svetnik ali višji svetnik in ga pošlje Zdravstvenemu svetu. Skladno z 9. členom naziv svetnik ali višji svetnik podeli minister na predlog Zdravstvenega sveta.

člane Zdravstvenega sveta imenuje minister za zdravje, torej je tudi objektivno odgovoren za njihovo delo. Glede na navedeno je Varuh pri delu MZ ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP. Pohvalno pa je, da se sedaj novo vložene vloge za podeljevanje nazivov rešujejo tekoče. Pričakujemo tudi, da bo sedaj komisija vendarle sprejela svoj poslovnik. **10.2-9/2021.**

2.3.1.2 Brezposelni

V letu 2021 je bilo na področje brezposelnosti razvrščenih pobud manj kot prstov ene roke. Pripomniti sicer gre, da vseh zadev, v katerih so pobudniki brezposelni, ne razvrščamo na to področje, pač pa npr. tudi na področje socialne varnosti (odvisno zlasti od tega, v katero smer se pojasnila kažejo za najbolj smiselna).

Tudi tokrat je npr. eden od pobudnikov trdil, da že več mesecev hodi na razgovore za službo, a nikakor ne dobi dela. Povsod naj bi ga odslavljali in zanimalo ga je, kako lahko delodajalec brez soglasja iskane osebe le-to odslovi, če je ni preizkusil in tako ne more vedeti, ali je primeren kandidat za službo. Četudi smo lahko razumeli pobudnikovo stisko, pa smo mu morali pojasniti, da njegovo sporočilo zahtev za obravnavo pri Varuhu ne izpolnjuje, saj ne moremo neposredno obravnavati (morebitnih) kršitev s strani delodajalcev (v tem primeru ne gre za organe oblasti).

Varuh sicer vsako leto prejme številne pobude ljudi, ki se znajdejo v stiski, povezani tudi z brezposelnostjo. **Ob prejemu takšnih pobud se nam vedno znova postavi vprašanje, kaj (še smiselnega oziroma za pobudnika dejansko uporabnega) odgovoriti, ker vemo, da oseba potrebuje konkretno pomoč, ki pa je Varuh ne more nuditi** (Varuh npr. nima posebnega finančnega sklada, iz katerega bi lahko delil sredstva socialno ogroženim prebivalcem). **Zavedamo se, da je v trenutnih družbenih razmerah težko najti zaposlitev in da naša pojasnila sama po sebi ne rešujejo takšne stiske. Zato še toliko bolj spoštujemo trud tistih pobudnikov, ki bi se radi** čim prej (ponovno) vključili v delovno okolje. **0.4-927/2021.**

Ena od pobudnic pa je od Varuha npr. pričakovala, da apelira na Vlado Republike Slovenije, naj vendarle poskrbi za brezposelne, starejše od 55 let, ki jim je iztekla pravica do nadomestila in ostajajo brezposelni. Navajala je, da je leta 2019 zaradi likvidacije podjetja ostala brez zaposlitve, stara 55 let in s 37 leti delovne dobe. Prijavila se je sicer na ZRSZ in 19 mesecev prejela nadomestilo, ves čas pa naj bi aktivno iskala zaposlitev, vendar neuspešno. Konec novembra 2020 ji je naposled nadomestilo poteklo. Upoštevajoč široko polje proste presoje zakonodajalca na predmetnem področju in dejstvo, da sedanja ureditev ne odraža kakšnih očitnih nerazumnosti, smo tej pobudnici lahko predvsem pojasnili, da spremembe in dopolnitve zakonodaje na določenem področju pripravljajo resorna ministrstva. Svoje kritične pripombe in predloge v zvezi z izpostavljeno problematiko bi lahko najprej sama naslovila na MDDSZ (spremembe kateregakoli zakona pa lahko predlaga tudi vsak poslanec, Vlada

Republike Slovenije, Državni svet ali 5000 volivcev, s predlogi za spremembe pa se je moč obrniti tudi neposredno na katerega od poslancev Državnega zbora oziroma na poslanske skupine). Posamezniki lahko pomisleke glede obstoječe zakonodaje v okviru pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev podajo tudi preko spletne strani <http://predlagam.vladi.si/>. **0.4-76/2021**.

Zaprošeni smo bili tudi za nasvet v zvezi z ravnanjem osebne svetovalke na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) – kljub predloženemu zdravniškemu potrdilu kroničnih bolečin v vratu in hrbtu naj bi pobudnico »pošilja[la] okoli na razgovore«, jo »obsoja[la]« in tudi pri opravičilu za izostanek od naročenega sestanka zaradi suma na bolezen covid-19 zahtevala »karan-*tenske papirje*«. **Obveznost aktivnega iskalca zaposlitve je tudi udeležba na razgovoru pri ZRSZ oziroma svetovalcu ZRSZ, namenjenemu iskanju zaposlitve.** Ob tem tretji odstavek 44. člena *Pravilnika o prijavi in odjavi iz evidenc, zaposlitvenem načrtu, pravicah in obveznostih pri iskanju zaposlitve ter nadzoru nad osebami, prijavljenimi v evidencah*, določa, da se **za opravičljive razloge za opustitev aktivnega iskanja zaposlitve šteje (tudi) nezmožnost brezposelne osebe ali iskalca zaposlitve za delo iz zdravstvenih razlogov** ali nega družinskega člana, s katerim živi v skupnem gospodinjstvu, **kar se izkaže s potrdilom ali bolniškim listom izbranega zdravnika.** Brezposelna oseba oziroma iskalec zaposlitve mora o teh razlogih obvestiti ZRSZ najkasneje v roku **osmih dni po prenehanju razlogov, v tem roku pa mora predložiti tudi ustrezna dokazila.** Ob tem gre tudi opozoriti, da ZUTD v deveti alineji prvega odstavka 129. člena določa, da ZRSZ preneha voditi osebo v evidenci brezposelnih, če oseba ni aktivni iskalec zaposlitve, razen, če je teh obveznosti oproščena z zaposlitvenim načrtom oziroma če svoj izostanek opraviči z ustreznim potrdilom ali bolniškim listom izbranega zdravnika, kot to določa tretji odstavek 44. člena Pravilnika.

Sicer pa Kodeks ravnanja javnih uslužbencev v prvi točki 4. člena določa, da mora javni uslužbenec opravljati javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva. Tretja točka 5. člena Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev določa tudi, da mora biti javni uslužbenec spoštljiv tako v odnosih z državljani, ki jim služi, kot v odnosih s svojimi predstojniki, z drugimi javnimi uslužbenci in s podrejenim osebjem. V skladu s 6. členom Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev javni uslužbenec pri opravljanju javnih nalog ne sme ravnati samovoljno ali v škodo katere koli osebe, skupine, osebe javnega ali zasebnega prava. Pri opravljanju javnih nalog mora javni uslužbenec primerno upoštevati pravice, dolžnosti in ustrezne interese le-teh, skladno s 7. členom pa mora svojo pravico do odločanja po prosti presoji uresničevati nepristransko in ob upoštevanju meril, določenih v predpisih. Ravnanje javnega uslužbenca načeloma najprej obravnava njegov predstojnik (28. člen Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev).

Skladno s prvim odstavkom 14. člena Uredbe o upravnem poslovanju (Uredba) lahko stranka tudi poda svoje predloge, pripombe, kritike glede kakovosti poslovanja organa s strankami pisno, ustno ali z zapisom v knjigo pripomb in pohval, ki je v sprejemnem prostoru organa ali drugem primernem prostoru orga-

na. Javni uslužbenec stranki na njeno zahtevo omogoči zapis v knjigo pripomb in pohval. Pripombe strank organ obravnava in nanje odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu, če razpolaga s strankinim osebnim imenom in naslovom. Če stranka ni zadovoljna z odgovorom, se lahko, skladno s 15. členom Uredbe, obrne na organ, ki izvaja nadzor nad organom, ki je podal odgovor.

Pobudnica bi v konkretnem primeru o svojih očitkih glede ravnanj njene osebne svetovalke torej lahko seznanila vodjo območne službe ZRSZ – v primeru, da z odzivom vodje ne bi bila zadovoljna, pa bi lahko s svojo zadevo seznanila še MDDSZ. **0.4-811/2021.**

2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 15 (2020)**⁶ je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da prouči problematiko odraslih invalidnih oseb, za katere še vedno skrbijo njihovi starši, in v okviru sistemske ureditve in enake obravnave vseh oseb, ki potrebujejo večjo pozornost, nego in skrb svojih staršev, skupaj s socialnimi partnerji razišče možnosti za uvedbo dodatnih dni letnega dopusta za takšne starše, zaposlene tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju. MDDSZ je v vladinem odzivnem poročilu realizacijo tega priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja. Ob tem je navedlo, da je bila ureditev dodatnih dni letnega dopusta, tako kot preostale rešitve v ZDR-1, ki se je uveljavil v letu 2013, vključena po temeljitem usklajevanju in dogovoru med socialnimi partnerji, morebitne spremembe in dopolnitve tega zakona pa bi zahtevale dodaten dogovor oziroma kompromis med socialnimi partnerji. Skladno z načelom ugodnejšega urejanja pravic (načelo *in favorem laboratoris*), ki ga ZDR-1 določa v drugem odstavku 9. člena, se pravice in delovni pogoji v ZDR-1 ne določajo kot maksimalni, ampak kot minimalni delovni standardi, ki jih je mogoče s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi nadgraditi oziroma urejati za delavca ugodneje. MDDSZ tako ocenjuje, da je veljavna splošno delovnopravna ureditev letnega dopusta primerna in ustrezna, vprašanje urejanja dodatnih dni letnega dopusta iz naslova določenih osebnih okoliščin, ki jih ZDR-1 ne vključuje, pa bi bilo po mnenju MDDSZ primerneje urediti na ravni kolektivnega dogovarjanja. Ob takšnih pojasnilih ne vidimo kakšnega posebnega smisla v ponavljanju predmetnega priporočila tudi letos.

S **priporočilom št. 16 (2020)**⁷ je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da čim prej pristopi k sistemskemu reševanju problematike nevdržnih delovnih razmer v centrih za usposabljanje, delo in varstvo, ki zaposlenim ne zagotavljajo pravice do varnega in dostojanstvenega dela. Gre za stalno nalogo, ki jo je naslovno ministrstvo v vladinem odzivnem poročilu tudi še dodatno obrazložilo. Tega priporočila zato ob tej priložnosti ne ponavljamo več.

6 Str. 156.

7 Str. 157.

S **priporočilom št. 17 (2020)**⁸ je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, naj proučita vsebino seminarjev in delavnic, ki so v okviru ukrepov APZ na voljo brezposelnim osebam, izvedeta ocenjevanje in analizo ter ugotovita, ali je udeležba povečala zaposljivost udeleženca izobraževanja. Tudi v tem primeru gre za stalno nalogo in velja smiselno enako, kot navedeno že glede enega priporočila višje.

Varuhovo **priporočilo (stalna naloga) št. 7 (2020)**⁹ je bilo, da naj Vlada Republike Slovenije zagotovi zadostna sredstva za izvajanje ukrepov APZ s ciljem zmanjševanja brezposelnosti. Tudi v zvezi s tem priporočilom gre smiselno enako pojasnilo kot že pri gornjih dveh.

Priporočilo št. 18 (2020)¹⁰ je bilo naslovljeno na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, in sicer da naj analizira učinkovitost služb Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje in glede na ugotovitve sprejme organizacijske ukrepe. Tudi glede tega priporočila gre smiselno enako pojasnilo kot že pri gornjih treh.

V zvezi z lani ponovljenim Varuhovim **priporočilom št. 25 (2019)**,¹¹ da naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) zakonsko opredeli prekarnost, njene najbolj pojavne oblike in prepovedi prekarna razmerja, hkrati pa predpiše tudi sankcije za kršitve te prepovedi, je naslovno ministrstvo v vladinem odzivnem poročilu navedlo (le), da je v novembru 2020 dodatno pozvalo člane MDS k podaji predlogov za načrtovanje in izvedbo ukrepov proti prekarnosti. **Priporočilo štejemo za nerealizirano in pri njem še nadalje vztrajamo.**



Tudi lani ponovljeno Varuhovo **priporočilo št. 26 (2019)**, da naj Vlada Republike Slovenije zagotovi pripravo in sprejetje pravilnika za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter določi postopek čezmejnega povračila sredstev v primerih odprave potrdila A1, kot to predvideva deveti odstavek 9. člena ZČMIS, še ni bilo realizirano – tozadevni pravilnik še ni bil sprejet. **Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi tokrat.**



Nerealizirano ostaja tudi Varuhovo **priporočilo št. 27 (2019)**, da naj Vlada Republike Slovenije preuči možnosti za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu ter za to pooblasti en organ. Pri tem po navedbah MDDSZ v vladinem odzivnem poročilu **v obdobju od zadnjega poročanja celo niso bile izvedene nobene nove aktivnosti**. Varuh mora pri predmetnem priporočilu torej vztrajati.

Varuh je lani še ponovil **priporočilo št. 28 (2019)**,¹² da naj Vlada Republike Slovenije za doseganje obrambne varnosti države ter dostojanstva zaposlenih in njihovih družin redno zagotavlja vse potrebne vire za delo v Slovenski vojski.

8 Str. 160.

9 Str. 160.

10 Str. 161.

11 Str. 162.

12 Str. 162.

Gre za stalno nalogo, prepoznano tudi s strani MORS. Do nadaljnega tega priporočila ne ponavljamo več.

Pri tudi lani ponovljenem **priporočilu št. 46 (2018)**, da naj Vlada Republike Slovenije zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih, ter da naj se Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD) primerno kadrovske okrepi, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami, **Varuh vztraja še naprej**.



Smiselno enako kot za gornje priporočilo velja tudi za priporočilo št. 51 (2018), s katerim je Varuh s strani ministra za javno upravo zahteval prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).

Priporočila št. 67 (2016), št. 72 (2017) in št. 34 (2019)¹³ so bila, da naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti spremeni 63. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva. Naslovno ministrstvo (pod zdaj že večkrat spremenjenim vodstvom) vztraja pri nerealizaciji zaradi nestrinjanja. Takšnega priporočila tako tokrat ne ponavljamo več, bomo pa nanj vsekakor spomnili v primeru morebitnega novega konkretnega primera, ki bi to pokazal za potrebno.

Priporočilo št. 32 (2019) je bilo, da naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti sprejme ukrepe za skrajšanje čakalnih dob za vključitev v programe zaposlitvene rehabilitacije. Priporočilo štejemo za stalno nalogo MDDSZ, slednje pa ga šteje za realiziranega. Tokrat ga tako ne ponavljamo več.

2.3.3 Nova priporočila

Varuh na področju zaposlenih in brezposelnih na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti v tem letnem poročilu ne naslavlja nobenega novega priporočila, **vztraja pa pri uresnitvi v prejšnjem poglavju izrecno izpostavljenih nekaterih preteklih priporočil**.



Na **zaposlene** se nanaša tudi **priporočilo št. 37** iz poglavja 2.16 tega letnega poročila.

2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih

Dejavnost Varuha glede zaposlenih je obravnavana tudi v naslednjem razdelku tega poročila:

2.17.4.4 Regres in dopust: pravica, ki je ni mogoče samovoljno omejiti ali odvzeti

¹³ Gl. str. 163 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

2.4

ŽENSKÉ

2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh pozdravlja, da je v letu 2021 vendarle prišlo do nove opredelitve kaznivega dejanja **posilstva in spolnega nasilja v Kazenskem zakoniku (KZ-1), ki je sedaj v skladu z Istanbulsko konvencijo, pa tudi prakso ESČP**. Lani smo v letnem poročilu opozarjali, da je takratna opredelitev kaznivega dejanja posilstva in spolnega nasilja po 170. in 171. členu KZ-1 temeljila na tako imenovanem modelu prisile, ki kot nujni pogoj zahteva uporabo sile ali grožnje. K spremembi zakonodaje je opozarjala tudi civilna družba. S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1H), ki ga je sprejel na seji 4. junija 2021 (Uradni list RS, št. 95/2021), je Državni zbor tudi uresničil **priporočilo Varuha št. 3 (2020)**, s katerim smo pozvali k ustrezni spremembi določb 170. in 171. člena KZ-1 tako, da bosta kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja temeljili na odsotnosti prostovoljne privolitve skladno s 36. členom Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulske konvencije). **Spremenjen je bil tudi 72. člen KZ-1, ki opredeljuje spolno zlorabo slabotne osebe.**

Vendar pa Varuh opozarja, da še ni prišlo do potrebnih sprememb v zvezi z določbo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), ki določa pravico do posebne državne odškodnine žrtvam nasilnih dejanj in njihovim svojcem za dejanja, storjena na ozemlju Republike Slovenije. Na to Varuh že dlje časa opozarja.¹ Ta zakon v 5. členu kot formalen pogoj za priznanje odškodnine določa, da mora imeti žrtev državljanstvo Republike Slovenije ali druge države članice Evropske unije. Žrtve z državljanstvom drugih držav torej pravice do te državne odškodnine nimajo. Takšna ureditev ni skladna z **Istanbulsko konvencijo niti s pozivi** Skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA), ki je pozvala slovenske organe, da vse žrtve trgovine z ljudmi vključi v sklop ZOZKD, ne glede na njihovo državljanstvo.² Neuresničeni torej ostajata priporočila Varuha št. 4 (2020) in št. 33 (2020).

Vidnega napredka ni bilo niti na področju preprečevanja trgovine z ljudmi niti glede preprečevanja nasilja nad ženskami in v družini, pri čemer to leto dajemo tudi novo priporočilo (glej **priporočilo št. 8** v poglavju 1.9.3 Nova priporočila).

1 Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2020, str. 66 in 67.

2 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, Second evaluation round, GRETA(2017)38, 138. odstavek, <https://rm.coe.int/greta-2017-38-fgr-svn-en/168078919e>.

2.4.2 Priporočila Varuha glede žensk iz drugih delov letnega poročila

Na ženske se nanašajo priporočila št. 8, 11 in 18 iz drugih delov tega letnega poročila.

2.4.3 Ženske v drugih delih letnega poročila

Dejavnost Varuha glede žensk je obravnavana v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:

- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)
 - Prvo poročilo GREVIO glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 1.9.3 Nova priporočila
- 1.9.4.9 GREVIO objavil prvo poročilo glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji
- 2.1 Svoboda vesti in verske skupnosti
- 2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.9.1.1 O obravnavanih tujskih zadevah z elementom mednarodne zaščite
- 2.9.3 Nova priporočila
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
- 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.5 OTROCI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
21 Varstvo otrokovih pravic	224	157	19	107	15	14,02%	61	152	199	262	218	83,21%	370
21.1 Stiki s starši	80	41	1	26	2	7,69%	22	51	77	103	63	61,17%	114
21.2 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja	9	5	1	5	1	20,00%	5	5	13	9	10	111,11%	15
21.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	7	8	0	5	0	0,00%	3	16	7	9	11	122,22%	27
21.4 Otroci s posebnimi potrebami	40	31	12	21	7	33,33%	6	18	36	44	37	84,09%	55
21.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin	1	0	0	0	0	0,00%		4	0	1	0	0,00%	4
21.6 Nasilje nad otroki v družini	15	5	0	4	0	0,00%	3	5	16	16	8	50,00%	13
21.7 Nasilje nad otroki izven družine	4	2	0	1	0	0,00%	1	0	4	4	3	75,00%	3
21.0 Drugo	68	65	5	45	5	11,11%	21	53	46	76	86	113,16%	139

2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Otroci so najranljivejši del družbe, najmanj sposobni zagotoviti svojo blaginjo in najbolj podvrženi vplivom zlorabe. Hkrati pa so tudi pomembni za prihodnost človeštva. Iskanje otrokove največje koristi se začne pri njegovih človekovih pravicah. Otrok je posebne vrste človek. Označuje ga predvsem lastnost, da ni odrasel, temveč otrok, kar terja, da ga v postopku priprave na avtonomno zastopanje samega sebe v razmerju do drugih subjektov in institucij družbe

zastopa nekdo drug; otrok je torej izvorno posredovano bitje. Manjka mu zrelosti, znanj, izkušenj. Postopno se izvija iz različnih ravni simbioze in povezanosti s primarno družino (najprej čisto fiziološko, potem čustveno, kulturno, čisto nazadnje ekonomsko).

Če razumemo človekove pravice kot določene v razmerju med posameznikom in državo, je otrokove pravice treba razumeti v trikotniku med otrokom, družino in državo. Vendar je treba v tem trikotniku, poenostavljeno rečeno, videti otroka in njegovo družino na isti strani, državo pa na drugi. Čeprav ima otrok od Konvencije o otrokovih pravicah dalje lastne pravice, so ob normalnem stanju stvari njegovi starši najbolj naravni zastopniki in zagovorniki in zagotovilo uspešnega razvoja. Cilj običajne družine je avtonomija otroka. V splošnem velja, da je otroku v korist, da o njegovi vzgoji odločajo njegovi starši. Poleg tega je to tudi njihova človekova pravica, ki jo prav tako varujeta mednarodno pravo in domača ustava. Ko se odločimo imeti otroke, imamo do države pričakovanja, ki se nanašajo na določeno pomoč pri naporih vzgoje, sicer pa pričakujemo mir, zasebnost in nevmešavanje, ki jih družina potrebuje, da opravi svoje delo. V imenu varovanja otrokovih pravic tega temeljnega pričakovanja ni dopustno razdirati. Varovanje otrokovih pravic, ki antagonizira otroke in starše, je zgodovinsko izrazito kratkovidno. Mehanizme varovanja pravic otrok je treba graditi in izvajati v skladu s človekovimi pravicami, ne pa z njihovim razdiranjem.¹

Varuh izpostavlja skrb za družine in navaja, da se morajo vse družine v družbi počutiti enakovredne in sprejete. Varuh poudarja, da je družina osnovna celica družbe, za večino prebivalcev pa daleč najpomembnejša vrednota v njihovih življenjih. Čeprav se je družina v zadnjih desetletjih nenehno spreminjala, prilagajala času in prostoru, njen pomen in vpliv ostajata enaka. Varuh ugotavlja, da se veliko število družin srečuje tudi z revščino. **Zaradi epidemije se je veliko družin znašlo v težkem finančnem položaju, saj so nekateri čez noč ostali brez dela. Mnoge družine, ki so bile že prej na robu preživetja, je ta kriza še bolj prizadela.** Že pred izbruhom koronavirusa je več tisoč otrok v Sloveniji živelo pod pragom revščine, zdaj je takih otrok še več, kar je zelo zaskrbljujoče.

Varuh se pogosto srečuje s stiskami, ki so posledica revščine, problemi so na področjih socialne izključenosti, medvrstniškega in spletnega nasilja, pereča so dolgotrajna rejništva in številne težave, ki so posledica ločitve staršev. Pri Varuhu se srečujemo s kršitvami pravic romskih otrok, pa tudi otrok beguncev, z neenako obravnavo otrok pri skrbi za njihovo zdravje. Varuh opozarja tudi na pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov, pa na dejstvo, da skrb za otroke s posebnimi potrebami in invalidnostmi še vedno ni urejena sistemsko, ampak je odvisna od ozaveščenosti posameznikov in njihovih individualnih prizadevanj.

Varuh izpostavlja, da je treba še krepiti zavedanje, da Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic (MEKUOP) kot krovni dokument Sveta Evro-

¹ Pavlovič, Pravice otrok, pravice staršev, ZAGOVORNIK - glas otroka: zbornik prispevkov za izobraževanje zagovornikov: pilotski projekt 2007-2009 / [uredniški odbor Martina Jenkole ... et al.]. - Ljubljana: Varuh človekovih pravic, 2008.

pe o otrokovih pravicah, sprejet leta 1996, opredeljuje **najpomembnejše procesne določbe, ki jih konvencija daje otroku, in sicer:**

- pravico otroka do posebnega zastopnika v postopku (1. odstavek 4. člena in točka b). Pri tem je postala pravica otroka do posebnega zastopnika pri nasprotju interesov otroka in nosilcev starševske odgovornosti nujni standard vsake civilizirane države. V vseh drugih primerih, ko si interesi otroka in staršev ne nasprotujejo, pa je konvencija države podpisnice le zavezala, naj preučijo možnosti za priznanje pravice do posebnega zastopnika, v ustreznih primerih odvetnika (5. člen in drugi odstavek 9. člena MEKUOP);
- pravico otroka do vseh ustreznih informacij;
- pravico otroka, da se pravosodni organi v postopkih, ki ga zadevajo, posvetujejo z njim; da otrok v teh postopkih izrazi svoje mnenje; da je obveščen o možnih posledicah upoštevanja izraženega mnenja; da je obveščen o možnih posledicah odločitve.

Države članice so po MEKUOP zavezane preučiti tudi možnosti za priznanje nekaterih dodatnih procesnih pravic otroka, predvsem:

- pravico zaprositi ustrezno osebo, ki si jo otrok sam izbere, za pomoč pri izražanju mnenja v postopku (t. i. otrokov zaupnik);
- pravico do posebnega zastopnika (ko si interesi staršev in otrok nasprotujejo), v ustreznih primerih odvetnika;
- pravico do priznanja nekaterih ali vseh pravic stranke v postopku.

Varuh ugotavlja, da v praksi še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na nezadostni podlagi odločamo o njihovih koristih. Moramo pa biti pri sklicevanju oziroma interpretaciji otrokove največje koristi pozorni, da pokroviteljsko ne poskušamo na kakršenkoli način omejevati uresničevanja otrokovih pravic, ki jim jih zagotavljajo domači in mednarodni dokumenti. Varuh poudarja, da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, naše vodilo otrokova največja korist. To pomeni, da bi morali imeti otroci vedno prednost pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj.

Zavedati se moramo, da je naša dolžnost otroke slišati in ustrezno nagovoriti, zato je o njihovih značilnih potrebah treba osveščati ustanove, kot so šole in druge relevantne organizacije. Tako kot na drugih področjih, je tudi na področju varovanja otrokovih pravic in koristi opaziti pomanjkanje družbenega spoznanja glede ogroženih otrok. Prav vzpostavitev zavesti o nujnosti upoštevanja otrokovih koristi in pravic vodi k preventivnemu delovanju na področju njihove ogroženosti, saj se koristi za širšo javnost, lokalno in nacionalno okolje kažejo v zmanjšanju medvrstniškega nasilja in kriminalitete, povečanju skrbi

za družino in splošnem ozaveščanju o vrednotnih domenah. Pravimo namreč, da so otroci naše največje bogastvo. **Zato je Varuh zaskrbljen glede slabega uresničevanja preteklih priporočil, ki se nanašajo na pravice otrok. Varuh daje tudi letos številna nova priporočila, ki kažejo na pomanjkljivosti slovenske pravne ureditve glede uresničevanja otrokovih pravic in pristojne poziva k njihovi čimprejšnji uresnitvi.**



2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Tudi letos pri Varuhu ugotavljamo, da kar nekaj naših priporočil ni bilo uresničenih oziroma nanje nismo prejeli odgovorov. V nadaljevanju podajamo kratko obrazložitev.

Glede **priporočila št. 19 (2020)**, ki navaja, da Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj pri pripravi zakonodaje upošteva, da je pri priznavanju pravic do javnih sredstev treba razlikovati med osebami, ki so poleg sebe dolžne preživljati tudi otroka, in tistimi, pri katerih takšne dolžnosti ni, **ugotavljamo, da je bilo na iniciativo Varuha realizirano.** Če oseba, kateri otrok ni dodeljen v varstvo in vzgojo, izkazuje lastni dohodek in plačuje preživnino, se ji pri ugotavljanju materialnega položaja pravic iz javnih sredstev sedaj plačilo preživnine upošteva kot odhodek (13. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev).

V **priporočilu št. 20 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje oziroma Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da uvede družinsko asistenco v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, mlajše od 18 let, s ciljem dodatnega zmanjšanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami z namenom uresničevanja pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja. **Ugotavljamo, da to priporočilo ni realizirano, vendar so pristojna ministrstva izrazila pripravljenost pristopiti k reševanju omejenje problematike.**

V **priporočilu št. 21 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje oziroma Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se pravica v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, ki naj bi nadomestila izgubljeni dohodek, odmeri vsaj v znesku minimalne zagotovljene plače, s ciljem zmanjševanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami in uresničevanja pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja. Ministrstvo odgovarja, da gre pri nerealiziranem priporočilu za celovit ukrep, ki ga je treba v nadaljevanju podrobno proučiti tudi v sodelovanju z MDDSZ in MIZŠ. Pobuda naj bi bila obravnavana v okviru Spremembe Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

V **priporočilu št. 22 (2020)** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se za otroke s posebnimi potrebami, ki niso slepi, vendar pa za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevnih opravil prav tako potrebujejo pomoč, zagotovi pomoč tretje osebe. Ministrstvo pri nerealiziranem priporočilu odgovarja, da bi bilo smiselno vzpostaviti sistem, ki je namenjen pomoči pri opravljanju temeljnih ali podpornih dnevnih opravil otrok s posebnimi potrebami, verjetno pa tudi v primeru katerekoli osebe s permanentno izgubo vida, ne glede na starost. Vprašanje bo preučeno v sodelovanju resorno pristojnih ministrstev.

V **priporočilu št. 23 (2020)** Varuh priporoča, da občine v dialogu z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport uredijo, da imajo učenci s posebnimi potrebami skladno z določbami 56. člena Zakona o osnovni šoli (ZOsn) pravico do organiziranega brezplačnega prevoza, ki jim ga je skladno z določbami Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) dolžna zagotavljati lokalna skupnost, do šole oziroma zavoda, kjer se šolajo, in nazaj. Ministrstvo glede delno realiziranega priporočila navaja, da se o načinu zagotavljanja brezplačnega prevoza učencev, tudi otrok s posebnimi potrebami, ki jih financira lokalna skupnost, dogovorijo šola, starši in lokalna skupnost. Država financira prevoze otrok s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih in prevoze na obravnave v zavode za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Konsenza, da bi vse stroške pokrila država, ni.

V **priporočilu št. 24 (2020)** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da zagotovi, da bo na področju prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami dejansko zagotovljena pravica do brezplačnega prevoza in ne zgolj povračilo stroškov prevoza, kadar prevoza otrok do zavoda ali vrtca ni mogoče organizirati. Ministrstvo glede delno realiziranega priporočila ugotavlja, da Zakon o zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami predvideva pravico staršev do povračila stroškov za prevoz otrok. V oddelkih prilagojenih programov je malo otrok, mreža še ni tako razvejana, zato organiziranega prevoza ni mogoče povsod zagotoviti. Je pa država s sprejetjem navedenega zakona zagotovila kritje razlike stroškov med rednimi oddelki in razvojnimi oddelki, kar pomeni, da se mreža razvojnih oddelkov širi, otroci pa lahko program obiskujejo bližje domu.

V **priporočilu št. 25 (2020)** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da je treba invalidnost razumeti v povezavi z različnimi invalidnostmi, ki posameznika omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi, zato podlaga za različno obravnavo invalidov ne more biti vrsta okvare, ki povzroča invalidnost, temveč le omejitve, ki jo ima posameznik zaradi nje. Taksativno naštevanje bolezni in stanj ima za posledico neenako obravnavo invalidov, saj je nemogoče sestaviti seznam vseh bolezni in stanj (tudi tistih najredkejših) ter njihovih kombinacij, ki bi vključeval vse invalidne osebe z enakimi lastnostmi. V zavrnitvi priporočila ministrstvo navaja, da kljub temu, da invalidnost s predpisanimi postopki ugotavljajo različni izvedenski organi, ki so opredeljeni v različnih predpisih, ter da so pravice, ki iz ugotovljene invalidnosti pri posamezni osebi nastanejo, opredeljene v

različnih predpisih, MDDSZ meni, da ne gre za neenako obravnavo invalidov. Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo (Uradni list RS, št. 89/14, 92/15, 18/17, 17/18, 3/19 in 97/21; Pravilnik) v 12. členu določa, da pri pripravi mnenja o pravici do dodatka za nego otroka in pravici do delnega plačila za izgubljeni dohodek zdravniška komisija poleg podatkov iz 10. člena tega pravilnika poda tudi mnenje o obdobju, v katerem otrok potrebuje posebno nego in varstvo. Zdravniška komisija v mnenju navede, na podlagi katerega člena pravilnika je mnenje podala. Zdravniška komisija vedno odloča o vsakem posameznem konkretnem primeru in upoštevajoč dejansko zdravstveno stanje otroka in ne samo diagnozo težke/redke bolezni oziroma dolgotrajno hudo bolnega otroka. Pravilnik se na predlog strokovnjakov specialistov pediatrov (članov komisije in drugih) približno enkrat letno spremeni oz. dopolni glede na nova dognanja in se med hude bolezni dodajajo nove.

Glede **priporočila št. 26 (2020)**, v katerem Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), da v šolah zagotovi prilagojeno preverjanje in ocenjevanje znanja otrok z učnimi težavami, ta navaja, da je priporočilo realizirano. Učenci z učnimi težavami so v skladu z 12.a členom Zakona o osnovni šoli tisti učenci, ki brez prilagoditev metod in oblik dela pri pouku težko dosegajo standarde znanja. Šole tem učencem prilagodijo metode in oblike dela pri pouku ter jim omogočijo vključitev v dopolnilni pouk in druge oblike individualne in skupinske pomoči. Iz zakonodaje s področja vzgoje in izobraževanja ne izhaja pravica vseh učencev, da se jim v šoli zagotovi spodbudno učno okolje, ki jim bo omogočilo optimalni razvoj. Tudi učencem z učnimi težavami je treba omogočiti stalno prilagajanje in izvajanje podpore pri učenju.

MIZŠ dobiva v neposredni komunikaciji s šolami povratne informacije, da je vzgojno-izobraževalni proces za skupino učencev z učnimi težavami strokovno voden. V Konceptu dela Učne težave v osnovni šoli (2008) (koncept) so med drugim posebej opredeljene tudi prilagoditve pri preverjanju in ocenjevanju znanja učencev. Evalvacija dela z učenci z učnimi težavami se v skladu s konceptom vodi v obliki projekta pomoči učencu z učnimi težavami. Ta vsebuje dogovorjeno zaporedje nalog in odločitev v procesu pomoči učencu ter zapis o vseh udeleženi v projektu, o njihovih prispevkih in učenčevih uspehih.

Za preprečevanje, zmanjševanje in odpravljanje šolske neuspešnosti oziroma težav pri učenju posamezna šola poleg individualnih projektov pomoči in oddelčnih programov potrebuje tudi program šole, v katerem so jasno razvidne kratkoročne in dolgoročne usmeritve (strokovna politika) šole. Tako šola sistematično poveže in z vidika odgovornosti še okrepi vse najpomembnejše nosilce in izvajalce preprečevanja ter reševanja učnih težav učencev. Osnovni namen programa šole na področju učnih težav so spodbujanje, zagotavljanje in preverjanje strokovnosti in profesionalnosti vzgojno-izobraževalnega dela na vseh ravneh šole. Z individualizacijo in diferenciacijo učnega procesa (oz. pouka) kot celote se sledi potrebam, zmogljivosti učencev z učnimi težavami. S tem pristopom bi se naj zajele vse stopnje učnega procesa, od pripravljanja in obravnave učne vsebine do vključno preverjanja in ocenjevanja usvojenega znanja in spretnosti.

Diferenciacijo in individualizacijo preverjanja in ocenjevanja znanja učencem z učnimi težavami se zagotovi s prilagoditvami, kot so način posredovanja vprašanj in navodil (npr. ustno ali pisno, kompleksnejša navodila razčlenjena na podvprašanja, sprotno preverjanje razumevanja navodil ipd.) in način posredovanja učenčevih odgovorov (npr. ustno ali pisno), podaljšan čas preverjanja in ocenjevanja znanja, prilagojena organizacija preverjanja (npr. preverjanje v delih), prilagojena oblika pisnih gradiv (npr. več grafičnih in barvnih opor, več vprašanj izbirnega tipa ali več odprtih vprašanj, povečan tisk ipd.) in prilagojeni prostorski pogoji (npr. ocenjevanje v manjši skupini, v tistem kotičku ipd.), z namenom doseganja standardov znanja, določenih z učnimi načrti.

V **priporočilu št. 27 (2020)** Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), da prosilec, ki poda prošnjo kot mladoletnik brez spremstva, ta položaj in oskrbo ohrani do pravnomočnega zaključka postopka mednarodne zaščite, pri čemer bi si moralo MNZ kot pristojni organ prizadevati, da prošnje mladoletnikov brez spremstva obravnava hitro, saj gre za ranljive prosilce s posebnimi potrebami. Glede stalne naloge MNZ odgovarja, da v vsakem primeru prošnje mladoletnikov brez spremstva obravnava prednostno in si prizadeva, da so postopki rešeni kar se da hitro, ter v največji možni meri stremi k temu, da prosilec položaj in oskrbo, ki ju ima kot mladoletnik brez spremstva, ohrani do pravnomočno zaključenega postopka mednarodne zaščite.

Varuh v **priporočilu (stalna naloga) št. 8 (2020)** glede obravnavanja ugotovitev, predlogov in sklepov vsakoletnega nacionalnega otroškega parlamenta in opredelitve pristojnih organov do vsake ugotovitve, predloga ali sklepa ter njihovega ustreznega upoštevanja pri odločitvah, ki zadevajo otroke, ponavlja kot stalno nalogo. MIZŠ navaja, da gre za stalno nalogo ministrstva. Vzpodbuje in podpirajo delovanje otroškega parlamenta ter spremljajo in obravnavajo vsakoletne ugotovitve, predloge in sklepe. MDDSZ se strinja s stališčem, da je treba otrokom dati možnost izraziti svoje mnenje in želje ter priložnost aktivno sooblikovati politike, ki jih zadevajo, ter da je na podlagi tako prejetih informacij treba odločati oziroma sprejeti ukrepe o njihovih največjih koristih.

Kot stalno nalogo Varuh navaja tudi **priporočila (stalne naloge) št. 9 do 14 (2020)**. Na ta priporočila ni bilo ustreznega odziva, zato jih ponavljamo.

Glede **priporočila št. 88 (2018)**, ki navaja, da Varuh priporoča, da se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola, **Varuh ugotavlja, da ni realizirano zaradi nestrinjanja MIZŠ**. Ministrstvo odgovarja, da šolska zakonodaja, razen izjemoma, ne predpisuje načina varnostnih oziroma osebnih pregledov otrok ali njihovih predmetov oziroma bivalnih prostorov. Dejstvo pa je, da so učitelji in vzgojitelji dolžni varovati življenje in zdravje otrok ter mladostnikov; če so pravice otroka ali mladostnika – posredno (npr. vnos prepovedanih substanc) ali neposredno (nasilje) – ogrožene s strani drugega otroka ali mladostnika, mora imeti strokovni delavec pravico in tudi dolžnost, da takšne posege v pravice drugih takoj in učinkovito prepreči oziroma omeji. Menimo, da lahko učitelj oziroma vzgojitelj, v skladu z veljavno zakonodajo, če ugotovi

ali sumi, da učenec prinaša v šolo drogo, orožje ali druge podobne predmete, pregleda vsaj otrokove osebne predmete (npr. šolska torba, nahrbtnik, garderobna omarica ...), če je tako določeno v pravilih šolskega reda oziroma vzgojnem načrtu šole. **Po mnenju Varuha je za pregled osebnih predmetov učenca (torej tudi šolske torbe) potrebna zakonska podlaga in ne zgolj akt šole. S stališčem MIZŠ se Varuh torej ne strinja, zato priporočilo ponavlja.**



Varuh v **priporočilu št. 43 (2019)** priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) zaradi izpolnitve obveznosti iz četrtega odstavka 163. člena Družinskega zakonika, na podlagi katerega mora zagotoviti prostorske in kadrovske pogoje za zagotavljanje stikov pod nadzorom, čim prej zagotovi ustrezne dopolnitve Pravilnika o minimalnih tehničnih zadevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 67/06) zaradi zagotavljanja primerne prostora za stike mladoletnih oseb pod nadzorom na centrih za socialno delo. MDDSZ odgovarja, da je zadeva delno realizirana. Na MDDSZ so v času procesa spremembe organizacijske strukture centrov za socialno delo zagotovili možnost za vzpostavitev dodatnih pogojev za izvajanje stikov pod nadzorom na način, da je vsem centrom za socialno delo, ki so podali vlogo za povečanje prostorskih pogojev za potrebe vzpostavitve prostora za izvajanje stikov pod nadzorom, to odobril. Tudi na podlagi teh vlog je bil delovni skupini, ki pripravlja spremembe Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev, podan predlog za dopolnitev Pravilnika, da se le-ta pri opredelitvi prostorov za CSD dopolni tudi s prostorom za izvajanje stikov pod nadzorom. Poleg tega je MDDSZ tudi v letu 2019 nadaljevalo s kadrovskimi krepitevami centrov za socialno delo (v letu 2017: 62 pripravnikov z zagotovitvijo sredstev financiranja teh zaposlitev tudi v prihodnjih letih ter dodatnimi 20 zaposlitvami strokovnih delavcev in sodelavcev, v letu 2018: dodatnih 36 zaposlitev na CSD ter zaposlitve novih, območnih direktorjev CSD), in sicer je centrom za socialno delo zagotovilo 73 dodatnih zaposlitev strokovnih delavcev in sodelavcev, med katerimi je bilo 16 zaposlitev namenjenih za krepitev centrov za socialno delo zaradi začetka uporabe Družinskega zakonika, v pristojnosti direktorjev centrov za socialno delo pa je, da določijo, kako bodo organizirali delo strokovnih delavcev, odvisno od potreb vsakega posameznega CSD. V **dopolnitvi Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialno varstvenih storitev je vključen tudi prostor za izvajanje stikov pod nadzorom.**



2.5.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju otrok smo pripravili naslednja priporočila:



12. Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča takojšnje ukrepanje v smeri izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek.

13. Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da čim prej pripravi, Državnemu zboru pa, da čim prej sprejme spremembo 10. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca.

14. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi systemske ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno obravnavo otrok s posebnimi potrebami in invalidnostmi in njihovo vključevanje v družbo.

15. Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da se v primerih mladoletnih tujcev (in oseb, ki jih z mladoletnimi veže medsebojna pravica do družinskega življenja po 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic), ki nezakonito prestopijo državno mejo, v polnosti spoštuje Konvencija o otrokovih pravicah. Pristojni organi zato naj ne bi vodili skrajšanih neformalnih postopkov, na podlagi Sporazuma in Protokola, ki ravno zaradi svoje skrajšane in neformalne narave ne morejo biti optimalen okvir za varovanje otrokove koristi.

16. Varuh sodiščem priporoča, da se skladno z mnenjem Ministrstva za pravosodje (MP) med nujne zadeve uvrstijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v postopkih po 93. členu Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1). Glede na 105. člen ZNP-1 so skladno z mnenjem MP nujni tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, med katere po 159. členu DZ sodijo vsi postopki za izdajo začasnih odredb in tudi vsi postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok trajnejšega značaja.

17. Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport,

da preuči različne razmere, v katerih živijo učenci romske skupnosti, in poskrbi, da zaradi (trenutnih) ukrepov za zajezitev pandemije ne bi bili še bolj prikrajšani.



Na podlagi obravnavanih zadev na področju otrok smo pripravili tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

3 (stalna naloga). Varuh priporoča centrom za socialno delo, da vedno celostno obravnavajo družinsko problematiko in da je ne zaključijo prehitro ter pri tem upoštevajo mnenje otroka ali mladostnika.

4 (stalna naloga). Varuh priporoča centrom za socialno delo, da odgovorijo na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

5 (stalna naloga). Varuh priporoča vzgojno-varstvenim institucijam, da upoštevajo, da morata biti oba starša, tudi po razpadu zakonske zveze in ki jima ni bila odvzeta roditeljska pravica, enakovredno seznanjena z dokumentacijo, ki se nanaša na njunega otroka, in ravnanji pristojnih organov.

Na **otroke** se nanašajo tudi **priporočila št. 18, 27, 33, 34, 36, 44 in 45** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.5.4 Dejavnosti Varuha na področju skrbi za otroke

Dejavnosti Varuha glede otrok v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:



- 2.5.4.1 Mednarodno sodelovanje
- 2.5.4.2 Izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek
- 2.5.4.3 Nujnost spremembe ZUOPP-1, ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca

- 2.5.4.4 Sodobni izzivi dela z mladimi iz ranljivih skupin
- 2.5.4.5 Projekt »Reagiraj - nisi sama, nisi sam«
- 2.5.4.6 Sprejem smernic za uporabo zaslonov pri otrocih in mladostnikih
- 2.5.4.7 Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku
- 2.5.4.8 Center za socialno delo mora spoštovati pravice strank v upravnem postopku tudi, ko gre za odločanje o pravici do dodatka za nego otroka
- 2.5.4.9 Otrokova korist kot glavno vodilo
- 2.5.4.10 Odvzemi otrok
- 2.5.4.11 Pomen hitrega odločanja v zadevah, v katerih so prisotni otroci
- 2.5.4.12 Visokokonflikten starševski odnos
- 2.5.4.13 Delovanje CSD in nujnost odgovarjanja na dopise
- 2.6.4.14 Varuh s posredovanjem pri pristojnem centru za socialno delo pomagal dijaku pri tem, da je bil slišan v svoji želji po prešolanju
- 2.5.4.15 Pravice staršev po razvezi zakonske zveze
- 2.5.4.16 Verbalno nasilje nad otroci
- 2.5.4.17 Brezplačen prevoz za otroke s posebnimi potrebami
- 2.5.4.18 Izobraževanje Romov

Dejavnost Varuha glede otrok je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:

- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Analize v pripravi

- 1.10 Mednarodno sodelovanje letu
- 1.12 Zagovorništvo otrok
- 2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih
- 2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
 - 2.9.1.1 O obravnavanih tujskih zadevah z elementom mednarodne zaščite
 - 2.9.1.2 O obravnavanih tujskih zadevah brez elementa mednarodne zaščite
- 2.9.3 Nova priporočila
- 2.9.4 Dejavnosti Varuha glede tujcev
 - Dovoljenje za prebivanje starša na podlagi državljanstva EU otroka
- 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.16.3 • Nova priporočila
- 2.16.4.6 Varuh posredoval pri zagotovitvi dodatnih kapacitet pedopsihiatričnih oddelkov
- 2.16.4.8 Pomanjkanje specialistov oftalmologije

2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh glede izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (KOPI) ugotavlja, **da so invalidi, ki sodijo v posebej ranljivo skupino prebivalcev, v Sloveniji na številnih področjih diskriminirani. To se je še posebej izkazalo v okoliščinah koronavirusne bolezni.** Na to Varuh pogosto opozarja in zato različne državne institucije spodbuja, da vsem invalidom omogočijo, da bodo videni, slišani in razumljeni, ne glede na njihovo invalidnost.

Varuh ugotavlja, da **priporočilo št. 28 (2020)**, s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Vladi Republike Slovenije, da pripravita ustrezen predlog, Državnemu zboru pa, da sprejme ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotovile, da Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (KOPI), skladno z drugim odstavkom 33. člena te konvencije in da za to nalogo imenuje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki je mednarodno akreditiran kot nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih (1993), **ostaja nerealizirano, zato Varuh to priporočilo ponavlja. V letu 2021 je na to temo sicer potekalo nekaj sestankov oziroma pogovorov, vendar le-ti rešitev niso prinesli.** Varuh opozarja, da obstoječe stanje, pri katerem obstajajo številna nesoglasja in nerazumevanja glede vloge in položaja delovanja neodvisnega telesa po konvenciji, ni v korist invalidov. Pristojni oblastni organi so dolžni sprejeti rešitve, ki bodo skladne s KOPI. Tudi zato stanje na področju uresničevanja pravic invalidov ni zadovoljivo. Opozarjamo, da je država po konvenciji dolžna ustanoviti neodvisno telo.

Varuh še izpostavlja, da je Odbor za pravice invalidov leta 2018 v okviru obravnave uvodnega poročila Slovenije o izvajanju določil KOPI v svojih Sklepnih ugotovitvah¹ med drugim izrazil zaskrbljenost tudi glede pomanjkanja usklajenosti notranje zakonodaje, politik in programov z določbami konvencije ter vztrajnega paternalističnega odnosa do invalidov, podprtega z zdravstvenimi in dobrodelnimi vzorci invalidnosti; in neusklajenosti opredelitev različnih oblik invalidnosti z vzorcem obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah, zlasti opredelitev, ki so podcenjevalne in poudarjajo “neprimernost” teh oseb za vključitev v redno izobraževanje, samostojno življenje in delo na podlagi njihove invalidnosti ali druge telesne okvare. Glede na navedeno lahko

¹ Na naslednji povezavi se nahaja prevod v slovenščino: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/CRPD-sklepne-ugotovitve.pdf>.



ugotovimo, da je pomemben poudarek Odbora v pomanjkanju usklajenosti notranje zakonodaje, politik in programov oziroma glede neuskklajenosti opredelitev različnih oblik invalidnosti in je zato priporočil pregled notranje zakonodaje, politik in programov z vidika skladnosti s KOPI.

Varuh opaža potrebo po večjem spremljanju koherentnega izvajanja politik glede invalidov in zagotavljanju pravic invalidov na različnih področjih, vendar opozarja, da v Sloveniji ni organa, ki bi imel celovit pregled nad izvajanjem KOPI. Ob tem gre spomniti, da je Varuh že leta 2019,² nato pa tudi še večkrat v letu 2020³ izrazil pripravljenost, da prevzame tudi odgovornost in poslanstvo neodvisnega telesa za spodbujanje, varstvo in spremljanje izvajanja KOPI, v skladu z drugim odstavkom 33. člena te konvencije. Tudi ob tej priložnosti želimo še enkrat vse pristojne opozoriti, da je nujno na nacionalni ravni čim prej vzpostaviti omenjeno neodvisno telo, saj le tako lahko pričakujemo večje premike v zakonodaji, politikah in praksah, ki so za večjo kakovost bivanja invalidov v družbi še kako potrebni.

2.6.2 Priporočila Varuha glede invalidov

Varuh **ponavlja priporočilo št. 28 (2020)** in vse pristojne poziva k njegovi čimprejšnji uresničitvi.

Na **invalide** se nanašajo **priporočila št. 12, 13, 14, 20, 25, 27, 32, 39, 42, 43, 44 in 45** iz drugih poglavij tega letnega poročila ter **priporočila (stalne naloge) št. 10, 11, 12, 13, 14 in 15** iz drugih poglavij tega letnega poročila.

2.6.3 Invalidi v drugih delih letnega poročila

Dejavnost Varuha glede invalidov je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:



- 1.8 Svet varuha človekovih pravic v letu 2021
- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe

2 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 16 in 104.

3 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2020, str. 53 in 188.

- Redno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Analize v pripravi
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 1.13 Sodelovanje Varuha s civilno družbo v letu 2021
- 2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
 - 2.3.1.1 Zaposleni
 - 2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.5.3 Nova priporočila
 - 2.5.4.2 Izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek
 - 2.5.4.4 Sodobni izzivi dela z mladimi iz ranljivih skupin
- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.10.3 Nova priporočila
- 2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.15.3 Nova priporočila
- 2.15.4.2 Invalidsko zavarovanje
 - Določba 173. člena ZPIZ-2 in pravica do pritožbe
 - Napotitev na kontrolni zdravstveni pregled brez zahteve predlagatelja
 - Varuh terja priznanje invalidnine vsem invalidom z določeno telesno okvaro

- Varuh uspel: Pobudnica v pritožbenem postopku pridobila invalidsko pokojnino
 - Več kot 17 mesecev je ZPIZ reševal vlogo za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja
 - Neustrezna implementacija sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP)
- 2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.16.4.1 Skrb za duševno zdravje
- 2.16.4.8 Pomanjkanje specialistov oftalmologije
- 2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.17.3 Nova priporočila
- 2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev
- 2.17.4.2 Osebna asistenca – pripombe Varuha k predlogu novele Zakona o osebni asistenci
- 2.17.4.3 Socialna varnost in socialne storitve
- 2.17.4.6 Institucionalno varstvo
- Osebnostne pravice v institucionalnem varstvu
- 2.17.4.9 Izvedba posebnega ugotovitvenega postopka/ skrajšanega ugotovitvenega postopka v postopku priznanja statusa invalida in nadomestila za invalidnost po ZSVI
- 2.17.4.13 Pri določitvi upravičencev do solidarnostnega dodatka spregledane osebe s statusom invalida po ZZRZI
- 2.17.4.15 Uveljavljanje pravice do nadomestila za invalidnost po ZDVDTP za nazaj
- 2.17.4.19 Skrb za osebe z avtizmom
- 2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.23.1.1 Izobraževanje o dostopnosti grajenega okolja za invalide
- 2.23.1.2 Umestitev novih srednješolskih programov za otroke s posebnimi potrebami v slovenski Istri

2.7 STAREJŠI

2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja



Problematika, ki se nanaša na položaj starejših v družbi, je bila najverjetneje tudi zaradi posledic epidemije covid-19 v letu 2021 deležna več pozornosti kot pred tem. Vendar to še ne pomeni, da smo kot družba že našli ustrezne rešitve za starajočo se družbo in za spoštovanje pravic starejših oseb ter zagotavljanje dostojne starosti.



Leto 2021 je zaznamovala razprava o predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi, ki je bil naposled sprejet 9. decembra 2021 (Uradni list RS, št. 196/2021). Čeprav lahko na nek način pozdravimo, da je po letih razprav in neaktivnosti vendarle prišlo do premika, pa močno obžalujemo, da so bile pripombe Varuha na osnutek zakona v veliki meri prezrte. Prepričani smo, da dostojne starosti ni mogoče zagotavljati brez spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin starejših oseb. Čeprav je po eni strani smiselno počakati, da zakon zaživi, pa po drugi strani tudi opozarjamo, da je v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti zakona smiselno čim prej pristopiti k njihovi odpravi, bodisi na izvedbeni ali izvršilni bodisi zakonodajni ravni.

Varuh poziva vse pristojne, da reševanje problematike starejših še naprej ostane visoko na prioriteten seznamu vseh pristojnih organov. Med te naloge spada tudi zagotavljanje dodatnih zmogljivosti ustrezno usposobljenega osebja za oskrbo starejših tako v okviru institucionalnega varstva kot tudi v drugih, starejšim pogosto prijaznejšim oblikam varstva in pomoči. Spodbuditi želimo tudi več ukrepov glede deinstitucionalizacije, na kar opozarjamo že več let.

2.7.2 Priporočila Varuha glede starejših iz drugih delov letnega poročila

Na **starejše** se nanašajo **priporočila št. 25, 31, 35 in 47** ter **priporočila (stalne naloge) št. 9, 10, 11, 12, 13 in 14** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.7.3 Starejši v drugih delih letnega poročila



Dejavnost Varuha glede starejših je obravnavana v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:



- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Analize v pripravi
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 1.13 Sodelovanje Varuha s civilno družbo v letu 2021
- 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.10.4 Dejavnosti Varuha
 - Diskriminacija upokojencev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza
- 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.15.3 Nova priporočila
- 2.15.4.1 Pokojninsko zavarovanje
 - Prepoved poseganja v pridobljene pravice
 - Varuh dosegel spremembo pri prijavi v obvezno zdravstveno zavarovanje upokojencev
 - Neustrezno informiranje ZPIZ in zato nižja pokojnina
 - Varuh uspel: pobudnica pridobila vdovsko pokojnino
 - ZPIZ je za odločbo o pritožbi potreboval skoraj 8 mesecev
 - Pomanjkljiva sledljivost upravnega postopka predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja
- 2.16.3 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.16.4.10 Opravljanje zdravniškega pregleda za podaljšanje vozniškega dovoljenja
- 2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

- 2.17.4.1 Skrb za starejše – pripombe Varuha k predlogu Zakonu o dolgotrajni oskrbi
 - O Zakonu o dolgotrajni oskrbi 2021
 - Pripombe Varuha k predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi 2021
- 2.17.4.6 Institucionalno varstvo
 - Osebnostne pravice v institucionalnem varstvu
- 2.18.1 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.18.3 Nova priporočila

2.8

LGBTI+

2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2021 Varuh ni prejel nobene konkretne pobude, povezane s pravicami lezbijk, gejev, biseksualnih, transspolnih in interspolnih oseb ter oseb z drugimi spolnimi identitetami (LGBTI+).

V zvezi s tem področjem gre sicer vsaj še omeniti, da je na Ustavnem sodišču Republike Slovenije še vedno v odločanju (zadeva št. U-I-469/20) zahteva za oceno ustavnosti Družinskega zakonika in Zakona o partnerski zvezi, ki jo je konec leta 2020 vložil Zagovornik načela enakosti, saj da so pogoji za sklenitev zakonske in partnerske zveze ter pogoji za dostop do skupne posvojitve diskriminatorni, ker delijo ljudi po spolni usmerjenosti. Ni pa to edino še vedno odprto aktualno pravno vprašanje. Priporočilo Varuha, ki se nanaša na pravno priznanje spola npr. še vedno ni bilo realizirano (več o tem v spodnjem razdelku).

2.8.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je že s **priporočilom št. 54 (2019)**¹ priporočil, da naj medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji delo konča že v letu 2020 in naj pristojno ministrstvo še v istem letu pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola. Tudi tokrat **moramo poročati, da to priporočilo ostaja neuresničeno, pri čemer uresničevanje poteka zelo počasi**. Zadnja informacija, s katero na podlagi odzivnega poročila vlade na lansko Varuhovo letno poročilo razpolagamo, je, da je medresorska delovna skupina marca 2021 zaključila z delom in pripravila zaključno gradivo »UVELJAVLJANJE PRAVNEGA PRIZNANJA SPOLA (primerjalno pravna analiza in analiza ureditve v Sloveniji)«, pri čemer naj bi na podlagi predstavljene zakonodaje drugih držav, predlogov vključenih deležnikov in ob upoštevanju trenutno veljavne ureditve področja v Sloveniji »oblikovala tri predloge za ureditev področja«. **Tako to priporočilo Varuh ponavlja tudi letos.**



2.8.3 Nova priporočila

Varuh na področju LGBTI+ tokrat ne podaja nobenega novega priporočila, vztraja pa pri enem v preteklosti že podanem (gl. gornji razdelek).

¹ Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 126.

2.9 TUJCI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
7. Tujci	108	100	6	75	16	21,33%	16	42	110	121	116	95,87%	158
7.1 Pridobitev in prenehanje državljanstva	4	4	0	2	0	0,00%	1	7	5	5	5	100,00%	12
7.2 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi	65	57	3	45	10	22,22%	10	28	74	74	67	90,54%	95
7.3 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja	18	27	1	19	5	26,32%	3	3	23	18	30	166,67%	33
7.4 Mladolletniki brez spremstva	7	3	0	2	0	0,00%	0	0	4	7	3	42,86%	3
7.0 Tujci - drugo	14	9	2	7	1	14,29%	2	4	4	17	11	64,71%	15

2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Področje tujcev je bilo tudi v letu 2021 eno izmed najbolj pestrih, tako po številu obravnavanih zadev kot po zahtevnosti njihove vsebine. Zlasti z vidika pravice tujcev do družinskega življenja večkrat opažamo sporne prakse pristojnih organov. Precejkrat še vedno tudi ugotavljamo, da se posamezni postopki kažejo za predolgotrajne.

Na področju širši javnosti bržkone še najbolj poznane problematike obmejnega dogajanja v zvezi s sodobnimi migracijskimi tokovi se v principu ni veliko spremenilo. Še vedno prihaja do številnih ilegalnih prehodov državne meje,¹ v

¹ Po podatkih policije so policisti v »obdobju od 1. januarja do 31. decembra 2021 /.../ na območju Slovenije obravnavali 10.067 ilegalnih prehodov državne meje (v enakem

pravnem kontekstu pa gre zlasti izpostaviti, da se nazaj na sosednjo Hrvaško tujce še vedno izroča na podlagi *Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito*. V tej zvezi je bil Varuh konec meseca decembra žal tudi seznanjen, da je bila naša ustavna pritožba, ki smo jo skladno z drugim odstavkom 52. člena ZUstS vložili² s soglasjem Hrvaški na podlagi omenjenega sporazuma vrnjenega državljan Maroka, iz procesnih razlogov³ zavržena, in tako do vsebinske presoje ni prišlo, kot seveda tudi ne do z naše strani posebej predlagane predložitve v predhodno odločanje vprašanj o omenjenem medvladnem sporazumu Sodišču Evropske unije.

Po drugi strani pa je do bolj spodbudnega razvoja dogodkov prišlo v primeru državljan tretje države, ki je sprožil t. i. subsidiarni upravni spor zoper ravnanje mejne policije – ta ga je po skrajšanem postopku na podlagi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in sprejemu oseb, katerih vstop in prebivanje je nezakonito, 16. 8. 2019 predala hrvaškim organom na mejnem prehodu Vinica, čeprav naj bi zaprosil za mednarodno zaščito (Varuh je v omenjenem upravnem sporu skladno s 25. členom ZVarCP tudi podal svoje mnenje o navedenem sporazumu). V ponovljenem postopku je Upravno sodišče Republike Slovenije tožbi spet ugodilo⁴ in odločilo, da **je Republika Slovenija kršila tožnikovo pravico do prepovedi vračanja iz drugega odstavka in kolektivnega izгона iz prvega odstavka 19. člena ter pravico do dostopa do azilnega postopka iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah**. Sodišče je toženi stranki tudi **naložilo, da brez odlašanja po pravnomočnosti sodbe dovoli tožniku vstop v Slovenijo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito**. Navedena sodba je postala pravnomočna s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije,⁵ ki je zavrnilo pritožbo tožene stranke zoper navedeno sodbo upravnega sodišča.⁶ Varuh je nato v nadaljevanju ugotovil, da Republika Slovenija žal zavrača izvršitev pravnomočne sodbe, o čemer pišemo podrobneje v razdelku **2.14.4.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito – Spremljanje prisilnega vračanja tujcev (zadeva 15.0-7/2021)**.



V zvezi z omenjenim medvladnim sporazumom o vračanju naj tu na kratko izpostavimo še zadevo o tujem državljanu, ki je bil po postopku mednarodne zaščite izročen hrvaškim organom – izkazalo pa se je, da je pobudnik več kot

obdobju lani so jih obravnavali 14.635). Število se je glede na enako obdobje prejšnjega leta zmanjšalo za 31,2 odstotka.« (gl. <https://www.policija.si/index.php/component/content/article/190-mejne-zadeve-in-tujci/79439-aktivnosti-policije-v-zvezi-z-aktualnimi-migracijskimi-tokovi>).

2 Gl. str. 207 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

3 Pobudnik je Varuhu zatrdil, da je bila izpodbijana sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije odvetniku vročena 17. 8. 2020 (takšen datum je bil izpisan tudi s prejemno štampiljko odvetniške pisarne na sodbi), Ustavno sodišče pa je navedlo, da je bila omenjena sodba odvetniku tožnika v upravnem sporu vročena s fikcijo vročitve 13. 8. 2020 (četrti odstavek 142. člena ZPP) – rok za vložitev ustavne pritožbe je tako potekel 12. 10. 2020, Varuh pa je ustavno pritožbo (takrat še misleč, da pravočasno) vložil 14. 10. 2020.

4 Sodba I U 1886/2020-126 z dne 7. 12. 2020.

5 I Up 23/2021 z dne 9. 4. 2021.

6 Za podrobnosti te zadeve gl. primer z naslovom Pravnomočna sodna odločitev o prepovedi vračanja in kolektivnega izгона prosilca za mednarodno zaščito na Hrvaško, v razdelku 2.9.4.

12 mesecev prebival v Republiki Sloveniji in se navedeni sporazum ne bi smel uporabiti iz tega razloga.⁷

Kot običajno pa seveda tudi tokrat Varuh ni vsem očitkom, ki jih je obravnaval, na koncu tudi pritrnil. Do takšnega zaključka smo prišli npr. v zadevi, v kateri smo obravnavali očitke, da je Center za tujce izpustil osebo s psihiatričnimi težavami na prostost brez primernih oblačil in obutve ter zdravil. Oseba naj bi bila v slabem zdravstvenem stanju in nezmožna skrbeti zase, zaradi česar je bila po posredovanju pobudnice tudi odpeljana v psihiatrično bolnišnico. Vendar smo bili ob poizvedovanju s strani MNZ seznanjeni, da Center za tujce osebi, ki nima oblačil in obutve ter ga zapušča, navedeno podari (če center teh stvari nima, se poveže z Rdečim križem) – konkretni posameznik pa je ob izpustitvi tudi dejansko prejel čevlje, nahrbtnik in bundo, kar je bilo tudi zabeleženo v poročilu socialne službe in razvidno iz posnetkov nadzornik kamer, ki so posnele osebo pri odhodu. MNZ je tudi zagotovilo, da je za odločanje o zadrževanju ali milejšem ukrepu osebe, pri kateri obstaja dvom o sposobnosti samostojnega bivanja na prostosti, pomembno mnenje zdravnika – in v konkretnem primeru je osebo pregledala pogodbeno zdravnica ter pri tem ocenila, da je sposobna samostojnega bivanja zunaj centra ob upoštevanju priporočil in rednem jemanju predpisanih zdravil (oseba naj bi se strinjala s terapijo, dobila pa je tudi zdravila za več dni in recepte).

Pridržanje tujca, ki je v neregularnem položaju, mora prenehati, če zanj niso (več) izpolnjeni pogoji (denimo poteče čas pridržanja, so podani razlogi za dovolitev zadrževanja ali izrek milejšega ukrepa ipd.). **Morebitno nestrinjanje s tem, da se osebo izpusti, ali celo nezmožnost njenega samostojnega bivanja izven kraja odvzema prostosti niso razlogi za to, da bi se pridržanje lahko nadaljevalo ali podaljšalo.** Namen pridržanja v Centru za tujce je namreč drugačen (gl. 76. člen ZTuj-2) in morebitna strokovna ocena, da oseba ni zmožna samostojno bivati na prostosti, je lahko kvečjemu podlaga za njeno izvrševanje pravice do nujnega zdravstvenega varstva in osnovne oskrbe oziroma za odločanje o nadaljnjem postopanju z osebo (denimo o napotitvi v bolnišnico). **Tudi osebam brez urejenih dokumentov za prebivanje morajo biti zagotovljene temeljne pravice, kot sta dostojanstvo in prepoved mučenja in podobno preslabega ravnanja.** Pri tem je treba upoštevati specifične ranljivosti posameznika (v opisanem primeru zdravstvene težave). Konkretni tujec pa je bil po izpustitvi nemudoma hospitaliziran v psihiatrični bolnišnici in je pristojna zdravstvena institucija torej prepoznala njegove okoliščine in mu zagotovila oskrbo. Tako ni šlo zaključiti, da mu zaradi neregularnega položaja ni bil zagotovljen dostop do (nujne) psihiatrične zdravstvene obravnave in oskrbe med hospitalizacijo. **7.0-6/2021.**

V nadaljevanju podajamo pregled obravnavanih problematik v dveh ločenih podpoglavjih, pri čemer so pod prvim zbrane tiste z elementom mednarodne zaščite, pod drugim pa tiste brez tega elementa.

⁷ Zadevo podrobneje predstavljamo v razdelku 2.9.4., gl. primer z naslovom Ponovno pridržanje v Centru za tujce bi moralo biti odrejeno z novo odločbo, četudi je morebiti temeljilo na istem razlogu, saj ZTuj-2 ne ureja možnosti, da bi se pridržanje smelo izvajati po delih.

2.9.1.1 O obravnavanih tujskih zadevah z elementom mednarodne zaščite

Ob aktualnem migracijskem dogajanju ni posebej presenetljivo, da vsaj občasno pride tudi do situacije, v kateri se na novo osvetli kakšen vidik zaprošanja za mednarodno zaščito.

Po pravu EU in nacionalnem pravu (prvi odstavek 42. člena ZMZ-1) **ima posameznik pravico izraziti namero za mednarodno zaščito pri kateremkoli organu, tudi tistemu, ki ni pristojen za odločanje o mednarodni zaščiti** – mednje sodijo tudi sodišča. Tej pravici posameznika ustreza dolžnost organa, da izraženo namero zabeleži in posreduje policiji. Ta dolžnost je brezpogojna in se ji organ ne more izogniti s predvidevanjem, da je namero slišal ali zaznal predstavnik drugega tam navzočega organa. Spoštovanje navedene pravice in dolžnosti organov, ki sicer ne odločajo o priznanju mednarodne zaščite, je ključno za učinkovit dostop do azilnega postopka. V eni izmed obravnavanih zadev pa smo ugotovili, da **preiskovalna sodnica Okrožnega sodišča v Kopru navedenega ni upoštevala, ko sta turško govoreči priči med zaslišanjem izrazili namero, da zaprosita za mednarodno zaščito** (ob čemer je posebej zaskrbelo tudi pojasnilo predsednice sodišča, da je obravnavan primer odraz splošne prakse sodišča v tovrstnih zadevah). Šteli smo, da jima je bil s tem dejansko onemogočen dostop do azilnega postopka in da se je ravnalo tudi v nasprotju s prepovedjo vračanja iz 18. člena URS. To svoje mnenje je Varuh posredoval tudi predsedniku Vrhovnega sodišča Republike Slovenije s prošnjo, da ga prouči in z njegovo vsebino seznaniti sodnike. Kratek povzetek mnenja je bil tako objavljen v Sodnikovem informatorju (**št. 4/2021**),⁸ s čimer so se z njim predvidoma lahko seznanili vsi sodniki.⁹



Leta 2021 je Varuh po e-pošti večkrat prejel sporočila oseb, ki so po neregularnem prihodu v Slovenijo želele stopiti v stik s predstavniki oblasti in zaprositi za mednarodno zaščito. Na podlagi prejetih obvestil je Varuh opravil poizvedbe pri pristojnih organih. V enem od takšnih primerov je Varuh prejel sporočilo treh oseb (dveh državljanov Alžirije in državljana Libije), da želijo zaprositi za mednarodno zaščito, pri čemer so navedle tudi svojo GPS lokacijo v Sloveniji, kjer so bile po neregularnem prečkanju meje, in da potrebujejo zdravniško pomoč. Pri tem iz sporočila ni bilo razvidno, ali so se **že** obrnili tudi na policijo. Varuh se je zato glede njihove obravnave obrnil na krajevno pristojno policijsko postajo in kot se je izkazalo, so omenjene osebe poslale takšno e-pošto tudi že policiji. Posledično so bile na lokacijo napotene štiri policijske patrulje, ki so jih tudi izsledile, policisti pa naj bi ugotovili, da so osebe utrujene, ponujena naj bi jim bila hrana, niso pa potrebovale zdravniške pomoči in je tudi naj ne bi zahtevale. Ker so izrazile namen podaje prošnje za mednarodno zaščito, so bile odpeljane v azilni dom. **7.3-16/2021.**

⁸ Dostopen na spletni povezavi https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021051110490887 (str. 22).

⁹ Zadevo podrobneje predstavljamo v razdelku 2.9.4 spodaj – gl. primer z naslovom Tudi sodišče mora zabeležiti izraženo namero za mednarodno zaščito in jo posredovati policiji.



Ob obravnavi ene izmed zadev pa se nam je porajalo tudi **vprišanje, ali določene postopkovne določbe zakonov nemara vsaj posredno ne vodijo v kršitve človekovih pravic**. Konkretno je šlo za begunca iz Sirije, ki je marca 2016 zoper odločbo MNZ o priznanju mednarodne zaščite vložil tožbo z zahtevkom, da se mu namesto statusa subsidiarne zaščite (ki mu je bil priznan za obdobje treh let) prizna status begunca (ki velja doživljenjsko) – sodni postopek v zvezi s tem ob koncu leta 2021 še ni bil pravnomočno zaključen. Pobudnik je po priznanju mednarodne zaščite leta 2016 sprožil še postopek za združitev s svojo mamo in sorojenci, po poteku statusa subsidiarne zaščite leta 2019 pa še prošnjo za podaljšanje tega statusa. MNZ o teh dveh vlogah do konca leta 2021 še ni odločilo, z utemeljitvijo, da je treba počakati na pravnomočno odločitev sodišča o tem, ali bo pobudniku priznan status subsidiarne zaščite ali status begunca. Po proučitvi zadeve je bil po Varuhovih oceni **neizbežen zaključek, da so kršene pobudnikove pravice, zlasti njegova pravica do družinskega življenja, saj se že več kot pet let ne more združiti s svojo mamo in sorojenci**. Pri tem pobudnik k nastali situaciji ni prispeval sam, temveč je nastala zaradi pomanjkljivih postopkovnih določil ZTuj-2 in ZUP oziroma njihove pretirano formalistične razlage. Do podobnih zaključkov je Varuh prišel že ob obravnavi enake zadeve istega pobudnika leta 2019, s tem, da so v primerjavi s takratnim stanjem pobudnikove pravice zaradi dodatnega trajanja postopkov še bolj prizadete.¹⁰



Spomniti gre na drugi odstavek 120. člena URS, po katerem **upravni organi niso vezani le na zakone, temveč tudi na ustavo in v njej (ter mednarodnem pravu) določene človekove pravice. Po stališču Varuha imajo odločajoči organi odgovornost, da v primeru konflikta med človekovimi pravicami in postopkovnim formalizmom ne dajejo a priori prednosti slednjemu. Nasprotno, organ mora v takšnih primerih najprej presoditi, ali je ob uporabi namenske, logične in drugih metod razlage predpisov možna rešitev, ki ne posega preveč ne v eno (postopkovni formalizem) ne v drugo pravno vrednoto (človekove pravice). Šele če hkratio uveljavljanje obeh vrednot ni mogoče, pa mora ugotoviti, da je v konkretnem primeru treba dati prednost eni pred drugo. Pri tem tehtanju je priporočljiva uporaba testa sorazmernosti, kot ga je v svoji sodni praksi izdelalo Ustavno sodišče Republike Slovenije.**

Odločajoči organi bi morali stremeti k temu, da postopkovne določbe in praksa strankam omogočajo dejansko izvrševanje svojih pravic. Zapleti zaradi hkratnega teka več postopkov, ki so predvidljivi in bi se jim dalo izogniti (če ne drugače s spremembo zakonodaje), po Varuhovi oceni ne morejo biti upravičen razlog za to, da stranka pet in več let ne more uresničevati svojih pravic. Nenazadnje je tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije izrecno navedlo:¹¹ »Čeprav ima država suvereno pravico, da nadzira in dovoljuje vstop tujcev na svoje ozemlje ter nadzira in dovoljuje njihovo bivanje na njem, je treba pri presoji upoštevati, da pri beguncih obstajajo nepremostljive ovire, da bi družinsko življenje izvrševali v državi izvora ali v kateri drugi državi. Navedeno ob

¹⁰ O podrobnostih zadeve si je mogoče več prebrati v primeru z naslovom Ali nekatere postopkovne določbe zakonov vsaj posredno vodijo v kršitve človekovih pravic? v razdelku 2.9.4.

¹¹ Odločba št. U-I-309/13-23 z dne 14. 1. 2015.

upoštevanju razlogov humanosti državi nalaga obveznost, da sprejme takšno ureditev, ki bo beguncu omogočila dejansko izvrševanje pravice do družinskega življenja na njenem ozemlju.« V luči konkretnega primera pa gre spomniti npr. tudi na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Mugenzi proti Franciji z dne 10. 7. 2014, v kateri je sodišče odločilo, da je skoraj pet let trajajoč postopek združevanja družine begunca predstavljal kršitev njegove pravice do družinskega življenja; ali pa na sodbo istega sodišča v zadevi Rodrigues da Silva in Hoogkamer proti Nizozemski z dne 31. 1. 2006, v kateri je ob tehtanju javnega interesa in pravice do družinskega življenja zaključilo, da so se nizozemske oblasti z zavrnitvijo prebivanja pritožnici vdale »pretiranemu formalizmu« in s tem kršile njeno pravico do družinskega življenja.

Ob vsem navedenem pa Varuh tudi ugotavlja, da je **z zadnjo novelo ZTuj-2 aprila 2021 prišlo celo do koraka stran od rešitve, ki bi omogočala učinkovito uveljavljanje pravice do združitve z družino**, saj novo besedilo 47.b člena sedaj izrecno določa, da je mogoče vlogo za združitev vložiti šele po pravnomočnosti priznanja statusa subsidiarne zaščite. Takšna ureditev pa je sporna tudi zato, ker osebe, ki se želijo združevati s svojimi družinami, odvrča od vlaganja tožb na priznanje statusa begunca, čeprav so do tega morda upravičene. Varuh pa je bil še po zaključku obravnave pobude obvešččen, da je o predmetni zadevi odločilo tudi Upravno sodišče Republike Slovenije na podlagi tožbe zaradi molka organa, ki jo je vložil pobudnik – žal se podobno kot MNZ tudi sodišče ni spuščalo v zgoraj opisane vidike človekovih pravic, temveč je v obrazložitvi sklepa o zavrženju tožbe le pritrnilo MNZ, da pred odločitvijo o tem, kateri status mednarodne zaščite bo pobudnik imel, ni možno odločiti o podaljšanju subsidiarne zaščite in združitvi z družino. Čeprav le na podlagi tega judikata še ni moč govoriti o ustavljeni sodni praksi, pa vendarle vsaj nakazuje, da bo opisano trenje med postopkovnimi zakonskimi določili in temeljnimi človekovimi pravicami odpravljeno le z morebitno ustrezno zakonodajno spremembo. **7.3-1/2021.**



Priporočilo št. 18: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve oziroma Vladi Republike Slovenije, da se pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo tujcu s priznano subsidiarno zaščito omogočeno podaljšanje statusa subsidiarne zaščite in učinkovito ter pravočasno uveljavljanje pravice do združitve družine še pred pravnomočnostjo odločbe, s katero mu je bil priznan status subsidiarne zaščite.



2.9.1.2 O obravnavanih tujskih zadevah brez elementa mednarodne zaščite

Varuh je v letu 2021 mnenje na podlagi 25. člena ZVarCP (torej kot t. i. *amicus curiae*) podal tudi v zadevi glede pravice do dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja starša, ki je izvedena iz državljanstva EU mladotnega otroka (za tovrstne starše se v angleščini uveljavlja izraz »Zambrano carers«).

Ta pravica v ZTuj-2 sicer ni izrecno urejena, MNZ pa je mnenja, da zakonske spremembe niso potrebne, saj da lahko tujec uveljavlja priznanje pravice do prebivanja v Sloveniji, ki je izvedena iz državljanstva Unije njegovega družinskega člana, s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana po 128. členu ZTuj-2. MNZ je tudi že izrecno navedlo:¹² »Če upravni organ ugotovi, da niso izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana, pa je ob tem dolžan upoštevati tudi druge okoliščine konkretnega primera ter z uporabo t. i. testa sorazmernosti izvesti presojo skladnosti posega (ki ga predstavlja izdaja zavrinitvene odločbe) (po eni strani) v tujčevo izvedeno pravico iz 20. člena PDEU v zvezi s pravico do družinskega življenja in (po drugi strani) v načelo varovanja otrokove koristi in pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije njegovega otroka, med katerima obstaja razmerje odvisnosti.« Vendar je potem, ko je skladno z napotki upravnega organa in MNZ pobudnik svojo vlogo vložil na podlagi 128. člena ZTuj-2, presenetilo, da jo je upravna enota zavrgla, takšnemu postopanju pa je v pritožbenem postopku pritrdilo tudi MNZ. Zadeva je naposled prišla pred Upravno sodišče Republike Slovenije in Varuh je takrat tudi tja posredoval svoje mnenje. Sodišče je tožbi pobudnika ugodilo in zadevo vrnilo upravni enoti v odločanje, pri čemer ji je naložilo, da mora o njegovi vlogi vsebinsko odločiti. V obrazložitvi svoje sodbe¹³ je sodišče smiselno upoštevalo stališča Varuha.¹⁴



Varuh je dosegel tudi spremembo prakse ene izmed upravnih enot, potem ko je ocenil, da **je zahteva, da državljan EU, ki prebiva v drugi državi članici, podaljšuje potrdilo o prijavi prebivanja z iztekom vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas, pretirano formalistična in v nasprotju s svobodo gibanja in prebivanja državljanov EU**. Pobudnica je bila državljanica EU, ki živi in dela v Sloveniji, in je problematizirala, da ji upravna enota izdaja kartico o prijavi prebivanja za državljan EU z veljavnostjo, ki se ujema s trajanjem vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas. Upravna enota nam je na poizvedovanje pritrdila, da je oblikovala opisano prasko odločanja o trajanju potrdila o prijavi prebivanja državljan EU, tako da veže veljavnost potrdila na trajanje pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas, če vlagatelj ne izjavi, da namerava bivati v Sloveniji daljši čas. **Zahtevati, da mora državljan EU, ki prebiva v drugi državi članici in tam dela na podlagi (kratkotrajnih) pogodb o zaposlitvi za določen čas, podaljšati potrdilo o prijavi prebivanja z iztekom vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, se po mnenju Varuha kaže kot pretirano formalistično – in je glede na določbe Direktive 2004/38/ES v nasprotju s svobodo gibanja in prebivanja državljanov EU, ki je ena od temeljnih svoboščin, na katerih EU temelji**. Upravna enota je naposled sporočila, da so bile ugotovitve Varuha posredovane uslužbencem s pozivom, da jih upoštevajo pri svojem delu (pobudnica pa je prejela potrdilo z veljavnostjo pet let).¹⁵

12 Dopis št. 214-218/2019/2 z dne 19. 7. 2019.

13 I U 1695/2019-16 z dne 2. 4. 2021.

14 Podrobneje so predstavljena pod primerom Dovoljenje za prebivanje starša na podlagi državljanstva EU otroka, v razdelku 2.9.4.

15 Zadevo podrobneje predstavljamo v razdelku 2.9.4, pod **primerom z naslovom Vezanje prijave prebivanja državljan EU na pogodbo o zaposlitvi**,





Varuh pa tudi ugotavlja, da tako **v slovenski pravni red še ni bila ustrezno implementirana Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas**. Skladno z njo države članice EU podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju. Po njenih določbah je državljanu tretje države s pridobljenim statusom rezidenta za daljši čas močno olajšano prebivanje ter uživanje pravic v drugi državi članici, vključno z zaposlitvijo in samozaposlitvijo, izobraževanjem ter socialnim varstvom. Slovenski ZTuj-2 pa pridobitev statusa rezidenta za daljši čas za različne skupine tujcev ureja v 52. in 53. členu, ločeno od tega pa v 130. členu ureja tudi pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi družinske vezi s slovenskim državljanom ali z državljanom države članice EU – glede teh tujcev pa zakon ne vsebuje določb o statusu rezidenta za daljši čas. Omenjena direktiva torej ne določa izjeme za primer prebivanja na podlagi združitve z družinskim članom, temveč bi se skladno z njo tudi tem tujcem ob izpolnjevanju splošnih pogojev moral priznati status rezidenta za daljši čas. Ob tem Varuh tudi ponavlja, da imajo tujci, ki v Republiki Sloveniji želijo pridobiti dovoljenje za prebivanje na podlagi 130. člena ZTuj-2, v primerjavi s tujci, ki ga želijo pridobiti na drugi podlagi, celo olajšane pogoje. Razlikovanje med tujci na podlagi različnih statusov pa eventualno predstavlja diskriminacijo, ki je prepovedana s 5. točko uvodnih določb direktive.

V eni izmed konkretnih zadev iz leta 2021 je bil tako pobudnik z opisano pomanjkljivostjo slovenske zakonodaje tudi dejansko prizadet, saj so pristojni organi Kraljevine Švedske njegovo vlogo, s katero je poskušal pridobiti dostop do trga dela, zavrnilo z utemeljitvijo, da slovensko dovoljenje za prebivanje, ki ga je predložil (in na katerem ni bilo oznake »rezident za daljši čas«), ne omogoča zaposlitve na Švedskem. Varuh se je s podobnim primerom srečal že v letu 2017 in tudi takrat prišel do enakega zaključka glede kršitev in utemeljenosti pobude. V okviru takratne zadeve se je seznanil s pisnimi usmeritvami Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) št. 214-341/2017/2 z dne 29. 9. 2017, ki so bile posredovane vsem upravnim enotam. Iz njih je bilo razvidno, da ni šlo za redke primere, temveč so se na upravne enote pogosto obračali tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje kot družinski člani slovenskega državljana ali državljana EU in želijo pridobiti status rezidenta za daljši čas. Iz usmeritev za upravne enote je nadalje izhajalo jasno stališče MNZ, da tujec, ki je dovoljenje za stalno prebivanje pridobil na podlagi 130. člena ZTuj-2, ne more pridobiti statusa rezidenta za daljši čas in se mu tudi ne more izdati dovoljenje za stalno prebivanje v obliki samostojne listine kot izkaznico (t. i. biometrično dovoljenje), na kateri bi se označil status rezidenta za daljši čas.

Varuh je tudi že pridobil odziv MNZ, ki je zapisalo, da bi po njihovem mnenju pobudnik lahko bil omejen v izvrševanju svojih pravic, če samostojno (torej brez da se pridruži ali spremlja državljana EU ali slovenskega državljana v drugi državi članici EU) izvaja pravico do prebivanja in dostopa do trga dela na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi 130. člena ZTuj-2, saj ZTuj-2 za te tujce ne določa izdaje dovoljenja za stalno prebivanje z oznako rezident na daljši čas. **Ministrstvo je ob tem napovedalo, da bodo to problematiko ustre-**

zno naslovili in zagotovili ustrezno zakonsko podlago v okviru naslednjih sprememb Zakona o tujcih. Glede na to, da ima ugotovljena pomanjkljivost resne posledice za razmeroma velik krog oseb, je Varuh tudi že predlagal MNZ, da za čas do naslednje novele ZTuj-2 proučijo tudi možnost priznavanja statusa na podlagi načela neposrednega učinka in v zvezi s tem posreduje ustrezne nove usmeritve upravnim enotam. Direktive EU, ki niso ustrezno in pravočasno prenesene v pravni red države članice, namreč v skladu z omenjenim načelom prava EU lahko učinkujejo neposredno, če so za to izpolnjeni določeni pogoji (da so določbe direktive jasne, brezpogojne, natančne in ni potrebe po sprejetju implementacijskega ukrepa na ravni držav članic). Varuh sicer meni, da bi o navedenem pravnem vprašanju v prihodnje odgovor lahko podala sodišča v morebitnem upravnem sporu v zvezi z zavrnitvijo statusa rezidenta za daljši čas iz podobnih razlogov kot v primeru pobudnika. **7.2-5/2021.**



Priporočilo št. 19: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve oziroma Vladi Republike Slovenije, da se pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo vsem tujcem, ki so skladno z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 upravičeni do statusa rezidenta za daljši čas, omogočeno neovirano in dejansko priznanje in uveljavljanje tega statusa.



Za konec tudi v tem sklopu izpostavljam **nekaj zadev, ki pričajo o predolgotrajnih postopkih.** V eni je šlo npr. za očitke, da eno izmed veleposlaništev Republike Slovenije predolgo odloča o vlogi za izdajo potnega lista za tujce in izkazalo se je, da so se na podlagi vtisa o stranki odločili, da njene vloge sploh ne bodo obravnavali in o tem tudi niso izdali ustrezne upravne odločbe;¹⁶ v dveh zadevah pa je dolgotrajnost odločanja prinesla nezanemarljive posledice celo za vpletenega otroka! **Iz pravice do družinskega življenja, ki jo jamči 8. člen EKČP, izhaja, da mora organ opraviti tehtanje interesov države in interesov vlagatelja (družinsko življenje, skrb za otroke in njihovo vzgojo). Pri tem pa ne sme dati absolutne prednosti interesom države, temveč mora upoštevati in tehtati tudi interese pritožnika in njegove družine.** V enem izmed konkretnih postopkov pa je bilo videti, da je upravni organ od oktobra 2019, ko je bila vložena vloga za izdajo dovoljenja za prebivanje za mladoletnika, do vsaj marca 2021 zasledoval le javni interes z ugotavljanjem zadostnih sredstev za preživljanje, ne da bi že med postopkom naveden javni interes tehtal tudi z interesom družine do skupnega življenja (vlagatelja pa tudi ni celovito seznanil z relevantnimi pravnimi podlagami, saj mu je predstavljal le podlage, po katerih mora imeti zadostna sredstva, ne pa tudi petega odstavka 55. člena ZTuj-2).¹⁷ V drugem tovrstnem primeru pa je **zaradi dolgotrajnega odločanja o dovoljenju za stalno prebivanje otroka in neupoštevanja načela varovanja**



¹⁶ Gl. primer pod naslovom Upravnega postopka ni dopustno ustaviti brez izdaje upravnega akta, v razdelku 2.9.4.

¹⁷ Zadeva je podrobneje predstavljena v razdelku 2.9.4, v primeru z naslovom Dolgotrajen postopek odločanja o izdaji dovoljenja za prebivanje mladoletniku.

pravic strank otrok ostal ne le brez tovrstnega dovoljenja, ampak sploh brez urejenega prebivanja. Za mladoletnega otroka je bila namreč vložena prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje dva meseca pred iztekom dovoljenja za začasno prebivanje, med postopkom odločanja o dovoljenju za stalno prebivanje je otroku poteklo dovoljenje za začasno prebivanje, oče pa ni zaprosil (tudi) za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje otroka (napačno je domneval, da za zakonitost otrokovega prebivanja zadošča, da je pravočasno zaprosil za dovoljenje za stalno prebivanje) – upravna enota pa je deset mesecev odločala o dovoljenju za stalno prebivanje otroka, pri čemer v tem času ni izvajala kakšnih kompleksnih procesnih dejanj, ampak je le ugotovila (iz uradnih evidenc), da otrok ne izpolnjuje (več) pogojev za tako dovoljenje. **Izhajajoč iz načela varstva pravic strank v upravnem postopku Varuh meni, da bi upravni organ moral opozoriti stranko, da je treba navkljub vloženi prošnji za dovoljenje za stalno prebivanje pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. Tudi v upravnem postopku je treba v zvezi z odločitvami, ki zadevajo mladoletne otroke, upoštevati največjo korist otroka.** V predmetni zadevi¹⁸ pa navedeno ni bilo polno upoštevano.

2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je moral v lanskem letnem poročilu ponoviti¹⁹ **priporočilo št. 50 (2019)**, s katerim je priporočil Vladi Republike Slovenije, naj čim prej stori vse v okviru svojih pristojnosti za zakonodajne spremembe, ki bi pomenile prenos Direktive (EU) 2016/801 v celoti v nacionalni pravni red. Navedena direktiva je bila nato s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 57/21), ki je bil dne 12. 4. 2021 objavljen v Uradnem listu RS, prenesena v slovenski pravni red. Predmetno priporočilo je bilo tako realizirano in ni več aktualno, pripomniti gre le še, da je bilo sicer treba s to direktivo uskladiti nacionalno zakonodajo že do 23. 5. 2018.

S **priporočilom št. 29 (2020)**²⁰ pa je Varuh priporočil Ministrstvu za notranje zadeve, da posebej preuči relevantne vidike procesne ureditve v zvezi z uporabo t. i. tajnih dokazov v postopkih mednarodne zaščite (tako glede obstoja jamstev, ki jih ima posameznik v zvezi s pravico do izjave in obrambe ter odločanja v razumnem roku, kot po drugi strani glede varovanja interesov državne varnosti) in nato pripravi tudi potrebne spremembe oziroma dopolnitve zakonodaje. MNZ je realizacijo tega priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja. Mnenja so namreč, da je mogoče že v skladu z obstoječo zakonodajo uporabiti tajne podatke pri obravnavi prošenj za mednarodno zaščito na način, ki je zakonit in pravno pravilen. Temu je pritrdilo tudi Upravno sodišče Republike Slovenije

¹⁸ Podrobneje jo predstavljamo pod primerom z naslovom Varstvo pravic strank in upoštevanje največje koristi otroka v postopku odločanja o prebivanju, v razdelku 2.9.4.

¹⁹ Gl. str. 218.

²⁰ Str. 220.

v svoji poznejši sodbi opr. št. I U 107/2021 s 24. 4. 2021 (v kateri je revidiralo svoje stališče iz sodbe, ki jo je izpostavljala Varuh) in se izreklo, da je obstoječi način procesne ureditve v zvezi z uporabo tajnih podatkov zadosten. Varuh do morebitnega novega konkretnega primera, ki bi izpostavil tovrstno normativno pomanjkljivost, pri predmetnem priporočilu tako ne bo vztrajal.

2.9.3 Nova priporočila

Vežano na delo v letu 2021 Varuh na področju tujcev na oblasti naslavlja naslednji novi priporočili:



18. Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve oziroma Vladi Republike Slovenije, da se pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo tujcu s priznato subsidiarno zaščito omogočeno podaljšanje statusa subsidiarne zaščite in učinkovito ter pravočasno uveljavljanje pravice do združitve družine še pred pravomočnostjo odločbe, s katero mu je bil priznan status subsidiarne zaščite.

19. Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve oziroma Vladi Republike Slovenije, da se pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo vsem tujcem, ki so skladno z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 upravičeni do statusa rezidenta za daljši čas, omogočeno neovirano in dejansko priznanje in uveljavljanje tega statusa.

Na **tujce** se nanašajo tudi **priporočila št. 15, 28, 29 in 30** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.9.4 Dejavnosti Varuha glede tujcev



Dejavnosti Varuha glede tujcev v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu – predstavljeni so naslednji primeru:

- Pravnomočna sodna odločitev o prepovedi vračanja in kolektivnega izгона prosilca za mednarodno zaščito na Hrvaško
- Ponovno pridržanje v Centru za tujce bi moralo biti odrejeno z novo odločbo, četudi je morebiti temeljilo na istem razlogu, saj ZTuj-2 ne ureja možnosti, da bi se pridržanje smelo izvajati po delih
- Tudi sodišče mora zabeležiti izraženo namero za mednarodno zaščito in jo posredovati policiji
- Dovoljenje za prebivanje starša na podlagi državljanstva EU otroka
- Vežanje prijave prebivanja državljanu EU na pogodbo o zaposlitvi



- Upravnega postopka ni dopustno ustaviti brez izdaje upravnega akta
- Dolgotrajen postopek odločanja o izdaji dovoljenja za prebivanje mladoletniku
- Varstvo pravic strank in upoštevanje največje koristi otroka v postopku odločanja o prebivanju

Dejavnost Varuha glede tujcev je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:

- 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Analize v pripravi
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
 - Vmesno alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)
 - »Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah«, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI
 - Sodelovanje pri pripravi ENNHRI Poročila o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah
- 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 1.9.4.8 Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI
- 2.5.3 Nova priporočila
- 2.14.4.1 Priporniki in obsojenci
 - Primer: Nerealiziran predčasni odpust zaradi težav pri izvršitvi stranske kazni izгона tujca iz države
- 2.14.4.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito
- 2.20.4.1 Policijski postopki
 - Postavitev zagovornika s strani policije

B. Obravnavana vsebinska področja

2.10

ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE	165	87	52	82	17	20,73%	51	29	49	198	138	69,70%	167
1.1 ENAKOST PRED ZAKONOM	5	4	2	3	1	33,33%	2	0	5	5	6	120,00%	6
1.2 ENAKE MOŽNOSTI INVALIDOV	26	20	5	17	9	52,94%	6	2	14	28	26	92,86%	28
1.3 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA SPOLNO IDENTITETO ALI USMERJENOST	3	0	0	0	0	0,00%		1	6	4	0	0,00%	1
1.4 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA RASO, NARODNOST, ALI ETNIČNO PRIPADNOST	8	3	0	3	0	0,00%		0	4	9	3	33,33%	3
1.0 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE - DRUGO	123	60	45	59	7	11,86%	43	26	20	152	103	67,76%	129

2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Velika večina obravnavanih zadev na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije se tako ali drugače nanaša na enake možnosti invalidov. V zvezi z njimi Varuh večkrat deluje samoiniciativno, sicer pa seveda tudi na podlagi prejetih pobud. Kot poročamo že v posebnem poglavju 2.8 LGBTI+, pobud v zvezi s temi osebnimi okoliščinami v letu 2021 nismo prejeli, bistveno s tega vidika v kontekstu rase, narodnosti in etnične pripadnosti pa smo tudi že predstavili v razdelku 2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih (gl. tamkajšnji drugi odstavek). Občasno pa se v prejetih pobudah kot ena izmed relevantnih osebnih okoliščin bolj ali manj izrazito pojavi tudi starost.

Tudi v letu 2021 je bila rdeča nit zadev, ki jih je Varuh obravnaval v zvezi z enakimi možnostmi invalidov, dostopnost (grajenega okolja, javnega prevoza, komunikacij ...) zanje.

Ob obravnavi zatrjevane slabe odzivnosti gradbene inšpekcije na prijave arhitekturnih ovir za gibalno ovirane smo ugotovili sistemske pomanjkljivosti ZIMI. Izkazalo se je namreč, da lahko vezano na dostopnost objektov gradbena inšpekcija izvaja nadzor le nad gradnjami – torej nad objekti, ki se gradijo oziroma rekonstruirajo, ni pa podlage za nadzor nad že zgrajenimi objekti, ki ne predstavljajo gradnje v smislu Gradbenega zakona (GZ)¹ (**že zgrajeni trgovski centri, zdravstveni domovi, lekarne, šole ipd.**). V prvem odstavku 9. člena ZIMI je določeno, da je prepovedana diskriminacija zaradi invalidnosti pri dostopnosti do uporabe objektov v javni rabi, grajene in komunikacijske ovire pa mora investitor odpraviti najkasneje v 15 letih po uveljavitvi ZIMI (rok se bo iztekel decembra 2025). Toda **ZIMI ne določa organa za nadzor nad izvajanjem te določbe, niti ukrepov za odpravo nepravilnosti.** Glede tega nam je MDDSZ sicer napovedalo, da bo pozvalo MOP, da »naj v GZ razširi pristojnosti IRSOP v smislu nadzora nad dostopnostjo objektov v javni rabi, kot to določa ZIMI« – toda **v času obravnave novega Gradbenega zakona (GZ-1)² ni bilo videti dejanske pripravljenosti za uveljavitev sprememb,** ki jih je napovedovalo MDDSZ. Amandma k 10. členu GZ-1,³ ki je prvi odstavek 10. člena dopolnil z: »**Gradbeni inšpektorji opravljajo tudi nadzor nad objekti, kjer se ne izvaja gradnja v smislu tega zakona, če gre za izpolnjevanje zahtev za odpravo grajenih in tehničnih ovir, ki skladno z določbami Zakona o izenačevanju možnosti invalidov pomenijo diskriminacijo invalidov**«, se je tudi Varuhu zdel primerna rešitev težav in jo je tudi izrecno podprl z dopisom vsem poslanskim skupinam. Toda **iz glasovanja o tem dopolnilu je razvidno, da so mu podporo odrekli prav koalicijski poslanci, pri čemer pa ti poslanci na tem področju niso predlagali kakšne druge (boljše) rešitve.**



1 Gradnja je definirana v 6. točki prvega odstavka 3. člena GZ kot izvedba gradbenih in drugih del, povezanih z gradnjo, ki obsega novogradnjo, rekonstrukcijo, vzdrževanje objekta, vzdrževalna dela v javno korist, odstranitev in spremembo namembnosti.

2 EPA: 1961 – VIII, 24. 9. 2021 v državnem zboru v prvi obravnavi.

3 Amandma številka 803-01/21-0004 z dne 20. 10. 2021.

Varuh sicer meni, da za rešitev zagate glede nadzora nad ustreznostjo grajenega okolja ni nujno poseči prav v Gradbeni zakon. Nenavadno se zdi sklepanje MDDSZ, ki ugotavlja, da je »*dejanska težava, ker so pristojnosti IRSOP navedene v GZ, v ZIMI pa ne*«, potem pa kot rešitev vidi spremembo Gradbenega zakona in ne ZIMI, v katerem se težava pojavlja. **Varuh je zato MDDSZ že predlagal, da pripravi predlog sprememb ZIMI, s katerim bi bile odpravljene pomanjkljivosti pri izvajanju inšpekcijskega nadzora. Predvsem bi bilo treba določiti organ nadzora in možnost odreditve odprave grajenih ovir.**

Posebno in z doslej opisanim deloma povezano problematiko predstavlja ureditev nadzora nad 8. členom ZIMI, ki ureja dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, med ukrepi za odpravljanje ovir pa v drugi alineji tretjega odstavka 8. člena našteva tudi odstranitev grajenih ovir v objektih, kjer se ponuja blago in storitve. Vezano na nadzor nad to določbo ZIMI, ki velja že od decembra 2015, je MDDSZ izrazilo stališče, da »**nadzor nad ustreznostjo grajenega okolja lahko vršijo le ustrezno izobraženi strokovnjaki gradbene stroke**«. Podobno je v svojem odgovoru na poizvedbo Varuha menil tudi Tržni inšpektorat Republike Slovenije (TIRS).⁴ Poleg vsega **tudi glede 8. člena ZIMI ni predvidena možnost izreka inšpekcijskega ukrepa odreditve odprave grajenih ovir, pač pa le prekrškovno ukrepanje. Inšpektor torej zavezancu ne more naložiti, naj objekt (ki ni gradnja v smislu Gradbenega zakona) prilagodi potrebam invalidov. ZIMI bi moral biti dopoljen tudi v tem smislu.**

Že omenjeni 8. člen ZIMI v petem odstavku še določa, da minister, pristojen za invalidsko varstvo, predpiše minimalne zahteve za dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, in sicer najpozneje v dvanajstih mesecih po uveljavitvi ZIMI – to je do decembra 2011 (četrti odstavek 43. člena ZIMI). Varuh je menil, da sprejem omenjenega podzakonskega predpisa ni le zakonska dolžnost ministra, pristojnega za invalidsko varstvo, **s katero se zamuja že več kot 10 (!) let**, pač pa je zaradi umanjkanja tovrstnega predpisa pravnim naslovnikom, ki morajo zagotavljati dostopnost do blaga in storitev za invalide, onemogočeno seznaniti se z zahtevami na tem področju in se jim prilagoditi. Poleg tega pa je zaradi navedenega **otežen ali celo onemogočen tudi prekrškovni nadzor nad izvajanjem 8. člena ZIMI (težave pri ugotavljanju nepravilnosti, enotne zahteve)**, na kar je opozoril TIRS. Navedeno pa pomeni predvsem nadaljnje kršitve pravic invalidov, konkretno prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti pri dostopnosti do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, in neučinkovito varstvo na tem področju. Varuh je MDDSZ zato pozval, naj nemudoma sprejme omenjeni podzakonski akt.

Podobna pomanjkljivost kot je bila omenjena v zvezi z umanjkanjem določitev nadzornega organa nad 9. členom ZIMI, se pojavlja **tudi v zvezi z nadzorom**

⁴ In sicer, da »gre, zlasti pri odstranitvi grajenih ovir (ki so arhitektonske oziroma tehnološke narave), za tako specifične posege oziroma prilagoditve, ki morajo biti ne samo izvedeni, ampak tudi izvedeni pravilno in v skladu s predpisi, ki specialno urejajo pravice invalidov po vprašanju dostopnosti (Konvencija o pravicah invalidov, GZ, itd.), da je tudi že sam zakonodajalec dotično področje uredil ločeno v 9. členu ZIMI in s tem postavil še dodatne, natančnejše zahteve, vezane na prilagoditev objektov«.

nad 11. (dostop do vključujočega izobraževanja) in 12. (dostop do zdravstvenih storitev) členom ZIMI. Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (IRSŠŠ) je v odgovoru na poizvedbo Varuha sicer navedel, da že izvaja nadzor nad dostopnostjo vrtcev,⁵ vendar pa takšne pravne podlage, kot je določena za vrtce, ni v primeru osnovnih in srednjih šol, na podlagi veljavne zakonodaje pa tudi **»nima pristojnosti nad odstranitvijo grajenih ovir«.** **Po preučitvi Varuhovega pisanja je IRSŠŠ sprejel odločitev, da bo v letu 2022 v okviru rednih nadzorov v vrtcih, osnovnih šolah in srednjih šolah opravil nadzor tudi glede dostopa do izobraževanja za invalide.** Nekoliko drugače se je odzval Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (ZIRS), ki meni, da je sicer pristojen za izvajanje nadzora nad spoštovanjem prepovedi diskriminacije *»v povezavi s pravicami, za katere področna zakonodaja določa pristojnost nadzora ZIRS«,* in dodal, da je *»zagotavljanje neoviranega gibanja funkcionalno oviranih oseb predmet gradbene zakonodaje, zato menimo, da ZIRS ni pristojen za navedeni nadzor.«* Glede tega **Varuh sicer meni, da dostopnosti grajenega okolja za invalide ni mogoče ločevati od dostopnosti storitev, ki se ponujajo v teh objektih.** Tudi ZIRS pa je spomnil, da zakoni, za katerih nadzor je pristojen ZIRS, *»inšpektorjem ne dajejo pooblastila za odrejanje gradbenih posegov oziroma odstranjevanje grajenih ovir v objektih«* ter izrazil mnenje, da *»zagotavljanje neoviranega gibanja funkcionalno oviranih oseb (tudi pri izvajanju zdravstvenih storitev) lahko uvrstimo pod 8. člen ZIMI, ki ureja dostop do blaga in storitev«.*⁶

Sklepno je Varuh predlagal MDDSZ, naj nemudoma pripravi in sprejme podzakonski akt iz petega odstavka 8. člena ZIMI ter pripravi predlog sprememb ZIMI in v njem določi organe, pristojne za nadzor nad posameznimi področji (posebej tudi nad 9. členom ZIMI), ter jim dodeli učinkovita inšpekcijska pooblastila. Toda MDDSZ se je odzvalo s pojasnilom, da je bila za prenos *»Direktive (EU 2019/882) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 4. 2019 o zahtevah glede dostopnosti za proizvode in storitve«* (Direktiva) ustanovljena medresorska delovna skupina, ki snuje Zakon o dostopnosti do proizvodov in storitev za invalide, ta pa da bo uredil vsa vprašanja, na katera opozarja Varuh. Po pojasnilih ministrstva se v okviru predloga zakona predvideva, da bodo morala ministrstva, pristojna za določeno storitev ali proizvod v področni zakonodaji, urediti podrobnejše zahteve glede dostopnosti proizvodov in storitev ter postopek ugotavljanja skladnosti. Vendar Varuha odziv MDDSZ ne prepriča. **Postopek prenosa Direktive ministra v ničemer formalno ali vsebinsko ne ovira (ali ga celo odvezuje!), da bi opravil svojo zakonsko dolžnost iz petega odstavka 8. člena ZIMI, s katero zamuja že 10 let.** Glede Direktive pa Varuh še ugotavlja, da jo morajo države članice prenesti do 28. 6. 2022, ukrepe pa uporabljajo od 28. 6. 2025, v nekaterih primerih celo 28. 6. 2027 (31. člen Direktive).



⁵ Pri tem se opira na četrti odstavek 31. člena Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13, 74/16 in 20/17. Ta določa: *»Vsaka stavba mora imeti vsaj en vhod, ki omogoča dostop z invalidskim vozičkom, in dovolj velik vetrolov za shranjevanje invalidskih vozičkov ter vozičkov za otroke prvega starostnega obdobja.«*

⁶ Pri tem je navedel, da med storitve spadajo tudi zdravstvene storitve – Šifrant vrst zdravstvenih storitev: <https://www.nijz.si/sl/podatki/sfrant-vrst-zdravstvenih-storitev-vzs>.

To je torej kar 14 let (oziroma 16 let) pozneje od datuma, ko bi moral minister sprejeti podzakonski akt, in 10 let (oziroma 12 let) pozneje od datuma, od katerega bi se morala zagotavljati dostopnost blaga in storitev po 8. členu ZIMI. Že s časovnega vidika veljavnosti Direktive je torej razvidno, da ne more nadomestiti potrebe po sprejemu podzakonskega akta iz petega odstavka 8. člena ZIMI, poleg navedenega pa omenjena akta tudi po vsebini ne urejata enake materije – če se 8. člen ZIMI nanaša na dostopnost vsega blaga in vseh storitev, pa Direktiva ureja dostopnost le nekaterih proizvodov in storitev, pretežno vezanih na informacijsko tehnologijo (glej 2. člen Direktive). Vezano posebej na dostopnost grajenega okolja ne gre prezreti fakultativne narave četrtega odstavka 4. člena Direktive: »Države članice se lahko ob upoštevanju nacionalnih okoliščin odločijo, da grajeno okolje, ki ga uporabljajo stranke storitev, ki so zajete s to direktivo, izpolnjuje zahteve glede dostopnosti iz Priloge III, da bi ga lahko invalidi čim bolje uporabljali.« Direktiva državam članicam glede dostopnosti grajenega okolja ne nalaga nobenih obveznosti, to pa predstavlja bistveno razliko v primerjavi z določbami ZIMI. **Skrbi tudi, da MDDSZ za prenos Direktive predvideva sprejem zakona, ki glede dostopnosti proizvodov in storitev spet ne bo določal nič konkretnega, pač pa napotoval na podzakonske akte ministrstev, pristojnih za določeno storitev ali proizvod.** Pričakovati gre kopičenje predpisov, nepreglednost področja, predvsem pa tudi nadaljnje časovne zamike pri sprejemanju pravnih predpisov (svarilo so lahko izkušnje z MDDSZ, ki že 10 let zamuja s sprejemom takšnega podzakonskega akta).



Varuh z zaskrbljenostjo ugotavlja, da 11 let po uveljavitvi ZIMI, ki je bil že sam po sebi precej radodaren s prehodnimi obdobji, še vedno lahko prihaja do situacij, ko se na primer gibalno ovirana oseba na vozičku znajde pred nepremostljivo stopnico ob vhodu v lekarno, zaradi česar ne more dostopati do zdravila, predpisnega s strani zdravnika. Ob takšni očitni kršitvi pravice invalida do enake obravnave prizadeta oseba nima na voljo učinkovitih poti za zaščito pravic – znajde se v birokratskem mlinu prelaganja odgovornosti. Če se bo taka oseba denimo obrnila na zdravstveno inšpekcijo, ker ji ni omogočen dostop do zdravstvene storitve, jo bodo poslali na tržno inšpekcijo, češ da so tam pristojni za nadzor nad dostopnostjo do blaga in storitev (8. člen ZIMI). Če se bo oseba nato obrnila na tržno inšpekcijo, bodo rekli, da gre za grajeno oviro, za kar je pristojna gradbena inšpekcija. Gradbena inšpekcija bo osebo poslala nazaj na tržno, saj sama izvaja le nadzor nad objekti, ki so gradnja v smislu Gradbenega zakona, ZIMI pa ji ne daje nobene podlage za ukrepanje. Če oseba ne bo obupala in se bo vrnila na tržni inšpektorat, jo bodo podučili, da nadzora ne morejo izvajati zaradi odsotnosti pravilnika iz petega odstavka 8. člena ZIMI. Če se bo glede tega prizadeti morda obrnil še na pristojnega ministra, zakaj že 10 let zamuja s sprejemom pravilnika, mu bo pojasnjeno, da se čaka na sprejem zakona, ki bo uredil prenos Direktive. In če bo posameznik čakal še nadaljnja 4 ali 6 let na uveljavitev zakona, ki bo prenesel Direktivo, se bo na koncu morda izkazalo, da Direktiva področja dostopnosti lekarn sploh ne ureja. In da bo treba področje na novo urediti z zakonom oziroma s pravilnikom, ki bi (takrat) moral biti sprejet že pred 16 leti (!). Morda se bo takrat (spet) ugotovilo, da zakonodaja ne daje pravne podlage za učinkovito ukrepanje in-

špektoratov in vnel se bo spor o tem, ali bi ustrezne spremembe zakona moralo pripraviti MDDSZ, Ministrstvo za zdravje ali pa morda MOP. In nenazadnje o tem, katera inšpekcija bi bila za tak nadzor najbolj strokovno usposobljena. Na tej točki se bo že davno pozabilo, v čem je – po svojem bistvu enostaven, a za posameznika pereč – problem: da gibalno ovirana oseba na vozičku zaradi grajene ovire ne more do zdravila v lekarni, pravni sistem pa ob kopici predpisov, ki invalidom zagotavljajo enako obravnavo, ne nudi učinkovitega varstva te pravice.

Z letom 2021 smo vstopili v zadnjo tretjino prehodnega obdobja za odpravo grajenih (in komunikacijskih) ovir. Decembra 2025 se bo iztekel rok za primerne prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi (drugi odstavek 38. člena ZIMI). Ob tem pa poleg zgoraj omenjenih sistemskih pomanjkljivosti skrbi tudi relativno majhen vložek MDDSZ v aktivnosti za prilagoditev objektov v javni rabi. MDDSZ je glede tega Varuhu pojasnilo, da je od leta 2019 »v teku projekt CRP o dostopnosti«, ki se bo zaključil konec leta 2021. MDDSZ je posebej izpostavilo dva cilja tega projekta, in sicer »vzpostavljanje centralne baze podatkov, ki bo združevala vse informacije o dostopnosti objektov v javni rabi za invalide ter priprava strokovnih podlag za opredelitev oziroma novelacijo arhitekturno-oblikovalskih normativov in prostorsko-načrtovalskih standardov«. Ob izteku prehodnega obdobja bi bilo pričakovati tudi že oceno potrebnih sredstev za izpolnitev zakonskih zahtev glede dostopnosti objektov v javni rabi, ki so v lasti/upravljanju države in občin, terminske načrte za izvedbo potrebnih posegov, določitev prioritetenih stavb, promocijske aktivnosti za pristop k odpravi ovir in morda tudi finančne spodbude za prilagoditev objektov. **1.2-10/2021**

Skrb zbujajoči so bili tudi konkretni podatki o opravljenih nadzorih gradbene inšpekcije nad odpravo grajenih ovir, do katerih smo prišli ob obravnavi pobude Zveze paraplegikov Slovenije. Ta je navajala, da ima na spletni strani vzpostavljen mehanizem prijave arhitekturnih ovir preko spletnega obrazca, s katerim se prijava nepravilnosti avtomatično posreduje na Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP), vendar pa naj bi prijavitelji pogosto poročali o pomanjkljivem izvajanju inšpekcijskega nadzora na tem področju. V svojem odzivu Varuhu je IRSOP pritrnil, da je dostopnost grajenega okolja bistvenega pomena za samostojno življenje invalidov in ključnega pomena pri zagotavljanju enakih možnosti te ranljive skupine, saj je osnovna predpostavka za uresničevanje mnogih drugih temeljnih človekovih pravic in svoboščin.⁷ A zgovorni so bili zaproseni podatki o številu na podlagi prijav izvedenih inšpekcijskih postopkov v zadnjih treh letih: od 18 prijav je nerešenih ostalo 10 zadev (7 od teh je še iz leta 2018), uvedeni pa so bili le 3 inšpekcijski postopki. Razbrati je bilo, da je na podlagi 18 prijav iz zadnjih treh let do izboljšave za invalide po



⁷ Na primer pravice do enakopravnega dostopa in obravnave pri zdravstvenih storitvah (5. člen ZPacP in 12. člen ZIMI), dostopa do izobraževanja (11. člen ZIMI), pravice do sodnega varstva (23. člen URS) in svobode dela (tretji odstavek 49. člena URS), nenazadnje tudi volilne pravice, o čemer je podrobneje že pisalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi številka U-I-156/11-29, Up-861/11-25 z dne 10. 4. 2014 (posebej gledati tudi tč. 25 odločbe, da se zagotovitev fizične dostopnosti invalidov do objektov v javni rabi in lasti javnopravnih oseb ne more »odlagati v oddaljeno prihodnost, ko gre za uresničevanje ene od temeljnih človekovih pravic, tj. volilne pravice«).



posredovanju inšpektorata prišlo le v enem primeru. Nekoliko bolj spodbudno je bilo sicer sporočilo IRSOP, da bo sledil predlogu Varuha po okrepitvi delovanja ob prijavah, povezanih z nedostopnostjo objektov za invalide (med drugim je **določil gradbenega inšpektorja, specializiranega za obravnavo bistvene zahteve univerzalne graditve in rabe objektov⁸ in oblikoval specializirano delovno skupino za to bistveno zahtevo ter bo po potrebi specializacijo na tem področju razširil še na več gradbenih inšpektorjev**). Varuh pričakuje, da se bo na predstavljeni način učinkoviteje dosegalo dosledno in ažurno reševanje prijav kršitev predpisov o dostopnosti ter da bo posledično prišlo do zmanjšanja nepravilnosti na tem področju, olajšanja življenja vseh, ki za samostojno gibanje potrebujejo prilagojeno grajeno okolje ter do izboljšanja širše zavesti in vsesplošnega konsenza o pomenu dostopnosti v družbi. **1.2-3/2021**



V zvezi z dostopnostjo javnega prevoza invalidom je treba predvsem povedati, da se je v prvi polovici decembra 2020 izteklo desetletno prehodno obdobje za zagotovitev enake dostopnosti invalidom do javnega prevoza v cestnem prometu.⁹ Ker v sredini leta 2021 invalidom še vedno ni bila zagotovljena enaka dostopnost do javnega prevoza v cestnem prometu na ravni, kot jo zahtevata Mednarodna konvencija o pravicah invalidov¹⁰ in ZIMI,¹¹ se je Varuh s kritiko vnovič obrnil na MZI. To je namreč ob koncu leta 2020 še razmišljalo o tem, da bi se za prevoz gibalno oviranih v medkrajevnem avtobusnem linijskem prevozu potnikov uporabil koncept prevozov na zahtevo. Ta razmislek bi moral biti po mnenju Varuha opravljen veliko prej, vsekakor pa pred iztekom prehodnega obdobja (11. 12. 2020), ko bi moral koncept zaživeti v praksi. MZI je sporočilo, da se z mnenjem Varuha strinja in da se zaveda, da so »ranljive skupine prebivalstva prikrajšane pri izvrševanju pravice dostopnosti«. Pojasnilo je še, da je razpis za podelitev novih koncesij za izvajanje gospodarske javne službe medkrajevnega avtobusnega linijskega prevoza potnikov v zaključni fazi in da bo objavljen po sprejemu nove Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice.¹² MZI je tudi sporočilo, da je bil razmislek o uvedbi koncepta prilagojenih prevozov na zahtevo za gibalno ovirane opravljen aprila 2021. Pri tem so ugotovili, da uvedba

8 GZ v drugem odstavku 15. člena določa, da je bistvena zahteva za objekte med drugim tudi univerzalna graditev in raba objektov. V prvem odstavku 22. člena GZ določa, da univerzalna graditev in uporaba objektov vključuje tudi graditev in uporabo objektov, dostopnih vsem ljudem. Skladno z drugim odstavkom istega člena pa graditev in uporaba objektov, dostopnih vsem ljudem, ne glede na njihovo morebitno trajno ali začasno oviranost, pomeni projektiranje, gradnjo in uporabo objektov na način, ki omogoča neoviran dostop do objektov in njihovo uporabo.

9 Četrty odstavek 38. člena v povezavi s 16. členom ZIMI.

10 Z 9. členom Mednarodne konvencije o pravicah invalidov se je država med drugim zavezala, da bo sprejela ukrepe »s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij ...«, v 20. členu iste konvencije pa je določeno, da države pogodbenice sprejmejo učinkovite ukrepe, s katerimi invalidom zagotavljajo največjo mogočo samostojno osebno mobilnost, kar med drugim vključuje omogočanje osebne mobilnosti invalidov na način in ob času, ki ju sami izberejo, ter po sprejemljivi ceni.

11 Prvi odstavek 16. člena ZIMI določa: »Invalidom mora biti zagotovljena enaka dostopnost do prevoza v cestnem in železniškem prometu ...«.

12 Uradni list RS, št. 29/19, 79/21 in 109/21.

nizkopodnih avtobusov v medkrajevnem avtobusnem linijskem prevozu potnikov ni mogoča na vseh linijah in da se uvedba prilagojenih prevozov na zahtevo za gibalno ovirane poraja kot drug ustrezen način prevoza (tretji odstavek 16. člena ZIMI¹³). MZI je še navedlo, da ta vrsta prevoza še ni celovito urejena in da se pripravlja v novem razpisu za podelitev koncesij.

Kot poseben (in povezan) problem se kaže tudi dostopnost avtobusnih postaj. MZI navaja, da je v Sloveniji 15 avtobusnih postaj, ki so v lasti ali upravljanju lokalnih skupnosti ali izvajalcev prevozov, od teh pa le Avtobusna postaja Maribor omogoča mobilnost gibalno oviranim.¹⁴ MZI v zvezi s tem navaja, da bo v novem razpisu za podelitev koncesij z avtobusnimi postajami sklenilo dogovor o njihovem financiranju. **1.2-11/2021**

Priporočilo št. 20: Varuh priporoča Ministrstvu za infrastrukturo, da čim prej zagotovi pravne podlage in finančne vire za dejansko in učinkovito izvrševanje pravice invalidov do enake dostopnosti javnega prevoza v cestnem prometu.



Varuh pa se je oktobra sestal tudi z generalnim direktorjem Slovenskih železnic in direktorico hčerinskega podjetja SŽ-ŽIP, d.o.o. Sogovornikom je bilo predstavljeno, da se na Varuha obračajo posamezniki in invalidske organizacije, ki opozarjajo na **težave pri dostopnosti železniškega prometa** zaradi senzornih in gibalnih ovir. Generalni direktor je v tej zvezi komentiral, da se na tem področju odvija nagel napredek. Navezujoč se na infrastrukturni vidik dostopnosti je izpostavil, da novogradnje upoštevajo vse zahteve za dostopnost, tudi manjše postaje (pri tem je omenil postajo Košana); da **se infrastruktura proti Štajerski, Gorenjski, Zasavju in Primorski pospešeno obnavlja in naj bi bila v štirih letih (do 2025) v celoti prilagojena invalidom**. Drug vidik dostopnosti so vlaki – trenutno jih je 120, od tega je 52 novih in prilagojenih invalidom, v kratkem pa se pričakuje še 20 takih vlakov. Po njegovih pojasnilih **naj bi do konca leta 2023 imeli po načrtih skupno 90 vlakov, od tega bo 72 novih, preostalih 18 pa bodo nadgradili (do konca 2022)**.



Varuh je opozoril tudi na dostopnost za senzorno ovirane, zlasti gluhe. Na vprašanje o morebitnih težavah pri implementaciji Pravilnika o opremljenosti železniških postaj in postajališč pa je direktorica pojasnila, da glede tehničnih standardov sledijo evropskim predpisom, da pa se določene težave pojavljajo

¹³ Ta določa: »Kadar izvajalec gospodarske javne službe ne more zagotoviti gibalno in senzorno oviranim invalidom prilagojenega medkrajevnega linijskega prevoza z rednimi avtobusnimi linijami, jim mora zagotoviti drug ustrezen način prevoza, razen če dokaže, da bi mu taka zagotovitev drugega ustreznega načina prevoza povzročala nesorazmerno breme. V tem primeru mora zagotoviti drug ustrezen način prevoza v obsegu, ki ne povzroča takega bremena.«

¹⁴ Avtobusna postaja Ljubljana po navedbah MZI potnikom ne nudi niti osnovne zaščite, saj nima niti pokritih peronov niti površin, s katerih bi potniki lahko vstopali na avtobus.

pri ozkih peronih, kamor ni mogoče namestiti klančine. Glede prilagojenosti gluhim je povedala, da je po njenem vedenju poskrbljeno tudi za njih. Povedala je tudi, da se morajo osebe z omejeno mobilnostjo 48 ur pred potovanjem obrniti na Slovenske železnice, da poskrbijo za njihovo potovanje.



Varuh je lahko pozdravil predstavljena prizadevanja Slovenskih železnic za napredek pri dostopnosti javnega železniškega prometa. Po opisanih načrtih bi morala biti dostopnost železniškega prometa res zagotovljena v roku, ki ga določa ZIMI.

Vzpostavitev območij za pešce v urbanih središčih zasleduje različne, praviloma legitimne namene: omejitev prometa z motornimi vozili prispeva k varnosti in čistejšemu ozračju, dostopnost mestnega središča in mobilnost pešcev se poveča ipd. Načeloma vzpostavitev območja za pešce velja za vse enako, lahko pa prihaja do izključevanja invalidov. Nekateri zato ne morejo več dostopati do predelov mesta, ki so zaprti za vozila, na enak ali vsaj primerljiv način kot tisti, ki niso invalidi. Ker ima tudi lokalna oblast (pozitivno) obveznost, da varuje pravice in pravno zavarovane interese invalidov ter zagotavlja njihovo enakopravno vključenost v vse dele družbenega življenja, je primerno, da mestne oblasti pri snovanju območij za pešce upoštevajo potrebe invalidov in omogočijo določene prilagoditve.



Tudi v zvezi z dostopnostjo je ključnega pomena, da so splošna pravila, po katerih se odloča o pravicah, obveznostih ali koristih, transparentna, postavljena vnaprej in dostopna zainteresirani javnosti. Ta zahteva izhaja iz načela dobrega upravljanja, kot ga razume Varuh. Tako smo med drugim tudi priporočili Mestni občini Maribor (MOM), da objavi merila za izdajo dovolilnice za uvoz vozila v območje za pešce v primeru invalidnosti ter razloge in utemeljitve, ki so vodili do njihovega sprejema (mestni svet je z odlokom pooblastil posebno komisijo, da v posameznih primerih ugotovi upravičenost izjemne izdaje dovolilnic za uvoz vozila invalida v območje za pešce na podlagi meril, ki pa niso bila objavljena), naslovnica pa se je nato strinjala, da jih bo na novi spletni strani.

Zadeva pa je bila zanimiva tudi z vidika dokazovanja upravičenosti za izdajo dovolilnice. Omenjena komisija je namreč določila dve izjemi za izdajo dovolilnic za uvoz vozila v območje za pešce v primeru invalidnosti. Ena od njiju (ki jo je uveljavljal pobudnik) se nanaša na vozila invalidov posameznikov, ki kljub uporabi pripomočkov za gibanje ne zmorejo premagati razdalje 200 metrov – pri tem merilu pa je komisija opredelila tudi **posebno dokazno pravilo, saj lahko prosilec izkaže navedeno okoliščino samo z mnenjem zdravnika. Okoliščine, ki jo komisija šteje za odločilno za odločitev o dovolilnici, ne more dokazovati na noben drug način.** MOM nam je pritrdila, da se pri postopanju in odločanju o dovolilnici za uvoz v območje za pešce uporablja ZUP. V upravnem postopku pa načeloma **velja prosta presoja dokazov (10. člen ZUP), kar med drugim pomeni, da lahko stranke predlagajo katerokoli dokazno sredstvo za dokazovanje pravno relevantnih dejstev v zadevi.** O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, pa samostojno presodi pristojni organ oziroma uradna

oseba, pooblaščen za vodenje postopka in odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. **Kot dokaz se torej praviloma lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in ogleda** (164. člen ZUP). Zahteva, da se določeno pravno relevantno dejstvo sme dokazovati zgolj z določenim dokaznim sredstvom (v danem primeru z mnenjem zdravnika), je dokazno pravilo, ki pomeni **izjemo od proste presoje dokazov. Če je izvajanje dokazov omejeno tako, da je za ugotovitev relevantnega dejstva dopustna uporaba le določenega dokaznega sredstva, gre za poseg v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena URS.**¹⁵

Dokazno pravilo, za kakršnega je šlo v konkretni zadevi, prenaša odločanje o izdaji dovolilnice na zdravnike. Ali je ugotovljeno zdravstveno stanje oziroma prosilčeva invalidnost taka, da ne more premagovati določene razdalje niti s pripomočki, je bistvo odločanja v dani upravni zadevi. To pa je naloga pristojnega organa, ki je ne bi smel preložiti na zdravnike. Zdravniki morebiti tega niso vselej zmožni ali voljni početi,¹⁶ v praksi pa to najbrž pomeni, da vsaj nekateri prosilci sami iščejo zdravnika, ki bo pripravljen podati tako mnenje. Varuh tudi meni, da argument, da komisija ne more drugače ugotavljati, ali prosilec lahko premaguje dvestometersko razdaljo, ni posebej prepričljiv in razumen, zaradi česar se mu poraja dvom o dopustnosti posega v načelo proste presoje dokazov. Ni namreč videti prepričljivega razloga, da se navedena okoliščina ne bi mogla ugotavljati tudi z drugimi možnimi dokazi, denimo z izpovedbami prič (ki so opozorjene na posledice krivega pričanja), drugo zdravniško dokumentacijo in nenazadnje na podlagi izjave prosilca. MOM je na koncu sicer vztrajala, da je zahteva po predložitvi zdravniškega mnenja edino pravično merilo, ker ima zdravnik vpogled v celotno in resnično zdravstveno sliko pacienta (dodala pa je tudi, da je komisija pozitivno rešila tudi vlogo, v kateri je vlagatelj z opisom stanja in potreb utemeljil upravičenost do vožnje v peš con). **2.0-8/2021**

Pripominjamo še, da smo se v letu 2021 ukvarjali tudi z izobraževanjem o dostopnosti grajenega okolja za invalide. Več o tem pišemo v poglavju **2.23 Družbene dejavnosti**.



Z dostopnostjo smo se ukvarjali tudi v kontekstu telefonske komunikacije za starejšo osebo. Ena izmed upokojenk nam je trdila, da ne uspe vzpostaviti telefonskega stika z Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ). Izpostavljala je, da ni večča uporabe telefona, da nima interneta, ne zna uporabljati računalnika, da se zdravi za Alzheimerjevo boleznijo ter da težko piše in se lažje pogovarja. Ko je klicala na ZPIZ v Ljubljano in Maribor, pa

¹⁵ Gl. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-3663/07-15 z dne 10. 9. 2009.

¹⁶ Pobudnik je v postopku predložil dve potrdili, ki ju je izdal zdravstveni dom. Iz prvega je izhajalo, da ima ugotovljeno in s strani invalidske komisije priznano 100-% invalidnost ter je omejen pri gibanju. V drugem pa je bilo navedeno, da izbran specialist družinske medicine nima kompetenc za določanje pravic, ki jih urejajo zakoni, izvid ortopeda pa da jasno govori o kronični bolezni in kliničnem statusu bolnika.

naj bi po telefonu dobila navodila, da mora pritiskati številke in na koncu vpi-sati še svoj EMŠO, česar pa ni zmogla in tudi naj ne bi imela nikogar, ki bi ji pri tem pomagal. ZVarD prepoveduje neupravičeno neenako obravnavo nekoga zaradi določene osebne okoliščine (med katere spada tudi starost). Omenjeno pobudnico bi se morda lahko štelo (tudi) za invalidko v smislu ZIMI.¹⁷ Ta v 6. členu prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti, v 14. členu (dostop do obveščnosti) pa izrecno določa, da diskriminacija zaradi invalidnosti vklju-čuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti. Varuh je predlagal ZPIZ, da s predstavljenega vidika prouči zadevo in po potrebi do-loči referenta, ki bo poklical pobudnico.

ZPIZ je sporočil, da se zaveda svoje odgovornosti kot edinega nosilca in izva-jalca sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Slove-niji, zato že ves čas sledi načelu zagotavljanja dostopnosti vsebin in storitev za ranljive skupine, za starejše oziroma za ljudi z različnimi oblikami vidnih, slušnih, motoričnih in kognitivnih oviranosti. ZPIZ je nadalje pojasnil, da ima njegovo spletišče vgrajeno vrsto funkcionalnosti za povečanje dostopnosti in da so vse informacije dostopne tudi preko telefona v kontaktnem centru, na elektronskem naslovu in osebno v času uradnih ur v poslovnih prostorih za-voda. ZPIZ meni, da je klic na kontaktni center najboljša, najhitrejša in najbolj dostopna možnost za pogovor s strokovnim delavcem, ki področje pozna, in navaja, da pri tem ni treba vnašati nobenih dodatnih identifikatorjev, razen če stranka to želi. ZPIZ dopušča možnost, da se pri velikem številu strank lahko najde nekdo, ki informacij ne dobi, vendar pa se želijo takšnim strankam še posebej posvetiti in jim tudi zagotoviti želene informacije. Zaradi navedenega je ZPIZ tudi sledil predlogu Varuha in poklical pobudnico ter ji odgovoril na njena vprašanja.

Varuh pa je tudi sam preveril telefonsko številko ZPIZ in ugotovil, da je preko nje moč dostopati do informacij tudi brez vnosa dodatnih identifikacijskih po-datkov (EMŠO). **Varuh je lahko pritrnil ZPIZ, da odgovorno in pozorno ravna pri zagotavljanju dostopa do svojih storitev, tudi za najbolj ranljive uporab-nike.** Posebej pa gre kot primer dobre prakse pohvaliti ravnanje ZPIZ, da je sledil predlogu Varuha. **1.0-42/2021**



Varuh je v letu 2021 **ugotovil tudi diskriminacijo upokojenev pri upravi-čenosti do brezplačnega prevoza.** Obravnavali smo namreč pobudo delno upokojene pobudnice, ki je zatrjevala diskriminatornost ureditve brezplačnih prevozov za upokojence – in ko se je Varuh za odziv obrnil na Ministrstvo za in-frastrukturo (MI), smo na podlagi prejetih odgovorov in preučitve problematike zaključili, da **ureditev slabše obravnava delne upokojence, ki so v delovnem**



¹⁷ Prvi odstavek 3. člena ZIMI določa: »Invalidi so osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.« Podobno tudi v drugem odstavku 1. člena Konvencije o pravicah invalidov.

razmerju oziroma so samozaposleni, pri upravičenosti do brezplačnih vozovnic in to le zaradi (oblike) njihove delovne aktivnosti. Spodbudno pa je, da je MI napovedalo, da bo ob naslednji pripravi sprememb in dopolnitev relevantnega zakona v sprejem predlagalo spremembe, s katerimi bo odpravljena ugotovljena diskriminacija.¹⁸



Če se na koncu premaknemo iz ene strani starostnega spektra na drugega – **Varuh je ugotovil tudi diskriminacijo pri dostopu do brezplačnih smučarskih vozovnic.** Ena izmed pobudnic je zatrjevala diskriminacijo dijakov s stalnim bivališčem v Občini Kranjska Gora (OKG) pri dostopu do brezplačnih smučarskih vozovnic, do katerih so bili upravičeni le tisti, ki so imeli stalno prebivališče tamkaj prijavljeno pred 1. 9. 2019. Pobudnica je izpostavljala, da vsi občani enakovredno plačujejo davke in dajatve ter da občina prejme državni denar za vsakega prebivalca, ki ima stalno prebivališče v OKG, zato ni dopustno, da so nekateri izmed njih v slabšem položaju pri financiranju rekreacije s strani občine.

ZVarD določa varstvo vsakega pred diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin in k zagotavljanju varstva pred diskriminacijo zavezuje tudi organe lokalne skupnosti, in sicer na vseh področjih oblastnega odločanja (2. člen). Krog zakonsko opredeljenih osebnih okoliščin, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, je odprt (1. člen), Ustavno sodišče Republike Slovenije pa je v svojih odločbah stalno prebivališče že štelo za osebno okoliščino, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana.¹⁹ Ureditev, po kateri so do finančnih ugodnosti upravičeni le dijaki s stalnim prebivališčem v občini, prijavljenim pred 1. 9. 2019, predstavlja poseg v pravico oseb, ki ne izpolnjujejo teh pogojev, do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena URS in prvi odstavek 5. člena ZVarD) pri dostopu do ugodnejših smučarskih vozovnic. Varuh je zato v konkretnem primeru občini najprej dal možnost, da se na podlagi pravila o obrnjenem dokaznem bremenu iz prvega odstavka 40. člena ZVarD opredeli do zatrjevane diskriminacije ter navede legitimni cilj, ki se ga je zasledovalo z zadevno ureditvijo, in razloge, ki sprejeti ukrep po mnenju občine utemeljujejo z vidika ustreznosti (zasledovani cilj je s sprejetim ukrepom moč doseči), potrebnosti (istega cilja ni mogoče doseči z drugimi milejšimi ukrepi) in sorazmernosti v ožjem pomenu (sorazmernost teže posledic posega v prizadeto človekovo pravico z vrednostjo zasledovanega cilja oziroma koristi).

Izkazalo se je, da je bila pravica do brezplačne smučarske vozovnice za dijake urejena s sklepom župana, ki je bil oprt na tretjo alinejo 2. odstavka 30. člena Statuta Občine Kranjska Gora (ta določa, da župan izvršuje občinski proračun). Po mnenju Varuha župan sploh nima pristojnosti za urejanje pravic občanov

¹⁸ Zadevo podrobneje predstavljamo v razdelku 2.10.4, v primeru z naslovom Diskriminacija upokojevcev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza.

¹⁹ Gl. npr. 11. točko odločbe številka U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014.

na splošen in abstrakten način – to pooblastilo je namreč pridržano občinskemu svetu, ki v skladu z 29. členom ZLS²⁰ ter z njim povezanim 65. členom²¹ istega zakona in s 16. členom statuta občine²² sprejema odloke in druge predpise občine. Takšno vsebino bi torej moral urejati odlok občinskega sveta, zato po mnenju Varuha predmetna ureditev, temelječa na sklepu župana, že s tega vidika ni mogla biti zakonita. Nenazadnje je takšno urejanje vprašljivo tudi z vidika drugega odstavka 2. člena ZJF,²³ vendar vprašanja nadzora nad zakonitostjo porabe javnih sredstev sodijo v pristojnost drugih institucij.

Ker torej predpis, ki je urejal brezplačne smučarske vozovnice, ni bil sprejet po postopku in s strani organa, v okvir katerega sodi predmet njegovega urejanja, je Varuh menil, da že iz formalnega razloga problematizirane ureditve ni moč šteti za zakonito. Ne glede na to pa bi se tudi v primeru, da bi enako vsebino namesto sklepa župana urejal odlok občinskega sveta, z vidika varstva pred diskriminacijo kot problematičen kazal pogoj prijave stalnega prebivališča od 1. 9. 2019 za pridobitev smučarske vozovnice. Iz odgovora občine je bilo namreč razumeti, da je bil cilj tega pogoja preprečiti zlorabe pravice s fiktivnimi prijavami stalnega prebivališča in posledično preprečiti nesmotrno porabo občinskih sredstev. To bi sicer lahko šteli za upravičeni cilj, vendar pa ni bilo videti, da bi bil ukrep za zasledovanje tega cilja nujno potreben oziroma da se istega cilja ne bi moglo doseči z drugimi milejšimi ukrepi. Prijavno in odjavno obveznost v zvezi s stalnim in začasnim prebivališčem ureja ZPPreb-1, ta pa v 11. poglavju ureja tudi nadzor nad izvrševanjem njegovih določb, v 45. členu pa določa tudi prekrške v zvezi s prijavo in odjavo prebivališča. Morebitne zlorabe prijav stalnega prebivališča zaradi pridobitve pravice do brezplačne smučarske vozovnice bi se torej lahko obravnavalo po tej poti, ne pa na način, da občina razdeli prebivalce na dve kategoriji glede na datum prijave prebivališča in nekatere preventivno, zaradi morebitnih zlorab, povsem izloči iz možnosti koriščenja brezplačne smučarske vozovnice.

Na podlagi teh ugotovitev je Varuh županu predlagal, da ustavi izvrševanje predmetnega sklepa in občinskemu svetu predlaga v sprejem odlok, ki bo urejal pravico do brezplačne smučarske vozovnice za dijake za vse občane na enak način, ne glede na trajanje prijave njihovega stalnega prebivališča. **Občina nam je nato sporočila, da bodo Varuhove predloge upoštevali in pripravili odlok, ki bo urejal dodeljevanje smučarskih vozovnic za njihove občane, v njem pa da bodo določili pogoje, ki ne bodo diskriminatorni. 1.0-102/2020**



20 Tam je med drugim določeno: »Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V okviru svojih pristojnosti občinski svet: sprejema statut občine; sprejema odloke in druge občinske akte; ...«

21 V prvem odstavku 65. člen ZLS določa: »Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili.«

22 V prvem odstavku 16. člen Statuta OKG določa: »Občinski svet sprejema statut občine, poslovnik občinskega sveta, odloke in druge predpise občine ter sprejema mnenja o vsebini zakonov in drugih predpisov, ki se tičejo koristi občine.«

23 Ta določa: »Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.«

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je moral v prejšnjem letnem poročilu še vztrajati²⁴ na **priporočilu št. 55 (2019)**, s katerim je Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport predlagal, da naj (po zgledu dobre prakse Ministrstva za pravosodje, ki je začelo pripravljati analizo dostopnosti sodišč že v letu 2017) nemudoma začne z analizo dostopnosti srednjih in osnovnih šol za invalide ter na tej podlagi izdela uresničljiv načrt za zagotovitev dostopnosti teh objektov, v katerem bosta predvidena tudi časovni in finančni načrt izvedbe ukrepov. V vladinem odzivnem poročilu je bilo nato to priporočilo sicer označeno kot realizirano, z obrazložitvijo, da ima po zadnjih podatkih 26 % vseh objektov srednjih šol v Sloveniji zagotovljene vse pogoje za gibalno ovirane osebe, pri čemer da se stanje prostorske dostopnosti srednjih šol postopoma izboljšuje, saj so pri vseh novogradnjah in obnovah skladno z zadnjo veljavno zakonodajo zagotovljeni pogoji za gibalno ovirane osebe (poleg tega naj bi se tudi v določenih primerih, ko objekt omogoča posamezni ukrep, pristopilo k reševanju samo dostopnosti za gibalno ovirane osebe, tako da se zagotovijo pogoji prostorske dostopnosti – npr. vgradnja dvigala, nakup elektromotornega vozička ...). Na podlagi izdelane analize in ugotovljenega stanja je v Načrtu za okrevanje in odpornost načrtovana izvedba investicijskih projektov z namenom zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za gibalno ovirane osebe in s tem izvajanje sodobnih dejavnosti otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. V tem okviru lahko predmetno priporočilo štejemo za realizirano. V delu predšolske vzgoje in osnovnega šolstva pa gre najprej spomniti, da je MIZŠ še v 2020 navajalo, da je »za področje vrtcev, osnovnih šol, podružničnih šol, osnovnih šol s prilagojenim programom, glasbenih šol in ČŠOD-jev v teku poziv k izpolnitvi vprašalnika«, potem pa je v zadnjem vladinem odzivnem poročilu drugače navedlo: »Na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva je zagotovitev dostopnosti teh objektov v pristojnosti lokalnih skupnosti.« Zadnje pojasnilo, ki smo ga s strani MIZŠ prejeli v tej smeri, pa je bilo, da je v letu 2020 pripravilo osnutek poziva k posredovanju podatkov o dostopnosti osnovnih šol za invalide, v istem obdobju pa da je Vlada odobrila sredstva v višini 43 mio eur in kasneje še dodatnih 72.5 mio eur za pripravo Razpisa za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v proračunskem obdobju 2021-2024 (Uradni list RS, št. 16/21). Predmet razpisa je bilo sofinanciranje investicij v rekonstrukcije in/ali novogradnje objektov vrtcev in osnovnega šolstva, pri katerih gre za dela za katera je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje (za kar se zahteva izpolnjevanje bistvenih zahtev med katerimi je tudi zahteva po graditvi in uporabi objektov, dostopnih vsem ljudem, ne glede na njihovo morebitno trajno ali začasno oviranost, kar pomeni projektiranje, gradnjo in uporabo objektov na način, ki omogoča neoviran dostop do objektov in njihovo uporabo). Dostopi, prehodi, povezovalne poti, vrata ter vertikalne povezave (stopnice, klančine, osebna dvigala in druge mehanske

²⁴ Gl. str. 231.

dvižne naprave) morajo ljudem s posameznimi funkcionalnimi oviranostmi omogočati samostojno uporabo. MIZŠ navaja, da je s predmetnim razpisom zagotovilo sofinanciranje 126 občinskih objektov: vrtce, osnovne šole in telovadnice (rekonstrukcije in obnove obstoječih objektov ter novogradnje), ki morajo med drugim skladno z zakonodajo zagotavljati dostopnost invalidom. V letu 2022 pa naj bi nadaljevalo s pripravo poziva in kasneje analize dostopnosti predšolskih in osnovnošolskih objektov za vse vrste oviranosti, ki bo podlaga za izdelavo načrta zagotovitve univerzalne dostopnosti objektov vsem ljudem, skladno s Pravilnikom o univerzalni graditvi in uporabi objektov (Uradni list RS, št. 41/18 in 199/21 - GZ-1). **1.2-8/2019**.

Lani je Varuh moral vztrajati tudi pri realizaciji **priporočila št. 56 (2019)**, da naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v proračunu nemudoma zagotovi sredstva za izvedbo odprave grajenih ovir na Gimnaziji Bežigrad. Tudi v zadnjem odzivnem poročilu vlade je bilo potem ponovljeno pojasnilo, da si na MIZŠ prizadevajo Investicijo v izgradnjo dodatnih prostorov za Mednarodno šolo Gimnazije Bežigrad, ki bo zajemala tudi zagotovitev dostopa za gibalno ovirane na območju gimnazije (npr. izgradnja dvigala z dostopom v vse etaže), uvrstiti v proračun tudi s pomočjo financiranja iz EU skladov, investicija pa da je s sklepom Vlade uvrščena tudi na seznam pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji. Kakšnega posebnega smisla ponavljati predmetnega priporočila še tokrat ni videti, kar pa seveda ne pomeni, da o morebitni realizaciji v prihodnje ne bomo več poizvedovali.

Varuh je svoje **priporočilo št. 57 (2019)** najprej naslovil na Ministrstvo za kulturo (da naj sprejme ustrezne strategije in po potrebi tudi zakonodajne ukrepe ter zagotovi finančne spodbude za izboljšanje dostopnosti televizijskega programa za slepe in slabovidne), nato pa v lanskem letnem poročilu pri njem ni več vztrajal in je novo **priporočilo št. 30 (2020)** naslovil²⁵ na Vlado Republike Slovenije (da naj pripravi posebno strategijo oziroma da po potrebi na kakšen drug ustrezen način poskrbi za enakopraven dostop do informacij za vse ljudi, tudi za invalide (slepi, slabovidni, gluhi, naglušni) in starejše, ki se v vsakdanjem življenju srečujejo z najrazličnejšimi težavami na področju dostopa do informacij). V vladinem odzivnem poročilu so bila nato navedena pojasnila MDDSZ, MK in MJU, priporočilo pa označeno kot delno realizirano. **Varuh tako pri realizaciji navedenega priporočila še naprej vztraja.**



2.10.3 Nova priporočila

Varuh vezano na svoje delo na predmetnem področju v letu 2021 podaja naslednje novo priporočilo:

²⁵ Str. 233.

20. Varuh priporoča Ministrstvu za infrastrukturo, da čim prej zagotovi pravne podlage in finančne vire za dejansko in učinkovito izvrševanje pravice invalidov do enake dostopnosti javnega prevoza v cestnem prometu.



2.10.4 Dejavnosti Varuha glede enakosti pred zakonom in prepovedjo diskriminacije

Primer iz dejavnosti Varuha na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu:



- Diskriminacija upokojencev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza

2.11

VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE					VSE ZADEVE
	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI		OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
PODROČJE DELA													SKUPAJ POBUDE IN POGOVORI
2. Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti	131	41	16	35	10	28,57%		29	79	211	149	70,62	207
2.1 Varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti	46	16	9	15	2	13,33%	90	0	49	77	106	137,66%	155
2.2 Varstvo osebnostnih pravic	1	0	0	0	0	0,00%		2	2	1	0	0,00%	2
2.3 Preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi	5	8	1	6	5	83,33%		1	0	5	8	160,00%	8
2.4 Reparacija	3	0	0	0	0	0,00%	2	0	0	3	2	66,67%	2
2.0 Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti - drugo	76	17	6	14	3	21,43%	16	26	7	125	33	26,40%	40

2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Predmetno področje je vsebinsko izjemno široko (nenazadnje vključuje varstvo človekovega dostojanstva). Težko je še smiselno grupirati vse na njem obravnavane zadeve. O zadevah glede varstva osebnih podatkov in trgovine z ljudmi poročamo pod posebnima naslovoma.

Ker smo v letu 2021 obravnavali pobudo društva Hospic, ki se zavzema za (zakonsko) ureditev pravice do slovesa, saj da »noben organ ali organizacija, ki vstopa v razmerja v zadnjem obdobju osebe, ni dovolj eksplicitno zavezana k zagotavljanju te pravice«, onemogočanje poslovitve pa da tudi predstavlja kršitev osebnostnih pravic in duševne integritete svojcev, naj še na tem mestu spomnimo na navedbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, da **so pietetna čustva svojcev do pokojnika varovana v okviru njihove osebnostne pravice, natančneje v okviru osebnostne pravice do duševne integritete, torej v okviru 35. člena URS**.¹ Varuh je že v Letnem poročilu za leto 2011 predstavil² primer z naslovom Nemožnosti dostojne poslovitve od umrlega. V okviru obravnave tega primera je Varuh takrat med drugim ugotovil, da je to področje treba enotno urediti za celo državo in zavzel stališče, **da bi morale bolnišnice svojcem preminulega omogočiti primeren prostor za poslovitve**, in to ne glede na to, da takšne dolžnosti bolnišnicam ali drugim zavodom posebej ne nalagajo nobeni predpisi. Glede tega je Varuha takrat podprla tudi Komisija za medicinsko etiko in se ob tem zavzela, da bi svojcem kolikor mogoče pomagali tudi pri slovesu od umirajočega bolnika ter poudarila, da se »stopnja humanosti družbe meri tudi po tem, kaj je pripravljena storiti za bolne na smrt in umirajoče ter njihove najbližje svojce«.

Na tej podlagi je ob obravnavi omenjenega Varuhovega letnega poročila Državni zbor Republike Slovenije sprejel **priporočilo Ministrstvu za zdravje**,³ **da enotno uredi problematiko poslavljanja svojcev od umrlih v vseh zdravstvenih domovih**. Na navedeno se je Ministrstvo za zdravje odzvalo s pojasnilom,⁴ da je v letu 2012 **pozvalo vse bolnišnice, naj poskrbijo, da bodo imeli svojci možnost dostojnega poslavljanja od svojih bližnjih, ki umrejo v zdravstvenem zavodu**. Ker Ministrstvo za zdravje ni prejelo nobenih pripomb v zvezi s tem, je bilo mnenja, da se je ta problematika rešila v zadovoljstvo vseh.

Varuh nato ni več prejemal pobud, iz katerih bi izhajala problematika uresničevanja pravice do poslovitve. V primeru, da bi se posameznik soočil s kršitvijo te njegove pravice in bi se vezano na to obrnil na Varuha, pa bi ponovno preučil možnosti za obravnavo te problematike. **2.0-12/2021**.

1 Gl. odločbo številka Up-2155/08-10 z dne 1. 10. 2009.

2 Str. 269.

3 Na seji dne 30. januarja 2013, priporočilo pod zaporedno številko 61.

4 Na str. 21 Informacije o uresničitvi priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi Letnega poročila Varuha za leto 2011 (dokument št. 07002-1/2013/20 z dne 27. 9. 2013).

Še posebej, ker je šlo za **obveznost cepljenja, vendar ne povezanega s covidom-19**, naj posebej omenimo še zadevo, v kateri je delodajalec od osebe, ki je preko študentskega servisa delala v zdravstvu, zahteval, da se zaradi pomanjkanja protiteles cepi proti hepatitisu. Ker se ni želela cepiti, se je z osebno zdravnico pogovorila o drugih možnostih, vendar naj bi ji ta pojasnila, da drugih alternativ ni na razpolago. Ker ni bila cepljena, je delodajalec ni predvidel v razporedu dela za naslednji teden.

Cepljenja v Republiki Sloveniji ureja ZNB, ki v 22. členu določa obvezno cepljenje proti hemofilusu influence b, davici, tetanusu, oslovskemu kašlju, otroški paralizi, ošpicam, mumpsu, rdečkam in hepatitisu B, proti steklini, rumeni mrzlici, trebušnemu tifusu, klopnemu meningoencefalitisu, gripi, tuberkulozi in drugim nalezljivim boleznim pa, če obstajajo določeni epidemiološki razlogi in tako določa program iz 25. člena ZNB.⁵ Cepljenje in zaščita z zdravili proti določeni nalezljivi bolezni se opravi v skladu z izjavo o varnosti z oceno tveganja delovnih mest pri osebah, ki so pri opravljanju dela izpostavljene nalezljivim boleznim, in osebah, ki pri delu lahko prenesejo okužbo na druge osebe. Delodajalec je namreč na podlagi 45. člena ZDR-1 in prvega odstavka 5. člena ZVZD-1 dolžan vsem delavcem zagotoviti varnost in zdravje pri delu in mora v ta namen izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu. Skladno z določbami ZDR-1 ima torej delodajalec pravico in dolžnost, da poda delavcem takšna delovna navodila, ki bodo kar v največji mogoči meri preprečila širjenje nalezljivih bolezni med zaposlenimi in ostalimi, vključenimi v delovni proces, zaposleni pa morajo zahteve in navodila delodajalca v zvezi z izpolnjevanjem pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja upoštevati (34. člen ZDR-1). Prav tako so zaposleni dolžni spoštovati in izvajati predpise in ukrepe o varnosti in zdravju pri delu ter pazljivo opravljati delo, da zavarujejo svoje življenje in zdravje ter življenje in zdravje drugih oseb (35. člen ZDR-1). Kršitev zgornjih obveznosti delavca je mogoče šteti tudi za hujšo obliko kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki lahko vodi v odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je že odločilo,⁶ da **obvezno cepljenje iz prvega odstavka 22. člena ZNB ne pomeni nedopustnega posega v pravico posameznika odločati o samemu sebi, v pravico do varstva njegove telesne integritete iz 35. člena URS in v pravico do prostovoljnega zdravljenja iz tretjega odstavka 51. člena URS.**⁷ Kot razlaga to sodišče, URS v prvem odstavku 51. člena zagotavlja pravico do zdravstvenega varstva, ki je človekova pravica pozitivnega statusa, ki od države zahteva aktivno delovanje z namenom, da se zagotovi najvišja možna stopnja zdravja. Od države pa zahteva, da z ustreznimi

⁵ Gre za letni program cepljenja in zaščite z zdravili, ki ga določi minister, pristojen za zdravje, na predlog Nacionalnega inštituta za javno zdravje. Pravilnik o določitvi Programa cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2021 je določil cepljenje na podlagi izjave o varnosti z oceno tveganja delovnih mest proti davici, tetanusu, oslovskemu kašlju, otroški paralizi, ošpicam, mumpsu, rdečkam, hepatitisu B, hepatitisu A, KME, meningokoknim okužbam, steklini, tifusu, noricam, gripi in rumeni mrzlici.

⁶ Odločba št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004.

⁷ Temu stališču se pridružuje tudi Varuh (gl. npr. že Letno poročilo Varuha za leto 2007, str. 218).

ukrepi (preventivnimi in kurativnimi) zagotovi učinkovito uresničevanje te človekove pravice; **iz načela prostovoljnosti zdravljenja (tretji odstavek 51. člena URS) sicer izhaja prepoved, da nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, vendar pa ta prepoved ni absolutna**, saj že isti člen URS dopušča tudi omejitve, ki so določene z zakonom; **z zakonom je torej dopustno določiti primere, ko je zdravljenje mogoče izvajati brez soglasja posameznika ali celo proti njegovi (izrecno izraženi) volji**; z določitvijo obveznega cepljenja je zakonodajalec očitno izhajal iz tega, da je zagotovitev zdravja celotne populacije pomembnejša vrednota od bolnikove pravice odločati o samem sebi; cilj, ki se ga je pri tem zasledovalo (tj. preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni) pa je nedvomno legitimen cilj za poseg v pravico do zdravstvenega varstva.

V primerih, ko bi cepljenje pomenilo preveliko tveganje za zdravje posameznika, pa zakonodaja omogoča tudi ugotavljanje (trajnih) utemeljenih razlogov za opustitev cepljenja, še dodaja sodišče. ZNB v členih od 22.a do 22.č določa postopek ugotavljanja utemeljenih razlogov za opustitev cepljenja. Zdravnik, ki opravlja cepljenje, mora s pregledom osebe, ki se cepi, in vpogledom v njeno zdravstveno dokumentacijo ugotoviti morebitne razloge za opustitev cepljenja, zaradi katerih bi se zdravstveno stanje osebe lahko trajno poslabšalo. Če zdravnik, ki opravlja cepljenje, ugotovi, da obstajajo razlogi za opustitev cepljenja iz prvega odstavka tega člena, mora dati predlog za opustitev cepljenja, ki mora biti strokovno utemeljen in obrazložen. Predlog za opustitev cepljenja se pošlje ministrstvu, pristojnemu za zdravje. To pošlje predlog za opustitev cepljenja Komisiji za cepljenje. Na podlagi strokovnega mnenja navedene komisije minister, pristojen za zdravje, izda odločbo v upravnem postopku o opustitvi oziroma neopustitvi cepljenja v 30 dneh od prejema strokovnega mnenja iz prejšnjega člena. Zoper odločbo iz prvega odstavka tega člena ni pritožbe, mogoč pa je upravni spor. **0.4-479/2021.**

2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov

Na področju varstva osebnih podatkov je Varuh tudi v letu 2021 moral v večini konkretnih zadev, skladno z načelom subsidiarnosti njegovega posredovanja, pobudnike napotovati, da se najprej obrnejo vsaj še na Informacijskega pooblaščenca⁸ (če je to le smiselno, se ob tem sicer že sami potrudimo podati tudi vsaj nekaj relevantnih splošnih pojasnil glede za zadevo relevantnih vidikov varstva osebnih podatkov). **Dogaja pa se tudi, da kdo Varuha ne loči od Informacijskega pooblaščenca oziroma obratno** – eden izmed klicateljev, ki nas je z vprašanji o možnostih zahtevanja podatkov od mobilnih operaterjev klical

⁸ Torej tisti državni organ, ki je bil s posebnim zakonom določen kot med drugim pristojen tudi za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi; kot tudi za odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

zaradi neželenih klicev iz različnih telefonskih števil, je bil npr. presenečen ob napotitvi na Informacijskega pooblaščenca, ker je bil prepričan, da slednji deluje v okviru Varuha (**0.83-4/2021-160**); podobno je npr. tudi klicatelj, ki se je spraševal, ali tisti, ki ga kliče in ga vztrajno sprašuje, pri kateri zavarovalnici je zavarovan, nemara nedovoljeno zbira podatke, mislil, da sta Varuh in Informacijski pooblaščenec isti organ **0.83-4/2021-189**.

Vsaj nekaj pobudnikov se na nas obrne tudi z le splošnimi vprašanji, tj. brez zatrjevanja, da se je prav njihove osebne podatke v nekem konkretnem primeru nedopustno obdelovalo (ali kako drugače poseg(a)lo prav v njihovo zasebnost).⁹ Tudi v teh primerih se potrudimo kar najbolje odgovoriti, kolikor je na abstraktni ravni to seveda še smiselno.



Kakorkoli že, **tudi v letu 2021 ni prišlo do sprejema novele ali novega zakona o varstvu osebnih podatkov z ustreznimi nacionalnimi izvedbami v zvezi s Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov (angl. General Data Protection Regulation – GDPR), ki se je sicer začela neposredno uporabljati že 25. 5. 2018.**

Varuh Vlado in Državni zbor Republike Slovenije že dalj časa¹⁰ poziva tudi k pripravi in sprejemu zakonske podlage, ki bo omogočila zbiranje razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti. Varuh obenem priporoča, da naj pristojni organi omogočijo in zagotovijo sistematično zbiranje razčlenjenih podatkov po zaščitene osebnih okoliščinah na vseh področjih družbenega življenja z namenom natančne določitve stanja in trendov glede (ne)enakosti v družbi.

ZVarD v 17. členu določa, da (med drugim) državni organi in organi lokalne samouprave z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino sprejmejo **posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti** – ti ukrepi pa morajo temeljiti **na analizah o obstoju manj ugodnega položaja** (drug odstavek 18. člena ZVarD). Zbiranje razčlenjenih podatkov je torej nepogrešljivo za zagotavljanje enakosti in oblikovanje s tem povezanih politik.

Iz četrtega odstavka 15. člena URS izhaja, da »nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri«. **Ker je zagotavljanje enakosti pred zakonom in enakih možnosti po 14. členu URS ena od temeljnih človekovih pravic, Varuh meni, da se na nedopustnost zbiranja razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine ni mogoče sklicevati z razlogom, da tega ne dopušča 38. člen URS, ki ureja varstvo osebnih podatkov.**

⁹ Vseh tovrstnih zadev tule ne gre opisovati, primeroma pa lahko izpostavimo, da nas je gospa v elektronskem pismu spraševala, ali ima medicinska sestra pri zdravniku na rednem kontrolnem pregledu na zahtevo delodajalca pravico prisostvovati pri oddaji urina na stranišču.

¹⁰ O tem glej npr. priporočili 5 in 6 iz Letnega poročila Varuha za 2019.

Republiko Slovenijo k zbiranju razčlenjenih podatkov že dalj časa pozivajo tudi različna mednarodna telesa (npr. Odbor za pravice otrok,¹¹ Odbor za odpravo rasne diskriminacije,¹² Komisar Sveta Evrope za človekove pravice,¹³ Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)¹⁴ in drugi). Iz nedavne raziskave EU izhaja, da je obdelava razčlenjenih podatkov v Sloveniji kritično pomanjkljiva in daleč zaostaja za napori večine držav članic EU.¹⁵

V ponazoritev težav, povezanih z zbiranjem podatkov o etnični pripadnosti, Varuh izpostavlja prizadevanja za vključevanje romske skupnosti v slovensko družbo, ki že leta ne dajejo zadovoljivih rezultatov. Pripadniki romske skupnosti so na najrazličnejših področjih družbenega življenja v slabšem položaju, zlasti npr. na področju bivalnih razmer, dostopa do osnovne infrastrukture, pri vključevanju v vrtce, šolanju in zaposlovanju. Iz Sedmega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti¹⁶ izhaja celo, da se dejanske razmere na tem področju poslabšujejo. V navedenem poročilu je npr. zaslediti navedbo ugotovitve Komisije državnega sveta za državno ureditev, da se že leta vrtimo okoli istih težav in opozoril, pri čemer je zaskrbljujoče, da ni zaznati bistvenega napredka in da celo obstaja občutek, da se stanje v JV Sloveniji poslabšuje kljub vsemu vloženemu trudu in finančnemu vložku, ki je usmerjen v ukrepe. Tam je tudi navedeno, da so do enakih ugotovitev pripeljale tudi razprave, ki jih je v letu 2019 izvedel Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, in sicer v okviru projekta Nacionalne platforme za Rome. Ta ugotovitev je v poročilu nato še podkrepljena z navedbami: »Udeleženci razprav so si bili večinoma enotni, da se stanje, zlasti v najbolj ranljivih romskih naseljih na jugovzhodu države, zaostre in da se problemi kopičijo, sobivanje pa poslabšuje.« Podobno ugotavlja tudi policija v prilogi 1 k poročilu: »Policija pri izvajanju svoje primarne funkcije zaznava povečano poslabšanje občutka varnosti ljudi, ki živijo na območjih z romskimi naselji.« Ministrstvo za notranje zadeve je v poročilu pesimistično glede prihodnosti, saj izraža »evidentno pričakovanje, da se bo ob demografskih in drugih kazalnikih v prihodnje stanja na območjih, kjer živi romska skupnost, še poslabšalo«. Toda empiričnih podatkov, ki bi takšne ocene potrdili ali ovrgli, v Sloveniji nimamo, ker: »Kljub temu da je pridobivanje točnih podatkov za analizo stanja in spremljanje ter evalviranje napredka zaradi varstva osebnih podatkov praktično nemogoče ...« Tako stanje pa je za izvajalce in pripravljavce ukrepov lahko tudi zelo prikladno, saj se jim ni treba soočiti z zaskrbljujočimi podatki npr. o dejanski uspešnosti šolanja romskih otrok in vključenosti pripadnikov romske skupnosti na trg dela, obenem pa tudi niso zavezani h kakšnim konkretnim – merljivim rezultatom ukrepov, ki

11 Committee on the Rights of the Child; Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Slovenia, (27. 5.–14. 6. 2013), točka 17.

12 Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Concluding observations on the combined eighth to eleventh periodic reports of Slovenia (11. 1. 2016), točka 5.

13 Report by Nils MUIŽNIEKS Commissioner for human rights of the Council of Europe, Following his visit to Slovenia from 20 to 23 March 2017 (11. 7. 2017), točka 61.

14 Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (5. 6. 2019), točka 53.

15 European Commission, Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union, Equality data indicators: Methodological approach, Overview per EU Member State, Technical annex, stran 49, dostopno na spletni strani: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45793.

16 Dokument št. 00701-1/2020-UN/81 z dne 5. 11. 2020.

jih načrtujejo in izvajajo. Zastavlja se vprašanje, **ali ni morda ravno odsotnost podatkov o dejanskem stanju in družbenih okoliščinah pripadnikov romske skupnosti in s tem povezano zatiskanje oči eden izmed razlogov za nezadosten napredek pri njihovem vključevanju v slovensko družbo.**

Za oblikovanje učinkovitih programov države za ustvarjanje dejanske možnosti uresničevanja ustavne pravice pridobivanja ustrezne izobrazbe bi bilo najprej treba odgovoriti na vprašanje o uspešnosti šolanja romskih otrok – pa o tem uradnega podatka sploh ni, saj veljavna ureditev ne ureja ustrezno zbiranja podatkov o etnični pripadnosti. V omenjenem vladinem poročilu tako npr. tudi ni navedeno, koliko pripadnikov romske skupnosti si je na podlagi sprejetih ukrepov v posameznem letu uredilo dostop do vode, elektrike in sanitarij; koliko pripadnikov romske skupnosti je vpisanih v vrtce, zlasti pa v osnovne in srednje šole, kakšna je njihova uspešnost pri šolanju in za koliko se je izboljšala glede na preteklo leto ter niti koliko pripadnikov romske skupnosti je zaradi vladnih ukrepov našlo zaposlitev in kolikšna je stopnja brezposelnosti med pripadniki romske skupnosti.

Varuh se je za stališče do možnosti, da bi država (ali pa morda občina) zbirala podatke o etničnem poreklu pripadnikov romske skupnosti (ob upoštevanju načela zaupnosti,¹⁷ informiranega soglasja¹⁸ in prostovoljne samoidentifikacije¹⁹ oseb) v namene analiz dejanskega stanja in sprejemanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti ter za poročanje o uspešnosti ukrepov, namenjenih izboljšanju položaja pripadnikov romske skupnosti na določenih področjih (npr. na področju izobraževanja, zaposlovanja in bivalnih razmer) že obrnil tudi na Svet romske skupnosti Republike Slovenije (njegova naloga je med drugim namreč tudi obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na interese, položaj in pravice romske skupnosti²⁰). Žal se Svet na dopis Varuha tudi še po urgenci ni odzval.

Varuh je stališče in priporočila o problematiki zbiranja razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti v fazi strokovnega usklajevanja novega predloga Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2, EVA: 2018-2030-0045) vnovič naslovil na Ministrstvo za pravosodje. Ocenili smo namreč, da je priprava ZVOP-2 priložnost, da to področje v Sloveniji končno ustrezno uredimo, pri čemer so nam lahko v pomoč ureditve v državah, v katerih imajo po mnenju mednarodnih institucij to področje dobro urejeno (npr. Finska, Združeno kraljestvo, Nizozemska, Madžarska, delno tudi Hrvaška in Irska). **2.1-4/2021 in 0.1-20/2021.**

¹⁷ Načelo zaupnosti in celovitosti po 5. členu Splošne uredbe o varstvu podatkov pomeni obdelavo osebnih podatkov na način, »ki zagotavlja ustrezno varnost osebnih podatkov, vključno z zaščito pred nedovoljeno ali nezakonito obdelavo ter pred nenamerno izgubo, uničenjem ali poškodbo z ustreznimi tehničnimi ali organizacijskimi ukrepi«.

¹⁸ Privolitev posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, skladno z 11. točko 4. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov pomeni vsako prostovoljno, izrecno, informirano in nedvoumno izjavo volje posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, s katero z izjavo ali jasnim pritrdilnim dejanjem izrazi soglasje z obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.

¹⁹ Samoidentifikacija pomeni, da se posameznik sam opredeli, kateri etnični skupini pripada.

²⁰ Prva alineja sedmega odstavka 10. člena Zakona o romski skupnosti (ZRomS-1).

2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi

Varuh se je v letu 2021 ponovno obrnil na Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije za komentar izkušenj glede postopkovnih zaščitnih ukrepov za vse žrtve trgovine z ljudmi na sodiščih v času od njihovega zadnjega²¹ poročanja. Sporočili so nam, da glede izpostavljene problematike niso zaznali sprememb. Ugotavljajo, da so sodišča nenaklonjena tej tematiki, da trgovino z ljudmi prepoznajo le tedaj, ko storilci uporabljajo fizično nasilje, omejujejo svobodo gibanja, odvzamejo osebne dokumente, omejujejo uporabo el. komunikacije ipd. Tudi kazni so po njihovem mnenju bolj nizke, predvsem na spodnjem minimumu, čeprav državni tožilci predlagajo visoke zaporne kazni. Pogosto naj bi izrečene kazni na višjem sodišču še znižali. Kljub zavrženosti in pomembnosti tega področja opažajo, da je na tem področju zamrla tudi dejavnost na policiji. Medresorski delovni skupini za boj proti trgovini z ljudmi naj bi že pred časom predlagali, da se med člane povabi tudi predstavnik sodišča, da se organizira izobraževanje za sodnike s strokovnjaki iz tujine in se omogoči, da bi neodvisni organ izdelal študijo z analizo pravnomočno zaključenih primerov na območju Slovenije. Izpostavili so tudi, da so pri bistveno enakem dejanskem stanju izrečene obsodilne sodbe za kaznivo dejanje trgovine z ljudmi po 113. členu KZ-1 ali za kaznivo dejanje zlorabe prostitucije po 175. členu KZ-1 ali pa so celo izrečene oprostilne sodbe. **2.3-4/2020.**

Varuh je Ministrstvo za pravosodje tudi samoiniciativno pozval h komentarju pojasnila v mesecu junija izdanemu Poročilu o trgovini z ljudmi v Sloveniji²² Urada Zunanjega ministrstva ZDA za spremljanje in boj proti trgovini z ljudmi, glede zakonskih znakov kaznivega dejanja trgovine z ljudmi po 113. členu KZ-1, in sicer da je uporaba sile, prevare ali prisile namesto kot bistveni element kaznivega dejanja določena kot oteževalni dejavnik, kar je v neskladju z opredelitvijo trgovine z ljudmi v mednarodnem pravu, zato je bilo izdano priporočilo o spremembah opredelitve trgovine z ljudmi v slovenski zakonodaji, ki bo usklajena z opredelitvijo v mednarodni zakonodaji. Ministrstvo se je glede priporočene spremembe temeljne oblike kaznivega dejanja trgovine z ljudmi odzvalo s pojasnilom, da je bil 113. člen KZ-1 od uveljavitve zakonika spremenjen dvakrat, in sicer z novelama KZ-1B in KZ-1C. S takrat predlaganimi in sprejetimi spremembami in predvsem dopolnitvami 113. člena KZ-1 je bilo besedilo inkriminacije dodatno usklajeno z določbami Direktive 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ4, upoštevani pa naj bi bili tudi predlogi iz prakse pristojnih organov. Ob tem se ministrstvo strinja, da tako navedena Direktiva 2011/36/EU kot npr. tudi Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi med temeljnimi znaki kaznivega dejanja trgovine z ljudmi poleg namenov izkoriščanja opredeljujejo tudi uporabo sile, grožnje in različnih oblik prevare – v 113. členu KZ-1 pa so sila, grožnja ali pres-

21 V tej smeri gl. Letno poročilo Varuha za leto 2020, str. 248–249.

22 <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/slovenia/>.

lepitev okoliščine, ki med drugim opredeljujejo kvalificirano obliko kaznivega dejanja trgovine z ljudmi (drugi odstavek 113. člena KZ-1). Ministrstvo ocenjuje, da navedeno ne pomeni neskladja s pravnim redom Evropske unije in ratificiranimi konvencijami, saj dejstvo, da izpostavljenе okoliščine niso opredeljene v opisu temeljnega kaznivega dejanja, ne pomeni, da trgovina z ljudmi, storjena z uporabo sile, grožnje ali preslepitve, ni kazniva, ampak opredelitev kvalificirane oblike kaznivega dejanja pomeni strožje predpisan kaznovalni okvir. Glede na navedeno zaenkrat sprememb kaznivega dejanja trgovine z ljudmi v priporočeni smeri ne načrtujejo. **2.3-1/2021.**

Varuh se je obrnil tudi na Policijo in nacionalno koordinatorico za boj proti trgovini z ljudmi za pojasnila glede prednostnega priporočila Urada Zunanjega ministrstva ZDA za spremljanje in boj proti trgovini z ljudmi v že omenjenem poročilu, glede t. i. »izkoriščanja delovne sile«. Oba organa vidita izziv v povezavi s 113. členom KZ-1. Nacionalna koordinatorica je pojasnila, da v zadnjih letih ni bilo prepoznanih žrtev trgovine z ljudmi za namen delovnega izkoriščanja. Pojasnila je tudi, da čeprav ni ugotovljenih kaznivih dejanj po 113. členu KZ-1, ki kot izvršitveno obliko predpisuje elemente prisilnega dela, se zaznane oblike delovnega izkoriščanja odražajo v kaznivem dejanju »Kršitev temeljnih pravic delavcev« (196. člen KZ-1) in »Zaposlovanje na črno« (199. člen KZ-1). V letu 2020 je po pojasnilih nacionalne koordinatorice Policija obravnavala 2.177 kaznivih dejanj kršenja temeljnih pravic delavcev (196. člen KZ-1), pri čemer so bili ugotovljeni elementi delovnega izkoriščanja. V predkazenskem postopku niso bili zaznani elementi prisilnega dela kot oblike izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi, prav tako ti elementi niso bili ugotovljeni v nadaljnjih kazenskih postopkih. Kot izziv nacionalna koordinatorica izpostavlja »dikcijo kaznivega dejanja Trgovine z ljudmi po I. odstavku 113. člena, ki med drugim določa, da je ena izmed oblik izkoriščanja 'prisilno delo'«. Pojem prisilnega dela pojasnjuje s Konvencijo Mednarodne organizacije dela št. 29,²³ ki določa, da je prisilno ali obvezno delo vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katerega se ta ni prostovoljno odločil, pod grožnjo kakršnekoli kazni. Za prisilno delo sta torej potrebna dva elementa, in sicer, da gre za delo ali storitev, ki je komu dodeljena pod grožnjo s kaznijo, in se izvaja neprostovoljno. Zato nacionalna koordinatorica ocenjuje, da bi bilo v prihodnje smiselno razmisliti o »spremembi dikcije I. odstavka 113. člena KZ-1 na način, da se doda v besedilo 'delovno izkoriščanje', ki širše zajema vse druge oblike delovnega izkoriščanja, ki so jih žrtve trgovine z ljudmi zaradi njihove ranljivosti sprejele prostovoljno in brez grožnje«.

Tudi Policija je v zvezi s prepoznavo namenov izkoriščanja v povezavi s kaznivim dejanjem trgovine z ljudmi poudarila, da delovno izkoriščanje v 113. členu KZ-1 ni opredeljeno kot oblika 'izkoriščanja žrtve', temveč je v povezavi z izkoriščanjem dela opredeljeno 'prisilno delo'. Tudi glede pojma prisilnega dela se Policija navezuje na definicijo iz Konvencije št. 29 kot na vsako delo ali storitev, ki je komu dodeljena pod grožnjo s kaznijo in se izvaja neprostovoljno.

²³ Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/92, 1/97 in 17/15).

Policija je sicer v tozadevnem odgovoru pohvalila tudi ustrezno in korektno sodelovanje z IRSD na tem področju. Slednji pa nam je med drugim sporočil, da so v letu 2020 v postopkih inšpekcijskega nadzora pri dveh delodajalcih, ki se ukvarjata z izvajanjem storitev čiščenja v bencinskih servisih, zaznali sum obstoja elementov trgovine z ljudmi. Podani sta bili naznanili suma storitve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi in suma storitve kaznivega dejanja kršitve temeljnih pravic delavcev. **2.3-1/2021.**

2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 31 (2020)**²⁴ priporočil Ministrstvu za pravosodje, da ob pripravi izjem od inšpekcijskega nadzora s strani Informacijskega pooblaščenca v novem zakonu o varstvu osebnih podatkov upošteva tudi svojevrstnost ustavne kategorije, ki je Varuh, in predstavljene razloge za uvrstitev tudi njegova (v okviru obravnave prejetih pobud) med te izjeme. Na podlagi sedaj razpoložljivih informacij je opredeljevati se o realizaciji tega priporočila skrajno nevhvaležno, ker pa ZVOP-2 še ni v zakonodajnem postopku, **Varuh pri tem priporočilu vztraja.**

Priporočilo št. 32 (2020) je Varuh naslovil na Ministrstvo za zdravje (da naj pripravi potrebne zakonodajne spremembe, da bo status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno urejen). V vladinem odzivnem poročilu je bilo v tej zvezi potem navedeno stališče MZ, da je nujna zdravstvena obravnava zagotovljena vsem osebam, ki potrebujejo nujno zdravstveno obravnavo v Sloveniji, ter tudi stališče MNZ, ki podpira navedeno priporočilo Varuha. Po pojasnilih tega ministrstva na sistemsko ureditev Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi opozarja že več let in je zaradi dolgoletne sistemske neurejenosti področja 20. 7. 2021 sprejela začasno rešitev v obliki sklepa, tako da bo za vsako žrtev, ki je kot taka prepoznana s strani Policije, na predlog nacionalne koordinatorice za boj proti trgovini z ljudmi MZ izdalo potrdilo, da je oseba upravičena do zdravstvene oskrbe oziroma izdaje predpisanih zdravil po mnenju zdravnika. Predmetnega priporočila Varuh tokrat ne ponavlja več, če se bo v prihodnje seznanil s kakšnim konkretnim primerom, ki bi narekoval drugače, pa bomo to svojo odločitev spremenili.

Varuh je s **priporočilom št. 33 (2020)** priporočil Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem

²⁴ Gl. str. 238.

žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem. Tudi to priporočilo je MNZ v vladinem odzivnem poročilu podprlo. MP pa je ocenilo, da je v okviru priprave sprememb zakona potrebna podrobnejša preučitev celotne sheme oziroma ureditve odškodnin po ZOZKD, tako z vidika aktualnih usmeritev na ravni EU in predpisov s področja pravic žrtev kot tudi z vidika zagotavljanja pravic posebno ranljivim skupinam žrtev, kot so npr. žrtve nasilja v družini, otroci žrtve in tudi žrtve trgovine z ljudmi. V namen priprave osnutka celovitejšega predloga novele tega zakona naj bi se bilo že v letu 2020 začelo s podrobnim preučevanjem izvajanja določb ZOZKD, prakse Komisije za odškodnine žrtvam kaznivih dejanj, evropske zakonodaje in primerjalnih ureditev. Med načrtovanimi spremembami naj bi bil tudi 5. člen ZOZKD v zvezi s pogojem državljanstva, pri čemer je MP izpostavilo, da bo za zagotovitev dostopa do odškodnin žrtvam trgovine z ljudmi treba širše preučiti tudi potrebne spremembe drugih določb ZOZKD oziroma celotnega sistema odškodnin. **Varuh tako pri predmetnem priporočilu vztraja tudi tokrat.**



Varuh se je s **priporočilom št. 34 (2020)** obrnil na Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za notranje zadeve, Vlado Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije, da po posvetovanju z Varuhom ob pripravi novele ZVar-CP ustanovijo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha ter za izvajanje te naloge zagotovijo kadrovska in finančna sredstva. V vladinem odzivnem poročilu je v tej zvezi mogoče zaslediti odziv MNZ in MP, pri čemer prvo podpira navedeno priporočilo, MP pa je navedlo (le), da je smiselno vzpostaviti nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi, vendar ne nujno v okviru institucije Varuha. **To priporočilo ob tej priložnosti ponavljamo.**



V lanskem letnem poročilu je Varuh vztrajal na **priporočilu št. 61 (2019)** Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, da naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola. Kot je pojasnilo MP, bo to, da se z zakonom ratificira prenovljena Konvencija št. 108 (njen Protokol), omogočil sprejem novega ZVOP-2. Slednji še ni bil sprejet, **pri navedenem priporočilu mora Varuh torej vztrajati tudi tokrat.**



2.11.3 Nova priporočila

Varuh na predmetnem področju nima novih priporočil, **opozarjamo pa na nujnost implementacije neuresničenih preteklih priporočil.**

2.12

SVOBODA IZRAŽANJA

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
4. Svoboda izražanja	28	8	0	6	0	0,00%	38	12	35	53	46	86,79%	58
4.1 Svoboda izražanja	0	1	0	0	0	0,00%	7	3	4	0	8	0,00%	11
4.2 Etika javne besede	24	5	0	5	0	0,00%	21	6	20	40	26	65,00%	32
4.3 Dostop do informacij javnega značaja	1	1	0	0	0	0,00%	9	1	3	10	10	100,00%	11
4.3 Dostop do informacij javnega značaja	3	1	0	1	0	0,00%	1	2	8	3	2	66,67%	4

2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Tudi v letu 2021 so se neredko (tudi iz politike) pojavljala pričakovanja do Varuha, da se javno opredeli o tej ali oni okoliščini (morda bolje rečeno: vplete v ta ali oni, kot se največkrat zdi, dnevno-politični diskurz). Tisto, o čemer smo pisali zlasti na str. 259–260 lanskega letnega poročila, torej ostaja še vedno aktualno.

Omeniti je treba, da je 4. 6. 2021 komisarka za človekove pravice Sveta Evrope objavila Memorandum o svobodi izražanja in medijski svobodi v Sloveniji¹ in da

¹ <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-slovenia/1680a2ae85>.

je v svoji izjavi za javnost² pozvala slovenske oblasti, naj zaustavijo slabšanje svobode izražanja in medijev v državi.

Sami smo med drugim npr. obravnavali opozorilo predstavnika nevladne organizacije s področja spolne usmerjenosti, da je predsednik vlade na Facebooku objavil fotografijo, s katero diskreditira več novinarjev glede njihove profesionalnosti. Priložil je fotografijo objave in navedel, da je v objavi vključena tudi »fotografija članka v katerem novinar RTV Slovenija Seku Mady Conde govori o biseksualnosti«. Nevladna organizacija je zato menila, da gre pri tem »za osebno diskreditacijo novinarjev iz strani državnega funkcionarja«. Varuh je uvodoma sicer spomnil na svoje stališče, da bi se morali posamezniki zavedati, kakšno moč imajo besede ter da z neprimernimi, nedostojnimi in sovražnimi objavami avtorji posegajo v dostojanstvo ljudi – takšno retoriko Varuh obsoja, hkrati pa poudarja, da se morajo pomena in teže izrečenih besed še posebej zavedati vsi nosilci javnih funkcij in politike ter se vzdržati diskriminatornih oziroma sovražnih izjav, ki ponižujejo, strašijo ali kako drugače škodujejo komurkoli. Nosilci javnih funkcij morajo biti torej zgled in skrbeti za etiko javne besede, saj s svojim vedenjem dajejo legitimnost določenim oblikam izražanja in vedenja.

Vendar pa v konkretnem primeru ni bilo mogoče natančno ugotoviti, v kaj konkretno je bila usmerjena kritika, ki jo je predsednik vlade namenil novinarju. Objavil je namreč fotografijo novinarja in poleg tega še fotografijo (javno objavljenega) članka, z intervjujem istega novinarja v reviji Narobe, iz katere je razvidna novinarjeva izjava: »Slovenci so zaplankane živali« ter tudi njegova (javno razkrita biseksualna) spolna usmerjenost. Predsednik vlade je fotografijo pospremil s komentarjem »Nepristranski, neideološki, profesionalni, spoštljivi do Slovenije in Slovencev« – ni pa bilo videti, da bi s tem komentarjem skušal novinarja diskreditirati zaradi njegove »rase, etnične pripadnosti in domnevne spolne usmerjenosti«, kot je menil pobudnik. Teh okoliščin v svojem posmehljivem komentarju predsednik vlade niti ni omenil in bolj je bilo razumeti, da je bila politikova kritika usmerjena v novinarjevo izjavo o Slovencih, saj je v svojem komentarju k fotografiji izpostavil prav vprašanje spoštljivosti novinarjev do Slovencev. **1.0-46/2021**

Ena izmed poslanskih skupin pa je Varuha tudi opozorila, da Pošta Slovenije v spletni nagradni igri na vprašanje »Kdo si?« ponuja dva odgovora: ženska ali človek. Na posredovani spletni povezavi nato nismo zasledili tako zastavljene nagradne igre, smo pa zasledili novico, da je po spletu zakrožila lažna nagradna igra, ki naj bi jo organizirala Pošta Slovenije (prevaro naj bi Pošta Slovenije tudi že prijavila). V nagradni igri naj bi bila uporabljena »polomljena« slovenščina, kar naj bi šlo pripisati uporabi spletnega prevajalnika. Predvidevati gre, da se je na tak način utegnilo pripetiti tudi to, da je prevajalnik angleško besedo »man« prevedel kot »človek«, angleško besedo »woman« pa kot »ženska«. **1.0-48/2021**

² <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/slovenian-authorities-should-halt-the-deterioration-of-freedom-of-expression-and-media-freedom>.

Sicer pa **še vedno ni bila sprejeta novela ZMed, s katero bi se glede uresničevanja določbe o prepovedi širjenja sovražstva v medijih (8. člen) določili tudi načini varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), ukrepi za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) in sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora.**



V kontekstu dostopanja do informacij javnega značaja pa gre izpostaviti zlasti, da je Republika Slovenija 18. 6. 2009 že podpisala Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.³ Takrat je bilo to narejeno, kot je razbrati iz navedb tedanje slovenske vlade kot predlagatelja, ker »bi bilo primerno, da bi Republika Slovenija med prvimi podpisala navedeno konvencijo in s tem dejanjem k podpisu spodbudila tudi druge države, s čimer bi pripomogla, da bi konvencija kar čim prej začela veljati«. ⁴ Ta **t. i. Tromsøvska konvencija je v posledici zadostnega števila ratifikacij (10) začela tudi že veljati (1. 12. 2020), Republika Slovenija pa je vse doslej ni ratificirala.** Varuh je zato na lastno pobudo pri MZZ poizvedoval o okoliščinah v zvezi s postopkom za ratifikacijo predmetne mednarodne pogodbe (tj. ali je skladno s 75. členom ZZZ-1 morda že prejelo predlog za začetek postopka za ratifikacijo s strani organa, ki je vodil pogajanja za sklenitev mednarodno pogodbe, ipd.) oziroma o tem, zakaj do ratifikacije še ni prišlo. Ker smo v odziv najprej prejeli le pojasnilo, »da je pretekli teden zaključila svoje delo redakcije slovenskega prevoda omenjene konvencije Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavijo v Uradnem listu«, smo vendarle morali zaprositi še za dodatno pojasnilo, saj je čudilo, da je Republika Slovenija to konvencijo podpisala že leta 2009 in je tako od takrat preteklo več kot desetletje, v tem času pa ni bila opravljena niti redakcija. Po navedbah MZZ je MJU januarja v luči ponovnega proučevanja možnosti ratifikacije konvencije sprožilo tudi vprašanje njenega prevoda. Po njegovem pregledu v obeh resorjih je bilo ugotovljeno, da bi ga veljalo na posameznih mestih popraviti in na tej podlagi nadaljevati ter dokončati redakcijo. Poskus sklica redakcijske komisije v maju je bil zaradi priprav na predsedovanje neuspešen, ker pa je Sektor za prevajanje Generalnega sekretariata vlade uspel zagotoviti prevajalca in lektorja v septembrskem terminu, je bila redakcija zaključena takrat. MZZ je zaključilo, da obrazložen osnutek zakona o ratifikaciji v smislu 75. člena ZZZ-1 pričakujejo še v letu 2021. **4.3-1/2021**



Priporočilo št. 21: Varuh priporoča Ministrstvu za zunanje zadeve, da poskrbi, da bo čim prej prišlo do ratifikacije Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.



3 Angl. Council of Europe Convention on Access to Official Documents.

4 Gl. Pobuda za podpis Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov; klasifikacijska številka: 010-01 / 09 - 0019; EPA: 394 - V.

2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

V okviru predmetnega področja Varuhu od njegovega prejšnjega letnega poročila ni ostalo aktualno nobeno priporočilo oblastem. Gl. razdelek 1.9.1.2 v Varuhovem lanskem letnem poročilu.

2.12.3 Nova priporočila

Varuh na predmetnem področju ob tej priložnosti na oblasti naslavlja naslednje novo priporočilo:



21. Varuh priporoča Ministrstvu za zunanje zadeve, da poskrbi, da bo čim prej prišlo do ratifikacije Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov.

2.13

ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
5. Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev	14	8	1	6	1	16,67%	11	1	17	17	19	111,76%	20
5.1 Pravica do zbiranja in združevanja	5	3	1	1	0	0,00%	1	0	2	7	4	57,14%	4
5.2 Volilna pravica	4	1	0	1	1	100,00%	1	0	8	4	2	50,00%	2
5.3 Pravica do referendumskega odločanja	0	2	0	2	0	0,00%	7	1	1	0	9	0,00%	10
5.4 Pravica do peticije	0	0	0	0	0	0,00%		0	0	0	0	0,00%	0
5.0 Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev - drugo	5	2	0	2	0	0,00%	2	0	6	6	4	66,67%	4

2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Bržkone najbolj odmeven dogodek na področju je bil zakonodajni referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1G), glasovanje, ki se je izvedlo v nedeljo, 11. 7. 2021. Zaznamovala ga je visoka udeležba in tudi izrazito večinska zavrnitev. Nekaj pobud v zvezi s tem dogodkom smo (naknadno) sicer prejeli, vendar smo pri tem večinoma morali pojasnjevati, da ima po prvem odstavku 51. člena ZRLI zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora vsak glasovalec pravico vložiti ugovor pri Državni volilni komisiji v treh dneh od dneva izvedbe referenduma, po tretjem odstavku 52. člena pa eventualno lahko vloži tudi še pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore.

Glede volitev pričakujemo za razliko od leta 2021 pestro pobudniško dogajanje v letu 2022, tj. v t. i. supervolilnem letu. Vseeno lahko največ tudi tokrat poročamo ravno na temo volitev. Novi tretji odstavek 81. člena ZVDZ¹ je namreč časovno okno, v katerem osebe, ki jim je nepredvideno odvzeta prostost oziroma so nepredvideno sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, še lahko pravočasno obvestijo okrajno volilno komisijo o nameri glasovanja po pošti, povečal iz prej desetih na zdaj najpozneje pet dni pred dnem glasovanja, kar je Varuh v letnem poročilu za leto 2020 že ocenil kot premik na bolje, vendar pa ne tudi zadosten.

Vezano specifično na problematiko oseb, ki jim je nepredvideno odvzeta prostost, je Varuh pri Upravi za izvrševanje kazenskih sankcij opravil poizvedbo, koliko oseb je bilo v slovenskih zavodih za prestajanje kazni zapora priprtih manj kot 10 dni oziroma manj kot 5 dni pred dnem glasovanja in so tam ostali pripti tudi čez volitve/referendum, ko je šlo za (1) zadnje državnozborske volitve,² (2) volitve v Evropski parlament,³ (3) predsedniške volitve,⁴ (4) lokalne volitve⁵ in (5) referenduma⁶ v tem času. Uprava nam je odgovorila, da je bilo v času manj kot 10 dni pred dnem glasovanjem oziroma manj kot 5 dni pred dnem glasovanjem pod točko (1) priprtih 25 oziroma 9 oseb; pod točko (2) priprtih 13 oziroma 10 oseb; pod točko (3) priprtih 12 oziroma 8 oseb v prvem krogu glasovanja ter 6 oziroma 4 osebe v drugem krogu glasovanja; pod točko (4) priprtih 18 oziroma 9 oseb ter pod točko (5) priprtih 16 oziroma 13 oseb na prvem referendumu ter 7 oziroma 5 oseb na drugem referendumu. Uprava je še pojasnila, da bi v primeru, ko bi priprta oseba, ki ji je bila odvzeta prostost izven zakonskega roka za izraz namere o glasovanju po pošti, izrazila željo po glasovanju, »v zavodu vsekakor poskušali najti rešitev preko pristojne volilne komisije«.

1 Uradni list RS, št. 29/2021 z dne 1. 3. 2021.

2 Predčasne volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije z dne 3. 6. 2018.

3 Volitve poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament z dne 26. 5. 2019.

4 1. krog predsedniških volitev z dne 22. 10. 2017 in 2. krog predsedniških volitev 12. 11. 2017.

5 Redne volitve v občinske svete in redne volitve županov z dne 18. 11. 2018.

6 Glasovanje na zakonodajnem referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper – ZIUGDT z dne 24. 9. 2017 in nato še ponovno glasovanje na zakonodajnem referendumu o ZIUGDT, ki je potekalo dne 13. 5. 2018.

Za informacije o tem, koliko oseb je bilo nenačrtovano sprejetih v bolnišnico manj kot 10 dni pred dnevom glasovanja oziroma manj kot 5 dni pred dnevom glasovanja in so tam ostale na zdravljenju tudi v času zgoraj omenjenih volitev/referendumov, pa se je Varuh obrnil na Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ). Ta nam je odgovoril, da je bilo v času manj kot 10 dni pred dnevom glasovanja oziroma manj kot 5 dni pred dnevom glasovanja pod točko (1) nenačrtovano sprejetih 1615 oziroma 1066 oseb, pod točko (2) 1753 oziroma 1184 oseb; pod točko (3) 1435 oziroma 954 oseb v prvem krogu ter 1446 oziroma 901 oseba v drugem krogu glasovanja; pod točko (4) 1825 oziroma 1182 oseb ter pod točko (5) nenačrtovano sprejetih 1502 oziroma 1057 oseb na prvem referendumu in 1564 oziroma 1000 oseb na drugem referendumu. V te podatke NIJZ ni zajel tujcev in mladoletnih oseb.

Za informacije o tem, koliko oseb je bilo v času zgoraj omenjenih glasovanj (točke (1) do (5)) nepredvideno sprejetih v institucionalno varstvo socialnih zavodov, se je Varuh obrnil na Skupnost socialnih zavodov. Skupnost je pojasnila, da vsak sprejem v institucionalno varstvo terja določeno obdobje od vložitve prošnje za sprejem do realizacije sprejema v zavod, to obdobje pa je bilo v zadnjih letih še posebej dolgo, kar ponuja možnost za pripravo na selitev. Pojasnili so še, da socialnovarstveni zavodi z zelenimi podatki ne razpolagajo, zaradi česar bi morali za pridobitev konkretnih podatkov raziskati dokumentacijo vsakega posameznega stanovalca in ugotoviti, ali je bil sprejet predvideno oziroma nepredvideno. Ker se na Varuha doslej še ni obrnila oseba, ki bi zatrjevala kršitev volilne pravice zaradi nepredvidenega sprejema v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, je Varuh tudi na podlagi prejetih pojasnil Skupnosti socialnih zavodov, zlasti tudi tistega, da postopek sprejema v zavod praviloma omogoča pripravo na selitev, zaključil, da v primeru te skupine volivcev načeloma ne prihaja do množičnih kršitev volilne pravice.

Varuh je tako uspel zbrati naslednje podatke, ki jih je razvrstil v spodnjo tabelo:

glasovanje	manj kot 10 dni pred dnevom glasovanja		manj kot 5 dni pred dnevom glasovanja	
	priprti	hospitalizirani	priprti	hospitalizirani
volitve v DZ 2018	25	1615	9	1066
volitve v EP 2019	13	1753	10	1184
prvi krog predsedniških volitev 2017	12	1435	8	954
drugi krog predsedniških volitev 2017	6	1446	4	901
lokalne volitve 2018	18	1825	9	1182
zakonodajni referendum 2017	16	1502	13	1057
zakonodajni referendum 2018	7	1564	5	1000
POVPREČNO	13,9	1591,4	8,3	1049
SKUPAJ POVPREČNO	1605,3		1057,3	

Iz zbranih podatkov je razvidno, da je bilo zaradi zakonske ureditve glasovanja po pošti na posameznem glasovanju v zadnjih letih v povprečju 1605 osebam onemogočeno glasovanje. Tudi če bi že na preteklih volitvah veljala ureditev, kot je bila sprejeta v letu 2021, da je torej določenim kategorijam omogočeno glasovanje, če o tem obvestijo okrajno volilno komisijo vsaj 5 dni pred dnevom glasovanja, bi v povprečju kar 1057 oseb ostalo brez možnosti glasovanja.⁷ Varuh zato vztraja pri predlogu, da naj volilna zakonodaja prizadetim osebam omogoči, da jih na dan glasovanja obišče volilni odbor, če bi volivec najpozneje na dan pred dnevom glasovanja svojo namero sporočil okrajni volilni komisiji, na področju katere je vpisan v volilni imenik. **5.2-1/2021**

Na koncu pa velja vsaj še omeniti tudi sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Toplak in Mrak proti Sloveniji (pritožbi št. 34591/19 in 42545/19) z dne 26. 10. 2021 (dokončna postala 28. 2. 2022). V navedeni zadevi se je presojalo zatrjevane kršitve invalidov v zvezi z referendumom o Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZZZDR leta 2015 in volitvah v Evropski parlament leta 2019. Zainteresirani bralec si podrobnosti seveda lahko prebere v navedeni sodbi, tu pa gre le še pristaviti, da je navedena mednarodna avtoriteta vezano na omenjeni referendum prepoznala kršitev 13. člena EKČP (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) v zvezi s 1. členom Protokola št. 12 (splošna prepoved diskriminacije), drugih kršitev pa ne. Konvencijsko nesprejemljivo je torej bilo (,le') pomanjkanje pravnih sredstev za uveljavljanje očitkov o diskriminaciji pred nacionalnimi oblastmi.

2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 35 (2020)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da na podlagi drugega odstavka 56. člena ZDU-1 naloži Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da dejansko opravi (zdaj že večkrat obljubljeno) nalogo priprave predloga zakonodajnih sprememb, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena ZInvO. Priporočilo še ni bilo realizirano. Kot je MDDSZ napovedalo v vladinem odzivnem poročilu, je sprememba ZInvO predvidena v letu 2022 in tedaj naj bi se preučila tudi možnost opredelitve prekrškovnega postopka. **Varuh tako pri predmetnem priporočilu vztraja.**

⁷ To je številka, ki bi utegnila imeti tudi določen vpliv na izid posameznega glasovanja (več o pomenu nepravilnosti, ki bi utegnile vplivati na izid glasovanja npr. v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-191/17-25 z dne 25. 1. 2018, točka 13). Na predčasnih volitvah v državni zbor leta 2018 je na primer kar 21 izvoljenih poslancev dobilo manj kot 1000 glasov, pri čemer je za izvolitev zadostovalo že 369 glasov ([vir: https://www.zurnal24.si/volitve2018/vsi-poslanci-sns-skupaj-dobili-manj-kot-branko-grims-310862](https://www.zurnal24.si/volitve2018/vsi-poslanci-sns-skupaj-dobili-manj-kot-branko-grims-310862)).



S **priporočilom št. 36 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za javno upravo, da poda konkretne ocene o dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitvah volilnih odborov in tudi konkretnije pojasni, kakšne »morebitne druge težave« bi se utegnile pojaviti ob uvedbi t. i. letečih odborov. V vladinem odzivnem poročilu je zaslediti pojasnilo MJU, da je ob morebitni uvedbi t. i. »letečih odborov« glede na izkušnje Državne volilne komisije pri izvedbi glasovanja na domu treba odprta vprašanja reševati skupaj z Ministrstvom za zdravje. Ob uvedbi t. i. »letečih odborov« bi se glasovanje izvajalo tudi v bolnišnicah. Stroški t. i. »letečih odborov« so sekundarnega pomena in se po podatkih komisije ocenjujejo na približno 600 EUR/volilni odbor, kar pomeni, da bi se stroški izvedbe enih volitev oziroma enega referendumoma povečali za približno 52.000 EUR. Ob tem je treba upoštevati, da bi morala vsaka okrajna volilna komisija (88) imenovati vsaj en »leteči volilni odbor«. **To priporočilo Varuh šteje za realizirano. Gl. pa sicer tudi še razdelek 2.13.1.**



2.13.3 Nova priporočila

Varuh ob tej priložnosti v zvezi z zbiranjem in združevanjem ter sodelovanjem pri upravljanju javnih zadev na oblasti ne naslavlja nobenega novega priporočila.

2.14

OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
8. Omejitev osebne svobode	197	129	15	114	12	10,53%	24	165	151	209	153	73,21%	318
8.1 Priporniki	17	14	2	11	1	9,09%	1	22	26	18	15	83,33%	37
8.2 Zaporniki	103	68	10	62	5	8,06%	12	97	64	109	80	73,39%	177
8.3 Psihiatrični bolniki	15	11	0	10	0	0,00%	7	20	18	18	18	100,00%	38
8.4 Osebe v socialno varstvenih zavodih	41	8	1	7	1	14,29%		15	26	41	8	19,51%	23
8.5 Mladoletniki v mladinskih, vzgojnih in drugih domovih,	7	5	0	5	1	20,00%		3	5	7	5	71,43%	8
8.6 Tujci in prosilci za azil	10	12	1	9	3	33,33%		1	10	10	12	120,00%	13
8.7 Osebe v forenzični enoti psihiatrije	2	7	1	6	1	16,67%	1	5	2	2	8	400,00%	13
8.0 Drugo	2	4	0	4	0	0,00%	3	2	0	4	7	175,00%	9

V tem poglavju navajamo obravnavo pobud, povezanih z omejitvijo osebne svobode. Gre za posameznike, ki jim je odvzeta prostost ali omejena svoboda gibanja. To so priporniki, obsojenci na prestajanju kazni (hišnega, nadomešnega) zapora, posamezniki v enoti za forenzično psihiatrijo, mladoletniki v mladoletniškem zaporu, prevzgojnim domu in strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter v zavodu za usposabljanje, nekatere osebe z duševnimi motnjami ali boleznimi v socialnovarstvenih in zdravstvenih ustanovah in tujci v centru za tujce ali azilnem domu.

2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.14.1.1 Priporniki in obsojenci


Leta 2021 smo **obravnavali nekaj manj pobud pripornikov kot v letu 2020**, to je **14 zadev in eno na vstopni točki ter 68 pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora** (dodatno še 12 na vstopni točki), kar je tudi manj kot leto prej, ko smo obravnavali 103. Tudi na tem področju so **strokovni sodelavci na vstopni točki opravili številne telefonske pogovore z zaprtimi osebami (sprejeli smo 22 klicev pripornikov in 97 klicev obsojencev na prestajanju kazni zapora)**. Poleg obravnave pobud na tem področju smo nekatere zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) in Prevzgojni dom Radeče obiskali tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil **državnega preventivnega mehanizma (DPM)**, o čemer poročamo v posebnem poročilu.



Pobude pripornikov in obsojencev smo še naprej preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih, zlasti pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) ali na Ministrstvu za pravosodje (MP) in tudi sodiščih. **To sodelovanje moramo pohvaliti, saj so se organi, na katere smo se obračali, redno odzivali na naša zaprosila.** Ponovno smo sodelovali tudi pri usposabljanju nove generacije pravosodnih policistov, ki smo jim predstavili institucijo Varuha in izvajanje nalog in pooblastil DPM.

Če smo v zadevi začeli postopek (na primer glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), smo zaprte osebe seznanjali s prejetimi odgovori na poizvedbe pri pristojnih organih in s svojimi ugotovitvami in morebitnimi drugimi ukrepi, na primer priporočili pristojnim organom. Da bi lahko ugotovili podlago za Varuhovo nadaljnje ukrepanje, smo pobudnike tudi v letu 2021 po potrebi pozvali še, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda neustrezna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva nismo prejeli, obravnave zadeve nismo mogli nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega in ker smo praviloma posredovali šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča ali o njej niso odločili, je temu ustrezen tudi delež končanih utemeljenih zadev na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**



Z delovanjem na tem področju smo še naprej preverjali ali, če in v kakšni meri se spoštujejo pravila in standardi, o katerih se je država z Ustavo Republike Slovenije in mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Med izvajanjem kazenskih sankcij so obsojencu namreč zagotovljene vse temeljne človekove pravice, razen tistih, ki so mu izrecno odvzete ali omejene z zakonom.** Na to je opozorilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v svojih obsodbah naše države zaradi ugotovljenih kršitev pravic zaprtih oseb, poleg tega je to izraženo tudi v tožbah zaprtih oseb za plačilo odškodnine zaradi neustreznih razmer v času prestajanja kazni zapora ali/in pripora.

 **Nekatere pobude zaprtih oseb (pripornikov in obsojencev), pa tudi njihovih svojcev, so se nanašale tudi na sprejete ukrepe za preprečevanje širjenja koronavirusa v zavodih za prestajanje kazni zapora.** Obravnavo te problematike znova predstavljamo ločeno, v 3. delu letnega poročila, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19. Sicer pa ostaja stanje na področju zavodov za prestajanje kazni zapora podobno kot v zadnjih letih, ko smo poudarjali **težave prezasedenosti** (vsaj nekaterih) zavodov za prestajanje kazni zapora, tudi zaradi **občutnega povečanja števila tujcev** (katerih obravnavava prinaša dodatne težave) in **pomanjkanje kadra na vseh področjih dela, še posebej na področjih strokovnega dela z zaprtimi in varnosti.** Še vedno se rešitev nekaterih teh težav pričakuje z gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani oziroma s prenovo ZPKZ na Igu (ki je nujna zaradi tamkajšnjih **slabih razmer, kot so neprimerni prostori za obiske otrok obsojenk in pripornic ter drugo**), čeprav, kot to stalno poudarjamo, problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov. Znova opozarjamo tudi **na položaj ranljivih skupin v ZPKZ. Že nekaj časa si Varuh namreč prizadeva za boljši položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe** v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva. Na prestajanju kazni zapora je namreč treba zagotoviti njihovo ustrezno namestitvev in dostojno prestajanje kazni zapora, sicer gre lahko za nečloveško ali ponižujoče ravnanje in s tem za kršitev 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.


 **Žal še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bo celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj** (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej ipd.). Pripravlja pa se novela ZIKS-1, ki se nanaša **na sistemsko ureditev nujnih ukrepov, ki bodo URSIKS omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov**, kot so epidemija ali naravne nesreče. Novela se nanaša tudi na spodbuditev elektronskega poslovanja Centralne kazenske evidence (o tem več v 3. delu letnega poročila, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19).

V letu 2021 je prišlo do **spremembe Navodila o razporejanju in pošiljanju obsojencev na prestajanje kazni zapora** (Uradni list RS, št. 176/21), s katero se je spremenil režim prestajanja kazni v oddelku ZPKZ Dob pri Mirni, Slovenska vas, in sicer iz polodprtega oddelka v odprti oddelek. Hkrati se je z navodilom dodala možnost prestajanja kazni obsojencev v polodprtem režimu znotraj zaprtega dela ZPKZ Dob pri Mirni. URSIKS je pojasnila, da je temeljni namen spremembe z ureditvijo polodprtega režima v zaprtem delu zavoda izboljšati možnosti nagrajevanja obsojencev znotraj zaprtega dela, s čimer se lahko poveča motivacija obsojencev za ustrezno vedenje in sodelovanje v okviru posameznih osebnih načrtov, ter hkrati poenotiti primerljive režime med zavodi za prestajanje kazni zapora na drugih lokacijah po Sloveniji. S spremembo je do sedaj edini dislocirani polodprti oddelek v okviru slovenskih zaporov postal Odprti oddelek Slovenska vas, ki je eden od štirih dislociranih odprtih oddelkov zavodov za prestajanje kazni zapora – poleg Odprtega oddelka Puščava, ki je prav tako del zavoda Dob, so odprti oddelki še znotraj zavodov Maribor (Rogoz) in Ljubljana (lg).

Povečane kapacitete za prestajanje kazni zapora v odprtem režimu smo pozdravili, obenem pa **obstaja bojazen, da bo sprememba lokacije polodprtega režima ZPKZ Dob pri Mirni neugodno vplivala na sam režim prestajanja v polodprtem režimu** v tem, sicer največjem ZPKZ. Zato je spodbudno sporočilo URSIKS, da si prizadevajo, da bi bilo razporeditev v svobodnejše režime čim več, saj je resocializacijski pomen zapora, kot izhaja iz 45.a člena Kazenskega zakonika (KZ-1), bolj uresničljiv v svobodnejšem režimu. V zadnjih letih se je delež obsojencev, ki prestajajo kazen v svobodnejšem režimu, sicer ustalil med 30 in 33 %. Pri razporeditvah v režime pa je nenazadnje treba upoštevati tudi prostorske omejitve in zasedenost posameznih oddelkov zapora.

V letu 2021 je minister za pravosodje izdal tudi **Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o nošenju, hrambi in vzdrževanju orožja, o vrstah in nošenju uniforme pravosodnih policistov in njihovih položajnih oznakah ter o uporabi, označitvi in opremi vozil** (Uradni list RS, št. 163/2021). V postopku njegove priprave smo opozorili, da smo ob obiskih državnega preventivnega mehanizma v zavodih za prestajanje kazni zapora med pogovori s sindikalnimi predstavniki večkrat slišali pripombe, ki so se nanašale na povračilo stroškov vzdrževanja uniform, ko ne gre za t. i. kemično čiščenje, kar je urejeno v 24. členu obstoječega pravilnika, in da je priprava novele pravilnika priložnost, da se uredi povračilo stroškov za primere, ko pravosodni policisti določene dele uniforme (npr. srajce, polo majice, nogavice ...) operejo doma sami, na način, da bi tudi za to dobili neko mesečno nadomestilo, saj je tudi to vzdrževanje povezano s stroški. Ta predlog je MP preučilo, vendar do sprememb pri povračilu stroškov ni prišlo, ker je MP presodilo, da je veljavna ureditev primerna.

2.14.1.2 Enota za forenzično psihiatrijo

Izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter za hospitalizacijo pripornikov in obsojencev, če



potrebujejo psihiatrično zdravljenje, še naprej zagotavlja **Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Enota)**. Po potrebi izvaja tudi opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.



Obravnane pobude na tem podpodročju (7 in še ena dodatna na vstopni točki) so bile povezane z izvajanjem varnostnega ukrepa, pogoji bivanja v Enoti in samo obravnavo. Posamezna vprašanja smo zato obravnavali v sodelovanju z vodstvom Enote in osebnimi pogovori s pobudniki. O obisku Enote v vlogi DPM pišemo v posebnem poročilu, v nadaljevanju pa opozarjamo na **še vedno nerešeno vprašanje priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države** (priporočilo št. 77/2019).

2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Na podpodročju, ki se nanaša na omejitev pravice do prostega gibanja ali odvzem prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni, smo leta 2021, upoštevajoč tudi zadeve iz vstopne točke, **obravnavali 18 zadev, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah** (to je enako število kot leto prej). **Bistveno manj pa smo obravnavali zadev glede oseb v socialnovarstvenih zavodih, in sicer 9 (vključno z eno zadevo iz vstopne točke), leto prej pa 41.** Te ustanove smo tudi obiskovali v vlogi DPM (več o tem navajamo v posebnem poročilu).

Obravnane pobude na tem podpodročju so se sicer tudi v letu 2021 nanašale na sprejem in obravnavo na zdravljenje brez privolitve na oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic ter na nestrinjanje z bivanjem na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, na bivalne razmere (prezasedenost), obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov in oskrbovancev v teh primerih, izvrševanje pravice do izobraževanja med zadržanjem na varovanem oddelku posebnega socialnovarstvenega zavoda ter na (še vedno nerešeno) vprašanje plačila stroškov neprostovoljne namestitve v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Sindikat zdravstva in socialnega skrbstva Slovenije je posebej izpostavil tudi problematiko prevozov pacientov z motnjami v duševnem zdravju. Konec leta 2021 smo pričeli tudi z obravnavo problematike nameščanja oziroma premeščanja pacientov v Univerzitetno psihiatrično kliniko Ljubljana (UPK Ljubljana), ki je skladno s sklepom Ministrstva za zdravje psihiatrična bolnišnica za vse psihiatrične bolnike v Sloveniji, ki so okuženi s SARS-CoV-2 in potrebujejo bolnišnično hospitalno zdravljenje ter hkrati tudi somatsko obravnavo zaradi okužbe s SARS-CoV-2 (te obravnave v letu 2021 še nismo zaključili).

Težave na področju omejitev gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih smo obravnavali s predstavniki pristojnih ministrstev in vodstvi bolnišnic oziroma zavodov. Navedbe pobudnikov smo kakor običajno preverjali s poizvedbami pri pristojnih organih in jih nato seznanjali s svojimi

ugotovitvami ali jim pojasnjevali postopke sprejema na zdravljenje in namestitve v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih ter odgovarjali na njihova vprašanja. Pobudnikom smo bili na voljo tudi v okviru demenci prijazne točke, kjer lahko informacije pridobijo ljudje z demenco, zlasti tisti v zgodnji fazi bolezni, ko so še samostojni in aktivni, ter njihovi svojci in drugi, ki želijo pridobiti dodatne informacije o pomoči dementnim osebam. Skrbi za otroke in mladostnike s težavami v duševnem zdravju pa so bili posvečeni Dnevi duševnega zdravja.

Večina problematike iz obravnavanih pobud je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi odločitve sodišča, ter pomanjkanjem kadra in prostorskimi težavami izvajalcev socialnovarstvenih storitev, kar se je dodatno razkrilo v času pandemije. Glede kadrovskih standardov in normativov je MDDSZ sicer sporočilo, da so z Uredbo **zagotovili 29 milijonov evrov za financiranje dodatnih kadrov pri izvajalcih socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva v javni mreži.** S tem so bila zagotovljena sredstva za cca. 620 dodatnih kadrov za vse izvajalce institucionalnega varstva v javni mreži, pri čemer gre za 550 dodatnih zaposlitev v domovih za starejše (Obenem pa so izvajalci opozarjali, da sredstev ne bodo mogli porabiti, ker kadra, ki ga potrebujejo, enostavno ni »na trgu«). Uredba velja od avgusta 2020 do avgusta 2022. Na ministrstvu se tudi zavedajo, da je stanje na področju pomankanja kadra v domovih za starejše pereče in da ga je treba sistemsko urediti, zato so imenovali delovno skupino za kadrovske standarde in normative v sklopu domov za starejše in posebnih socialnovarstvenih zavodov. Vlada RS in MDDSZ sta tudi zagotovila, da bo njujno delo v prihodnje ostalo usmerjeno k doseganju kvalitetnejše in celovitejše oskrbe izvajanja socialnovarstvenih storitev v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov in skrbi za izboljšanje področja prostorske in tudi kadrovske stiske. To zahtevajo tudi naše ugotovitve, saj se **razmere v varovanih oddelkih v vseh socialnovarstvenih zavodih (tako splošnih, zlasti pa posebnih) kljub vsem opozorilom na nujnost ukrepanja na tem področju in kljub odločitvam pristojnih organov glede kršitev človekovih pravic stanovalcev še vedno niso bistveno spremenile.** Na problematiko in nujnost sprejema ukrepov na tem področju, pa tudi na nedopustnost neuresničenih obljub, zato v nadaljevanju ponovno opozarjamo pri pregledu realizacije preteklih priporočil Varuha.

2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

Obravnavane pobude (5) na tem področju so bile znova povezane s problematiko **nameščanja in ustrezne obravnave otrok in mladostnikov s prevladujočimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju.** Kot je znano, smo že večkrat opozorili, da po našem mnenju namestitvev otroka ali mladostnika s temi težavami v varovani oddelki posebnega socialnovarstvenega zavoda ni ustrezna oziroma primerna, če so navedeni zavodi



namenjeni odraslim osebam in niso prostorsko, kadrovsko oziroma s svojimi storitvami ter programi obravnave pripravljeni tudi na sprejem in obravnavo takšnih otrok in mladostnikov, pri čemer socialnovarstveni zavodi tudi sami opozarjajo, da ne izvajajo vseh programov, do katerih so otroci in mladostniki upravičeni (npr. izobraževanje). Na to problematiko zato v nadaljevanju znova opozarjamo. O obiskih strokovnih centrov oziroma vzgojnih zavodov v okviru izvajanja pooblastil in nalog DPM pa poročamo v posebnem poročilu.

Od 13. 1. 2021 celovito obravnavo otrok in mladostnikov oziroma mladostnic s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki so vključeni v vrtce in šole, ter otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki so nameščeni v strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ureja Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI). Ta zakon je tudi določil, da zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov, ustanovljeni na podlagi Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, nadaljujejo delo po tem zakonu kot strokovni centri. Skladno z 2. členom ZOOMTVI je ministrica za izobraževanje, znanost in šport v skladu z merili za oblikovanje javne mreže tudi že določila strokovne centre in posamične strokovne centre, ki opravljajo naloge v zvezi z usklajevanjem sodelovanja strokovnih centrov na posameznem področju, s sklepom št. **6034-4/2021/1** z dne 14. 1. 2021.

Otrok in mladostnik se v strokovni center namestita po izvedenem nujnem odvzemu s strani centra za socialno delo v skladu z zakonom, ki ureja družinska razmerja, ali z odločbo o namestitvi v skladu z zakonom, ki ureja nepravdni postopek, in zakonom, ki ureja družinska razmerja, ali z odločbo o izreku vzgojnega ukrepa oddaje v vzgojni zavod v skladu z zakonom, ki ureja obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. Center za usposabljanje, delo in varstvo Črna na Koroškem je kot ustanova pod okriljem MDDSZ, ki skrbi za obravnave oseb z motnjami v duševnem razvoju, določen tudi za izvrševanje vzgojnega ukrepa oddaje v zavod za usposabljanje.

S pripombami smo sodelovali pri pripravi **Pravilnika o spremembi Pravilnika o izvrševanju vzgojnih ukrepov**. Ta sledi ZOOMTVI, ki je v eni izmed prehodnih določb predvidel tudi uskladitev obstoječega Pravilnika o izvrševanju vzgojnih ukrepov. **Ministrstvo za pravosodje je upoštevalo našo pripombo glede spremembe 1. člena veljavnega pravilnika** in sicer na način, da je sedaj jasno razvidno, da pravilnik ne bo več urejal izvrševanja vzgojnega ukrepa oddaje v vzgojni zavod. Predlagali smo tudi razmislek o uskladitvi roka iz 17. člena obstoječega pravilnika za izdelavo individualnega načrta. ZOOMTVI namreč določa, da je ta rok 30 dni, prav tako tudi Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami. V zvezi s tem pa je ministrstvo pojasnilo, da je predlog novele pravilnika omejen na rešitve, ki so potrebne zaradi uveljavitve ZOOMTVI, druge vsebinske spremembe pa bodo predmet morebitne poznejše novele.



2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Na tem podpodročju poročamo o obravnavi pobud tujcev, ki so povezane z omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti. O (drugih) pobudah tujcev tudi tokrat pišemo v poglavju Tujci, obiske policijskih postaj (tudi glede obravnave tujcev) in obisk azilnega doma pa podrobneje predstavljamo v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM.

Pobude (12) na tem podpodročju so se nanašale na nastanitev in obravnavo tujcev v Centru za tujce. Pobudniki so izpostavljali razmere bivanja v njem, odreditev bivanja pod strožjim policijskim nadzorom, uporabo prisilnih sredstev s strani policistov in druge vidike postopanja z njimi v času nastanitve v Centru za tujce.

V postopku obravnave teh pobud smo se za potrebne informacije obračali na vodstvo Centra za tujce oziroma MNZ, ki sta se na naša zaprosila redno odzivala. **Zaskrbljujoča so pri tem njihova opozorila, da je obravnava nastanjenih tujcev zaradi kršitev pravil bivanja vse bolj zahtevna.**



Podrobneje obravnavo pobud predstavljamo v nadaljevanju v delu, v katerem pišemo o dejavnostih Varuha na tem podpodročju. Tako **izpostavljamo, da lahko vsaka oblika ločenega bivanja in omejevanja stikov z drugimi osebami privede do pomanjkanja socialnih stikov, ki so človeku potrebni za njegovo psihično zdravje in dobro počutje.** Zato je po mnenju Varuha potrebno, da Center za tujce tako ob izreku kot tudi izvajanju bivanja pod strožjim policijskim nadzorom nameni posebno pozornost tudi temu vidiku. Omejevanje stikov z drugimi tujci pri izvajanju organiziranih aktivnosti, ki so predvidene z dnevnim redom Centra za tujce, je sicer po mnenju Varuha lahko opravičljivo zgolj v primeru, če je glede na razlog odreditve bivanja pod strožjim policijskim nadzorom to nujno potrebno. Poleg tega po mnenju Varuha lahko k **učinkoviti presoji in oceni zakonitosti in strokovnosti uporabe prisilnih sredstev policistov prispeva le dosleden in natančen opis vseh okoliščin oziroma podatkov**, ki so naštetih v drugem odstavku 131. člena ZNPPol. To pa bo v največji meri mogoče zagotoviti zgolj na podlagi (samostojnih) zapisov vsakega izmed policistov, ki je prisilno sredstvo uporabil, čeprav v sodelovanju z drugimi policisti. Poudarjamo tudi pomen tehničnih sredstev za spremljanje uporabe prisilnih sredstev. Pri uporabi prisilnih sredstev morajo policisti poleg ZNPPol in Pravilnika o policijskih pooblastilih (PPP) upoštevati tudi pravila stroke, ki so se kot posebna znanja in veščine izoblikovala v policijski praksi in so kot taka opredeljena v internih aktih Policije oziroma jih policisti osvojijo na izobraževanjih, izpopolnjevanjih in usposabljanjih policistov (prvi odstavek 38. člena PPP).

2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.14.2.1 Priporniki in obsojenci



S **priporočilom št. 37 (2020)** je Varuh URSIKS priporočil, da sprejme dodatne potrebne ukrepe za odločanje brez nepotrebne odlašanja o prošnjah za prekinitev prestajanja kazni zopora iz zdravstvenih razlogov. Na potrebo po tem opozarjajo tudi obravnavane zadeve v letu 2021. **Priporočilo je po sporočilu MP delno realizirano.** Glede odločanja o prošnjah za prekinitev prestajanja kazni zopora iz zdravstvenih razlogov se v postopkovnem smislu, ob določitvi 82. člena ZIKS-1, upoštevajo tudi določbe ZUP, po katerih je odločbo v takem postopku treba izdati najpozneje v roku enega meseca od vložitve popolne vloge. Po šestem odstavku 82. člena ZIKS-1 pa je o pritožbi zoper takšno odločbo treba odločiti v roku 3 delovnih dni. Pri tem MP pojasnjuje, da se vloge za prekinitev prestajanja kazni zopora iz zdravstvenih razlogov obravnavajo prednostno, vendar je v teh postopkih treba pregledati zdravstveno dokumentacijo in najpogosteje za mnenje zaprositi Posebno zdravniško komisijo, kar podaljšuje časovni okvir odločanja. Treba je tudi skrbno preučiti vse okoliščine zadeve in zadevo obravnavati strokovno, celovito in odgovorno. V posameznih zahtevnejših primerih je tako težko odločiti v zakonskem roku, če želi organ pridobiti in preveriti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za pravilno odločitev, kar še posebej velja za odločanje o pritožbi, pri kateri je določen zgolj tridnevni rok. Pravilna in utemeljena vsebinska odločitev, s katero se dejansko varuje vrednota zdravja in tudi dostojanstva obsojenca, pa vsekakor pretehta nad časovnim okvirjem odločanja o zadevi. MP je tudi zagotovilo, da bodo v URSIKS v prihodnje posvetili posebno pozornost izobraževanju oziroma usposabljanju zaposlenih, ki vodijo upravne postopke, s ciljem, da bodo pridobili več strokovnega znanja ter upravne postopke vodili učinkovito in brez nepotrebne odlašanja. Prav tako razmišljajo tudi o morebitni spremembi zakonodaje na tem področju.



MP se je strinjalo tudi s priporočilom št. 15 (2020), ki predstavlja stalno nalogo (enako/podobno tudi priporočilo št. 7 (2019)), s katerim je Varuh URSIKS priporočil stalno skrb za to, da bodo tudi priporniki dnevno vsaj osem ur izven svojih celic in vključeni v različne koristne aktivnosti, kot so delo, izobraževanje, šport ali druge primerne aktivnosti. Sporočilo je, da so v okviru projekta Razvoj delovnih kompetenc za zaprte osebe v okviru izvajanja delovnih terapij v letu 2020 v ZPKZ Ljubljana in v ZPKZ Ig vključili v izdelovanje ravnotežnostnih kock tudi pripornike in pripornice. Izvedbo tovrstnih delovnih terapij bodo v prihodnje poskušali razširiti tudi na druge lokacije. Prav tako posebno pozornost posvečajo področju zaposlovanja pripornikov. URSIKS si bo tudi v prihodnje na ravni celotnega sistema prizadevala za nadaljnji razvoj programov dejavnosti, da bi lahko čim več pripornikov imelo možnost vključevanja v različne aktivnosti.

S **priporočilom št. 16 (2020)** je Varuh URSIKS kot stalno nalogo priporočal, da pravosodni policisti priporniku, ki mu je sodišče na naroku odpravilo pripor, po potrebi ponudijo možnost prostovoljnega prevoza nazaj do zavoda, v katerem je prestajal pripor (in v katerega se sami vračajo). **V odzivu na to priporočilo je MP sporočilo, da je bila na 62. kolegiju Generalnega direktorja URSIKS 14. 10. 2020 za tovrstne primere pripravljena rešitev – priporniku je dana v podpis izjava o prostovoljni vožnji v službenem vozilu URSIKS v spremstvu pravosodnih policistov.** Na ta način je priporniku omogočeno, da se po svoje stvari vrne v zavod, kjer je prestajal pripor.



S **priporočilom stalne naloge št. 17 (2020)** je Varuh URSIKS priporočal dosledno ukrepanje v primeru medsebojnega fizičnega nasilja med zaprtimi osebami. URSIKS se zaveda problema konfliktov med zaprtimi osebami in pritrjuje, da je v zaporih dokaj pereč problem, še posebej v vseh starejših objektih, kjer ni na razpolago dovolj kapacitet za enoposteljno nastanitve. V pogojih, ko se na enem prostoru znajde veliko število oseb z različnimi življenjskimi navedami in cilji, se vedno pojavi kdo, ki želi biti vodilni ali želi obvladovati razmere (prodaja droge in drugih prepovedanih predmetov) in obvladuje osebe predvsem z grožnjami in nasiljem, in je zato nujno pristopiti k odkrivanju in preprečevanju nasilja z več plati. Z usposabljanjem osebja URSIKS daje temu področju večji poudarek v smislu odkrivanja nasilja, ki je očem skrito. Delo pravosodnih policistov je usmerjeno predvsem v fizično ter operativno odkrivanje in neposredno preprečevanje nasilja. Delo strokovnih delavcev, tudi ob sodelovanju pravosodnih policistov, pa je usmerjeno v ustvarjanje takšne socialne klime, ki zmanjšuje nevarnost konfliktov in razkriva agresivne posameznike z orodji skupinske dinamike. V zavodih preprečujejo konflikte tudi s primerno nastanitvijo, ločevanjem sprtih oseb in omejitvijo gibanja določenim osebami. URSIKS je ob tem zagotovila, da bodo ponovno apelirali na zavode, da v primerih fizičnega nasilja med zaprtimi osebami uvedejo disciplinski postopek zoper kršitelja. ZIKS-1 v določbi tretjega odstavka 87. člena sicer pripisuje možnost, da se namesto podaje predloga za uvedbo disciplinskega postopka uporabijo druge strokovne metode dela, ki vsebujejo tehnike nekonfliktnega in pomirjujočega postopanja, kadar je glede na okoliščine to mogoče, vendar pa URSIKS meni, da okoliščine kot so teža in narava disciplinskega prestopka (fizični napad na posameznika) in nastale posledice ne opravičujejo opustitve disciplinske obravnave obsojencev.

Spomniti želimo tudi na nekatera pretekla priporočila. S **priporočilom št. 72 (2019)** je Varuh MP priporočal, da v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme potrebne ukrepe, vključno z zmanjšanjem kadrovskega primanjkljaja, da se zmanjša število odpovedi spremstev zaprtih oseb v zunanje ustanove. Priporočilo se uresničuje, **a smo tudi pri obravnavi zadev v letu 2021 na tem področju še naprej ugotavljali težave.** Tako na primer ZPMZ KZ Celje v letu 2021 (do dne 19. 10. 2021) ni opravil 35 spremstev na sodišča in 45 spremstev v zdravstveno ustanovo (ob tem je sicer pripomnil, da nerealizacija spremstva v zdravstveno ustanovo ni bila vedno posledica le odpovedi s strani zavoda, temveč se pogosto zgodi, da tudi zdravstvene ustanove odpovejo predvideni



termin zdravniškega pregleda, včasih pa spremstvo na pregled odkloni sama zaprta oseba.

S **priporočilom št. 73 (2019)** – enako oziroma podobno s **priporočili št. 21 (2018), 13 (2017), 14 (2016), 15 (2016) in 19 (2015)** – je Varuh MP priporočal, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bosta vsem zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovljeni primerna nastanitve v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi. S **priporočilom št. 74 (2019)** pa je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi socialnovarstvene storitve pri odpravljanju socialnih stisk in težav obsojencev, vključno z institucionalnim varstvom, če je to potrebno, da se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. **Kljub nekaterim izvedenim aktivnostim (na pobudo Varuha je na temo 8. 12. 2021 potekal tudi sestanek z MDDSZ, MP in URSIKS) do končnih rešitev te problematike tudi v letu 2021 še ni prišlo.** Navedena problematika je po ugotovitvah URSIKS sicer vezana na redke primere (v zadnjih letih gre za štiri takšne obsojence), ki tovrstno pomoč potrebujejo. Tako URSIKS ponovno predlaga, da se do dokončne uveljavitve Zakona o dolgotrajni oskrbi (saj se bodo pravice iz zakona izvajale v intervalih) sklene dogovor med MP/URSIKS in MDDSZ o zagotavljanju socialnovarstvenih storitev, ki bi obvezal domove starejših, da izvajajo socialnovarstvene storitve tudi v zavodih za prestajanje kazni zapora. V praksi bi to pomenilo, da zapor, v primeru zaznanih potreb za to storitev med zaporniki, sporoči to potrebo izvajalcu pomoči na domu, ki to storitev izvaja na njenem območju v okviru javne službe. Vodja storitve bi nato moral obiskati potencialnega uporabnika v zaporu, da bi ugotovil ali je ta upravičen do storitve in nato pripravil ter z bodočim uporabnikom sklenil dogovor o obsegu, trajanju in načinu opravljanja storitve.



Opozarjamo še na potrebo po upoštevanju drugih priporočil iz preteklih let s področja pobud pripornikov in obsojencev, na primer priporočilo št. 20 (2013) in št. 17 (2014) o odpravi prezasedenosti v nekaterih ZPKZ, tudi z večjo uporabo že uzakonjenih možnosti nadomestitve kazni, saj ostajajo še naprej aktualna, ker še niso v celoti uresničena.



2.14.2.2 Enota za forenzično psihiatrijo

S **priporočilom št. 27 (2018)** je Varuh predlagal, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi. V poročilu za leto 2019 pa je Varuh (že četrtyč) priporočal, naj MZ v sodelovanju z MP čim prej izdela in objavi seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države (**priporočilo št. 77/2019**). **Ugotavljamo, da priporočilo še vedno ni uresničeno** (podrobneje o tem v delu, v katerem predstavljamo dejavnosti Varuha na tem podpodročju).



2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

S **priporočilom št. 38 (2020)** je Varuh priporočal, da MZ pri pripravi novega ZDZdr-1 upošteva vse strokovno utemeljene pripombe, ki jih je prejelo v postopku javne obravnave predloga zakona in medresorskega usklajevanja, da bi se čim prej opravil nadaljnji zakonodajni postopek. **MZ je sporočilo, da je priporočilo delno realizirano.** Priprava zakona naj bi potekala, kot je določeno z Resolucijo o normativni dejavnosti, kar pomeni, da je zagotovljeno ustrezno usklajevanje ter so vse prejete pripombe deležne skrbne preučitve. Vendar do konca leta 2021 potrebna novela zakona ZDZdr še ni bila sprejeta, zato štejeemo priporočilo za nerealizirano. Oktobra 2021 je MZ sicer posredovalo v medresorsko usklajevanje Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o duševnem zdravju.

S **priporočilom št. 39 (2020)** je Varuh MDDSZ priporočil, da poskrbi za udejanjanje sprejetih sklepov oziroma zaključkov s sestanka z zastopniki oseb na področju duševnega zdravja, ki je bil opravljen v septembru 2020. **MDDSZ je v odzivu na to priporočilo sporočilo, da je priporočilo realizirano oziroma se uresničuje.** MDDSZ je namreč že pristopilo k udejanjanjem sprejetih sklepov oziroma zaključkov s sestanka z zastopniki oseb na področju duševnega zdravja, ki je bil opravljen septembra 2020.

Nadalje je s **priporočilom št. 40 (2020)** Varuh MDDSZ priporočil, da preveri ustreznost Pravilnika o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva in centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije in potrebi za njegovo morebitno prilagoditev za starejše socialnovarstvene zavode, hkrati pa naj pospešeno odloči o vlogah za verifikacijo oddelkov, ki (že) izpolnjujejo zahtevane pogoje. **Priporočilo po sporočilu MDDSZ ostaja nerealizirano.** Septembra 2020 je bila sicer imenovana Komisija za postopek verifikacije varovanega oddelka za izvajalce socialnovarstvenih storitev. Delo komisije pa je zaradi situacije, povezane s covidom-19, zastalo, a naj bi bili v nekaj več kot 10 socialnovarstvenih zavodih postopki verifikacije izvedeni v najkrajšem možnem času.

S **priporočilom št. 41 (2020)** je Varuh MDDSZ priporočil, da čim prej opravi evalvacijo poročil o izvedenih posebnih varovalnih ukrepih za leto 2019 in tudi 2020 ter nas seznanj s svojimi ugotovitvami in ukrepi, sprejetimi na osnovi opravljene evalvacije. **MDDSZ je v odzivu na to priporočilo pojasnilo, da je priporočilo delno realizirano.** MDDSZ spremlja izvajanja posebnih varovalnih ukrepov v socialnovarstvenih zavodih. Skladno s tretjim odstavkom 99. člena ZDZdr socialnovarstveni zavodi predložijo v anonimizirani obliki redno letno poročilo o omejevanju pravic oseb iz 12. člena ZDZdr in uporabi posebnih varovalnih ukrepov iz 29. člena ZDZdr. Z namenom spremljanja izvedenih posebnih varovalnih ukrepov je skladno s svojimi pristojnostmi in glede na podatke, o katerih socialnovarstveni zavodi vodijo evidenco po drugem odstavku 99. člena ZDZdr, MDDSZ pripravilo obrazec, ki poleg splošnih podatkov o socialnovarstvenem



zavodu vsebuje podatke o odrejenih in izvedenih posebnih varovalnih ukrepih, kot npr. vrsti uporabljenih posebnih varovalnih ukrepov, (povprečnem) času trajanja posameznega ukrepa, spolu osebe, pri kateri je bil uveden oziroma uporabljen posebni varovalni ukrep, in razlogu uvedbe posebnega varovalnega ukrepa. Na podlagi prejetih podatkov za leto 2019 je bilo pripravljeno in tudi Varuhu posredovano opisno poročilo, ki je vključevalo podatke za socialnovarstvene zavode, ki imajo (so imeli) verificiran varovani oddelek. Opisno poročilo je vključevalo podatke 12 socialnovarstvenih zavodov, tako posebnih socialnovarstvenih zavodov kakor tudi domov za starejše. MDDSZ je napovedalo, da bodo k evalvaciji poročil o izvedenih posebnih varovalnih ukrepih po ZDZdr v letu 2020, v posebnih in kombiniranih socialnovarstvenih zavodih, pri katerih so organizirani varovani oddelki, pristopili in jo opravili do konca meseca marca 2022.



Opozarjamo tudi na nekatera pretekla priporočila. S **priporočilom št. 76 (2019)** je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi, da delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju nadaljuje z delom in čim prej opravi svoje naloge. **Delovna skupina je v letu 2021 nadaljevala z delom in v novembru 2021 zaključila svoje delo z izdelavo elaborata**, ki vsebuje izhodišča za vzpostavitev specializirane enote, ki bi zagotovila obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj **v duševnem zdravju** in nevarnim vedenjem, pri katerih kljub dolgotrajnemu zdravljenju psihopatološka simptomatika (kot med drugim zmotna prepričanja in zaznave) vztraja v tolikšni meri, da predstavlja visoko tveganje za nevarno vedenje osebe do lastne varnosti ali varnosti drugih, pri tem pa je lahko moteno njeno vsakodnevno funkcioniranje. **Priporočilo je tako uresničeno, vendar je sedaj potrebno še udejanjenje opravljene naloge delovne skupine.**



S **priporočilom št. 81 (2019)**, enako oziroma podobno tudi s priporočili št. 21 (2016), 31 (2014) in drugimi, je Varuh priporočal MDDSZ, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. **Varuh bistvenega napredka ne tem področju v letu 2021 še ni ugotovil.** Oktobra 2021 je MZ sicer posredovalo v medresorsko usklajevanje Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o duševnem zdravju, ki v 5.a členu zasleduje cilje naslovljene za namestitve, mrežo izvajalcev, vodenje prostih mest na spletni strani seznama socialnovarstvenih zavodov, pri katerih so organizirani varovani oddelki, seznam verificiranih varovanih oddelkov po vrsti varovanih oddelkov in podatke o prostih mestih v varovanih oddelkih.



Zaradi povečanih potreb po domskem varstvu starejših je Vlada RS tudi sporočila, da je **MDDSZ pospešilo aktivnosti za zagotovitev dodatnih kapacitet v domovih za starejše.** S ciljem čim prej zagotoviti dodatna mesta v domovih za starejše občane in tudi možnosti širitve varovanih oddelkov je MDDSZ zagotovilo dodatna proračunska sredstva in podelilo nove koncesije. Marca 2021 so bile z odločbo podeljene koncesije za 1285 novih mest za uporabnike storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše za celotno območje Slovenije,

v proračunih za leto 2021 in 2022 je ministrstvo zagotovilo 30 milijonov evrov za investicije v domove za starejše, zagotovljenih je 93 milijonov evrov nepovratnih namenskih sredstev za večjo kakovost bivanja starejših, v okviru Načrta za okrepanje in odpornost pa tudi načrtuje sredstva v višini 59 milijonov evrov za izgradnjo 850 dodatnih mest v domovih za starejše.

V Uradnem listu Republike Slovenije št. 100/21 je bil 24. 6. 2021 objavljen tudi Javni razpis za podelitev koncesij za opravljanje institucionalnega varstva v domovih za starejše za okvirno 1100 mest. **Vlada RS je še sporočila, da si bo tudi v prihodnje aktivno prizadevala, da poleg dodatnih kapacitet v okviru Doma upokoencev in oskrbovancev Impoljca zagotovi še druge dodatne kapacitete v okviru varovanih oddelkov za nameščenja oseb po ZDZdr.**



2.14.2.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

S **priporočilom št. 42 (2020)** je Varuh priporočal, da MDDSZ v sodelovanju z drugimi odgovornimi nemudoma sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo omogočili nameščanje in ustrezno obravnavo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami v javne zavode. **Priporočilo je delno realizirano.** V odzivu na to priporočilo je sicer tudi MDDSZ pritrdilo, da se vse pogosteje srečujejo s potrebo po ureditvi varovane obravnave otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem in telesnem razvoju ter motnjami v duševnem zdravju. Zato je spodbudno, da je MDDSZ v sodelovanju z ostalimi deležniki vendarle aktivneje pristopilo k reševanju naslovljene problematike (več o tem v poglavju, v katerem predstavljamo dejavnosti Varuha s tega področja).

S **priporočilom št. 18 (2020)**, ki je stalna naloga, je Varuh strokovnim centrom (prej vzgojnim zavodom) in centrom za socialno delo priporočil, da (tudi ob upoštevanju zakonskih določb) v največji možni meri zaščitijo koristi otroka oziroma mladostnika že pred samo namestitvijo v strokovni center ter da zaradi uspešnega vključevanja in poznejšega bivanja v strokovnem centru oziroma v skupini opravijo informativni pogovor z otrokom oziroma mladostnikom ter starši in ogled strokovnega centra oziroma skupine. **Priporočilo se po naših ugotovitvah izvršuje, poleg tega tudi pri obiskih strokovnih centrov v vlogi DPM težav na tem področju nismo zaznali.** Z ZOOMTVI je navedena naloga določena v 9. členu. MDDSZ je tudi sporočilo, da je pred uveljavitvijo ZOOMTVI v juniju 2020 vse centre za socialno delo obvestilo, da izvajanje ogleda zavoda, preverjanje prostih kapacitet, komunikacijo z zavodi do ustrezne nove zakonske ureditve opravljajo še vedno kot dobro prakso z namenom, da se v največji možni meri zaščitijo koristi otroka.



Pričakujemo tudi, da bo k realizaciji **priporočila št. 83 (2019)**, s katerim je Varuh priporočal MP, naj v sodelovanju z MDDSZ pri pripravi zakona, ki bo določal obravnavo mladoletnih storilcev kaznivih dejanj, opravi temeljito analizo stanja v povezavi z izvajanjem ukrepa oddaje v zavod za usposabljanje in nato

oblikuje ustrezne zakonske rešitve za njihovo izvedbo v praksi, pripomogla izvedba skupnega projekta Evropske unije in Sveta Evrope »Izboljšanje mladoletniškega kazensko-pravnega sistema in okrepitev izobraževanja ter usposabljanja zaporskega osebja« in bo končno pripravljen tudi predlog posebnega zakona, ki bo celovito urejal obravnavo mladoletnih storilcev kaznivih dejanj.

2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

S **priporočilom št. 43 (2020)** je Varuh priporočal, da MNZ preveri učinkovitost dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do podpore in pravne pomoči, ki jo nudijo svetovalci za begunce. MNZ je priporočilu sledilo. Pojasnilo je, da iztek projekta z nevladno organizacijo ni v ničemer vplival na učinkovitost dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do svetovalcev za begunce in informiranost o postopku. V praksi samo informiranje prosilcev za mednarodno zaščito poteka preko brošur, videofilmov in tudi z ustnim informiranjem o postopku (v prosilcu razumljivem jeziku), kar vse izvede uradna oseba ministrstva pred podajo prošnje. Prosilci tako niso pri ničemer oškodovani v zvezi z dostopom do svetovalcev za begunce in zagotavljanjem učinkovite pravne pomoči. Po izteku projekta z nevladno organizacijo, ki je predstavljala vezni člen med prosilcem in izbranim svetovalcem, je to nalogo prevzelo samo in zagotavlja, da jo tudi uspešno opravlja.

S **priporočilom št. 44 (2020)** pa je Varuh priporočal, da Policija in Skupnost centrov za socialno delo poskrbijo za posodobitev in prenovu protokola o medsebojnem sodelovanju pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva in pri tem upoštevajo tudi predloge Varuha. **Priporočilo še ni realizirano**, vendar pa je bilo po informacijah, s katerimi razpolagamo, za namen sprememb oziroma prenove protokola tudi **v letu 2021 opravljenih več aktivnosti**.



Znova ugotavljamo, da so **med neuresničenimi priporočili iz preteklih let še vedno priporočila, naj se pripravijo systemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva (priporočilo št. 23 (2016))**, oziroma priporočilo, naj se sprejmejo ukrepi za spoštovanje največje koristi mladoletnih tujcev, tudi z nameščanjem v primerne ustanove namesto v Center za tujce (**priporočilo št. 30 (2015)**). Tudi s **priporočilom št. 85 (2019)** je Varuh priporočal, naj Urad za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM) v sodelovanju z MNZ, MDDSZ, MIZŠ in MZ vzpostavi systemsko obliko nastanitve in obravnave mladoletnih tujcev brez spremstva. Vlada Republike Slovenije je sicer v decembru 2021 na 107. seji sprejela Sklep o nastanitvi mladoletnikov brez spremstva do konca leta 2022 v Dijaškem domu Srednja gozdarska in lesarska šola Postojna. Vendar do **sprejema systemske rešitve za nastanitev in obravnave mladoletnikov v letu 2021 še ni prišlo**. Na to kaže tudi podatek, da je bilo v Center za tujce, ki je ustanova zaprtega tipa, v letu 2021 nastanjenih 387 mladoletnikov in sicer 238 mladoletnikov brez spremstva in 149 mladoletnikov s spremstvom. **Naše priporočilo po sprejemu systemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnih tujcev moramo zato ponoviti.**



2.14.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2021 smo pripravili naslednja priporočila:

22. Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij predlaga, da opravi natančen pregled izvajanja pregledov tehničnih predmetov zaprtih oseb in po potrebi pripravi predloge za spremembo predpisov s področja izvrševanja kazenskih sankcij v tem delu.



23. Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da pri pripravi in izvajanju načrtov varovanja zavodov za prestajanje kazni zapora (po)skrbi za to, da je vstopanje pravosodnih policistov v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka čim manj moteče.

24. Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da nadaljuje s prizadevanji za zagotovitev dostopa zaprtih oseb do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami.

25. Varuh Ministrstvu za pravosodje ponovno priporoča, da v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in drugimi pristojnimi organi sprejme vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba.

26. Varuh priporoča, da Ministrstvo za zdravje vложи več napora v čimprejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z Ministrstvom za pravosodje objavi v uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1.

27. Varuh priporoča, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme še dodatne ukrepe, ki bodo v socialnovarstvenih zavodih za usposabljanje v polni meri uredili status oddelkov, kamor se namešča otroke in mladostnike s hudimi težavami v duševnem zdravju ter

motnjami v duševnem in telesnem razvoju, tako, da bosta njihovo nameščanje in obravnava skladna z Zakonom o duševnem zdravju.

28. Varuh Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji priporoča, da zaradi preglednosti nad izvajanjem postopkov vračanja tujcev in transparentnosti delovanja policije na tem področju (vsaj bistvene) ugotovitve monitoringa vračanja tujcev s spremstvom policije javno objavlja(ta).

29. Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da skupaj s Centrom za tujce sprejeme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru odreditve ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom.

30. Varuh Ministrstvu za notranje zadeve predlaga, da skupaj s Centrom za tujce sprejme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru uporabe prisilnih sredstev.

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2021 smo pripravili tudi naslednja priporočila, ki pomenijo stalno nalogo:

6 (stalna naloga). Varuh zavodom za prestajanje kazni zapora priporoča dosledno upoštevanje pravice obdolženca, ki je v priporu oziroma mu je odvzeta prostost, da si lahko zagovornik z njim prosto in brez nadzorstva dopisuje in se pogovarja.

7 (stalna naloga). Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da zagotovi skrbno obravnavo pritožb zaprtih oseb in njihovo analizo ter odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

8 (stalna naloga). Varuh vsem psihiatričnim bolnišnicam in socialnovarstvenim zavodom priporoča, da pri odločitvi za izvedbo posebnega varovalnega ukrepa in njegovi izvedbi dosledno spoštujejo veljavne predpise ter standarde in priporočila stroke.

2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode

Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:



2.14.4.1 Priporniki in obsojenci

I. Priporniki

- Visoke temperature v bivalnih prostorih pripornega oddelka ZPKZ Koper

II. Obsojenci

- Pomen učinkovitih pritožbenih postopkov za zaprte osebe
- Spoštovanje pravice do zasebnosti v primeru pregleda tehničnih predmetov
- Vstopanje pravosodnih policistov v bivalne prostore v času nočnega počitka
- Preizkus prisotnosti nedovoljenih psihoaktivnih snovi v organizmu obsojenca (lektorirano)
- Stroški telefoniranja v zavodih za prestajanje kazni zapora
- Potreba po pravočasnem odzivanju glede zagotavljanja nujnih sredstev za življenje po odpustu
- Potreba po zagotavljanju ustrezne pomoči pri vzdrževanju osebne higiene ter drugih življenjskih dejavnostih v času prestajanja kazni zapora

2.14.4.2 Enota za forenzično psihiatrijo

- Seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

- Varstvo pravic ob neprimerni izvedbi posebnega varovalnega ukrepa

- Plačilo oskrbe na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda v primeru neprostovoljne namestitve

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

- Institucionalno varstvo otrok in mladostnikov s hudimi težavami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju

2.14.4.5 Tujci in prisilci za mednarodno zaščito

- Spremljanje prisilnega vračanja tujcev
- Odreditev ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom v Centru za tujce v Postojni
- Uporaba prisilnih sredstev v Centru za tujce

2.15

POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	INDEKS 21/20
Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	99	74	3	56	15	26,79%	43	87	110	112	117	104,46%	204
9.1 Pokojninsko zavarovanje	46	31	3	23	9	39,13%	17	39	46	54	48	88,89%	87
9.2 Invalidsko zavarovanje	53	43	0	33	6	18,18%	26	48	64	58	69	118,97%	117

2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje v razvitih socialnih državah predstavlja enega temeljnih družbenih podsistemov, ki ob nastopu starostnih in drugih dejavnikov (npr. invalidnost, izguba družinskega člana ...) državljanom zagotavlja socialno in ekonomsko varnost, hkrati pa predstavlja enega pomembnejših sistemov redistribucije znotraj družbe. V zadnjem desetletju so demografski, gospodarski in javnofinančni pritiski vprašanje temeljnih postulatov delovanja in zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti pokojninskih sistemov postavili v osrčje strokovnih in političnih razprav v večini razvitih držav. Ne glede na smer ali rezultat teh razprav pa je vsem skupno eno dejstvo – pokojninski sistemi se morajo nujno prilagoditi obstoječim in prihajajočim družbenim okoliščinam. V Sloveniji ima dokladni pokojninski sistem dolgoletno tradicijo in pomembno vlogo pri zagotavljanju temeljne ekonomske in socialne varnos-

ti državljanom in državljkam. Žal pa spreminjajoča se demografska slika ne dopušča več, da bi ta sistem deloval pod enakimi pogoji kot v preteklosti, ne da bi bili pri tem neposredno prizadeti obstoječi in prihodnji upokojenci. To pa ne pomeni, da nam s pravočasnim in premišljenim ukrepanjem ne bo uspelo doseči novega medgeneracijskega dogovora. Ta mora biti dosežen s širokim družbenim konsenzom, v katerem bodo slišani in upoštevani vsi deležniki in vsi vidiki razprave. Nemalokrat se namreč celotna razprava o spremembah pokojninskih sistemov skrči le na vprašanje upokojitvene starosti ali višine pokojnin. Izpostavljeni vprašanji z gotovostjo predstavljata pomembna vidika sprememb pokojninskih sistemov, vendar pa se je pomembno tudi vprašati, kako je z učinki na trg dela, kako povečati zaupanje mladih, kje najti nove finančne vire, kaj je z razporeditvijo bremen med delavci in delodajalci itn. OECD Sloveniji z vidika staranja delovne sile priporoča krepitev ukrepov na področju vseživljenjskega učenja in ciljanih programov usposabljanja z namenom lažjega prilagajanja starejših delavcev na nove naloge in tehnologije ob hkratni vzpostavitvi organizacijskih možnosti, da lahko starejši delavci postopoma preidejo iz zahtevnejših, izčrpavajočih delovnih mest na delovna mesta, primernejša njihovim psihofizičnim zmožnostim.¹

Osebam se z vključitvijo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi plačanih prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo pravice za primer starosti, invalidnosti, smrti in druge pravice. Invalidsko zavarovanje je torej zavarovanje, ki ob nastopu zavarovalnega rizika invalidnosti zavarovancu zagotavlja določene pravice. V primeru, da je pri zavarovancu ugotovljena invalidnost, lahko zavarovanec ob izpolnitvi določenih pogojev iz zakona uveljavi pravice iz invalidskega zavarovanja. Pravice iz invalidskega zavarovanja so vezane na obstoj invalidnosti, katere vsebino določa vsakokratni zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.²

Varuh ugotavlja, da je število utemeljenih pobud na konkretnem področju sorazmerno veliko, še posebej glede pokojninskega zavarovanja. Vzroke za navedeno Varuh pripisuje predvsem neizpolnjenim zavezam Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) na področju doslednega uresničevanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter nedoslednem spoštovanju načela dobrega upravljanja. **Z odzivnim poročilom Vlade RS zato Varuh ne more biti zadovoljen.** Od Vlade RS in MDDSZ posledično pričakujemo, da bosta v prihodnje resneje nasloвила izpostavljeno problematiko, ki v veliki meri prizadene pripadnike ranljivih skupin, kot so invalidi, starejši, ženske ipd. Upoštevati pa je treba tudi to, da se odloča v teh primerih o trajnejših pravicah. V zvezi s konkretno problematiko v razdelku o dejavnostih Varuha izpostavljamo več primerov, pri katerih je bilo zaznati tudi kršitve ustavno-pravno zagotovljenih temeljnih človekovih pravic in iz katerih smo izvedli tudi konkretna priporočila.

1 Bela knjiga o pokojninah, str. 6, Ljubljana, 2016.

2 Bela knjiga o pokojninah, str. 144–183, Ljubljana, 2016.

2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S priporočilom št. 45 (2020) je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, da kot pripravljavec zakonodaje na področju pokojninskega varstva ponovno preuči sporne določbe Zakona o poračunavanju finančnih obveznosti Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPFOPIZ-1) v zvezi s pravico do pokojnine zavarovancev Sklada obrtnikov in podjetnikov. **Priporočilo štejem za realizirano.** MDDSZ je preučilo izpostavljene določbe Zakona o poračunavanju finančnih obveznosti Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPFOPIZ-1). Zavarovanje pri Skladu obrtnikov in podjetnikov (SOP) je od svoje ustanovitve dalje popolnoma ločeno od državnega pokojninskega sistema, SOP pa ves čas svojega delovanja samostojno sprejema odločitve o pravicah in obveznostih svojih članov, saj je v lasti svojih članov in ne države. Tako zavarovanje pri SOP v pretežnem delu predstavlja predvsem obliko »dodatnega pokojninskega zavarovanja«, pri prejemu iz tega zavarovanja pa ne gre za pokojnino iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Medtem ko MDDSZ meni, da so določbe ZPFOPIZ-1 v skladu s 33. in 50. členom Ustave RS in ne posegajo v ustavne pravice članov SOP do zasebne lastnine in dedovanja ter do pravice do socialne varnosti, pa **bo MDDSZ upoštevalo priporočilo Varuha, da bi bilo smiselno natančneje opredeliti obveznost države do SOP že v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), po možnosti v samostojni določbi, čeprav je tudi trenutna ureditev obveznosti države do SOP v ZPFOPIZ-1 skladna z ZPIZ-2.**



Priporočilo št. 46 (2020), s katerim je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, da spremeni določila javnih predpisov, ki postavljajo osebe z motnjami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami, **ostaja nerealizirano.** Vlada sicer podpira priporočilo Varuha; pristojna resorna ministrstva pa naj bi sodelovala pri preučitvi sprememb zakonodaje, ki ureja pravice oseb z motnjami v duševnem zdravju – vendar konkretnega napredka še ni.



Priporočilo št. 47 (2020), s katerim je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) priporočal in Ministrstvu za infrastrukturo (MZI) predlagal, da preuči ustreznost veljavne zakonodaje, ki brezplačnega javnega prevoza ne zagotavlja vsem osebam z invalidnostjo oziroma vsem osebam, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo voziti avtomobila, **je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja.** MDDSZ navaja, da se s priporočilom Varuha ne strinja. Trdi, da je brezplačen prevoz omogočen vsem brezposelnim invalidom, ki so imetniki EU kartice ugodnosti za invalide, ki je vezana na status invalida. MZI navaja, da Konvencija o pravicah invalidov, ki jo je ratificirala Republika Slovenija, skladno s 1. členom določa, da so invalidi osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito



sodelovali v družbi. Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17), ki izhaja iz omenjene konvencije, osebi, ki ima status invalida, ali osebi z določeno okvaro ali osebam s telesnimi okvarami omogoča pridobitev EU kartice za invalide, med drugim za koriščenje ugodnosti na področju prometa (22.h člen). Na podlagi ugotovljene telesne in duševne zmožnosti za vožnjo se skladno s 4. členom Pravilnika o zdravstvenih pogojih voznikov motornih vozil (Uradni list RS, št. 14/18), Priloga 1 (6. Nevrološke bolezni, A. Epilepsija) zagotavlja ustrezna varnost prometa in skladno z 2. členom Pravilnika o EU kartici ugodnosti za invalide (Uradni list RS, št. 37/17), o navedbi invalidnosti ali telesne okvare prizna tovrstno pravico do imenovane kartice in s tem priznanje pravice do ugodnosti brezplačnega medkrajevnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem in železniškem prometu tudi za osebe z epilepsijo. **Varuh ugotavlja, da iz odziva pristojnih organov ne izhaja, da je bila ustrezno preučena zadevna zakonodaja, zato priporočilo kljub navedbam ministrstev ponavlja. Varuh pričakuje, da pristojni organi aktivno pristopijo k uresničevanju priporočila Varuha z vidika pregleda, ali so iz brezplačnega javnega prevoza izključene katere osebe z invalidnostjo oziroma osebe, ki iz zdravstvenega razloga ne morejo voziti avtomobila, in če je temu tako, da zakonodajo ustrezno prilagodijo.**



Priporočilo št. 88 (2019), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj pripravi spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter nekdanjim političnim zapornikom čas, ki jim je priznan na podlagi sklepa posebne komisije, upošteva kot pokojninsko dobo brez dokupa, **lahko štejemo kot realizirano**. MDDSZ v zvezi z izpostavljeno tematiko pojasnjuje, da je letos o problematiki umeščanja dobe, pridobljene na podlagi Zakona o popravi krivic, odločalo Vrhovno sodišče. Slednje se je v konkretni zadevi postavilo na stališče, da doba, priznana na podlagi tega zakona, šteje kot pokojninska doba brez dokupa. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je glede na novo določitev Vrhovnega sodišča in sodne prakse, ki se je na podlagi spremembe interpretacije spremenila, prilagodil svoje izvajanje in dobo, pridobljeno na tej podlagi, pri ugotavljanju upravičenosti do pravic po ZPIZ-2 upošteva kot pokojninsko dobo brez dokupa. Upoštevajoč sodno prakso Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje tudi pokojninsko dobo na podlagi 546. člena Zakona o kazenskem postopku upošteva kot pokojninsko dobo brez dokupa.



S **priporočilom št. 89 (2019)** je Varuh priporočil Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj pripravi analizo časovnih okoliščin odločanja o dodatku za pomoč in postrežbo. Glede na ugotovitve naj sprejme ukrepe, da bodo postopki končani v zakonskih rokih in da bodo vsi organi, še zlasti pa izvedenski, spoštovali dostojanstvo vsakega posameznika v tem postopku. O vsem navedenem naj zavod javno poroča. **Priporočilo je delno realizirano**. Medtem ko je bila pomembna sprememba pri uveljavljanju pravice do dodatka za pomoč in postrežbo uveljavljena z ZPIZ-2G, ki je začel veljati s 1. januarjem 2020, Varuh pričakuje, da bo ZPIZ o tem tudi ozaveščal in objavil informacijo na svoji spletni strani. MDDSZ je v odzivnem poročilu poročalo, da je bilo Navodilo o reše-



vanju zahtevkov v zakonsko določenem času 26. 5. 2021 objavljeno na spletni strani Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Veljavni Pravilnik o organizaciji in načinu delovanja izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v III. poglavju določa postopek imenovanja in razrešitve izvedencev. Izvedenci morajo svoje naloge v skladu s Kodeksom ravnanja izvedencev Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje opravljati častno in s spoštovanjem človekovega dostojanstva. Kršitev le-tega kot tudi kršitev splošnih in etičnih načel stroke pa je razlog za razrešitev izvedenca (četrta alineja prvega odstavka 9. člena prej navedenega pravilnika). **V zvezi s tem priporočilom naj bi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v kratkem objavil novico na svoji spletni strani, vendar tega še ni storil.**

Priporočilo št. 90 (2019), da Varuh pričakuje, da bosta tako Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje kakor tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pri odločanju o pravicah iz invalidskega zavarovanja dosledno upoštevala standarde procesnega jamstva in druga določila Zakona o splošnem upravnem postopku, predstavlja **stalno nalogo**. Skladnosti postopkov na prvi in drugi stopnji, ki se vodijo na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), s standardi procesnega jamstva in drugimi določili ZUP, naj ZPIZ še naprej namenja posebno pozornost.



Priporočilo št. 92 (2019), s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj pripravi spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (403. člen ZPIZ-2) in pravico do invalidnine prizna vsem zavarovancem ne glede na vzrok nastanka telesne okvare, je **realizirano**. MDDSZ je bilo sicer nenaklonjeno predlogu Varuha, saj, da se je tako v pretekli kot tudi v veljavni ureditvi invalidskega zavarovanja v RS vedno ločevalo t. i. poklicna tveganja (poklicno bolezen in poškodbo pri delu) in t. i. splošna (nepoklicna) tveganja (poškodbo izven dela in bolezen) za nastanek zavarovalnega primera, pri čemer je bila tako pridobitev pravice kot tudi sama višina pravic iz invalidskega zavarovanja vezana tudi na vzrok za nastanek invalidnosti. **Zato smo posebj pozdravili predlog Državnega sveta, ki je predlagal izenačenje pravice do prejemanja invalidnine tudi za osebe, pri katerih je do poškodbe prišlo zunaj dela.** Državni zbor RS je nato z 86 glasovi za in tremi proti sprejel Zakon o spremembah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2J), ki črta pogoj poškodbe pri delu oziroma poklicne bolezni za priznanje pravice do invalidnine po ZPIZ-1. **Z začetkom veljavnosti ZPIZ-2J, ki je začel veljati 7. 8. 2021, je torej mogoče priznati invalidnino tudi v primeru, ko je telesna okvara posledica bolezni ali poškodbe izven dela.**



Priporočilo št. 93 (2019), s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj pripravi spremembe Zakona o socialnem vključevanju invalidov in za enake vrste omejitev invalidov enako, kakor velja po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predvidi tudi dodatek za pomoč in postrežbo v najvišjem znesku (zdaj 418,88 EUR), **je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja**. MDDSZ meni, da Zakon o socialnem vključevanju invalidov določa, da invalidi, ki zaradi invalidnosti potrebujejo pomoč





in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, že imajo pravico do dodatka za pomoč in postrežbo. Višina DPP se odmeri po ZPIZ. Če bi urejali višino DPP v ZSVI, bi šlo za podvajanje z ZPIZ. **Varuh se z navedbo ne strinja in priporočilo ponavlja, saj je pomembno, da je invalidska zakonodaja notranje skladna in velja za enake vrste omejitev enako.**

2.15.3 Nova priporočila

Varuh na podlagi svojih dejavnosti v letu 2021 daje naslednja priporočila s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja:



31. Varuh priporoča, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) v morebitnih drugih zadevah, ki so primerljive z obravnavano, odpravi veljavne začasne odločbe, s katerimi se pobudnikom izplačuje le slovenska pokojnina, in izda nove začasne odločbe, s katerimi se bo določila pokojnina zavarovancev najmanj v višini tiste, ki jo je ta prejemal pred postopkom ponovne odmere.

32. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, da sprejmeta potrebne ukrepe, da priznanje invalidnine ne bo omogočeno zgolj invalidom s telesnimi okvarami kot posledicami poškodb pri delu ali poklicnih boleznih, ampak tudi vsem tistim invalidom, katerih telesne okvare so nastale pred uveljavitvijo ZPIZ-2.

Varuh na podlagi svojih dejavnosti v letu 2021 daje tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge ZPIZ:



9 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da pri informativnem izračunu višine pokojnine dosledno upošteva vse relevantne podatke.

10 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da svoje odločitve sprejema v zakonsko predvidenih rokih.

11 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da pri svojem delu ustrezno upošteva Uredbo o upravnem poslovanju, ki v 17. členu določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, v 15



dneh od prejema dokumenta, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

12 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da upošteva stališče Varuha glede vodenja pritožbenih in revizijskih postopkov na način, da jih ustrezno razmeji, tako da jih ne obravnava istočasno. Dosledno naj ZPIZ upošteva tudi načelo naključnosti.

13 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da ustrezno obrazloži svoje odločitve na način, da do kršitev ZPIZ-2 in ZUP ne bo več prihajalo.

14 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da tekoče vodi postopke v zvezi s pokojninskimi in invalidskimi zadevami, brez nepotrebnega odlašanja.

15 (stalna naloga). Varuh priporoča ZPIZ, da pri svojem delu, ko odloča o pravicah invalidov, dosledno upošteva implementacijo sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP).

2.15.4 Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Dejavnosti Varuha na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja so podrobneje predstavljene v prilogi tega letnega poročila po naslednjih poglavjih:



2.15.4.1 Pokojninsko zavarovanje

- Prepoved poseganja v pridobljene pravice
- Varuh dosegel spremembo pri prijavi v obvezno zdravstveno zavarovanje upokojencev
- Neustrezno informiranje ZPIZ in zato nižja pokojnina
- Varuh uspel: pobudnica pridobila vdovsko pokojnino



- ZPIZ je za odločbo o pritožbi potreboval skoraj 8 mesecev
- Pomanjkljiva sledljivost upravnega postopka predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja

2.15.4.2 Invalidsko zavarovanje

- Določba 173. člena ZPIZ-2 in pravica do pritožbe
- Napotitev na kontrolni zdravstveni pregled brez zahteve predlagatelja
- Varuh terja priznanje invalidnine vsem invalidom z določeno telesno okvaro
- Varuh uspel: Pobudnica v pritožbenem postopku pridobila invalidsko pokojnino
- Več kot 17 mesecev je ZPIZ reševal vlogo za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja
- Neustrezna implementacija sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP)

2.16

ZDRAVSTVENO VARSTVO

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje	185	149	58	132	18	13,64%	304	419	130	311	453	145,66	872
9.3 Zdravstveno zavarovanje	42	27	1	25	1	4,00%	19	28	49	50	46	92,00%	74
9.4 Zdravstveno varstvo	143	122	57	107	17	15,89%	285	391	81	261	407	155,94%	798

2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.16.1.1 Javno zdravje in zdravstveno varstvo

Človekovo zdravje je ena od najpomembnejših ustavnih vrednot in ena temeljnih prvin našega življenja, saj zadovoljuje potrebo po preživetju in kakovostnem življenju. Od učinkovitosti varstva zdravja posameznika je odvisno uresničevanje drugih pravic in temeljnih svoboščin. Z zagotavljanjem zdravstvenega varstva so povezane vrednote univerzalnosti, dostopnosti visokokakovostne oskrbe, enakosti in solidarnosti.

Dostopnost do zdravnika in kakovostno zdravljenje sta ključna elementa javnega zdravstva. Zdravje je podlaga za dobro in uspešno življenje in delo tako za posameznika kot za organizacijo. Javno zdravje lahko razumemo tudi kot stanje telesnega, duševnega in socialnega blagostanja družbene skupnosti



oziroma zdravje prebivalstva. Pri tem pa javno zdravje ni le vsota zdravja posameznikov, ki tvorijo družbeno skupnost, so tudi razlike v zdravju v tej skupnosti in vse okoliščine in odnosi, ki vplivajo na zdravje prebivalstva. V najširšem smislu v javno/družbeno/prebivalstveno zdravje spadajo tudi dejavniki telesnega, ekonomskega, psihosocialnega in zdravstvenega okolja, ki vplivajo na zdravje.¹

Poudariti je treba, da je veliko priporočil, ki jih je dal Varuh, ostalo neuresničenih in da je stanje na področju zdravstva še vedno problematično in se je v času epidemije poslabšalo. Težave, s katerimi so se pobudniki obračali na Varuha, so bile raznolike. Izpostavljamo zlasti problematiko (ne)dostopa vseh prebivalcev Republike Slovenije do osebnega zdravnika, pomanjkanje oftalmologov, pomanjkanje pedopsihiatrov, problematiko duševnega zdravja, pravice do zdravstvenega varstva, socialne varnosti, načela dobrega upravljanja in neupravičeno zavlačevanje postopka. Ugotoviti je treba, da je epidemija pustila globoke sledi v slovenski družbi na področju dostopa do zdravstvenega varstva, saj so se čakalne dobe na vseh področjih praviloma povečale in se je še otežil dostop do zdravstvene pomoči in oskrbe.

2.16.1.2 Ustavno-pravni vidik

Ustavno načelo enakopravnosti iz 14. člena je okvir za uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena ustave. V primerih, ko je zaradi slabega zdravstvenega stanja ogroženo človekovo življenje, se njena varovana dobrina prekriva z varovano dobrino iz 17. člena. Povezana je z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na prepoved mučenja (18. člen), pravico do sodnega varstva (23. člen), pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), pravico do varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen), pravico do varstva osebnih podatkov (38. člen), pravico do svobode vesti in veroizpovedi (41. člen), pravico do socialne varnosti (50. člen), svoboščino odločanja o rojstvu otrok (55. člen), pravice otrok (56. člen), varstvo zdravega življenjskega okolja (72. člen) in na svobodno gospodarsko pobudo (74. člen). Pravica iz prvega in drugega odstavka 51. člena se, kljub njeni splošnosti in vsebinski nedoločenosti, uresničuje neposredno na podlagi ustave. S tem je ne samo zavarovan njen ustavni položaj, temveč tudi ne dopušča razlag, ki bi njen pomen omejele zgolj na raven zakonske ureditve in zakonodajalcu omogočale neomejeno polje presoje. Zakonodajalec je dolžan predpisati način njenega uresničevanja (drugi odstavek 51. člena). Nespoštovanje te zahteve predstavlja nedopusten poseg. Pri določanju načina njenega izvrševanja zakonodajalec njene vsebine in obsega ne sme določati samovoljno, ampak mora, kljub širokemu polju presoje, upoštevati njeno osnovno vsebino, mednarodnopravne obveze in prepoved diskriminacije. Pravica iz prvega in drugega odstavka 51. člena je omejena s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami drugih ter v primerih, ki jih določa ustava (tretji odstavek 15. člena). Zagotovljeno mora biti njeno sodno varstvo in pravica do odprave posledic njene kršitve (četrti odstavek 15. člena).²

¹ Štern, Javno zdravje in javno zdravstvo, Zdravstveni Vestnik, Ljubljana, 2007.

² O tem glej več v: Kresal, Ivanc, Komentar Ustave Republike Slovenije k določbi 51. člena, Nova univerza, Nova Gorica, 2019.

Vsakdo ima pravico do najvišje možne stopnje zdravja in dolžnost skrbeti za svoje zdravje. Nihče ne sme ogrožati zdravja drugih. Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva in dolžnost, da prispeva k njegovemu uresničevanju v skladu s svojimi možnostmi. Vsakdo je dolžan poškodovanemu ali bolnemu v nujnem primeru po svojih močeh in sposobnostih nuditi prvo pomoč in mu omogočiti dostop do medicinske pomoči.

Pravica do zdravstvenega varstva je »dinamična« pravica, ki se razvija v času in je odvisna od materialnih možnosti in vrednostnega sistema družbe na eni strani ter hkrati tudi od razvoja zdravniške znanosti in stroke na drugi strani.

2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

V priporočilu št. 48 (2020) je Varuh predlagal, da naj ureditev, ki jo je prinesel 98. člen PKP6, vključno s prej navedenimi predlogi, najde svoje mesto tudi v novem ZZVZZ-1. **Glede na že res dolgotrajno pripravo novega ZZVZZ-1 (na kar opozarjamo že več let) pričakujemo, da bo ta sprejet čim prej.** Z vključitvijo določbe v Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-O), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 23. marca 2021, je rešitev, sprejeta v PKP6, postala trajna. Tako je sedaj z obveznim zdravstvenim zavarovanjem zagotovljeno plačilo sobivanja enega od staršev oz. skrbnika, kadar v zdravstvenem zavodu sobiva z bolnim otrokom do vključno 14. leta starosti (pred tem je bila starostna meja do vključno 5 let), ob določenih pogojih pa tudi do 18. leta starosti oziroma dokler traja roditeljska pravica ter ne glede na starost z osebo s posebnimi potrebami, ki potrebuje 24-urno nego in oskrbo, oziroma z osebo s statusom po zakonu, ki ureja socialno vključevanje invalidov. **Zato lahko priporočilo štejemo kot realizirano.**



S priporočilom št. 49 (2020) Varuh priporoča, da ZZS ustrezno preoblikuje šesti odstavek 138. člena Pravil Obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ), da ta ne bodo govorila več samo o zakoncu. ZZS naj iz obrazcev izbriše besedo »posvojitelj«. **V zvezi z navedenima dvema zahtevama ZZS pojasnjuje, da je bila določba šestega odstavka 138. člena Pravil posodobljena, tako da je bila beseda zakonec nadomeščena z besedo starš.** Novi šesti odstavek 138. člena Pravil OZZ se tako sedaj glasi: »Zavarovanec ima pravico do nadomestila plače za nego otroka, če nege ne more zagotoviti starš, ki je nezaposlen, upokojen ali lahko zagotavlja nego brez zadržanosti od dela, razen če ta nege ne more zagotavljati zaradi upravičenega razloga (npr. zaradi bolezni, aktivnosti v zvezi z iskanjem dela, pripravljenosti na domu, pravice do počitka zaradi izmenskega ali nočnega dela, študentskega dela).« V zvezi z izbrisom besede posvojitelj iz obrazca za uveljavljanje pravice do nege pa pojasnjujemo, da je ZZS navedeni obrazec posodobil ravno v času, ko ga je Varuh seznanil z

obravnavo pobude zavarovanke, ki jo je uporaba tega termina zmotila. Ker sprememba besede ne vpliva na izvajanje pravice in ob upoštevanju tega, da izvajalcev ne obremenjujemo prepogosto s spremembami, **bo popravek izveden ob naslednji priložnosti, ko bo potrebna posodobitev izjave.** Sicer pa še pojasnjujemo, da uporaba navedene izjave za izvajalce ni obvezna in jo lahko nadomestijo z izjavo, ki jo oblikujejo sami. Glede na povedano, **Varuh priporočilo šteje za realizirano.**



S priporočilom št. 50 (2020) je Varuh priporočil, da ZZZS po pridobitvi naročilnice posameznike, ki potrebujejo medicinski pripomoček, pozove k vložitvi vloge za odobritev medicinskega pripomočka, s tem pa jim omogoči uporabo pravnih sredstev zoper odločbo ZZZS. **Kljub navedbam ZZZS, priporočila ne moremo šteti za realiziranega.** Priporočilo predstavlja **stalno nalogo**, ZZZS mora redno izkazovati, da posameznike obvešča o njihovih pravicah v postopku.



S priporočilom št. 51 (2021) je Varuh predlagal ZZZS in ZPIZ, da sprejmeta ukrepe in uskladita (racionalizirata) vodenje postopkov na način, da bo zagotovljeno odločanje v predpisanem roku ter zavarovane osebe pri tem ne bodo utrpeli škode. Priporočilo je bilo **delno realizirano**, o čemer je v odzivnem poročilu poročalo Ministrstvo za zdravje. **Priporočilo predstavlja stalno nalogo, Varuh bo še naprej spremljal njegovo izvajanje.**



S priporočilom št. 52 (2020) je Varuh pristojnim priporočil, da sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov družinske medicine. **Priporočilo je nerealizirano.** Sprejet je bil Zakon o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 112/21). Zdravniki, ki jim je bila odobrena specializacija iz družinske medicine na podlagi nacionalnega razpisa ali na podlagi razpisa za izvajalca v letih 2021 in 2022, so upravičeni do dodatka za izbiro specializacije iz družinske medicine v višini 20 odstotkov urne postavke osnovne plače specializanta. Sredstva za financiranje dodatka iz prejšnjega odstavka se zagotovijo v proračunu Republike Slovenije. Zahtevki za izplačilo sredstev, ki vključujejo podatek o številu zaposlenih in številu opravljenih ur, se vložijo pri ministrstvu, pristojnem za zdravje. Način izstavitve zahtevkov in roke izplačil določi minister, pristojen za zdravje. Ukrep iz tega člena velja od prvega dne koledarskega meseca, ki sledi mesecu, v katerem so bili zdravniki iz prvega odstavka tega člena izbrani na nacionalnem razpisu oziroma na razpisu pri izvajalcu, do zaključka specializacije. **Varuh kljub nekaterim navedenim ukrepom še vedno zaznava iste težave, zato priporočilo ponavljamo in pozivamo k dodatnim aktivnostim na tem področju, ki bodo imele za rezultat takojšnje in dolgoročno izboljšanje stanja na področju družinske medicine.**



V priporočilu št. 53 (2020) je Varuh izrazil pričakovanje, da bo Ministrstvo za zdravje sledilo postavljenim rokom pri vzpostavitvi registra redkih nemalignih bolezni. Veseli nas, da se bodo s posredovanjem informacij med pacienti oziroma njihovimi starši določene težave (npr. pomanjkanje informacij) ustrezno razrešile. Varuh bo problematiko spremljal še naprej. **Priporočilo je nerealizirano.** Ministrstvo za zdravje je obvestilo, da delo na področju vzpostavitve registra redkih nemalignih bolezni poteka, vendar informacij o tem, kdaj naj bi bil ta dokončno vzpostavljen, nimamo.



S priporočilom št. 54 je Varuh ocenil, da s sistemskega vidika ni ustrezno poskrbljeno za zagotavljanje ustreznih namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja. Varuh od Ministrstva za zdravje pričakuje načrtovanje in sprejem ukrepov, ki bodo predstavljali dolgoročno rešitev opisanih težav. **Priporočilo ni realizirano.** Pričakujemo, da bo nekaj od tega sicer res uredila dolgotrajna oskrba, vendar pa celostno ni predstavljena ustrezna rešitev.



S priporočilom št. 55 (2020) je Varuh Ministrstvo za zdravje pozval, da ustrezno ukrepa in člane Komisij UPN I in II seznanji s pravilnim vodenjem postopka in odločanjem, ki ga bo možno tudi preizkusiti, da se primer, kot ga je izkusila pobudnica, ne bi več ponovil. **Priporočilo je bilo zavrnjeno zaradi nestrinjanja.** **Priporočilo je torej nerealizirano** in **ga ponavljamo.**



S priporočilom št. 56 (2020) je Varuh Ministrstvu za zdravje in NIJZ predlagal, da aktivno pristopita k razreševanju problema zagotavljanja informacijske podpore preventivnemu programu za otroke in mladostnike, tako na ravni izvajalcev preventivnega programa kot zagotovitvi podatkov na nacionalni ravni za upravljanje programa in načrtovanje zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov. **Priporočilo ostaja nerealizirano** in **ga ponavljamo tudi letos.** Ministrstvo za zdravje pripravlja nove strateške usmeritve za področje digitalizacije zdravstva v celoti. V operativne rešitve bo vključena tudi posodobitev informatizacijskih rešitev na področju zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov. Za ta namen je ministrstvo predvidelo tudi sredstva iz mehanizma EU za okrepanje. Varuh bo spremljal nadaljnje aktivnosti na tem področju.






V priporočilu št. 57 (2020) je Varuh predlagal, da ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam. **Ministrstvo in ZZZS sta priporočilo zavrnila zaradi nestrinjanja.** ZZZS v zvezi s predlogom Varuha, naj ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam, ponavlja, da se tovrstni medicinski pripomoček, kot standard pravice, zagotavlja v primerih zdravstvenega stanja trajne nepomičnosti (negovalna postelja, trapez) oz. trajne gibalne oviranosti (toaletni stol). S predlogom Varuha ZZZS ne soglaša. Zato v krajšem času v okviru strokovne službe ZZZS ne nameravajo predlagati tovrstnih sprememb in dopolnitev aktov, ki urejajo pravice do medicinskih pripomočkov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, pri organih ZZZS in pri resornem ministrstvu. Za kratkotrajno nezmožnost hoje se namreč lahko že zdaj izda zavarovanim osebam standardni voziček na ročni pogon. Toaletni stol se zagotavlja v last zavarovanim osebam, ne pa v izposojajo, zato ZZZS meni, da niti ne bi bilo sistemsko tega medicinskega pripomočka zagotavljati začasno nepomičnim osebam po drugačnem režimu (kot izposojajo), kot to velja za druge osebe. Generalno rečeno pa bi se ob upoštevanju vsakega bolj ali manj utemeljenega predloga za širjenje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja prišlo v situacijo, da bi take pravice dobilo bistveno večje število oseb, kot je to za zdravstveno blagajno vzdržno. Ravno v tem pa je tudi namen določitve zdravstvenih stanj in drugih pogojev,





pri katerih so osebe upravičene do medicinskega pripomočka na naročilnico. **Varuh argumentacije ZZZS ne more sprejeti, zato priporočilo ponavlja in pričakuje, da ZZZS pristopi k njegovemu uresničevanju tako, da bodo ustrezno zagotovljene pravice tudi začasno nepomičnim osebam.**

Varuh spremlja izvajanje **priporočila št. 58 (2020)**, ki je **stalna naloga** vsakokratnega ministra za zdravje.



Priporočilo št. 59 (2020), s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi systemske rešitve za zaposlene osebe, ki na svojem domu varujejo težko bolne svojce, **ostaja nerealizirano**. MDDSZ je navedlo, da bo izvedlo aktivnosti v luči implementacije Direktive 2019/1158 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev. **Varuh ponavlja to priporočilo tudi letos in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**


Priporočilo št. 95 (2019), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj nemudoma skliče sestanek predstavnikov Ministrstva za zdravje, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ZZZS in NIJZ ter pripravi pravne podlage za dostopnost samoinjektorjev adrenalina v šolah, **ostaja nerealizirano**. Na Ministrstvu za zdravje je bil sprejet soglasen sklep, da spremembe na tem področju niso potrebne, saj je dostopnost do samoinjektorjev adrenalina tistim, ki ga potrebujejo, primerna in nemotena. O tem je ministrstvo obvestilo Varuha. **Priporočilo ponavljamo.**

Priporočilo št. 96 (2019), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj nemudoma določi časovni načrt za pripravo predloga zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije ter zagotovi, da bo predlog tega novega zakona v skladu s časovnim načrtom (čim prej) poslan v javno obravnavo, **ostaja nerealizirano**. Ministrstvo za zdravje je v ta namen že pred časom pričelo z aktivnostmi za pripravo novega predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, s pomočjo katerega se bo odpravila neustavnost, ki je povezana z urejanjem pravic in postopkov za uveljavljanje le-teh, na podzakonski ravni. V sklopu novega zakona bodo tako na ravni zakona opredeljeni osnovni sklopi pravic, ki bodo posamezniku pripadali. Prav tako bodo na zakonski ravni opredeljeni postopki za uveljavljanje pravic in pravna sredstva. Nadaljnje aktivnosti, povezane s pripravo tega zakona, so se v letu 2020 časovno zamaknile zaradi nujnih nalog, povezanih z obvladovanjem nalezljive bolezni covid-19.



Priporočilo št. 98 (2019), s katerim je Varuh priporočil, da morajo biti pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja urejene v ustreznem zakonu, **ostaja nerealizirano**. **Priporočilo ponavljamo in izpostavljam, da je tudi zaradi spoštovanja načela zakonitosti nujno, da Ministrstvo za zdravje, Vlada in Državni zbor priporočilo čim prej realizirajo.**

Priporočilo št. 100 (2019), s katerim je Varuh znova predlagal Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da **bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev,**

ostaja nerealizirano in **ga ponavljamo**. Ministrstvo za zdravje bo navedeno pobudo Varuha obravnavalo pri pripravi predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Varuh v Poročilu navaja, da ZZZS odločbe o podaljšanju bolniškega staleža pogosto izdaja za nazaj in po preteku roka ter da je na to prakso ZZZS že večkrat opozoril, tudi v neposrednih stikih. Meni, da ZZZS s tem krši načelo dobrega upravljanja. V zvezi z očitkom Varuha glede nepravočasnosti odločanja ZZZS navaja, da je večina odločb imenovanih zdravnikov v zvezi z odločanjem o pravicah iz zdravstvenega zavarovanja izdanih znotraj zakonskega roka. Tako je bilo v zakonsko predvidenih rokih izdanih 92,3 % vseh odločb (v letu 2019 84,3 %). Tudi podatki za leto 2021 (I-VII) glede odločanja v roku kažejo (94,97 % odločb je izdanih v roku), da je ZZZS odločanje konsolidiral. Obravnave prav vseh primerov znotraj zakonskega roka pa zaradi specifičnosti posameznih primerov (npr. zavarovanec zahteva opravo osebnega pregleda, na katerega ga je treba v skladu z določili ZUP vabiti, pomanjkljiva dokumentacija, sam predlog imenovanemu zdravniku ni bil poslan pravočasno ipd.) in kratkega roka za odločanje (le 8 dni) ter pomanjkanja zdravnikov, s katerim se ZZZS stalno sooča, kot je bilo Varuhu že večkrat pojasnjeno, žal ni mogoče zagotoviti. Ocenjujemo pa, da je problem »nepravočasnosti odločanja« (tj. da zavarovanci pred potekom začasne nezmožnosti za delo še ne razpolagajo z novo odločbo imenovanega zdravnika) pogosto v veliki meri tudi posledica dejstva, da se razhajata rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo (vsaj 3 dni pred potekom začasne nezmožnosti za delo) in rok, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu (8 dni po prejemu predloga), saj izbrani osebni zdravniki pogosto podajajo predloge za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo 3 dni pred potekom začasne nezmožnosti za delo in le redko prej, čeprav 235. člen Pravil OZZ to omogoča. Izbrane osebne zdravnike je zato ZZZS v obvestilu, ki jim ga je posredoval, tudi ponovno opozoril, da lahko predloge za podaljšanje bolniškega staleža pošljejo že prej.

Priporočilo št. 101 (2019), s katerim je Varuh predlagal Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da ima zavarovanec do prejema odločitve o predlogu osebnega zdravnika priznana delovno nezmožnost oziroma odobreno bolniško odsotnost, **ostaja nerealizirano**. **Ministrstvo za zdravje je sicer sporočilo, da bo navedeno pobudo Varuha obravnavalo pri pripravi predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Posledično tudi to priporočilo ponavljamo.**

Priporočilo št. 103 (2019), s katerim Varuh predlaga ZZZS, naj osebne zdravnike z okrožnico opozori na dosledno spoštovanje 244. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, **ostaja nerealizirano**. Navedeno opozorilo Varuha se nanaša na primere zaključenih začasnih zadržanosti od dela. Osebni zdravnik skladno z veljavnimi predpisi ne more ugotoviti pri zavarovancu začasne zadržanosti od dela zaradi iste bolezni oz. stanja, za katero je imenovani zdravnik oz. zdravstvena komisija ugotovila, da ni več utemeljena in od izdaje zadnje odločbe še ni preteklo 30 dni. To lahko stori le izjemoma (skladno z 244. členom Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja) in sicer v primeru, če izbrani osebni zdravnik ugotovi, da je prišlo do nenadnega in nepričako-





vanega poslabšanja zdravstvenega stanja zavarovanca, kar mora dokazati z dokumentacijo, iz katere je to razvidno, in zavarovanca še isti dan napotiti na obravnavo k imenovanemu zdravniku. V tem primeru je zavarovanec upravičen do začasne zadržanosti od dela najmanj do prejema odločbe imenovanega zdravnika, lahko pa ta podaljša začasno zadržanost od dela še za daljše obdobje. V primeru ugotovitve, da je bil zavarovanec predhodno utemeljeno napoten na delo in da ni prišlo do poslabšanja že obravnavanega zdravstvenega stanja, pa v zakonodaji ni temelja za priznanje dodatnih pravic, o čemer se je opredelilo tudi Vrhovno sodišče RS v sodbi VIII Ips 100/2013. ZZZS bo ponovno opozoril družinske zdravnike na navedeno določbo. **Priporočilo ponavljamo.**

2.16.3 Nova priporočila

Varuh na podlagi svojih dejavnosti v letu 2021 na področju zdravstvenega varstva daje naslednja nova priporočila:



33. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da pripravi ustrezen normativni okvir, ki bo omogočal sprejem potrebnih ukrepov, da se omogoči dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci, mladostniki in odrasli na področju duševnega zdravja, v skladu s priporočilom Varuha št. 57 (2016), da naj Ministrstvo za zdravje pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev.

34. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev ustrezne (nujne) pedopsihiatrične obravnave otrok.

35. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in ZZZS, da se zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne omogoči plačila pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda.

36. Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev ustreznega števila specialistov oftalmologije.

37. Varuh ponovno priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov medicine dela.

Varuh na podlagi svojih dejavnosti na področju duševnega zdravja daje tudi naslednje priporočilo, ki predstavljajo stalno nalogo:

16 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da pri obravnavi pritožb pacientov v vseh zdravstvenih zavodih dosledno upošteva določbe Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP).



2.16.4 Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva

Dejavnost Varuha v letu 2021 na področju zdravstvenega varstva je podrobneje predstavljena v prilogi po naslednjih poglavjih:



- 2.16.4.1 Skrb za duševno zdravje
 - Dnevi duševnega zdravja kot priložnost za sodelovanje v skrbi za duševno zdravje otrok in mladih
- 2.16.4.3 Neodzivnost Ministrstva za zdravje
- 2.16.4.4 Od urgence do urgence, Ministrstvo za zdravje pa nič
- 2.16.4.5 Postopkovna pravila zakona o pacientovih pravicah je treba spoštovati
- 2.16.4.6 Varuh posređoval pri zagotovitvi dodatnih kapacitet pedopsihiatričnih oddelkov
- 2.16.4.7 (Ne)možnost doplačila nadstandardne storitve
- 2.16.4.8 Pomanjkanje specialistov oftalmologije
- 2.16.4.9 Težave pri izbiri osebnega zdravnika
- 2.16.4.10 Opravljanje zdravniškega pregleda za podaljšanje voziškega dovoljenja

2.17

SOCIALNE ZADEVE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
9. Socialna varnost	294	208	42	172	39	22,67%	127	261	238	407	335	82,31%	596
9.5 Socialno prejemki, pomoči in štipendije	85	61	6	52	9	17,31%	39	86	72	115	100	86,96%	186
9.6 Socialne storitve	46	51	16	40	18	45,00%	9	22	48	56	60	107,14%	82
9.7 Institucionalno varstvo	108	58	18	49	10	20,41%	27	46	60	143	85	59,44%	131
9.8 Revščina - splošno	6	4	0	4	0	0,00%	2	6	11	11	6	54,55%	12
9.9 Nasilje - povsod	12	7		5	0	0,00%	5	19	16	20	12	60,00%	31
9.0 Ostalo	37	27	2	22	2	9,09%	45	82	31	61	72	118,03%	154

2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2021 je Varuh glede socialnih zadev na področju obravnaval nekoliko manj zadev kot v preteklem letu, vendar pa je bil odstotek utemeljenih med rešenimi zadevami nekoliko višji. Največ utemeljenih pobud je bilo v zvezi s socialnimi storitvami, temu so sledile pobude v zvezi z institucionalnim varstvom ter glede socialnih prejemkov, pomoči in štipendij.

Varuh izpostavlja, da ima **država blaginje tri temeljne cilje** in sicer: preprečevanje revščine in s tem naslavljanje temeljnih potreb, ki so se v sodobnem času razširile na zagotavljanje blaginje, kakovost življenja in nenazadnje zmanjševanje neenakosti v družbi. Delovanje države, ki je po ustavi tudi socialna, je intervencionistično – z aktivnimi posegi v družbeno življenje in na trg,

zlasti s politiko zagotavljanja enakih izhodiščnih možnosti, pa tudi s politiko redistribucije dobrin in družbenega bogastva.

Socialna politika, ki je javna politika, s katero država zagotavlja socialno varnost in blaginjo svojim državljanom, mora torej služiti ljudem. Pri tem je nujno zavedanje, da je socialna politika sklop ciljev, ukrepov in drugih instrumentov za usmerjanje socialnega razvoja, ki jih država razvija in uporablja z namenom, da bi posamezniki in skupine prebivalstva lahko zadovoljevali svoje osebne in skupne interese ter delovali kot polnopravni in enakopravni člani družbe in države. Naloga socialne politike v okviru države je, da prebivalstvu zagotovi minimalno socialno varnost, ki je ne zmore zagotoviti družina, skupnost ali različne organizacije. Socialna politika ni eden od sektorjev politike, ampak je skladno delovanje vseh njenih sektorjev za skupni glavni cilj: ohranjanje in dvigati kakovost življenja vseh posameznikov, skupin in celotnega naroda.

Zavedati se moramo, da se v sodobnem političnem diskurzu pogosto poleg konceptov **revščine** uporablja tudi koncept **socialne izključenosti** kot oblika nadgradnje samega koncepta revščine oz. kot koncepta, ki skupaj opisujeta enak družbeni pojav. Tako lahko razumemo socialno izključenost kot proces oddaljevanja od trga dela, organizacij in skupnosti, zmanjševanje participacije v družbi, medtem ko revščina označuje pomanjkanje dohodka in se navezuje predvsem na družbeno distribucijo dobrin. Pri Varuhu dajemo poseben pomen socialni izključenosti in prikrajšanosti prebivalstva. Socialna izključenost predstavlja prikrajšanost posameznika ali skupine, ki naj bi bila hkratna na različnih področjih življenja (dohodek, davki in socialna zaščita, potrošnja in zadolženost, izobraževanje, zaposlitev in poklicno usposabljanje, delovne razmere, stanovanja in stanovanjske razmere, zdravje in zdravstvena oskrba, socialno varstvo, sosedska podpora oz. socialne mreže) in kot možnost dostopa do glavnih družbenih institucij. Pri tem socialno delo spodbuja socialne spremembe, reševanje problemov v človeških odnosih, krepitev moči in osvobajanje ljudi, s čimer pripomore k njihovi blaginji. Z uporabo teorij o človekovem vedenju in socialnih sistemih lahko socialno delo posreduje na tistih področjih, na katerih ljudje vstopajo v interakcije s svojim okoljem. Socialno delo temelji na načelih človekovih pravic in socialne pravičnosti.

Varuh glede institucionalnega varstva zagovarja proces deinstitucionalizacije in daje poudarek na bivanje in oskrbo v skupnosti. Ta proces naj sledi željam ljudi, ki želijo ostati v domačem okolju, kolikor dolgo je mogoče.

Zelo pomembno delo je Varuh opravil na področju sprejemanja ključnih predpisov (npr. Zakona o dolgotrajni oskrbi), pri čemer smo podali celovito videnje omenjene problematike in vrsto relevantnih predlogov/pripomb. Ukvarjali smo se tudi z dolgotrajnostjo odločanja pristojnih oblastnih organov. Seveda pa ni pomembna zgolj hitrost odločanja. Organi morajo pri odločanju paziti, da so pravice prosilcev dejansko ustrezno upoštevane, pri čemer morajo imeti znanje in voljo tudi za razreševanje situacij, ko morda vse okoliščine primera niso tipske in se odločevalci s takšnimi okoliščinami ne srečujejo dnevno. Na področju socialne varnosti smo zaznavali tako sistemske kot tudi individualne težave, ki so jih imeli posamezniki pri uveljavljanju svojih pravic.

2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Priporočilo št. 60 (2020), s katerim Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagamo, da se zakonsko zagotovi socialno varnost vsem osebam, ki si brez lastne krivde ne morejo same zagotoviti preživljanja, četudi razpolagajo s premoženjem, od katerega nimajo ekonomske koristi, je delno realizirano. V medresorskem usklajevanju je novela Zakona o socialno varstvenih prejemkih, s katero se med drugim predlaga tudi, da je lahko posameznik ali družina tudi v primeru lastništva stanovanja, v katerem dejansko ne biva oziroma nima prijavljenega stalnega prebivališča, katerega vrednost presega 50.000 evrov, upravičena do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka, če je mogoče sklepati, da si s tem stanovanjem oziroma nepremičninami preživetja začasno ne more zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne more vplivati, kar do sedaj ni mogla biti. Predlaga se tudi, da se kot objektivna okoliščina, na katero oseba ali družina nima vpliva, šteje postopek odtujitve in razdružitve nepremičnine z namenom pridobitve sredstev za preživljanje, ki ne traja več kot 24 mesecev razen, če obstajajo objektivne okoliščine, ki vplivajo na potek postopka. S tem se omogoča, da lahko omenjeni postopek traja več kot 24 mesecev, pod pogojem, da obstajajo objektivne okoliščine, ki vplivajo na potek postopka, kar do sedaj ni bilo mogoče.

Priporočilo št. 61 (2020), s katerim Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pozivamo k popravi krivic posameznikom, ki jim status invalida po ZDVTDP ni bil priznan zaradi šolanja za nazaj in k odpravi pravne praznine ZSVI v zvezi s časom priznanja invalidnosti, če je ta nastala po 18. letu, **je realizirano**. Konec leta je bil sprejet **Zakon o priznanju nadomestila za invalidnost** (ZINNI - Uradni list RS, št. 202/2022), ki je začel veljati 8. 1. 2022. Zakon vzpostavlja zakonske podlage za priznanje nadomestila za invalidnost tistim invalidom, ki v času rednega šolanja med dopolnjenim 18. in 26. letom po ZDVTDP niso imeli priznane te pravice, pridobili pa so jo po zaključku rednega šolanja.

Priporočilo št. 62 (2020), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj ob zakonskem urejanju dolgotrajne oskrbe upošteva pripombe in predloge Varuha, **je le delno realizirano**, saj so bile pri pripravi novega predloga zakona iz junija 2021 upoštevane nekatere pripombe Varuha, vendar pa naknadne pripombe na zadnji predlog, ki jih je varuh naslovil na Ministrstvo za zdravje, večinoma niso bile upoštevane. Besedilo **Zakona o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk) je bilo tako sprejeto** 9. decembra 2021 (Uradni list RS, št. 196/2021) v skoraj nespremenjeni vsebini glede na predlog iz junija 2021. Varuh obžaluje, da je bila s tem zamujena priložnost za pripravo zakona, ki bi v večji meri upošteval človekove pravice starejših.

Priporočilo št. 63 (2020), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj ob zakonskem urejanju področja



osebne asistencije upošteva pripombe in predloge Varuha, **je realizirano**. **Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci je bil sprejet oktobra 2021** (Uradni list RS, št. 172/2020) in je začel veljati 13. novembra 2021, pred tem je bilo v javni obravnavi posredovano več kot 250 pripomb. V času javne obravnave je pripombe podal tudi Varuh. Menimo, da so bile pripombe v veliki meri tudi upošteevane.



Priporočilo št. 64 (2020), s katerim Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za zdravje predlaga, da se v socialnovarstvenih zavodih zagotovi plačilo za dodaten tip zdravstvene nege, ki bi vključeval zahtevnejše postopke in posege v zdravstveni negi pri stanovalcih, ki so pri temeljnih življenjskih aktivnostih odvisni od pomoči diplomirane medicinske sestre, pri čemer bi se upoštevali dejanski stroški izvajalcev ob upoštevanju strokovnih smernic, je delno realizirano. MZ je v odzivnem poročilo pojasnilo, da je bila v okviru Splošnega dogovora za 2021 že sprejeta sprememba kadrovskega normativa Nege III z namenom krepitev števila zaposlenih zdravstvenih delavcev, za kar se nameni dodatne 4,4 milijone evrov na leto. V predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi se predlaga vzpostavitev nove organizacijske oblike izvajanja dolgotrajne oskrbe v instituciji, tj. negovalni dom, saj z vidika potrebne kontinuitete zagotavljanja potrebnih storitev uporabnikom s kompleksnejšimi potrebami (in s tem povezanimi potrebnimi viri) ne gre pričakovati, da se vse storitve lahko zagotavljajo pri vseh tipih izvajalcev. MDDSZ nam je odgovorilo, da pobudo podpira, pri čemer pojasnjuje, da je nosilec predloga za zagotovitev plačila za dodaten tip zdravstvene nege v okviru svojih pristojnosti lahko le Ministrstvo za zdravje.

Priporočilo št. 65 (2020), s katerim Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, da zagotovita izbrane osebne zdravnike in zdravstveno oskrbo v domovih za starejše občane, **ostaja nerealizirano**. MDDSZ pobudo sicer načelno podpira, ob tem pa pojasnjuje, da je nosilec predloga za zagotovitev izbranih osebnih zdravnikov in zdravstvene oskrbe v domovih za starejše v okviru svojih pristojnosti lahko le Ministrstvo za zdravje.



Priporočilo št. 66 (2020), s katerim je Varuh priporočil, naj pristojni organi (sociala, šolstvo, zdravstvo, pravosodje, policija) okrepijo informiranje posebej ranljive skupine starejših oseb o možnostih prijave nasilja v družini, **je stalna naloga, zato pričakujemo, da pristojni organi v odzivnem poročilu še naprej poročajo tudi o tem kako skrbijo za informiranje starejših o možnosti prijave nasilja v družini**.

Priporočilo št. 67 (2020), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da odpravi zaostanke pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo, je delno realizirano. MDDSZ uvodoma pojasnjuje, da je cilj odprave zaostankov v letu 2020 že doseglo. Zaradi negativnih posledic epidemije covid-19 na gospodarstvo so posamezniki in družine konec leta 2020 v večjem obsegu uveljavljali pravice iz javnih sredstev, predvsem denarno socialno pomoč in izredno denarno socialno pomoč, kar

je vplivalo na povečanje števila pritožb. Epidemija covid-19 je nepričakovano vplivala tudi na delo MDDSZ. V tem času je moral MDDSZ poleg vseh rednih nalog prednostno izvesti tudi naloge za omilitev oziroma odpravo posledic navedene epidemije (npr. priprava zakonodaje in izplačilo določenih solidarnostnih dodatkov). MDDSZ je v začetku leta pristopilo k odpravi zaostankov tako, da je s 1. marcem 2021 za določen čas zaposlilo štiri javne uslužbenke. Prav tako je Vlada Republike Slovenije na predlog MDDSZ dne 24. 6. 2021 sprejela sklep št. 02100-7/2021/3, s katerim je MDDSZ ponovno dala soglasje k izvedbi posebnega projekta »Vzdrževanje stanja pri reševanju pritožb na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti«, ki bo trajal do 31. 5. 2022 in s katerim se bo zagotovilo tekoče in učinkovito reševanje pritožb zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev.

Priporočilo št. 68 (2020), s katerim Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da odpravi dolgoletne zaostanke in zagotovi odločanje o vlogah za odpis dolga iz naslova neopravičeno prejetih državnih in Zoisovih štipendij v razumnem roku, **je stalna naloga**. MDDSZ je pojasnilo, da je v letu 2021 pričelo s pospešenim reševanjem vlog za odpis dolga iz naslova neopravičeno prejetih državnih in Zoisovih štipendij, vendar je treba okrepiti prizadevanja, da se odpravijo vsi zaostanki.

Priporočilo št. 69 (2020), s katerim Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da upošteva priznani obseg ur osebne asistencije, določen glede na potrebe posameznika (uporabnika) v celem dnevu in ne zgolj v dopoldanskem času, **je le delno realizirano**. Zmanjševanje ur mora biti v primeru vključenosti posameznika v storitve iz 3. odstavka 9. člena Zakona o osebni asistenci sorazmerno.

Priporočilo (stalna naloga) št. 19 (2020), s katerim Varuh priporoča, da je treba pri osebah, ki same ne morejo skrbeti za svoje koristi, ves čas zagotavljati, da so njihovi interesi ustrezno varovani z inštitutom skrbništva in z učinkovitim nadzorom nad delom skrbnika, **ostaja stalna naloga pristojnih organov**.

Priporočilo št. 105 (2019), s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi, da bo upravičena oseba do posamezne pravice iz javnih sredstev samodejno obveščena o nastanku dolga povezane osebe in da bo ob začetku poračunavanja neopravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev seznanjena z višino tega dolga, ostaja le delno realizirano. MDDSZ je v odzivnem poročilu pojasnilo, da je bil novembra 2020 nadgrajen informacijski sistem centrov za socialno delo z možnostjo izpisa »plačilnih listkov«, s katerimi se stranki pojasni nastanek dolga (napisana je konkretna odločba, na podlagi katere je nastal dolg, in tudi sodolžniki dolga) in poračunavanje samo; omogočen je tudi izpis opomina stranki o obstoju dolga ter opozorilo, da se bo v primeru neplačila začel postopek izvršbe. Varuh pričakuje, da se samodejno obveščanje upravičene osebe do posamezne pravice iz javnih sredstev o nastanku dolga povezane osebe dejansko izvaja in da bo ob začetku poračunavanja neopravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev seznanjena z višino tega dolga, **zato priporočilo ponavlja kot stalno nalogo**.

Priporočilo št. 108 (2019), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi, da bo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravilo spremembe zakonodaje tako, da bodo imeli vsi invalidi, tako tisti s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov kakor tudi tisti s statusom po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, primerljivo socialno varnost, **je MDDSZ zavrnilo zaradi nestrinjanja**. MDDSZ je v odzivnem poročilu izpostavilo, da status invalida po ZSVI pridobijo invalidi, pri katerih je že v mladi dobi ugotovljeno, da si zaradi invalidnosti nikoli ne bodo mogli zagotoviti sredstev za preživljanje z lastnimi sredstvi. Status invalida po ZZRZI večinoma pridobijo osebe, ki imajo nekaj let delovne dobe, ki jih osebni zdravnik zaradi zdravstvenih težav napoti na oceno IK ZPIZ, ki običajno ugotovi, da so še naprej sposobni opravljati delo z omejitvami za polni delovni čas oziroma na krajši delovni čas od polnega. Ker sta statusa različna, MDDSZ meni, da enaka obravnava ni mogoča. **S tem se Varuh ne more strinjati, zato priporočilo ponavlja.**



Priporočilo št. 109 (2019), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj pripravi spremembe zakonodaje, s katero bodo tudi osebe v hišnem zaporu ob izpolnjevanju zakonskih pogojev upravičene do denarne socialne pomoči za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, **ostaja nerealizirano**. Vprašanje denarne socialne pomoči za osebe v hišnem zaporu je predmet usklajevanja med MDDSZ in MP.



Priporočilo št. 110 (2019), s katerim Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti skupaj z drugimi odgovornimi zagotovi sistemsko uskladitev Zakona o socialnem varstvu, ki ureja družinskega pomočnika, Zakona o osebni asistenci, ki določa institut osebnega asistenta, in zakona, ki bo urejal dolgotrajno oskrbo, **ostaja nerealizirano**. Na MDDSZ se strinjajo s priporočilom Varuha, da je treba zagotoviti sistemsko uskladitev instituta družinskega pomočnika in odgovoriti na kompleksna vprašanja, ki so nanj vezana. Menijo, da je najprej treba medsebojno uskladiti veljavna instituta družinskega pomočnika in osebnega asistenta, nato pa v nadaljevanju tudi doreči predloge v okviru Zakona o dolgotrajni oskrbi, ki na tem področju prinaša dodatne spremembe. **Varuh ugotavlja, da do dejanskega napredka še ni prišlo, zato priporočilo ponavlja in vse pristojne poziva, da čim prej zagotovijo sistemsko uskladitev zakonodaje.**



Priporočilo št. 112 (2019), s katerim Varuh centrom za socialno delo priporoča hitro ravnanje v postopkih za postavitve osebe pod skrbništvo, vključno s hitro obravnavo vlog za postavitve osebe pod skrbništvo, je bilo **zavrjeno zaradi nestrinjanja**. Družinski zakonik je spremenil stvarno pristojnost za odločanje o postavitvi pod skrbništvo. Družinski zakonik namreč določa, da odločanje o postavitvi pod skrbništvo in imenovanju skrbnika sodi v pristojnost sodišč in ne v pristojnost centrov za socialno delo. **Varuh smiselno ponavlja priporočilo, tako da se priporočilo v postopkih postavitve osebe pod skrbništvo nanaša na hitro ravnanja centrov za socialno delo in sodišč.**



Priporočilo št. 115 (2019), s katerim Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj dopolni mrežo izvajalcev in razširi

nabor storitev pomoči osebam, ki ne zmorejo živeti same, da jim bo omogočeno življenje doma ter da bodo tako lahko prebivale v okolju, kjer se počutijo dobro in imajo vzpostavljeno socialno mrežo, **je delno realizirano**. MDDSZ je v odzivnem poročilu navedlo več aktivnosti, ki so usmerjene v uresničevanje tega priporočila, kar velja pohvaliti. Navajajo javni razpis za vzpostavitev dnevnihi centrov in začasnih namestitvev, v okviru katerega je bilo izbranih 22 prijaviteljev, ki so skupaj prijaviili 29 projektov po celotni Sloveniji. Dva pilotna projekta se financirata iz sredstev Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj in sredstvi slovenske udeležbe. Ta pilotna projekta sta Deinstitutionalizacija Črna na Koroškem in Deinstitutionalizacija Dom na Krasu. Poleg tega so bili doseženi tudi dogovori za razvoj regij Posavje, JV Slovenija, Nova Gorica, Gorenjska, kjer so predvidene vzpostavitve nastanitvenih enot za osebe z motnjami v duševnem in telesnem razvoju ter vzpostavitev dnevnega centra za osebe, starejše od 65 let. Izveden je bil tudi javni razpis za stanovanjske skupnosti za mlajše od 65 let. Varuh sicer pozdravlja omenjene projekte, vendar je do njihove polne realizacije še dolga pot. Varuh opozarja, da je treba dopolniti mrežo izvajalcev in razširiti nabor storitev po vsej Sloveniji in na način, da bodo te zmogljivosti dostopne za vse, ki jih potrebujejo, zato **Varuh priporočilo ponavlja kot stalno nalogo**.

Priporočilo št. 116 (2019), s katerim Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlaga, naj na sistemski ravni odpravi pomanjkanje ustreznih kadrov v domovih za starejše z vzpostavitvijo ustreznih kadrovskih normativov, ki bodo omogočali varno in kakovostno obravnavo uporabnikov z izboljšanjem delovnih razmer in primernim plačilom za opravljeno delo, in **priporočilo št. 117 (2019)**, s katerim Varuh priporoča, naj Skupnost socialnih zavodov Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravi in sprejme podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in merila za razvrščanje uporabnikov v posamezne vrste oskrbe pri institucionalnem varstvu v domovih za starejše, da bi se povečala preglednost nad zaračunavanjem storitev in zagotovila enaka dostopnost do storitev, **ostajata aktualni in ju Varuh šteje za nerealizirani**. MDDSZ je v odzivnem poročilu Vlade sicer izpostavilo, da je bila oktobra 2020 imenovana delovna skupina za kadrovske standarde in normative v sklopu domov za starejše in posebnih socialnovarstvenih zavodov. Varuh tudi pozdravlja sprejem **Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev 12. aprila 2022 (Uradni list RS, št. 54/2022)**. Vendar gre pri obeh priporočilih za **sistemski problem**, ki bo dejansko rešen šele tedaj, ko se bodo normativne spremembe in izboljšanje stanja dejansko poznali v praksi – tako z vidika prejemnikov storitev kot z vidika pogojev za delo izvajalcev, zato **Varuh obe priporočili ponavlja kot stalno nalogo MDDSZ in Skupnosti socialnih zavodov Slovenije**.

2.17.3 Nova priporočila

Varuh na področju socialnih zadev na podlagi svojih aktivnosti v letu 2021 daje naslednja priporočila:

38. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe za svoje tekoče delovanje v povezavi z reševanjem zahtevkov.



39. Varuh priporoča izvajalcem institucionalnega varstva, da stanovalcev z motnjami v duševnem razvoju, ki nimajo odvzete poslovne sposobnosti, po nepotrebnem ne omejujejo in nadzor nad njimi izvajajo v skladu z načelom sorazmernosti.

40. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da seznanijo centre za socialno delo z Varuhovim naziranjem glede potrebe po obrazloženosti izdanih odločb.

41. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da za centre za socialno delo pripravi navodilo, da upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in za predložitev dokazil o porabi.

42. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ukrepe po izenačitvi invalidov s statusom po ZZRZI glede prejema solidarnostnega dodatka kot invalidne osebe.

43. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili in uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvaro, ki povzroča invalidnost, ter sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo pa je treba ustrezno vključiti osebe z motnjami v duševnem zdravju. Omenjeno ministrstvo naj tudi nemudoma in brez odlašanja začne analitično in sistematično obravnavati omenjeno problematiko in pri tem povabi tudi osebe z invalidnostmi in njihova društva.

44. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako,



da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM.

45. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se vsem, ki skrbijo za otroke ali odrasle osebe z avtizmom, poskrbi za ustrezno podporo njihovega dela, ki posledično vpliva na zagotavljanje osnovnih človekovih pravic otrok, mladostnikov in odraslih oseb z avtizmom ter njihovih družin.

Varuh daje na področju socialnih zadev tudi priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo organa:



17 (stalna naloga). Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da ustrezno hitro odgovarja na prejete dopise.

2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev



Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi tega poročila po naslednjih poglavjih:

- 2.17.4.1 Skrb za starejše – pripombe Varuha k predlogu Zakonu o dolgotrajni oskrbi
 - O Zakonu o dolgotrajni oskrbi 2021
 - Pripombe Varuha k predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi 2021
- 2.17.4.2 Osebna asistenca – pripombe Varuha k predlogu novele Zakona o osebni asistenci
 - Pripombe k noveli Zakona o osebni asistenci
- 2.17.4.3 Socialna varnost in socialne storitve
- 2.17.4.4 Regres in dopust: pravica, ki je ni mogoče samovoljno omejiti ali odvzeti

- 2.17.4.5 Dolgotrajen postopek odločanja o pritožbi na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
- 2.17.4.6 Institucionalno varstvo
 - Osebnostne pravice v institucionalnem varstvu
- 2.17.4.7 Tri leta so preveč za reševanje pritožbe na premestitev iz enega od domov starejših v drugega
- 2.17.4.8 Poračun pravice za nazaj lahko zaradi časovnega zamika zgreši del cilja
- 2.17.4.9 Izvedba posebnega ugotovitvenega postopka/ skrajšanega ugotovitvenega postopka v postopku priznanja statusa invalida in nadomestila za invalidnost po ZSVI
- 2.17.4.10 Izvršitev upravne odločbe pred vročitvijo stranki ni dopustna
- 2.17.4.11 Izplačilo izredne denarne socialne pomoči in roki za dokazila o njeni namenski porabi
- 2.17.4.12 Dolgotrajno reševanje pritožbe zoper odločbo o pravicah iz javnih sredstev
- 2.17.4.13 Pri določitvi upravičencev do solidarnostnega dodatka spregledane osebe s statusom invalida po ZZRZI
- 2.17.4.14 Neodzivnost MDDSZ
- 2.17.4.15 Uveljavljanje pravice do nadomestila za invalidnost po ZDVDTP za nazaj
- 2.17.4.16 Ugotavljanje fiktivnega dohodka
- 2.17.4.17 Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj
- 2.17.4.18 Revščina
- 2.17.4.19 Skrb za osebe z avtizmom

2.18

DRUGE UPRAVNE ZADEVE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
14 Druge upravne zadeve	146	96	5	79	21	26,58%	75	115	185	210	171	81,43%	286
14.1 Denacionalizacija	6	4	0	3	1	33,33%	1	7	4	6	5	83,33%	12
14.2 Premožnjsko-pravne zadeve	30	17	0	13	3	23,08%	17	29	41	47	34	72,34%	63
14.3 Davki	40	29	1	25	11	44,00%	24	21	47	58	53	91,38%	74
14.4 Carine	0	0	0	0	0	0,00%		1	3	0	0	0,00%	1
14.5 Upravni postopki	37	26	3	22	6	27,27%	17	26	59	56	43	76,79%	69
14.0 Ostalo	33	20	1	16	0	0,00%	16	31	31	43	36	83,72%	67

2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na to področje razvrščamo zadeve, ki so po svoji naravi upravne, ne spadajo pa na nobeno drugo posebno področje Varuhovega dela. Precej teh je davčnih zadev.

Včasih se srečamo s primerom, ko **se organ v izogib (vsaj vtisa) formalnega odločanja na strankin zahtevek odzove (le) z dopisom** (ta seveda ne vključuje tudi pouka o pravnem sredstvu in na ta način prikladno zmanjšuje možnosti za nadaljnje sprožanje postopkov s strani nezadovoljnih z dejansko odločitvijo). To smo v letu 2021 ugotovili npr. v zadevi, v kateri je bil pobudniku zaradi rekonstrukcije ceste in izgradnje kolesarske poti, katerih upravljavka je občina, onemogočen dostop do kmetijskih zemljišč – pozneje mu je občina sicer ponudila ureditev dostopa na drugi lokaciji, kjer pa je bil potreben oster zavoj, ki je s kmetijsko mehanizacijo težko izvedljiv, dostop po neutrjeni poljski poti pa je v slabših vremenskih razmerah prav tako neprimeren. Ko je pobudnik na občino naslovil zahtevek za vzpostavitev prejšnjega stanja, ga je zavrnila le z dopisom, čeprav je pri odločanju o pobudnikovem zahtevku za ureditev prvotnega stanja uvoza na kmetijski zemljišči nedvomno šlo za odločanje, ki je imelo neposreden vpliv na njegov pravni in dejanski položaj.



Prvi odstavek 2. člena ZUP opredeljuje kot upravno vsako zadevo, v kateri se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe na področju upravnega prava. ZUP k svoji uporabi zavezuje tudi vse pristojne organe v občinah v vseh upravnih postopkih, ki jih vodijo oziroma v katerih odločajo (1. člen ZUP in 68. člen ZLS). Glede na to, da **mora biti v skladu z določili ZUP v upravnem postopku z odločbo odločeno o vsakem zahtevku stranke**, je Varuh zavzel stališče, da bi morala občina tudi v konkretnem primeru izdati odločbo. **S tem, ko je zahtevek zavrnila z dopisom, namesto z odločbo, občina ni zagotovila učinkovitega uresničevanja pravic in obveznosti, o katerih je odločala. 14.2-1/2021.**



Mestoma **se ob siceršnjem tehnološkem napredku sodobne družbe srečujemo tudi s precej presenetljivim vztrajanjem pristojnih organov** pri nečem. Takšen primer je bila na predmetnem področju v letu 2021 zadeva, v kateri je imela slovenska državljanka težave zaradi ozkega črkovnega nabora za zapis osebnega imena. Pobudnica je sklenila zakonsko zvezo z avstrijskim državljanom in prevzela možev priimek, v katerem je tudi črka »ß«. Izpostavljala je težave, ki jih ima v vsakdanjem življenju, ker **Republika Slovenija med naborem črk in znakov za zapis osebnega imena v Republiki Sloveniji nima črke „ß“** in je priimek spremenjen v popačeno različico, pisano s »ss«. Ker z možem živita v Nemčiji, kjer navedena zapisa predstavljata tudi dva različna priimka, je situacij, ki zahtevajo dodatno izkazovanje identitete (na primer z listino o sklenitvi zakonske zveze), še toliko več.



Osebno ime državljanu zagotavlja identiteto, varstvo njegove osebnosti in

dostojanstva (drugi odstavek 2. člena ZOI-1) in npr. tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da čeprav se 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) izrecno ne nanaša na imena, **osebno ime predstavlja sredstvo za osebno identifikacijo in povezavo z družino, ki zadeva posameznikovo zasebno in družinsko življenje**.¹ Dodatno velja po mnenju Varuha upoštevati pomen državljanstva Evropske unije in tozadevnega izvajanja temeljne pravice, tj. do prostega gibanja oseb med državami članicami. Glede na navedeno je Varuh opozoril MNZ, da zaradi (očitno) preskromnega nabora črk in znakov v prilogi Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru, v praksi prihaja do težav in predlagal razmislek o razširitvi črkovnega nabora oziroma o drugi ustrezni rešitvi.

Po pojasnilih MNZ je predlog za razširitev črkovnega nabora na vse črke latinške pisave, ki se uporabljajo v Evropi, že večkrat podalo tudi Združenje upravnih delavcev Slovenije, nazadnje ob pripravi novele Zakona o matičnem registru v letu 2019. Ugotovljeno je bilo, da je širitev črkovnega nabora z vidika izvirne uporabe zapisa osebnega imena sicer dobrodošla, vendar je pestrost jezikov in njihovega črkovnega zapisa znotraj Evropske unije izredno obsežna in bi lahko prihajalo do velikih praktičnih težav pri njihovi uporabi. Iz tega vidika je po stališču MNZ omejitev črkovnega nabora, ki jo poznajo tudi druge države, smiselna rešitev, na nivoju Evropske unije ali celo širše pa doslej zaradi navedenih ovir naj nikoli ne bi bili podani predlogi drugačnih, skupnih rešitev v zvezi z izpostavljenimi problematiko. MNZ je tako zaključilo, da vsesplošna širitev nabora črk ni bila prepoznana kot ustrezna rešitev. Med znake, ki se pogosto pojavljajo v lastnoimenskem besedju slovenščine, bi sicer s spremembo zgoraj že omenjenega pravilnika lahko dodali nove črke, vendar pa bi bila s tem potrebna strokovna presoja, ki pa po mnenju MNZ ni smiselna, če se v celoti upošteva spoštovanje načela nediskriminacije in prostega gibanja oseb. **14.5-2/2021.**



V prvi od treh davčnih zadev, ki jih bomo podrobneje predstavili v tem letnem poročilu, pa so bile **težave z berljivostjo odločbe o odmeri dohodnine**, in sicer zaradi majhne pisave. Varuh je ugotovil, da izpostavljena dohodninska odločba precej očitno odstopa že od normativov, ki izhajajo iz drugega odstavka 8. člena Uredbe o celostni grafični podobi Vlade Republike Slovenije² in drugih organov državne uprave in na to FURS tudi opozoril. Ta se je odzvala s pojasnilom, da je na račun daljše obrazložitve, ki je bila posledica vodenja posebnega ugotovitvenega postopka, kot tudi omejitve na vnaprej določeno obliko in velikost predtiskanega obrazca pri centralno podprtem izpisu odločb, res izdal odločbo z izpisom manjše pisave, kot jo določa izpostavljena uredba, vendar pa je procesno in materialno imela vse potrebne bistvene sestavine odločbe, ki zagotavljajo zakonitost in pravilnost izdane odločbe. Nadalje so pojasnili, da v izogib morebitnim tovrstnim težavam davčnim zavezancem svetujejo upora-

1 Na primer zadevi Burghartz proti Švici in Stjerna proti Finski.

2 »Vsebina dokumenta se piše v črkovni vrsti »Arial«. Velikost črk in številc je 3,5 mm (10 pt). Kadar oblika ali vsebina dokumenta zahteva (statistične tabele ipd.), se velikost črk ustrezno prilagodi. Razmik med vrsticami je 4,6 mm (13 pt).«

bo razpoložljive storitve eVročanje, ki omogoča možnost prijave na vročanje dokumentov v elektronski obliki preko portala eDavki, kjer lahko prejete akte povečajo na zeleno velikost.

Varuh meni, da ob pravilno in zakonito izpeljanem (ugotovitvenem) postopku ter vsebini izdanega akta organa nikakor ne gre zanemariti tudi pomena primerne oblike. Namen izdane odločbe je namreč seznanitev zavezanca z rezultatom postopka, kar skladno z načelom dobrega upravljanja pomeni tudi, da se razmik med vrsticami in velikost pisave prilagodi povprečnemu bralcu in ne strojnim prednastavitvam. Tudi na ta način se kaže stranko kot subjekt in ne le objekt postopkovne obravnave. **Oblika izdanih aktov bi morala biti torej vsem zavezancem (enako) prijazna, ne glede na to, ali se je vodil enostaven ali pa poseben ugotovitveni postopek.** Ob tem smo tudi opozorili, da **ne gre od vseh zavezancev, ki v davčne postopke vstopajo kot fizične osebe, pričakovati računalniškega znanja in potrebne opreme.**



Četudi je Varuh v konkretni zadevi predlagal FURS, da se preuči možnost ustrezne prilagoditve sistema izdaje aktov davčnega organa oziroma njihove strojne obdelave ali pa poišče drugo rešitev, ki bi tudi v primerih, ko gre za daljše besedilo, pred očmi imela prejemnika, ki mu je pisanje namenjeno, je bil odziv ta, da so možnost spremembe velikosti črk na izdanih aktih preverili, vendar pa ocenjujejo, da bi v tem primeru dodatno obremenili proračun ter na ta način kršili načelo ekonomičnosti postopka. Nadalje so zapisali, da bo v primeru, ko bo zaradi dolžine teksta in prostorske omejitve določenega papirnega formata uporabljena manjša velikost pisave, na koncu odločbe dodan napotek davčnemu zavezancu, da se, če je iz razloga invalidnosti tekst zanj neberljiv, zglozi na pristojnem finančnem uradu oziroma na drug način (pisno ali po elektronski pošti) poda davčnemu organu vlogo za izpis odločbe v prilagojenem formatu. Davčni zavezanec naj bi tako brez stroškov in potrebe po tehničnih znanjih prejel individualno prilagojen ponoven izpis odločbe v večji pisavi. Zagotovili so tudi, da če po prejemu centralno odposlane odločbe zavezanec izrazi zahtevo za izdajo odločbe v večji velikosti črk, davčni organ nedvomno ravna v skladu z določbami ZIMI in zagotovi varstvo njegovih pravic in pravnih koristi. V tem primeru se dokument (PDF) lahko izpiše na A3 format z ustrezno povečavo črk (41 %) in pošlje zavezancu z osebno vročitvijo. Če to ne zadošča, se dokument lahko kopira na USB ključek. **14.3-17/2020.**

V eni izmed drugih zadev pa je Varuh ugotovil, da **ima okoliščina, ki ustvarja obveznost plačila davka od zavarovalnih poslov, tj. čas vplačevanja prispevkov za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje s strani delodajalca, dejansko neugodne učinke za starejše zaposlene, ki so bili v prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje vključeni manj kot deset let pred upokojitvijo.** Eden izmed pobudnikov je namreč problematiziral, da so tisti zaposleni, ki se v sistem vključijo pozneje oziroma ki imajo do upokojitve manj kot deset let, v slabšem položaju, saj se jim pri izplačilu rente vsak mesec odbije 8,5 % davka. Kot je moč ugotoviti, ZDPZP določa, da zavarovalnice in druge pravne osebe, ki opravljajo zavarovalne posle na območju Republike Slovenije, obračunavajo in plačujejo 8,5-% davek od prometa zavarovalnih poslov,

tj. od zavarovalne premije. Skladno z 11. členom ZDPZP mora v primeru, da zavarovalna pogodba preneha pred potekom deset let (zavarovalno razmerje je krajše od dobe deset let), davčni zavezanec obračunati in plačati davek od zavarovalnih poslov.

Na Varuhovo poizvedovanje se je MF odzvalo s pojasnilom, da ZDPZP ne omogoča oprostitve plačila 8,5-% davka od prometa od zavarovalnih poslov v primerih, ko je bilo sklenjeno dodatno zavarovanje za obdobje, ki je krajše od deset let, pri čemer gre za prenos sredstev dodatnega zavarovanja v sklad, iz katerega se izplačujejo dodatne pokojnine. Z obravnavanim davčnim mehanizmom se namreč poskuša spodbuditi sklepanje dolgoročnih zavarovanj, kar bi moralo biti tako v interesu zavarovancev kakor tudi v širšem družbenem interesu. Nadalje je MF poudarilo, da ZDPZP kot zavezanca določa zavarovalnico in drugo pravno osebo, ki opravlja zavarovalne posle na območju Republike Slovenije, a pri tem ni zanikalo, da je poslovna politika izvajalcev dodatnega zavarovanja lahko takšna, da svojo davčno obveznost v celoti prevalijo na zavarovalce oziroma zavarovance in jim za delež davka, ki so ga dolžne plačati, zmanjšajo izplačilo rente. Dodatno je MF izrazilo še zavedanje, da lahko objektivno pride do situacije, v kateri posameznik sklene pogodbo dodatnega zavarovanja, pri kateri je predvideno trajanje krajše od deset let, vendar pa menijo, da je za kakršnokoli drugačno obravnavo dodatnih zavarovanj od drugih zavarovanj z vidika ZDPZP potreben sistemski pristop v sami davčni zakonodaji ter da je pri tem treba upoštevati tudi znižanje davčnih prihodkov iz tega naslova.

Varuh je v zadevi pridobil tudi mnenje MDDSZ, da v primeru prekinitve dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevalni del) in prenosa sredstev v sklad, iz katerega se zavarovancem izplačujejo dodatne starostne pokojnine v obliki doživljenjske pokojninske rente (izplačilni del), z vidika spodbujanja varčevanja za dodatno starostno pokojnino in izplačila dodatnih starostnih pokojnin, ni primerno obračunavati davka od prometa zavarovalnih poslov, saj z vsebinskega vidika ne pride do prekinitve življenjskega cikla dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevanje, upokožitev, izplačevanje) in ne do nenamenskega enkratnega dviga privarčevanih sredstev, s katerim se življenjski cikel dodatnega pokojninskega zavarovanja dejansko prekine. Na MDDSZ so tako zapisali, da si bodo prizadevali, da privarčevana sredstva v okviru dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki se bodo prenesla v izplačevanje dodatne starostne pokojnine, ne bi bila predmet obdavčitve z davkom od prometa zavarovalnih poslov, tudi z morebitnimi spremembami ZPIZ-2, ki bi jasno opredelile, da pri prenosu privarčevanih sredstev v okviru dodatnega pokojninskega zavarovanja v izplačevanje dodatne starostne pokojnine ne gre za prekinitve, ampak za nadaljevanje dodatnega pokojninskega zavarovanja. Naknadno nas je MDDSZ še seznanilo, da je bila ob pripravi sprememb in dopolnitev zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju preučena tudi možnost drugačne ureditve posameznih faz dodatnega pokojninskega zavarovanja, da ne bi prišlo do prekinitve pogodbe, vendar je bila na koncu sprejeta odločitev, da se ohrani trenutna ureditev, ki pogodbeno ločuje fazo varčevanja in fazo izplačevanja, saj bi sicer šlo za odstop od sistemske ureditve dodatnega pokojninskega zava-

rovanja. MDDSZ je zaključilo, da bi bilo za odpravo izpostavljenе neskladnosti ureditve obdavčitve z davkom od prometa zavarovalnih poslov na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja z Ustavo treba to urediti v matičnem zakonu, ki ureja to področje. Izpostavili pa so tudi, da imajo sicer zavarovanci možnost, da se izognejo obveznosti plačila davka od prometa zavarovalnih poslov s tem, da zamaknejo uveljavitev dodatne starostne pokojnine po poteku desetletnega obdobja od vključitve v dodatno pokojninsko zavarovanje, saj zavarovanci niso zavezani, da takoj ob uveljavitvi starostne pokojnine iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja uveljavijo tudi dodatno starostno pokojnino iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Varuh meni, da sicer ni moč ugotoviti, da bi bil pri prostovoljnem dodatnem pokojninskem zavarovanju namen zakonodajalca drugače obravnavati starejše zaposlene glede na osebno okoliščino, ki jo je pobudnik izpostavil, tj. starost. Vendar pa ima okoliščina, ki ustvarja obveznost plačila davka od zavarovalnih poslov – čas vplačevanja prispevkov za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje s strani delodajalca, dejansko neugodne učinke za starejše zaposlene, ki so bili v prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje vključeni manj kot deset let pred upokojitvijo. **Kljub temu, da je zavezanec za plačilo davka od zavarovalnega posla zavarovalnica, davčno breme namreč v praksi nosijo posamezniki, pri katerih je, kot priznava tudi finančno ministrstvo, obdobje zavarovanja krajše od deset let predvsem zaradi objektivnih okoliščin.** Da je to v nasprotju s spodbujanjem dodatnega pokojninskega varčevanja, je že prepoznalo MDDSZ, hkrati pa opozorilo, da pri prenosu privarčevanih sredstev v okviru dodatnega pokojninskega zavarovanja v izplačevanje dodatne starostne pokojnine pravzaprav ne gre za prekinitev, ampak za nadaljevanje dodatnega pokojninskega zavarovanja. **14.3-4/2020.**



Varuh tako opozarja, da ureditev, ki dopušča, da se višina dodatne starostne pokojnine izpostavljenе skupine posameznikov znižuje kljub temu, da privarčevana sredstva ostajajo v sistemu prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja ter kljub njihovi namenski porabi, ni skladna z načelom pravičnosti kot tudi ne s splošno skrbjo za večjo socialno varnost zaposlenih po njihovi upokojitvi, ki uresničuje načelo socialne varnosti iz 50. člena Ustave.³



Priporočilo št. 46: Varuh predlaga Ministrstvu za finance, da preučí možnosti za drugačno obravnavo dodatnih zavarovanj od drugih zavarovanj v davčni zakonodaji.



Neskladnost z načelom pravičnosti pa je Varuh ugotovil tudi v zadevi glede manj ugodne davčne obravnave pokojnin iz tujine. Obravnavali smo namreč tudi navedbe dveh pobudnikov, ki poleg slovenske pokojnine prejemata tudi



³ Kot izhaja na primer iz odločbe Ustavnega sodišča U-I-167/02-17 z dne 21. 4. 2005.

pokojnino iz tujine. Kljub skromnemu skupnemu znesku pokojnin sta bila s strani FURS obveščena, da bodo od leta 2020 dalje pokojnine, ki jih ne izplačuje izplačevalec, ki šteje za glavnega delodajalca, obdavčene. Na Varuhovo tozadevno poizvedovanje je FURS v svojem odgovoru obrazložila, da se od 1. 1. 2020 dalje pri odmeri akontacije dohodnine od pokojnine iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja dosledno upošteva pravilo o glavnem oziroma neglavnem delodajalcu iz drugega odstavka 127. člena ZDoh-2. Ta člen predvideva različni davčni stopnji za obračun akontacije dohodnine in različni stopnji davčne olajšave za pokojnino, ki jo izplačuje glavni izplačevalec, in za pokojnino, ki jo izplačuje izplačevalec, ki ne šteje za glavnega delodajalca. Varuh ocenjuje, da uporaba šestega odstavka 127. člena ZDoh-2 povzroča neupravičeno razlikovanje med upokojenci, ki prejemajo pokojnino, nižjo od 1.173 evrov (kar letos, upošteva davčne olajšave, predstavlja znesek pod pragom obdavčljivosti), njihov edini izplačevalec pa je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), in tistimi, katerih skupni znesek pokojnin prav tako ne presega zneska 1.173 evrov, a jih izplačujeta slovenski in tuj izplačevalec (pri tem pa se tisti, pri katerem prejema višji znesek pokojnine, šteje za glavnega izplačevalca), saj so prvi deležni ugodnejše davčne obravnave od drugih. **Varuh meni, da takšna ureditev nasprotuje načelu pravičnosti, lahko pa bi predstavljala tudi kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave Republike Slovenije.** Osnovni namen pokojnine je namreč zagotoviti prejemnikovo preživljanje v obdobju, ko ni več delovno aktiven, davčna obravnava njegovih prejemkov pa se na podlagi veljavne zakonodaje navezuje na okoliščine, na katere nima več vpliva. Varuh je prepričan, da bi tudi iz tega razloga moral biti glavni kriterij za odmero akontacije dohodnine določitev stopnje obdavčitve prejemkov in olajšav iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja njihova (skupna) višina, ne pa okoliščina, ali so izplačani s strani glavnega izplačevalca ali ne. Varuh je glede na navedeno **že predlagal MF**, da se sporni 127. člen ZDoh-2, z namenom prenehanja manj ugodne davčne obravnave prejemnikov pokojnin iz tujine, ustrezno spremeni. Naslovno ministrstvo je zagotovilo, da bo ta Varuhov predlog upoštevalo pri pripravi naslednje novele zakona o dohodnini, a ga ponavljamo še ob tej priložnosti. **14.3-21/2020.**



Priporočilo št. 47: Varuh priporoča Ministrstvu za finance, da v namen prenehanja manj ugodne davčne obravnave prejemnikov pokojnin iz tujine ustrezno spremeni 127. člen ZDoh-2.

2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je lani še ponovil⁴ **priporočilo št. 119 (2019)**, da naj Vlada Republike Slovenije sprejme učinkovite ukrepe za dokončanje denacionalizacije. Upoštevajoč dosedanja podrobna pojasnila v zvezi s tem priporočilom Varuh predmetnega priporočila tokrat ne ponavlja več, bomo pa nanj v posledici morebitnih novih obravnavanih tovrstnih zadev po potrebi spet opozorili.

Smiselno enako velja glede Varuhovega **priporočila št. 120 (2019)**, da naj Vlada Republike Slovenije pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo konkretnih ukrepov za ureditev lastništva vseh kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. Gre za (tudi z vladne strani prepoznano) stalno nalogo, na katero Varuh ne bo pozabil.

Tudi lani še ponovljenega Varuhovega **priporočila št. 121 (2019)** Ministrstvu za finance, da naj odpravi zaostanke pri odločanju v pritožbenih postopkih glede davčnih obveznosti, tokrat ne ponavljamo več. Ob obravnavi naslednje pobude zaradi dolgotrajnosti pritožbenega odločanja pa bo Varuh spomnil tudi na to priporočilo.

Za lani ponovljeno Varuhovo **priporočilo št. 124 (2019)**, da naj se v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ustrezno uredi pravica do obnovitvene rehabilitacije tako, da bodo določeni organi odločanja o tej pravici in pravne oblike varstva proti njihovim odločitvam, glede na pojasnila MZ v vladinem odzivnem poročilu ocenjujemo, da ga ni smiselno ponavljati še letos.

2.18.3 Nova priporočila

Varuh na področju drugih upravnih zadev na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti v tem letnem poročilu naslavlja dve novi priporočili:

46. Varuh predlaga Ministrstvu za finance, da preuči možnosti za drugačno obravnavo dodatnih zavarovanj od drugih zavarovanj v davčni zakonodaji.



47. Varuh priporoča Ministrstvu za finance, da v namen prenehanja manj ugodne davčne obravnave prejemnikov pokojnin iz tujine ustrezno spremeni 127. člen ZDoh-2.

⁴ Str. 336.

2.19

PRAVOSODJE

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	
15 Pravosodje	270	191	6	156	17	10,90%	218	410	377	410	409	99,76%	819
15.1 Predsodni postopki - tožilstvo	20	17	0	15	2	13,33%	12	14	19	31	29	93,55%	43
15.2 Kazenski postopki	37	33	0	25	3	12,00%	20	23	48	44	53	120,45%	76
15.3 Civilni postopki in razmerja	149	76	0	62	6	9,68%	136	270	191	240	212	88,33%	482
15.4 Postopki pred socialnim in delovnimi sodišči	9	5	0	5	0	0,00%	6	1	16	11	11	100,00%	12
15.5 Postopki o prekrških	26	27	3	22	2	9,09%	10	23	50	33	37	112,12%	60
15.6 Upravni sodni postopki	5	7	0	5	0	0,00%	3	8	9	5	10	200,00%	18
15.7 Odvetništvo in notariat	5	4	1	3	0	0,00%	1	5	17	6	5	83,33%	10
15.0 Ostalo	19	22	2	19	4	21,05%	30	66	27	40	52	130,00%	118

2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na širšem področju pravosodja smo **v letu 2021 obravnavali 191 zadev** (od teh je bilo 6 povezanih z epidemijo bolezni covid-19) in **218 na vstopni točki (v letu 2020 je bilo takšnih zadev 270 in 140 na vstopni točki)**. Poleg tega je bilo v osebnih ali telefonskih pogovorih na vstopni točki obravnavano še 410 zadev (v letu 2020 je bilo teh 279), kar **skupaj predstavlja 819 zadev** (v letu 2020 pa je bilo takšnih zadev 689). Na ožjem področju sodnih postopkov je bilo obravnavanih 148 zadev (v letu 2020 226 zadev), 175 pa še v okviru vstopne točke (107 v letu 2020). Od tega je bilo 33 zadev povezanih s kazenskimi postopki (leta 2020 37), v okviru vstopne točke pa še dodatnih 20, 76 s civilnimi postopki in razmerji (leto prej 149) in 136 na vstopni točki, 5 s postopki pred socialnim in delovnimi sodišči (9 v letu prej) in 6 na vstopni točki, 27 s postopki o prekrških (leta 2020 26) in 10 na vstopni točki ter 7 z upravnim sodnim postopkom (leta 2020 5) z dodatnimi tremi na vstopni točki. Na podpodročju predsodnih postopkov – tožilstvo je bilo obravnavanih 17 zadev (leta 2020 20) in 12 na vstopni točki, podpodročju odvetništva in notariata 4 (leta 2020 5) in 1 na vstopni točki ter 19 drugih zadev (leta 2019 27). Število obravnavanih zadev na širšem področju pravosodja se **je znova rahlo povečalo, vendar predvsem zaradi zadev, obravnavanih na vstopni točki, ki niso zahtevale temeljitejše vsebinske obravnave**.

Pri obravnavanju zadev na tem področju smo se še naprej s svojimi poizvedbami in drugimi posredovanji obračali (praviloma) na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev). Po potrebi smo se za pojasnila obračali tudi na Ministrstvo za pravosodje, kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja glede pravnega okvira za delovanje pravosodja, ter na Ministrstvo za notranje zadeve, kadar je šlo za postopke Policije kot prekrškovnega organa, in tudi na posamezna redarstva, če je šlo za njihove postopke. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni, saj so se redno odzivali na naše poizvedbe in druga posredovanja.**



2.19.1.1 Sodni postopki

Število obravnavanih zadev v letu 2021, ki so bile povezane s sodnimi postopki, je razvidno iz uvoda v to poglavje. Na podlagi obravnavanih zadev pri Varuhu lahko ostanemo **pri ugotovitvi, da sojenje v razumnem roku ni več sistemski problem**. Tudi v letu 2021 se je število pobud, ki se nanašajo na dolgotrajnost sodnih postopkov, zmanjšalo, čeprav so bile med obravnavanimi tudi takšne, ki so se nanašale na sojenje brez nepotrebnega odlašanja, druge pa na kakovost sojenja in druga vprašanja (sodnega) odločanja. Med njimi je bilo več takšnih, ki so bile povezane z izvršilnimi postopki, osebnimi stečaji, delom stečajnega upravitelja in tudi izvedencev ter brezplačno pravno pomočjo. V ospredju pobud so bili znova pravica do sodnega varstva, enako varstvo



pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku in druge pravice, vključno z načelom dobrega upravljanja. Posamezno obravnavano tematiko s tega podpodročja izpostavljam v nadaljevanju, v delu, kjer predstavljamo dejavnosti Varuha.

Znova moramo opomniti, da ocenjevanje dela sodstva ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali na njihovi utemeljenosti. Delež utemeljenosti pobud je sicer zelo povezan z našimi (omejenimi) pristojnostmi v razmerju do sodne veje oblasti. V sodnih postopkih, ki še potekajo, lahko Varuh praviloma posreduje le v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka ali očitne zlorabe oblasti. Varuh namreč ni organ, ki bi na podlagi svojega posredovanja drugim državnim organom, med katere spadajo tudi sodišča, dajal smernice ali celo navodila za odločanje o zadevah iz njihove pristojnosti. Tudi presoja obstoja očitne zlorabe (sodne) oblasti je zaradi omejitev, ki veljajo pri obravnavi odprtih sodnih zadev in jih določa 24. člen ZVarCP, pri Varuhu zadržana. Izhodišče za takšno presojo, ki je odvisna od vsakega posamičnega primera posebej, so primeri očitne napačnosti, samovoljnosti in arbitrarnosti, opredeljeni po doktrini Ustavnega sodišča Republike Slovenije, in ki kot taki pomenijo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Gre npr. »za nerazumno odstopanje od jasnih določb materialnega prava in uveljavljene sodne prakse; neuporabo povsem jasne določbe zakona ali namerna razlaga predpisa v nasprotju z ustaljeno sodno prakso zaradi pristranskosti; grobo kršenje postopka; napake, ki so povsem zunaj okvira pravno še dopustnega dejanja (v smislu arbitrarnosti oziroma izdaje odločbe zunaj kakršnegakoli z zakonom predvidenega postopka); vrsto hudih postopkovnih napak v postopku, za katerega je že po naravi stvari značilna velika občutljivost«, oziroma za primere tako »očitno nerazumnih odločitev, ki ne morejo biti rezultat nobene, v pravni znanosti priznane metode razlage (kar je lahko razvidno tudi osebi, ki nima posebne pravne izobrazbe) ali takšnih pomanjkljivih obrazložitev, ki onemogočajo vsakršen preizkus odločitve«.

Veliko pobudnikov, nezadovoljnih s sodnimi odločitvami, se sicer še vedno obrača na Varuha s pričakovanji, da bo Varuh spremenil oziroma odpravil posamezno sodno odločitev. Varuh pa ni še en organ za ugotavljanje pravilnosti in zakonitosti odločitev sodišč (in drugih državnih organov). V primeru nestrinjanja z njimi ima stranka v postopku na voljo pravna sredstva (redna in izredna), s katerimi je mogoče doseči, da pravilnost in zakonitost odločitve sodišča nižje stopnje presoja neposredno nadrejeno sodišče. V razmerju do sodne veje oblasti je tako naše delovanje lahko le takšno, da ne ogroža neodvisnosti sodnikov pri opravljanju sodniške funkcije. Varuhovo posredovanje torej ne sega na področje sojenja, temveč predvsem na sodno ali pravosodno upravo.

Izjemoma je v odprtih (sodnih) postopkih posredovanje Varuha mogoče v vlogi t. i. prijatelja sodišča (*amicus curiae*) po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic. V tej vlogi smo eno od sodišč **opozorili na potrebno pozornost tudi pri presoji morebitnega obstoja nasprotja interesov mladoletnih oškodovancev in njune matere oziroma presoji, kaj je v interesu samih mladoletnih oškodovancev**. Koristi mladoletnih oškodovancev namreč niso nujno enake kot ko-

risti njihovih mater kot oškodovank. Po mnenju Varuha je korist otroka treba ugotavljati in varovati tudi v primeru zastopanja oškodovancev v kazenskem postopku, še posebej, če ta teče proti očetu, in v primeru kolizije interesov otrok in matere po potrebi otrokom postaviti pooblaščenca skladno z določbami tretjega odstavka 65. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP).

Na obseg in način poslovanja sodišč so tudi v letu 2021 vplivali ukrepi za preprečevanje širjenja okužb z novim korona virusom. Sodišča so sicer nadaljevala z delom, a so (kot kažejo tudi obravnavane zadeve pri Varuhu) **sprejeti ukrepi imeli za posledico daljšanje trajanja posameznih sodnih postopkov.** Zato je pričakovati nadaljnje usmerjanje sodstva v odpravljanje posledic epidemije. **Med izzivi ostaja še naprej tudi dvig zaupanja javnosti v delovanje sodstva. K temu pa ne pripomorejo neutemeljeni napadi, namenjeni diskreditaciji sodstva. Za uspešno delo sodišč si je treba še naprej prizadevati tudi za izboljšanje zakonodaje, ki je podlaga za delovanje sodne veje oblasti ter za odpravljanje prostorskih in kadrovskih težav v sodstvu.** Med razlogi za daljši čas reševanja zadev na posameznih sodiščih je še naprej namreč tudi pomanjkanje kadrov. **Tako Upravno sodišče RS že nekaj časa opozarja na kadrovsko podhranjenost, to je pomankanje sodnikov, strokovnih sodelavcev in drugega sodnega osebja.** Od avgusta 2020 Upravno sodišče RS, glede na stališče Vrhovnega sodišča RS v sklepu št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, tudi pogosteje razpisuje glavne obravnave. Navedeno in dodatno še situacija covid-19 je pripeljala do tega, da se na Upravnem sodišču RS podaljšujejo časi reševanja zadev, povečuje pa se tudi število nerešenih zadev.



Še naprej pa je spodbuden podatek o napredku pri izvrševanju sodb ESČP. Po podatkih MP je tako imela naša država v začetku novembra 2021 (le) še tri dokončne sodbe ESČP. Sicer pa je ESČP v postopkih zoper našo državo tudi v letu 2021 v dveh sodbah ugotovilo kršitve konvencije.



2.19.1.2 Postopki o prekrških

Na področju Prekrški smo v letu 2021 obravnavali **27 zadev** (v letu 2020 pa 26). V okviru vstopne točke smo dodatno obravnavali še 10 pobud in sprejeli 23 klicev pobudnikov glede vprašanj, ki so se nanašali na obravnavo prekrškov.

Pobudniki so še naprej izpostavljali pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnih prekrškov, nepopolno ugotovitev dejanskega stanja ter nezadovoljstvo pri izdaji plačilnih nalogov oziroma izreka globe, postopek pridobitve podatkov o prometni nesreči in drugo. Prevladovale so pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in policijo kot prekrškovnim organom, nekaj pa se jih je nanašalo tudi na redarstvo. Preostale so bile povezane z globami zaradi nespoštovanja vladnih odlokov za zaježitev epidemije, kar posebej predstavljamo v ločenem poglavju o zadevah v zvezi z epidemijo bolezni covid-19. **Zaradi odločitev Ustavnega sodišča o neveljavnosti odlokov oziroma njihove ustavne neskladnosti se je zastavilo tudi vprašanje uporabe pravnih sredstev zoper prekrškovne odločbe, izrečene na podlagi teh predpisov za**

preprečevanje širjenja epidemije. Ker poskusi za sistemsko rešitev nastalega položaja niso uspeli, prizadetim posameznikom ostaja na voljo le uporaba obstoječih pravnih sredstev po ZP-1.



Predlog Zakona o debirokratizaciji, katerega osnovni cilj je izboljšati stanje v Sloveniji glede administrativnih ovir in konkurenčnega poslovnega okolja, je predvideval tudi spremembe 57. člena Zakona o prekrških (ZP-1). **Varuh je presodil, da gre pri teh spremembah za nedopusten poseg v temeljne ustavne pravice, ki gredo tudi domnevnim storilcem prekrškov in zmanjšanje njihove pravne varnosti,** zato smo na predlog zakona (tudi) v tem delu dali svoje pripombe. Ker so bile predlagane spremembe ZP-1 v nadaljnjem postopku priprave zakona opuščene, smo te svoje pripombe umaknili.

Po napovedih pripravljavca predloga zakona bi se sicer s predlaganimi spremembami bistveno razbremenilo delo policistov, s čimer bi se skrajšal tudi čas obravnave prekrškov. Gre sicer za legitimen cilj, ki zasleduje hitro in ekonomično odločanje pri izdaji plačilnih nalogov, vendar se po presoji Varuha ob tem ne bi smelo spregledati potrebe po zagotovitvi temeljnih jamstev poštenega postopka. Zlasti pa predlagane spremembe ne utemeljujejo navedbe, da postopki ugotavljanja prekrškov po drugem odstavku 57. člena ZP-1 pri policistih predstavljajo veliko težavo, češ da morajo poleg ugotavljanja elementov prekrška po posameznem materialnem predpisu po uradni dolžnosti skrbeti, da kršitelju zagotavljajo vse procesne pravice v obsegu in na način, ki jih določa zakon. **Zato je tudi prav, da so bile napovedane zakonske spremembe v postopku priprave zakona opuščene.** Menimo, da bi bilo treba izzive, s katerimi se policisti nedvomnosrečujejo, saj je policija zaradi epidemije postala nadzorni in prekrškovni organ za veliko predpisov, katerih prekrški so določeni v 39. členu Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), reševati na druge, bolj primerne načine, ne pa z nedopustnimi posegi v zagotovljene ustavne pravice.

2.19.1.3 Tožilstvo

Na področju predsodnih postopkov, pri čemer obravnavamo pretežno pobude, povezane z delom državnih tožilcev, smo leta 2021 **obravnavali 17 zadev** (v letu 2020 pa 20), 12 zadev dodatno pa še na vstopni točki. Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in o tem seznanjali Vrhovno državno tožilstvo RS), ki so se **redno odzivali na naše poizvedbe in druga zaprosila.** Varuh osebno se je sestal tudi z generalnim državnim tožilcem RS in se dogovoril o sodelovanju na vseh skupnih področjih.

Vsebina pobud se je tudi tokrat nanašala predvsem na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (kot je npr. zavrženje ovadbe), dolgotrajno obravnavanje njihovih kazenskih ovadb ali (ne)odzivanje na posamezne vloge ter prošnje za vpoglede v spise.



Z zaskrbljenostjo smo tudi spremljali zaplete pri imenovanju tožilcev (zlasti odmevno je bilo (ne)imenovanje evropskih delegiranih tožilcev), saj ima to

lahko konkretne posledice pri organizaciji dela, ob siceršnjem kadrovskem primanjkljaju v tožilskih vrstah. Zato skrbijo opozorila, da je tožilstvo močno kadrovsko podhranjeno, kar še posebej velja za Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani in Vrhovno državno tožilstvo RS. **Varuh pripominja, da bi se postopki odločanja o imenovanju tožilcev morali izvesti po obstoječih merilih brez nepotrebnih odlašanj, morebitne pomanjkljivosti v dosedanji ureditvi pa čim prej odpraviti, da se zagotovijo pogoji za nemoteno delovanje vseh tožilstev za učinkovit pregon kaznivih dejanj.**

2.19.1.4 Odvetništvo in notariat

Na področju Odvetništva smo v letu 2021 obravnavali 4 zadeve in na vstopni točki še eno dodatno.

Med zadevami (nekatero so bile obravnavane tudi na drugih področjih dela Varuha) so znova prevladovali pritožbe, ki so odvetnikom očitale neskrbno opravljeno storitev oziroma so izkazovale nezadovoljstvo z opravljenim odvetniškim delom. **Kot novo obravnavano problematiko v nadaljevanju izpostavljamo vprašanje razpolaganja s sredstvi na fiduciarnem računu odvetnika v primeru njegove smrti.**

Pobudnikom smo v obravnavanih primerih pojasnjevali pritožbeno pot zaradi kršitev pri opravljanju odvetniškega poklica in možnosti uveljavljanja odškodninskega zahtevka, če je zaradi odvetnikove hude malomarnosti, napake ali opustitve poklicne dolžnosti nastala škoda. Le v eni od obravnavanih zadev (pobudnik je navajal, da sta od vložitve njegove prijave (in njene dopolnitve) minili že več kot dve leti, a odločitve še ni prejel) pa smo se obrnili na Odvetniško zbornico Slovenije (OZS), na katero se obračamo s poizvedbami in drugim posredovanjem, če je to potrebno. Varuh sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v razmerju do posameznih odvetnikov, ukrepa pa zlasti tedaj, kadar okoliščine primera kažejo, da OZS oziroma njeni disciplinski organi v vlogi opravljanja javnih pooblastil teh pooblastil ne izvršujejo dovolj skrbno. Podlaga za posredovanje Varuha pri OZS oziroma njenih disciplinskih organih je tako podana zlasti v primeru, ko se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo.

Na Varuha so se obrnili tudi nekateri posamezniki, ki so imeli težave pri iskanju odvetnika, ki bi jih zastopal v njihovih zadevah. Varuh seveda nima pooblastil, da bi posameznikom iskal oziroma zagotavljal odvetniško zastopanje. Skladno z določbo 32. člena Statuta pa je predsednik OZS tisti, ki ima pooblastilo, da stranki, ki zaradi posebnosti svojega primera sama ne more dobiti odvetnika, določi odvetnika za zastopanje.

Ponovno lahko tudi izpostavimo, da do potrebnih sprememb oziroma dopolnitev veljavne zakonske ureditve (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za **večjo dostopnost odvetniške pomoči pro**



bono še ni prišlo. Je pa spodbudno, da OZS nadaljuje z akcijo »**dan odvetniške pravne pomoči pro bono**«, v okviru katere odvetniki dajejo brezplačne pravne nasvete tistim, ki jih potrebujejo. Ob Evropskem dnevu pravosodja, ki se ga obeležuje 25. oktobra, pa so tudi **slovenski notarji znova brezplačno informirali** uporabnike notarskih storitev, tema svetovanja pa je bila urejanje premoženjskopравnih razmerij zakonskih in drugih parov.

2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



S **priporočilom št. 70 (2020)** je Varuh priporočal, da MP z drugimi odgovornimi ministrstvi sprejme dodatne ukrepe, ki bi prispevali oziroma pomagali pri zagotavljanju različnih oblik brezplačne pravne pomoči izven okvirov, ki jih določa Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP). **MP je realizacijo priporočila v odzivnem poročilu vlade zavrnilo zaradi nestrinjanja.** Pojasnilo je, da brezplačna pravna pomoč (BPP) po ZBPP predstavlja obliko uresničevanja pravice do sodnega varstva, in sicer po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi zmogla uresničevati. Namen BPP po ZBPP je predvsem, da se osebam z ekonomsko šibkejšim položajem zagotovijo enake pravice do sodnega varstva. BPP administrirajo sodišča, sredstva zanjo pa se zagotavljajo iz proračuna RS. Pri »pro bono« in drugih oblikah pravne pomoči pa gre za pravno pomoč v najširšem pomenu besede bodisi s strani odvetnikov, nevladnih organizacij, pravnih klinik na fakultetah ali občinah. Najpogosteje gre za pravno pomoč v obliki splošnega svetovanja (kam umestiti problem posameznika in na kateri organ se lahko obrne za rešitev svoje težave), ki nima neposredne povezave s sodiščem in sodnimi postopki, zato tudi ne sodi v okvir ZBPP. Vlada se strinja, da so take oblike pravne pomoči zelo pomembne z vidika splošnega varovanja pravic socialno ogroženih in drugih ranljivih družbenih skupin. Vlada zato pozdravlja in podpira angažma nekaterih občin v smeri ozaveščanja občanov, kam in na katere institucije se lahko obrnejo za urejanje njihovih pravnih, upravnih, socialnih in drugih zadev, kakor tudi nudenje splošnih pravnih nasvetov v najširšem smislu. Vlada pa ugotavlja, da veliko pravne pomoči izven okvira ZBPP, ki jo je naštel tudi Varuh (pravna pomoč, ki jo nudijo občine, razne nevladnih organizacije, odvetniki v okviru dneva »pro bono« pomoči in drugo), že obstaja. Te oblike niso izdatno subvencionirane s strani države, kar je predlagal Varuh. V tej zvezi vlada pripominja, da ni mogoče vzpostaviti »vodotesnega« sistema pomoči, saj je na posamezniku in njegovem odgovornem ravnanju, da se seznanijo s svojimi pravicami in pravno pomembnimi okoliščinami v neki zadevi in, ali bo v zvezi s tem poiskal pomoč za pravočasno in učinkovito uveljavljanje le-teh ali ne. Samo subvencioniranje teh oblik pomoči po njenem stališču ne bi prineslo boljšega rezultata. Vlada se zaveda, da bodo

kljub širokemu naboru možnosti za pravno pomoč vedno obstajali primeri, ko se bodo pomanjkljivo ozaveščeni posamezniki obrnili na neko institucijo ali celo Varuha šele takrat, ko bo problem že težje rešljiv. Vlada tudi šteje, da je v sistemu nudenja pravne pomoči zelo pomembna vloga Varuha, ki lahko posameznikom svetuje glede njihovih temeljnih pravic in svoboščin. S temi ugotovitvami oziroma stališči MP in vlade se je mogoče strinjati. **Kljub vsemu Varuh meni, da bi bile kakršnekoli dodatne spodbude za nudenje oziroma dajanje pravne pomoči izven okvira obstoječega sistema brezplačne pravne pomoči po ZBPP dobrodošle, prav tako tudi možnosti za dodatno ozaveščanje posameznikov z namenom njihove pravočasne seznanitve s pravicami, ki jih imajo, in možnimi načini za njihovo uveljavitev.**

S **priporočilom št. 71 (2020)** je Varuh priporočal, da MZI ob pripravi novele ZPrCP uredi institut »nadomestne parkirnine« na sistemski ravni na način, ki bo z vidika načela enakosti zagotavljal enako obravnavanje vseh kršiteljev. **Priporočilo je realizirano.** Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 132/21), ki je začel veljati 11. avgusta 2021, se je namreč uredil institut »nadomestne parkirnine« na sistemski ravni na način, ki bo z vidika načela enakosti zagotavljal enako obravnavanje vseh kršiteljev.



S **priporočilom št. 72 (2020)** je Varuh MZI priporočal, da z novelo 8. člena ZPrCP uredi odgovornost lastnika vozila na način, ki bo zagotavljal enako obravnavo vseh kršiteljev cestnoprometnih predpisov. **MZI je realizacijo priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja, a se je realizacija priporočila uredila na drug način, kar pojasnujemo v nadaljevanju.**



V poročilu za leto 2020, v delu, v katerem smo izpostavili problematiko odgovornosti lastnika vozila po 8. členu ZPrCP, če je prekršek zoper varnost cestnega prometa storjen z vozilom, pa ni mogoče ugotoviti, kdo je storilec, smo opozorili tudi, da so kršitelji, ki so v bistveno enakem pravnem položaju v praksi lahko obravnavani različno in nekateri tudi strožje, saj so z izdajo odločbe o prekršku nekateri obremenjeni tudi z obveznostjo plačila sodne takse. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravilih cestnega prometa – ZPrCP-F (Uradni list RS, št. 132/21), ki je začel veljati 11. avgusta 2021, se 8. člen ZPrCP sicer ni spremenil. Na takšen način ostaja ureditev odgovornosti lastnika vozila enaka kot do sedaj. **S 34. členom tega zakona pa je vendarle določena posebna oprostitev plačila stroškov postopka po ZP-1 v prehodnem obdobju.** Tako se do drugačne ureditve ZP-1 ne glede na 56. člen ZP-1 ne plačajo stroški postopka, če je storilec prekrška zoper varnost cestnega prometa ugotovljen na podlagi izjave lastnika vozila ali imetnika pravice uporabe vozila iz 8. člena ZPrCP. Iz utemeljitve amandmaja s to zakonsko dopolnitvijo (Odbor za infrastrukturo, okolje in prostor Državnega zbora z dne 17. 6. 2021) izhaja, da je bila s tem določena izjema od določanja stroškov v hitrem prekrškovnem postopku v primeru, ko lastnik motornega vozila prekrškovnemu organu sporoči dejanskega storilca prekrška (na ta način se razbremeni domnevne odgovornosti, ki jo sicer določa 8. člen ZPrCP). V tem primeru namreč niso izpolnjeni pogoji za vodenje hitrega prekrškovnega postopka z izdajo plačilne-



ga naloga (57. člen ZP-1), ampak mora prekrškovni organ dejanskemu storilcu najprej omogočiti, da se o prekršku in dejstvu, da je on storilec, izjavi (drugi odstavek 55. člena ZP-1), nato pa mora prekrškovni organ o prekršku odločiti s pisno odločbo (56. člen ZP-1), v kateri se lahko (ali pa v posebnem sklepu) odloči o stroških hitrega prekrškovnega postopka (drugi odstavek 58. v zvezi s 143. členom ZP-1), ki je v tovrstnih primerih največkrat izključno samo sodna taksa, ki se določi v skladu z Zakonom o sodnih taksah (ZST-1). Ne glede na določbe ZP-1 o določitvi stroškov prekrškovnega postopka se tako pri izdaji pisne odločbe o prekršku (56. člen ZP-1) izrecno določa, da prekrškovni organ storilcu prekrška, ki ga je sporočil lastnik motornega vozila, kot stroška hitrega prekrškovnega postopka v pisni prekrškovni odločbi (56. člen ZP-1) ne določi sodne takse (seveda pa lahko kot strošek postopka določi druge stroške, ki jih sicer določa prvi odstavek 143. člena ZP-1). Pri tem odstopu od sistemske ureditve stroškov v višini sodne takse po ZP-1 je upoštevan vidik enake obravnave storilcev cestnoprometnih prekrškov, ki so ugotovljeni s tehničnimi sredstvi in ki so sicer med najmnogičnejšimi.

S **priporočilom št. 73 (2020)** je Varuh priporočal sodiščem, da poskrbijo za hitro odločanje o zaseženem motornem vozilu. V letu 2021 nismo obravnavali nobene nove zadeve, da bi lahko preverili realizacijo tega priporočila. Pričakujemo pa, da se to priporočilo uresničuje. Prav tako tudi ostala priporočila Varuha, ki predstavljajo stalno nalogo, in sicer priporočilo **št. 20 (2020)**, s katerim je Varuh vsem pravosodnim organom priporočal, da nadaljujejo s krepitvijo učinkovitosti in transparentnosti svojega delovanja; priporočilo št. **21 (2020)**, da sodišča v vsaki zadevi poskrbijo za to, da bo postopek njene obravnave do pravnomočnosti opravljen skrbno in brez napak, ki bi lahko vodile k odpravi, razveljavitvi ali spremembi sprejete sodne odločbe. **Spodbuden je tudi odziv MNZ**, da policija vsako pobudo za začetek postopka pri Varuhu vzame v presojo z največjo mero skrbnosti ter z vidika strokovnega in zakonitega postopanja kritično preveri vse okoliščine izpostavljenega primera v vseh fazah postopka o prekršku (tudi v delu postopka, ki ga pobudnik za začetek postopka pred Varuhom sicer ne problematizira). V posameznih primerih, ko je ugotovljeno (povsem) neupravičeno odstopanje od standarda ravnanja s potrebno stopnjo skrbnosti pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnega organa pri vodenju in odločanju v vseh fazah postopka o prekršku, ki se rezultira v neupravičeno povzročenih stroških oziroma škodi bodisi zaradi neupravičene davčne izvršbe tako v sferi pobudnika kot tudi v sferi policije bodisi kakršnegakoli drugega dejanja oziroma opustitve, se ugotavlja disciplinska, kazenska in materialna odgovornost pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnega organa.



2.19.3 Nova priporočila

Varuh je na podlagi v letu 2021 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil naslednja priporočila:



48. Varuh Ministrstvu za pravosodje predlaga, da pri pripravi novele Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj preuči tudi možnost uvedbe instituta odpovedi pravici do sodnega varstva.

49. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da nadaljuje z aktivnostmi prenove informacijskega sistema kazenske evidence.

50. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča pripravo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP v delu, ki ureja postopek osebnega stečaja tako, da bo s pravomočnostjo sklepa o odpustu obveznosti (po samem zakonu) prenehala tudi omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika, in to tudi v tistih primerih postopkov osebnega stečaja, v katerih so bile obveznosti že pravnomočno odpuščene, vendar postopki še niso zaključeni, začeli pa so se že pred uveljavitvijo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP.

51. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v okviru zakonskih sprememb skuša najti ustrezno rešitev, da vložitev pritožbe (zgolj) zoper stroškovni del odločbe o prekršku ne bo nesorazmerno otežen.

52. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v sodelovanju z Odvetniško zbornico Slovenije preuči možnosti ustrežnejših zakonodajnih rešitev glede razpolaganja s sredstvi na fiduciarnem računu odvetnika in ureditve zavarovanja odgovornosti odvetnika.

Varuh je na podlagi v letu 2021 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalno nalogo:

18 (stalna naloga). Varuh sodiščem priporoča, da pri (pre)dodeljevanju sodnih zadev dosledno upoštevajo vnaprej določena merila v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Sodnega reda.

19 (stalna naloga). Varuh priporoča, da (izvršilna) sodišča ustrezno dodatno (in po potrebi povečano) skrb posvečajo izdaji odredb, katerih odsotnost lahko vpliva na pravni položaj strank v postopku in izvrševanje oziroma uresničevanje njihovih pravic.

20 (stalna naloga). Varuh Zbornici upraviteljev Slovenije priporoča, da v vsakem primeru v razumnem roku prijavitelja oziroma vlagatelja pobude seznanijo z usodo njegove vloge in z razlogi za svojo odločitev.





21 (stalna naloga). Varuh priporoča in spodbuja vse pristojne, zlasti še sodišča oziroma njihove zaposlene v službah za brezplačno pravno pomoč in Odvetniško zbornico Slovenije ter njene člane, da prosilcem oziroma upravičencem do brezplačne pravne pomoči na jasn in razumljiv način, če je treba tudi večkrat, morda tudi s pomočjo ustreznih zloženkov, posredujejo vse potrebne informacije, ki so pomembne za njihov pravni in socialni položaj, uveljavljanje njihovih pravic in morebiten nastanek za njih neugodnih obveznosti.

22 (stalna naloga). Varuh priporoča, da redarji v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb, upoštevajo njihov specifičen položaj zaradi njihovega brezdomstva, vselej opravijo skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.

2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja



Dejavnosti Varuha na področju pravosodja v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.19.4.1 Sodni postopki

- Sojenje brez nepotrebnega odlašanja
- Hitrejša pot do odškodnine za žrtve nasilnih naklepnih dejanj
- Ažurnost kazenske evidence

I. Izvršilni postopki

- O ustavitvi izvršilnega postopka

II. Postopki insolventnosti

- Vprašljiva omejitev dolžnikove poslovne sposobnosti

III. Brezplačna pravna pomoč



- Vračanje BPP

2.19.4.2 Postopki o prekrških

- Ureditev, na podlagi katere lahko institut »polovičke« odvrta vložitev pravnega sredstva zoper stroškovni del prekrškovnih odločb
- Kaznovanje brezdomcev zaradi kampiranja na javnem kraju (lektorirano)

2.19.4.3 Tožilstvo

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

- Fiduciarni račun odvetnika

2.20

POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI		OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020		VSE POBUDE 2021
PODROČJE DELA													SKUPAJ POBUDE IN POGOVORI
16 Policijski postopki, zasebno varovanje, detektivi in redarji	81	58	7	46	8	17,39%	65	111	104	121	123	101,65%	234
16.1 Policijski postopki	71	51	6	39	7	17,95%	59	84	95	104	110	105,77%	194
16.2 Zasebno varovanje	5	3	1	3	0	0,00%	1	5	4	6	4	66,67%	9
16.3 Detektivi	1	1	0	1	0	0,00%		0	0	2	1	50,00%	1
16.4 Redarji	0	0	0	0	0	0,00%		3	1	1	0	0,00%	3
16.0 Ostalo	4	3	0	3	1	33,33%	5	19	4	8	8	100,00%	27

2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.20.1.1 Policijski postopki

Leta 2021 smo obravnavali **51 pobud**, ki so se pretežno nanašale na policijske postopke (od teh je bilo **6** povezanih z epidemijo covid-19), **59** zadev pa še v okviru vstopne točke. Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih oziroma osebnih pogovorih (v okviru vstopne točke je bilo opravljenih **84 takšnih pogovorov**), kar **skupno predstavlja 194 zadev** (v letu 2020 je bilo takšnih zadev 163). Poleg tega smo nekatere pobude,

ki se sicer (delno ali v celoti) nanašajo na postopanje policistov, obravnavali tudi na drugih področjih. Tako problematiko, ki se nanaša na postopke, v katerih je policija v vlogi prekrškovnega organa, kot običajno podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških. V poglavju Omejitve osebne svobode – tujci in prosilci za mednarodno zaščito pa poročamo o obravnavi zadev, povezanih z odvzemom prostosti tej skupini posameznikov. Poleg obravnave pobud na tem področju smo leta 2021 več policijskih postaj (PP) obiskali tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM).

Kot v preteklih letih smo v postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, poizvedovali predvsem pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), v nekaterih primerih tudi neposredno (z obiski) na policijskih postajah (PP). Po potrebi smo posamezno problematiko obravnavali na srečanjih s predstavniki policije in MNZ. **Sodelovanje in odzivnost MNZ in Policije na naša posredovanja v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritiki, mnenji in predlogi lahko tudi tokrat pohvalimo.** Sodelovali smo tudi s Posebnim oddelkom Specializiranega državnega tožilstva, ki je pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, kadar jih storijo uradne osebe.

Pobude na tem področju so se tudi v letu 2021 **nanašale na različne vidike oziroma področja delovanja policistov**, kakor so: odzivanje na prijave (npr. ob midsosedskih sporih, nasilju v družini), odgovarjanje na vloge, postopki s tujci, postopki o prekrških, ravnanje policistov ob pridržanju, postopanje zoper udeležence protestov in drugo. Pobudniki so policistom očitali neprimerno oziroma neenako obravnavo, nesprejem ali neobravnavo prijav kaznivih dejanj oziroma neodzivnost policije, dolgotrajno obravnavo kaznivih dejanj, čezmerno uporabo sile, pristranskost ob obravnavi, neustrezno komunikacijo in drugo. Tudi na tem področju so bile **številne dejavnosti Varuha usmerjene v vprašanja, povezana z ukrepi glede epidemije covid-19**, kar predstavljamo **v ločenem, tretjem delu tega letnega poročila**, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19 (npr. varovanje javnih protestov s strani policistov).

V okviru priprav na izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije in načrtovanje nadzorov nad policijo smo se tudi v obravnavanem letu **srečali z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ**. Varuh pričakuje, da bodo tudi tokrat njegove ugotovitve in predlogi pomagali pri načrtovanju prihodnjih nadzorov in pripravi usmeritev za delo policije, zlasti na področju varstva človekovih pravic.

Organizacijo, delovanje in vodenje Policije ter posebnosti delovno-pravnih razmerij zaposlenih v Policiji ter njihove pravice in obveznosti določa Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). Ta zakon opredeljuje tudi razmerje MNZ do Policije in ureja delovanje pomožne policije. Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) pa (poleg nekaterih drugih predpisov) določa naloge in pooblastila policije, ki jih policija opravlja zaradi zagotavljanja temeljnih dolžnosti policije, ki obsegajo zagotavljanje varnosti posameznikom in skup-



nosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države.

V letu 2021 so bile sprejete spremembe in dopolnitve Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol-G), **pripravlja pa se tudi novela ZNPPol**. V postopku njene priprave je sodeloval tudi Varuh s svojimi pripombami, zlasti v tistem delu predlagane zakonske ureditve, za katere z vidika dosedanje obravnave pobud pri Varuhu ocenjujemo, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. **V letu 2021 je minister za notranje zadeve izdal Pravilnik o spremembah Pravilnika o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam (Uradni list RS, št. 77/2021)**. S spremembo 1. člena Pravilnika o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam (Uradni list RS, št. 94/13; Pravilnik) se upošteva določbo 9. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku –ZKP-O (Uradni list RS, št. 200/2020), ki med drugim glede povrnitve vozniških stroškov oseb, ki jih vabi policija v predkazenskem postopku, napotuje na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja naloge in pooblastila policije o povrnitvi potnih stroškov vabljenih oseb, tudi na ravni Pravilnika kot izvršilnega predpisa ureja postopek povračila in odmere potnih stroškov, ki pripadajo osebam, vabljenim v uradne prostore na podlagi tretjega odstavka 148. člena ZKP. **V postopku priprave sprememb Pravilnika smo predlagane spremembe pravilnika pozdravili, saj sledijo noveli ZKP oziroma našim preteklim prizadevanjem za ureditev potnih stroškov vabljenih oseb**. Tako je Varuh s **priporočilom št. 140 (2019)** priporočal, naj MNZ in MP skupaj zagotovita (po potrebi tudi z dopolnitvijo predpisov) ureditev povračila stroškov, ki nastanejo osebi zaradi policijskega vabila, tudi če pozneje zoper njo ni začel kazenski postopek, do morebitne spremembe zakonske ureditve pa naj Policija za povrnitev teh stroškov upošteva Pravilnik o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam.



Pobudnike, nezadovoljne zaradi policijskega (ne)ukrepanja, smo tudi v letu 2021 praviloma še naprej spodbujali, da najprej sami **aktivno izkoristijo pritožbeno pot po ZNPPol**, s katero lahko uveljavljajo svoje pomisleke in pripombe glede konkretnega policijskega postopka. Menimo, da je upoštevanje pravilo podrejenosti prav, da se prizadeta oseba najprej sama obrne na pritožbeni organ v okviru sistema, v katerem je do zatrjevanja nepravilnosti prišlo. Šele če ta pritožbena pot ni izpolnila pričakovanj pritožnika oziroma v drugih primerih, ki so zahtevali naše posredovanje, smo v zadevi ukrepali tudi mi. Odrz takšnega načina dela je tudi delež utemeljenih pobud na tem področju, pri čemer tudi tokrat opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Upoštevati je namreč treba, da je razlog za (ne)utemeljene pobude pogosto tudi pomanjkljivo sodelovanje pobudnikov.



V delu, v katerem podrobneje predstavljamo **dejavnosti Varuha**, poudarjamo **potrebo po skrbni in pozorni obravnavi vlog, ki vsebujejo očitke zoper delo policistov, v okviru pomiritvenih postopkov, ki se vodijo po ZNPPol, pa je treba posebno pozornost nameniti tudi poteku nastajanja zapisnika in sami njegovi vsebini, zaključujemo pa s problematiko postavitve zagovornika s strani policije**.

2.20.1.2 Zasebno varovanje, detektivi in redarji

Na tem področju smo pobudnikom še naprej predvsem pojasnjevali naloge in ukrepanje varnostnika ter pooblastila redarjev in možne pritožbene poti. Če se ti pozneje na nas niso več obrnili, postopka v zadevah nismo mogli nadaljevati. Varuh tudi sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v teh primerih. **Ob obravnavanju zadev na tem področju ostaja odprto vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov in tudi redarjev.** Pobude, ki so bile povezane s postopanjem redarjev, pa so se nanašale na njihovo vlogo prekrškovnega organa (**več o tem v delu tega poročila, ki se nanaša na obravnavo prekrškov**). Na tem mestu **izpostavljam obravnavo brezdornih oseb** in sicer smo priporočili, **da (mestni) redar upoštevajoč specifiko položaja brezdornih oseb vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep (priporočilo (stalna naloga) št. 26).**

V poročilu za leto 2020 smo opozorili na **problematiko povrnitve stroškov pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije. Zato smo v letu 2021 pozdravili sprejem novega Pravilnika o postopku pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije, ki je upošteval tudi pripombe Varuha.**

2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Še naprej ugotavljamo, da **MNZ in Policija v večini primerov upoštevata naša priporočila in predloge.**

S **priporočilom št. 74 (2020)** je Varuh MNZ priporočil dopolnitev vabil za udeležbo na seji pritožbenega senata z opozorilom v smeri, da naj osebe, ki imajo upravičen razlog izostanka, pa bi želele, da se seja opravi v njihovi navzočnosti, to izrecno sporočijo in ob smiselni uporabi določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, hkrati predložijo razlog upravičene odsotnosti. **Spodbudno je sporočilo MNZ, da je priporočeno dopolnitev pri izdaji vabil upoštevalo pri svojem delu.** Osebe se tako v vabilu opozori na 73. člen ZUP, in sicer, da če se zaradi bolezni ali iz kakšnega drugega upravičenega vzroka ne bodo mogli odzvati vabilu, to takoj sporočijo na naslov Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge, Sektor za pritožbe zoper policijo, Litostrojska 54, Ljubljana, ali preko elektronske pošte pritozbe.mnz@gov.si. Ob sporočilu organu je treba predložiti dokazilo, ki opravičuje izostanek, razen če to ni mogoče. Prav tako so ob tem obveščeni, da se v primeru izostanka



iz neupravičenega razloga, pritožbeni postopek v skladu s 152. členom ZNPPol konča na podlagi razpoložljivih dokazov.



S **priporočilom št. 75 (2020)** je Varuh priporočal, da MNZ načrtuje dodatne primerne prostore za obravnavo večjih skupin migrantov, da bo poskrbljeno za njihovo dostojanstveno obravnavo in hkrati tudi olajšano delo policistov. **Po sporočilu MNZ je priporočilo realizirano.** Policija je na policijskih postajah, ki obravnavajo večje število migrantov, organizirala in pripravila posebne prostore za obravnavo večjih skupin migrantov. Ti prostori so posebej opremljeni in namenjeni za obravnavo večjih skupin migrantov, za kar je v teh prostorih nameščena dodatna informacijska in ostala oprema. Vse spremembe so prilagojene potrebam posameznih policijskih enot in so namenjene ustrezni obravnavi migrantov in varnemu ter hitrejšemu delu policistov. Policija nadaljuje tudi z razvojem informacijskih rešitev, ki bodo ob dodatnih prostorih za obravnavo omogočale celovite in hitrejše postopke z migranti.



S **priporočilom št. 76 (2020)** je Varuh priporočal, da MNZ sprejme dodatne ukrepe za skrbno izpolnjevanje listin v času policijskega pridržanja kot tudi za spoštovanje dostojanstva vsake pridržane osebe. **MNZ sporoča, da skrbi tudi za realizacijo tega priporočila.** Po sporočilu MNZ je Policija sprejela vse možne ukrepe, da v prihodnje ne bi prihajalo do napak pri izpolnjevanju listin, potrebnih za izvedbo pridržanja. Na vseh nivojih Policije pristojni policiste opozarjajo na ažurnost in točnost vpisovanja podatkov, kakor tudi izpolnjevanja vseh rubrik. Policija po vsakem navedenem obisku Varuha pripravi natančno poročilo, iz katerega je podrobno razvidno kakšni ukrepi so bili sprejeti. Prav tako na navedene napake opozarjajo v izdelanih analizah odvzemov prostosti, ki jih izdelujejo tako na nivoju policijskih uprav kakor tudi generalne policijske uprave. Na mnogih obiskanih policijskih postajah teh napak res skoraj ni več, oziroma jih je manj kot v preteklosti, razvidno pa je tudi, da predloge za zmanjšanje teh napak na policijskih postajah upoštevajo (primer: PP Ljubljana Bežigrad, PP Vrhnika ipd.). Vendar pripominjamo, da **smo tudi pri obiskih PP v letu 2021 v več primerih še naprej opozarjali na ugotovljene napake pri vodenju dokumentacije v primerih odvzema prostosti in pridržanj**, zato to priporočilo vsekakor še naprej terja posebno pozornost.



Zadovoljni smo sicer tudi z odzivi MNZ glede priporočil iz leta 2020, ki pomenijo stalno nalogo (priporočila št. 22 do 25). Tako je MNZ v zvezi s priporočilom, da **MNZ oziroma Policija poskrbita, da bo vsak vlagatelj prejel odgovor na vlogo, ki vsebuje očitke na ravnanje policistov**, pojasnilo, da je MNZ Policiji že podalo usmeritve, da Policija vlagatelju poda obrazložen vsebinski odgovor na vlogo, ki vsebuje očitke na ravnanje policistov (vendar je skladno z ZNPPol ni mogoče obravnavati kot pritožbo). Prav tako se pri tem zahteva, da odgovor pošljejo tudi MNZ ali hierarhično nadrejeni policijski enoti. Glede naslednjega priporočila (da policija tudi v situacijah, ki niso običajne in so lahko zato še dodatno zahtevne (kot je obravnavo večjih skupin migrantov), poskrbi za dosledno izvedbo vseh postopkov in zagotovitev pravic, ki so zakonsko predpisane) pa je **MNZ zagotovilo, da policija tudi v situacijah, ki niso običajne, venomer poskrbi za dosledno izvedbo vseh postopkov in zagotovitev pravic**,

ki so zakonsko predpisane. V zvezi s priporočilom, da policija v okviru 57. člena ZZasV-1 vselej opravi temeljito presojo strokovnosti in zakonitosti izvedenih ukrepov varnostnikov, je MNZ prav tako zagotovilo, da policija vselej opravi temeljito presojo strokovnosti in zakonitosti izvedenih ukrepov varnostnikov. Gre za stalno nalogo, ki jo policija izvaja in jo bo tudi izvajala v prihodnosti. Obrazci, ki jih uporabljajo PP pri presoji poročila o uporabi ukrepov varnostnika za podajo ocene o tem, ali je bil ukrep oziroma drugo sredstvo uporabljeno (ne)strokovno in (ne)zakonito, so bili prenovljeni v letu 2021. Prav tako je bilo v letu 2021 za pomočnike komandirjev PP in inšpektorje, pristojne za navedeno področje, izvedeno usposabljanje za temeljito presojo strokovnosti in zakonitosti izvedenih ukrepov varnostnikov.

2.20.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev smo pripravili tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

23 (stalna naloga). Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da se v okviru usposabljanja uslužbencev Policije, ki vodijo pomiritvene postopke po ZNPPol, posebno pozornost nameni tudi temu, da bo pooblaščen oseba, ki vodi obravnavo, udeležencem postopka v čim večji meri omogočila spremljanje poteka nastajanja zapisnika o pomiritvenem postopku in v zapisniku tudi ustrezno zabeležila izjave udeležencev, podane na naroku.



24 (stalna naloga). Varuh Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji priporoča skrbno presojo vsake prejete vloge, ki vsebuje očitke zoper delo policistov, in ob izpolnjenih pogojih za obravnavanje v pritožbenem postopku njeno obravnavo po postopku, kot ga za reševanje pritožb zoper ravnanje policistov predpisuje ZNPPol.

25 (stalna naloga). Varuh Policiji priporoča, da v vsakem primeru skrbno presodi, ali interes pravičnosti terja, da se osebi v postopku v skladu z ZKP postavi zagovornik na stroške države.

26 (stalna naloga). Varuh redarjem priporoča, da upoštevajoč poseben položaj brezdornih oseb v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi teh oseb vselej skrbno izberejo sankcije za prekršek oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršite-



lja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.

2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev



Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev v letu 2021 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.20.4.1 Policijski postopki

I. Reševanje pritožb zoper delo policistov

- Vsebina zapisnika v pomiritvenem postopku po ZNPPol
- Posamezni obravnavani primeri pritožbenih postopkov po ZNPPol

II. Postavitev zagovornika s strani policije

2.20.4.2 Redarji

- Kaznovanje brezdomcev zaradi kampiranja na javnem kraju

2.21

OKOLJE IN PROSTOR

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE	OD TEGA ŠT. REŠENIH	OD TEGA ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
17 Okolje in prostor	103	65	2	47	25	53,19%	56	63	146	142	121	85,21%	184
17.1 Posegi v okolje	60	40	2	29	22	75,86%	30	27	75	87	70	80,46%	97
17.2 Urejanje prostora	29	17	0	14	3	21,43%	13	22	39	34	30	88,24%	52
17.0 Ostalo	14	8	0	4	0	0,00%	13	14	32	21	21	100,00%	35

2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V prvi vrsti želimo izpostaviti Varuhovo ugotovitev, da **ravnanje pripravljavcev predpisov vse prevečkrat ni skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov. Kratki roki za javno obravnavo, naknadno bistveno dopolnjevanje predlogov predpisov in njihove pomanjkljive obrazložitve po mnenju Varuha predstavljajo bistveno razvrednotenje, če že ne kar izvotlitev te pravice.** Ob tem posebej zaskrbi, ko niti naš konkreten predlog resorju za odpravo ugotovljenih nepravilnosti vsaj v prihodnje ni sprejet.



Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov si gre razlagati kot obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Pri tem gre za postopkovno pravico, v okviru katere lahko zainteresirani posamezniki v fazi priprave predpisa izrazijo mnenje in nanj dobijo vsebinski odziv pripravljavca predpisa. Da gre pri sodelovanju javnosti pri pripravi

predpisov (tudi) za uresničevanje pravice iz 44. člena URS, nenazadnje izhaja tudi iz prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije.¹

V vsakem primeru pa želimo že v izhodišču **poudariti, da je regulativa varstva okolja in prostora (še prav posebej pa v delu varstva voda) eno tistih področij, na katerih se je treba vselej izogibati rokohitrskemu sprejemanju odločitev – kajti nobena korist, izhajajoča iz (pre)hitrega sprejemanja odločitev, ne more odtehtati potencialne dolgoročne škode na okolju in zdravju, nastale zaradi pomanjkljive, strokovno neuskrajene, nedomišljene in morda celo protiustavne ureditve.**



Žal lahko takoj postrežemo s tremi konkretnimi primeri že samo iz leta 2021, ko se je postopek priprave zakona pokazal za problematičnega z vidika pravice javnosti do sodelovanja.



V prvi tovrstni zadevi smo obravnavali pobudo posameznika, ki je MOP kot primarnemu pripravljavcu predpisov na področju okolja in prostora očitil izvedbo **spornega postopka priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vodah (predlog ZV-1G)**. Očitki pobudnika so šli na račun prekratkega roka za javno obravnavo predloga zakona,² na njegovo naknadno bistveno spreminjanje izven okvirjev javne obravnave,³ na sporen predlog MOP, da se ZV-1G v Državnem zboru sprejme po skrajšanem postopku, ter tudi na vsebino predlaganih rešitev. Glede na to, da gre pri noveli ZV-1G za splošno veljaven pravno obvezujoč normativni akt na področju varstva okolja, **velja izpostaviti tudi smiselna določila Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija)**. Ta z določbo 8. člena pripravljavcem predpisov nalaga obveznost,

¹ To je npr. v odločbi št. U-I-372/06 z dne 13. 11. 2008 (gl. pa npr. tudi 8. točko obrazložitve odločbe št. U-I-66/06 z dne 6. 3. 2008) v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti določenega občinskega odloka poudarilo, da sta javna razgrnitev in javna obravnava pomembni zato, ker se takrat prizadeti seznanijo z načrtovano ureditvijo in se lahko nanjo odzovejo, tako da pripravljavec (v konkretnem primeru prostorskega akta) na podlagi teh odzivov še enkrat pretehta svoj predlog. S tem javna razgrnitev in javna obravnava prispevata k bolj demokratični, argumentirani in pretehtani odločitvi. Primeren čas trajanja javne razgrnitve je po oceni US RS potreben, da se lahko posamezniki (javnost) seznanijo s predlogom posameznega akta, s strokovnimi podlagami za njegovo pripravo in z mnenjem različnih udeležencev v postopku priprave in lahko dajo svoje pripombe in predloge.

² MOP je dne 20. 10. 2020 v javno obravnavo dalo prvo verzijo Predloga ZV-1G. Javna obravnava je bila predvidena zgolj za 14 dni in se je zaključila 3. 11. 2020.

³ Prvotni 4. člen Predloga ZV-1G je k veljavnemu 69. členu ZV-1 dodal zgolj sklic na predlagani novi 37.a člen – MOP pa je nato 21. 1. 2021 v zakonodajno proceduro vložilo drugačen Predlog ZV-1G, v katerega je bil vnesen dopolnjen 4. člen, ki v bistvenem spreminja drugi odstavek 69. člena veljavnega ZV-1. Dodal mu je namreč izjemo od sedaj veljavne prepovedi gradnje objektov in naprav na vodovarstvenem območju, katerih proizvodnja bi vključevala nevarne snovi, za katero je v skladu s predpisi na področju varstva okolja treba pridobiti okoljevarstveno soglasje ter objekta in naprave za odlaganje odpadkov. Predlagana sprememba je določala izjemo na način, da je mogoče dosedanje absolutno prepoved gradnje nevarnih objektov in naprav zaobiti z aktom Vlade Republike Slovenije (na podlagi 74. člena ZV-1). Predlagana sprememba ni bila dana na voljo javnosti, da se o njej v okviru sicer kratke javne obravnave (14 dni) opredeli, predlagatelj pa je Državnemu zboru predlagal sprejem novele ZV-1G po skrajšanem postopku. Po burnem odzivu javnosti je bil sporen člen sicer umaknjen.

da si na ustrezni stopnji in ko so možnosti še odprte⁴ prizadevajo spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. ZVO-1 je v določbah 34.a člena obveznosti pripravljavcev predpisov nadalje konkretiziral na način, da med drugim določa, kdaj gre za predpis, ki lahko pomembneje vpliva na okolje⁵ (in s tem nastane obveznost pripravljavca zagotoviti izvedbo realno učinkovite javne obravnave), ter kakšno mora biti najmanj dolgo obdobje, namenjeno izvedbi javne obravnave.⁶ **Navedena zakonska dikcija po razlagi Varuha znatno omejuje diskrecijo pripravljavca predpisa presojeti, ali določen predpis v konkretnem primeru (lahko) vpliva na okolje oziroma omejuje presojo, ali gre za manj pomembno spremembo predpisov. Ravno zaradi vsebovanega v drugem odstavku 34.a člena ZVO-1 je subjektivno stališče pripravljavca v teh primerih treba pazljivo tehtati v razmerju do upravičenja javnosti seznaniti se z osnutkom predpisa in podati nanj mnenja ter pripombe.** Varuh zato meni, da je skladno z normativnim namenom omenjenih določb ZVO-1 primerno skrajševati rok za vpogled in možnost dajanja mnenj in pripomb le v skrajnih primerih.

Ko se je Varuh obrnil na MOP, je bilo iz danih pojasnil razbrati njihovo oceno, da je bila javnost v postopek priprave predloga predpisa ustrezno vključena. Varuh pa opisanega ravnanja MOP ni mogel označiti kot skladnega s 34.a členom ZVO-1, 44. členom Ustave in osnovnim namenom ter ciljem Aarhuške konvencije. Zato je **Varuh predlagal MOP, da v nadaljnjih postopkih normativnih sprememb dosledno zagotovi celotno pripravo predlogov predpisov, vključno z vsemi sestavinami, ki jih predpisuje Resolucija v normativni dejavnosti (RenDej); da v javno obravnavo posreduje izključno medresorsko usklajene predloge predpisov; da se v okviru potekajoče javne obravnave celotno, strokovno argumentirano in podkrepjeno opredeljuje do podanih pripomb in mnenj ter da nenazadnje zagotovi dovolj dolgo javno obravnavo posameznega predpisa, najkrajši rok pa še posebno z vidika specifike normativne ureditve varstva okolja uporabi zgolj in samo izjemoma.** Iz naknadno prejetih obširnih pojasnil MOP je bilo sicer razbrati, da mnenja in predloga Varuha ni sprejelo. **17.1-7/2021.**

4 Tako Aarhuška konvencija, ki jo je Republika Slovenija ratificirala 20. 5. 2004 in je pričela veljati 22. 6. 2004, v 8. členu določa, da si morajo pogodbenice prizadevati, da na ustrezni stopnji in ko so možnosti še odprte spodbudi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. V ta namen je treba določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo; objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti; in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavnih svetovnih telesih daje svoje pripombe. Izid udeležbe javnosti je treba čim bolj upoštevati.

5 Drugi odstavek 34.a člena ZVO-1 določa, da se za predpis, ki lahko pomembneje vpliva na okolje, šteje predpis, izdan na področju varstva okolja, ohranjanja narave in upravljanja, rabe ali varstva delov okolja, vključno z ravnanjem z gensko spremenjenimi organizmi, pa tudi drug predpis, za katerega je njegov pripravljavec v postopku sprejemanja ugotovil, da vpliva na okolje.

6 Javnost ima skladno s četrtem odstavkom 34.a člena ZVO-1 pravico do vpogleda in možnost dajanja mnenj in pripomb na osnutek predpisa v trajanju najmanj 30 dni, pri čemer se ta rok lahko skrajša na 14 dni, če gre za manj pomembne spremembe predpisov iz drugega odstavka tega člena.



Ponovno želimo poudariti, da učinkovito zagotavljanje pravice javnosti do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev od pripravljavcev predpisov ne zahteva zgolj javne objave osnutka predpisa, ampak tudi njegovo celostno obrazložitev in utemeljitev. Varuh je v okviru obravnave več pobud ugotovil kršitev omenjene pravice s strani MOP tudi potem, ko je 31. 12. 2020 v javno obravnavo posredovalo **neobrazložen predlog novega Zakona o varstvu okolja**. Po Varuhovi oceni na takšen način javnosti ni omogočena učinkovita obravnava vsebine osnutka predpisa, posledično ji je neupravičeno oteženo sodelovanje pri njegovem sprejemanju. Tudi med **minimalnimi** priporočili, ki jih opredeljuje RenDej, je tisto, po katerem mora organ (ki predpis pripravlja) pripraviti ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje.

V zvezi s konkretnim osnutkom ZVO-2 je Varuh ugotovil, da je ministrstvo zgolj formalno sledilo obveznosti, izhajajoči iz četrtega odstavka 34.a člena trenutno veljavnega ZVO-1, po kateri ima javnost pravico do vpogleda in možnost dajanja mnenj in pripomb na osnutek predpisa v trajanju najmanj 30 dni, pri čemer se ta rok lahko skrajša na 14 dni, če gre za manj pomembne spremembe predpisov iz drugega odstavka tega člena. Pri omenjenem osnutku ZVO-2 pa je šlo za povsem prenovljen sistemski predpis na področju varstva okolja in ne zgolj za spremembo veljavnega ZVO-1. Varuh tudi ni mogel spregledati, da osnutek predloga ZVO-2 ne sledi dosledno strukturi veljavnega ZVO-1, kar onemogoča učinkovito sledenje spremembam. Obrazložitev osnutka sprememb zakona, ki je obsegala vsega 309 členov, je bila podana strnjeno na eni strani, vsebinsko pa je imela zgolj programsko in načelno naravo. Glede na navedeno je Varuh predlagal MOP, da osnutek predloga ZVO-2 dopolni z vsemi potrebnimi sestavinami, kot so ocena stanja in (podrobni) razlogi za sprejem novega zakona; cilji, načela in poglavitne rešitve zakona; ocena finančnih posledic zakona; prikaz prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije; presoja posledic, ki jih bo imel sprejem zakona; obrazložitev besedila posameznih členov oziroma predlaganih rešitev ter morebiti druge sestavine, za katere bi samo ocenilo, da so potrebne. Posledično je Varuh Ministrstvu tudi predlagal, da rok za obravnavo (dopolnjenega) osnutka ZVO-2 ustrezno podaljša. **17.2-1/2021, 17.2-2/2021, 17.2-3/2021, 17.2-4/2021 in druge.**



Skratka, **dosledno uresničevanje pravice javnosti do sodelovanja pri pripravi predpisov za MOP še vedno ostaja izziv**. V tej ugotovitvi nas utrjuje tudi izkušnja z **ravnanjem ministrstva, ko je naknadno izven okvirjev javne obravnave predloga Gradbenega zakona bistveno predrugačilo prvotno predlagano ureditev v delu subjektov, ki imajo pravico se udeleževati upravnih postopkov izdaje integralnih gradbenih dovoljenj kot stranski udeleženci**.⁷ Predlagatelj ni postregel s prepričljivimi razlogi, ki upravičujejo takšno postopanje. Izpostavljajoč 44. člen Ustave in namen Aarhuske konvencije smo ob upoštevanju takratnih **časovnih in dejanskih okoliščin** sicer predlagali ponovno izved-

⁷ Obravnavali smo namreč več pobud s prevalentnim očitkom naknadnega bistvenega predrugačenja predloga GZ-1 izven okvirjev javne obravnave. Bistven očitek pobudnikov se je nanašal na neobrazloženo črtanje določbe, ki v veljavnem GZ-1 omogoča udeležbo nevladnih organizacij na področju varstva okolja in ohranjanja narave ter civilnih iniciativ kot stranskih udeležencev v postopkih pridobitve integralnega gradbenega dovoljenja.

bo javne obravnave in hkrati priporočili, da ministrstvo v prihodnje dosledno zagotovi celostno pripravo predlogov predpisov na način, da v javno obravnavo posreduje izključno medresorsko usklajene predloge predpisov – vendar pa ministrstvo tudi teh mnenj, predlogov in priporočil Varuha ni sprejelo.

Posebej gre izpostaviti zlasti, da je MOP pritrdilo, da je bilo šele po opravljeni javni obravnavi, ki je potekala v obdobju od 31. 7. 2020 do 20. 9. 2020, opravljen medresorsko usklajevanje, in sicer med 11. 12. 2020 in 23. 4. 2021, v okviru katerega je prišlo tudi do v prejetih pobudah izpostavljenih spornih sprememb besedila predloga GZ-1. Ugotovili smo, da **nazadnje predlagane rešitve predstavljajo bistveno spremembo od prvotno predlaganih rešitev, predstavljenih v lani izvedeni javni obravnavi, pri čemer iz obrazložitve predloga ni bilo mogoče razbrati, na podlagi katere pripombe ter na katerih strokovnih podlagah, razen lastne splošne ocene, je predlagatelj naknadno v bistvenem spremenil prvotno zasnovano rešitev.**⁸ Naknadni postopek pa je privedel do bistvenega predrugačenja prvotno predlagane ureditve, **javnost pa, glede na to, da je javna obravnava že bila izvedena, nima več na razpolago učinkovitega mehanizma za ustrezno opredelitev. Za predlagatelja se zdi takšna situacija zelo ugodna, saj se na ta način lahko argumentiranemu zagovarjanju predlaganih rešitev v okviru širšega javnega diskurza izogne.**



Seveda gre sprejeti, da v konkretnih postopkih priprave predpisov lahko prihaja do sprememb besedila. Ne more pa to razbremenjevati predlagatelja predpisa odgovornosti, da najmanj do vložitve predloga v zakonodajno proceduro zagotovi čim višjo stopnjo legitimnosti predpisa. To pa lahko stori ravno na način, da v javno obravnavo z namenom največjega možnega zmanjšanja nevarnosti naknadnih bistvenih sprememb predpisa, o katerih se javnost na transparenten, pregleden, sledljiv in realno učinkovit način ni imela možnosti opredeliti, posreduje zgolj medresorsko usklajene predloge predpisov. Če pa se predlagatelj odloči za drugačen vrstni red posameznih dejanj in tak pristop rezultira v bistveni spremembi besedila v primerjavi s tistim iz javne obravnave, je po Varuhovi oceni z vidika uresničevanja načela legitimnosti predpisov in dejanskega uresničevanja pravice javnosti do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev na mestu ponovna javna obravnava. V nasprotnem primeru se večja prepričljivost vtisa zgolj navideznega vključevanja širše in strokovne javnosti v postopek priprave predpisov, ki na končno vsebino predlaganega predpisa realnih možnosti vplivanja dejansko nima. **17.1-16/2021, 17.1-17/2021.**

Varuh z zaskrbljenostjo ugotavlja tudi tendenco organov oblasti, da dejansko ne poskrbijo za vključitev potencialno prizadetih posameznikov v konkretne upravne postopke. Kaže, da se takšne vključitve nemalokrat gleda le kot na nebodigatreba. Tako smo npr. ugotovili, da Mestna občina Ljubljana v obravnavanih postopkih izdaje dovoljenja za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom med drugim tudi ni po uradni dolžnosti poskrbela, da bodo v posameznem postopku, skladno s 44. členom ZUP, udeleženi vsi,



⁸ Prvotni osnutek predloga GZ-1, ki je bil dan v javno obravnavo, je v svojem 54. členu predvideval prenos ureditve stranskih udeležencev v integralnem postopku (z manjšimi spremembami) iz veljavnega Gradbenega zakona tudi v nov zakon.



na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivalo vsakokratno izdano dovoljenje. Ob tem gre pripomniti, da je Varuh na omenjeno mestno občino že v okviru obravnave druge zadeve, v kateri so bile ugotovljene istovrstne kršitve, v začetku preteklega leta naslovil med drugim tudi predlog, da v prihodnje v tovrstnih postopkih sama po uradni dolžnosti skrbi za to, da povabi v postopek osebe, katerih pravni interes bi lahko bil prizadet, in dosledno skrbi za to, da so v postopkih udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko izdano dovoljenje za hrup vplivalo – in **MOL je Varuhu tudi zagotovila, da bo temu v celoti sledila, a kot se je naposled izkazalo, so se ugotovljene nepravilnosti nadaljevale** (in najverjetneje še vedno se). Tako pobudnik, kljub neposredni bližini njegovega bivališča do prireditvenega območja, v postopek izdaje (novega) dovoljenja za hrup ni bil pozvan. Ob tem tudi iz tokrat prejetih pojasnil MOL ni bilo mogoče razbrati nobene aktivnosti, ki bi vsaj nakazovala, da sledi svoji zakonski obveznosti iz 44. člena ZUP. **171-36/2020**.

Upamo, da se bodo npr. napovedi druge občine, konkretno Občine Cerkno, ki so bile prav tako dane po Varuhovem posredovanju, izkazale za bolj stvarne. Obravnavali smo namreč tudi pobudo posameznika, ki z družino živi v neposredni bližini vodotoka, ki je bil že pred časom obnovljen, vendar dela niso bila zaključena z ustrežno varnostno ograjo. Glede na prejeta pojasnila občine je Varuh lahko ugotovil, da možnosti za postavitve ustrezne ograje, ki bi zagotovila varnost pobudnika, njegove družine in drugih bližnjih prebivalcev, vsekakor obstojijo, pri čemer so bili razlogi za njeno dotedanje nepostavitve raznoliki, vendar povsem rešljivi. Občina nam je naposled zagotovila, da je pripravljena iz zagotovljenih sredstev proračuna za leto 2021 postaviti odbojno ograjo na nenevarnem delu v dolžini pribl. 50 metrov na delu zemljišča javnega dobra, v zvezi s postavitvijo ograje vzdolž vodotoka pa je sporočila, da jo lahko postavi na najbolj izpostavljenih nevarnih delih, vendar samo na tistih, ki so na pribrežnem območju. Postavitve ograje je bila predvidena do konca leta. **171-35/2020**.



Nadalje, **moramo** tudi na področju okolja in prostora **kritično poročati o nekajkrat spet ugotovljeni dolgotrajnosti postopkov**. V eni izmed zadev smo tako npr. ugotovili, da je Gradbena, geodetska in stanovanjska **inšpekcija kršila načelo dobrega upravljanja s tem, da je inšpekcijski postopek vodila nedopustno dolgo**,⁹ saj je odločba pristojnega inšpektorja **šele v tretjem poskusu prestala drugostopenjsko presojo, inšpekcijski postopek pa je bil voden nekontinuirano; Inšpekcija za okolje in naravo pa je o pobudničinah vlogah za vstop v postopek iz začetka leta 2019 in za obnovo postopka (približno pol leta poznejšo) ni odločila vse do 9. 11. 2020** (šele po posredovanju Varuha in Upravne inšpekcije). Ob tem je **Varuh opozoril IRSOP, da že vse od leta 2007 na sistemski ravni opozarja na problematiko neučinkovitosti inšpekcijskih nadzorov pod njegovo pristojnostjo**. Neučinkovito delovanje inšpekcijskih služb poraja dvom v uspešnost varovanja javnega interesa in interesov pravnih ter fizičnih oseb, slednje pa lahko pomeni tudi kršitev človekovih pravic. Glede na navedeno je bilo mogoče tudi v konkretnem primeru ugotoviti, da **do zdaj sprejeti ukrepi očitno niso zagotovili dovolj učinkovitega dela**.

⁹ Od prve prijave kršitve (30. 1. 2018) do izdaje odločbe (22. 10. 2019), ki je (v tretje) le prestala drugostopenjsko presojo, je minilo skoraj 1 leto in 10 mesecev.



Ugotovili pa smo npr. tudi, da **kot drugostopenjski organ, o pritožbi zoper odločbo IRSOP MOP ni odločilo v zakonsko predpisanem roku** – potrebovalo je več kot osem mesecev, da je o pritožbi odločilo,¹⁰ kar je nesprejemljivo. Varuh je zato tudi predlagal, da MOP ne samo nadaljuje, pač pa tudi intenzivira potekajoče aktivnosti z namenom, da se v prihodnje dosledno preprečijo zamude pri odločanju o pritožbah, kot se je zgodila v konkretnem primeru. Po prejetih pojasnilih ministrstva so razlogi predvsem v povečanem številu zadev in v kadrovskem primanjkljaju, zaradi česar nastajajo zaostanki oziroma zamude pri reševanju inšpekcijskih zadev glede spoštovanja zakonsko predpisanega roka. **Povečan obseg dela in kadrovski primanjkljaj sta sicer objektivni okoliščini, ki lahko nastopita nenadno, se pa pričakuje, da organ v razumnem času sprejme vse potrebne organizacijske ukrepe s kratkoročnim ciljem čim krajših zaostankov in dolgoročnim ciljem njihove odprave.** V odziv na to mnenje je MOP sporočilo, da je intenziviralo potekajoče aktivnosti z namenom, da se preprečijo zamude pri odločanju o pritožbah na področju gradbene inšpekcije – minister naj bi v ta namen v skladu z 22.e členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju sprejel odločitev o povečanem obsegu dela ter s tem namenom z določenimi uslužbenci sklenil ustrezne dogovore za reševanje pritožbenih zadev iz navedenega področja. Čeprav dobrodošel, pa takšen ukrep vendarle predstavlja zgolj kratkoročen »obliž« na rano dolgotrajnosti odločanja na drugi stopnji in ne more predstavljati dolgoročno vzdržne rešitve. **17.1-10/2019.**

Posebej smo se **ukvarjali tudi z vprašanjem narave postopka preverjanja kakovosti monitoringa po 102. in 103. členu ZVO-1 kot mehanizma nadzora pristojnega organa (ARSO)**, s katerim ta preverja, ali kakovost dela določene pooblaščenice organizacije za izvajanje monitoringov ustreza strokovnim standardom. Varuhovo stališče je, da gre za odločanje o upravni zadevi, za katero je predpisana subsidiarna uporaba pravil ZUP. Posamezna vprašanja upravnega postopka so lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v ZUP, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Upravni postopek se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom.

Ob upoštevanju gornje premise gre po našem mnenju postopek preverjanja kakovosti monitoringa, temelječ na 102. in 103. členu ZVO-1, opredeliti kot poseben upravni postopek, za katerega je predpisana subsidiarna uporaba pravil ZUP. ARSO namreč v primeru ugotovljenih nepravilnosti pooblastilo za izvajanje obratovalnega monitoringa z odločbo odvzame, prav tako izda tudi odločbo o izbrisu iz evidence izvajalcev obratovalnega monitoringa, če so, med drugim, izpolnjeni razlogi iz 3. ali 4. točke prvega odstavka 103. člena ZVO-1. Iz opisanega sledi, da gre pri postopku preverjanja kakovosti monitoringa z vidika posledic za nosilca pooblastila kot tudi dejstva, da preverjanje nesporno

¹⁰ Ministrstvo je pritožbo zoper zadnjo odločbo gradbenega inšpektorja prejelo 5. 11. 2019, o njej pa je odločilo 7. 7. 2020 tako, da je z odločbo pritožbo zavezanca zavrnilo.

izvaja v javnem interesu (preverjanje kakovosti meritev se izvaja z namenom zagotoviti zdravo življenjsko okolje), opredeliti kot upravno zadevo, saj ARSO v tovrstnih postopkih odloča o pravni koristi posamezne fizične ali pravne osebe (obdržanje ali izguba pooblastila glede na ugotovljeno dejansko stanje in izbris ali obstanek v evidenci izvajalcev obratovalnih monitoringov). Ker pa so postopkovna pravila, opredeljena v 102. in 103. členu ZVO-1, relativno skopa, je s tega vidika smiselna uporaba pravil ZUP, skladno z drugim odstavkom njegovega 3. člena (subsidiarna uporaba), po Varuhovi oceni nujna. Glede ravnanja organa po smiselnih določilih ZUP pa velja izpostaviti predvsem obveznost organa, da v konkretnih postopkih odloči v obliki zavezujočega pravnega akta. V konkretnem primeru pa ARSO predmetnega postopka ni zaključila z izdajo zavezujočega pravnega akta, zoper katerega bi bilo omogočeno tudi učinkovito pravno sredstvo, ampak ga je zaključila z dopisom, katerega pravna narava in učinkovanje je v najboljšem primeru vprašljiva. Bistvena dolžnost organov oblasti, kadar odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih, je, da odločijo v razumnem času in na za to predviden način, tj. z izdajo pravno zavezujočega pravnega akta.

Ob upoštevanju vsega navedenega je **Varuh predlagal ARSO, da v prihodnje v okviru postopkov preverjanja kakovosti monitoringov strankam postopka zagotovi vsa relevantna procesna jamstva, pomembna tako z vidika varstva njihovih pravic kot tudi varstva širšega javnega interesa. 171-10/2019**

2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Lz vladnega odzivnega poročila je razbrati, da so vsa tri nova priporočila iz prejšnjega letnega poročila: **priporočilo št. 77 (2020)**,¹¹ **priporočilo št. 78 (2020)**¹² in **priporočilo št. 79 (2020)**¹³ delno realizirana. Upoštevajoč tudi napovedi MOP, navedene pri vsakem izmed njih, **Varuh pri vseh treh priporočilih vztraja tudi tokrat.**



11 Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da trenutno načrtovane aktivnosti za revizijo Operativnega programa varstva pred hrupom (OPH) karseda pospeši, da hkrati opravi temeljito analizo vzrokov za dosedanje zaostanke in da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo v prihodnje zagotovili pravočasno sprejemanje OPH.

12 Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.

13 Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da ob spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS) pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev ter glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati je Varuh Ministrstvu priporočil, da zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili tudi okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev.

Sicer pa od priporočil, pri katerih smo vztrajali tudi še lani¹⁴ (**priporočilo št. 142 (2019), št. 143 (2019), št. 144 (2019), št. 146 (2019), št. 147 (2019), št. 148 (2019), št. 149 (2019), št. 150 (2019), št. 80 (2018), št. 91 (2013), št. 88 (2013), št. 66 (2014) in št. 55 (2015)**), glede na navedena pojasnila k njim v vladinem odzivnem poročilu, tokrat **posebej vztrajamo pri priporočilu št. 145 (2019)**, da naj Ministrstvo za okolje in prostor pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje. Na preostala od omenjenih priporočil pa bomo v prihodnje ponovno spomnili po potrebi.



2.21.3 Nova priporočila

Varuh na področju okolja in prostora na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti v tem letnem poročilu ne naslavlja nobenega novega priporočila.

2.21.4 Dejavnosti Varuha na področju okolja in prostora

Dejavnost Varuha na področju okolja in prostora v letu 2021 je podrobneje predstavljena v prilogi tega letnega poročila preko dveh primerov:



- Varuh opozoril na posledice nepremišljenih sprememb namenske rabe zemljišč
- Ko se breme napake pri sprejemu prostorskega akta preloži na lastnika zemljišča ...

14 Str. 368–369.

2.22

REGULIRANE DEJAVNOSTI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI		OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020		VSE POBUDE 2021
PODROČJE DELA													SKUPAJ POBUDE IN POGOVORI
18 Regulirane dejavnosti	55	26	0	17	4	23,53%	33	40	93	92	59	64,13%	99
18.1 Komunalno gospodarstvo	18	11	0	8	2	25,00%	12	21	32	30	23	76,67%	44
18.2 Komunikacije	8	0	0	0	0	0,00%	7	3	11	23	7	30,43%	10
18.3 Energetika	11	2	0	1	0	0,00%	5	9	22	13	7	53,85%	16
18.4 Promet	9	6	0	3	0	0,00%	9	5	17	14	15	107,14%	20
18.5 Koncesije	1	1	0	0	0	0,00%		0	3	1	1	100,00%	1
18.6 Licence	0	0	0	0	0	0,00%		0	0	0	0	0,00%	0
18.0 Ostalo	8	6	0	5	2	40,00%		2	8	11	6	54,55%	8

2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh vztrajno opozarja, da je pravica do pitne vode iz očitnih razlogov bistvenega pomena pri zagotavljanju najbolj temeljnih človekovih pravic. Že lani smo to konkretnije pokomentirali.¹ Letos pa bodi na načelni ravni dovolj v tej smeri **ponoviti kritiko, da ostaja Varuhovo priporočilo št. 152 (2019), da naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pra-**



¹ Gl. zlasti str. 370–372 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

vice do pitne vode, zapisano v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje, še vedno nerealizirano.



V letu 2021 je bila v zvezi s pravico do pitne vode med konkretnimi zadevami bržkone najbolj zanimiva tista, v kateri nam je pobudnica pisala glede njenega sosedu v Občini Mengeš, ki da že več kot deset let živi v hiši brez pitne vode (o tem se je tisti čas pisalo tudi v medijih). Tudi v tem primeru smo ponovili Varuhovo stališče, da je dostop do pitne vode človekova pravica, ki je za vsakega človeka življenjskega pomena. Skladno s prakso Ustavnega sodišča Republike Slovenije pa je prekinitev oskrbe pitne vode vendarle lahko tudi dopustna, po pogojih in postopkih, kot to določajo občinski predpisi. V skladu z ZVO-1 je namreč oskrba s pitno vodo obvezna občinska gospodarska javna služba varstva okolja. Občine pa so pri predpisovanju ukrepa prekinitve dobave pitne vode zaradi neplačila stroškov samostojne. To pomeni, da ga lahko predpišejo oziroma ne predpišejo, kar se kaže tudi v praksi oziroma ob primerjavi odlokov različnih občin.

Pri prekinitvi dobave pitne vode gre zlasti v primerjavi z neplačilom vendarle lahko tudi za nesorazmeren ukrep, s katerim se bistveno poslabša kakovost življenja vseh družinskih članov in drugih stanovalcev, kjer je bila dobava prekinjena. Varuh je več kot desetletje vztrajno priporočal dopolnitev URS z vpisom pravice do pitne vode in konec leta 2016 je parlament predlog za ustavno spremembo tudi večinsko podprl. Še vedno pa, kot že navedeno uvodoma, **Varuh pristojne poziva, da bi morala biti pravica do pitne vode enotno urejena na državnem nivoju in ne, kot velja sedaj, ko vsaka občina samostojno določa pogoje za prekinitev oskrbe s pitno vodo.** Do drugačne systemske ureditve je odločanje o ponovnem priklopu vode, kljub obstoju dolgov, odločitev komunalnega podjetja. **0.4-683/2021.**



Le kot zanimivost pa naj v zaključku tega uvoda pripomnimo še, da se npr. občasno pojavi tudi kakšna zadeva, kakršna je bila tista, v kateri nas je pobudnik spraševal, če so mu kršene pravice ravno zato, ker mu komunalno podjetje ne želi odklopiti vode (sicer v nenaseljenem objektu). Odklop naj bi bil uspeh doseči že pri nepremičninah v drugih občinah in je zaradi nezmožnosti plačevanja stroškov priklopa enako želel storiti tudi pri omenjenem objektu. Za pojasnila naj bi se bil že obrnil na občino, ki pa naj bi se pri svojem odgovoru sklicevala na neimenovan občinski akt. Čeprav je napovedal, da bo, pa pobudnik naposled svoje pobude ni dopolnil z relevantno dokumentacijo. **0.4-163/2021.**

2.22.1.1 Od predvidene, ne pa še dejansko ustanovljene komisije pač ne more biti nobene koristi

Eden izmed pobudnikov se je obrnil na Varuha zaradi težav v zvezi s postopkom izvedbe komunalnih priključkov s strani Komunale Kranjska Gora, d.o.o., oziroma zaradi neodzivnosti Komisije za varstvo uporabnikov javnih dobrin na



njegovo pritožbo v tej zvezi. Po poizvedovanju na občini smo lahko ugotovili, da **v času, ko je pobudnik naslovil poziv za posredovanje v zvezi z (ne)izvedbo komunalnih priključkov s strani komunale na komisijo (junij 2020), slednja še ni bila ustanovljena oziroma še ni bilo sprejetega niti ustreznega odloka za njeno ustanovitev.**

Občinski odlok² sicer določa,³ da »[z]a varstvo uporabnikov javnih dobrin skrbi Komisija za varstvo pravic uporabnikov javnih dobrin, ki jo ustanovi občinski svet s posebnim aktom«, pa tudi, da⁴ je občina dolžna uskladiti predpise in sprejeti nove predpise v skladu s tem odlokom najpozneje v roku 12 mesecev po uveljavitvi tega odloka. Glede na to, da je občina k sprejemu podlage za ustanovitev komisije za varstvo pravic uporabnikov javnih dobrin pristopila šele po podani prvi pritožbi, posledično pa je pobudnik na obravnavo pritožbe čakal več mesecev, gre po mnenju Varuha za nesprejemljivo dolgo obdobje, v katerem določba, ki predvideva delovanje komisije, ni bila izvedena v praksi. **18.1-7/2020.**

2.22.1.2 Tudi (med)občinski inšpektorati niso vselej dovolj hitri



Varuh je v eni izmed zadev ugotovil, da je **bil inšpekcijski pregled v zvezi s prvo prijavo pobudnice opravljen en dan pred odgovorom medobčinskega inšpektorata Varuhu, kar je bilo sicer skoraj 11 mesecev po prijavi.** To smo ocenili kot nedopustno pozno. Drži sicer, da so inšpektorji skladno z določbo 4. člena ZIN pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni in da so inšpekcijski postopki (primarno) postopki v javnem interesu, kar pa samo po sebi ne opravičuje tolikšne dolgotrajnosti, do kakršne je prišlo v konkretnem primeru. **ZIN v 24. členu tudi ne predstavlja ovire, da inšpektor z vidika načela dobrega upravljanja o svojih dejanjih prijavitelja obvesti tudi prej, prav tako pa ga ne odrešuje obveznosti, temelječe na določbi prvega odstavka 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju (UUP),** po kateri mora organ odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril. Organ je dolžan skladno z drugim odstavkom navedenega člena odgovoriti najpozneje v 15 dneh po prejemu dokumenta na naslov, ki izhaja iz dopisa. V konkretnem primeru pobudnica takšnega obvestila ni prejela.

Medobčinski inšpektorat⁵ je po dodatni poizvedbi Varuha izrazil strinjanje, da bi moral skladno z UUP zadeve obravnavati v čim krajšem času in odgovoriti na vse dopise v roku 15 dni. To pa po njihovem mnenju ni vselej mogoče, predvsem zaradi velikega števila prejetih prijav, prioritet dela, pa tudi daljše

² Odlok o lokalnih gospodarskih službah v Občini Kranjska Gora (Uradni list RS, št. 36/2012 z dne 18. 5. 2012).

³ Konkretno 16. člen.

⁴ Konkretno 23. člen.

⁵ Konkretno je šlo za Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Grosuplje, Ig in Škofljica.

bolniške odsotnosti z dela. Poudarili so, da je pri obravnavi prijav, vodenju inšpekcijskih postopkov in kriteriju za določitev prioritete treba upoštevati predvsem oceno tveganja, javni interes in vrsto kršitve ter izrazil zavedanje, da to ni zadostno opravičilo. Varuh je takšen odziv načeloma sicer lahko ocenil kot ustrezen, vendar se hkrati poraja dvom, da bi do premika v konkretni zadevi prišlo tudi brez Varuhovega posredovanja. **Na dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov tako na državni kot lokalni ravni Varuh opozarja že vrsto let, žal pa napredka, kljub ponavljajočim pozivom Varuha, ni mogoče oceniti kot zadovoljivega.** Vsekakor ne gre zanemariti velikega števila zadev, ki jih povprečen inšpektor obravnava, oziroma kadrovskega primanjkljaja na vseh inšpektoratih. A to samo po sebi seveda ne more v nedogled služiti kot zadostno opravičilo za dolgotrajno inšpekcijsko odločanje – tako v konkretnem primeru kot tudi v številnih drugih. **18.1-17/2019.**



2.22.1.3 V postopku odločanja o prekopu pokojnega sina bi se moralo upoštevati tudi materin interes

Na podlagi 21. člena ZPPDej je lahko pokojnik na zahtevo svojcev ali drugih fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo za to upravičen interes, izkopan in prenesen na drugo pokopališče ali v drug grob na istem pokopališču, in sicer po predhodnem mnenju najemnika groba. V konkretni zadevi je iz dokumentacije izhajalo, da je (mestna) **občina dovolila prekop in prenos posmrtnih ostankov njegovega sina zgolj na podlagi vloge očeta pokojnika in predloženega dokazila o najemu grobnih prostorov ter izpiska iz matičnega registra o sinovi smrti.** Ni bilo videti, da bi občina pri odločanju o vlogi za prekop upoštevala, da mora, glede na obvezno uporabo pravil ZUP – 36. člen ZPPDej, med postopkom ves čas **po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba** (44. člen ZUP), in da neupoštevanje slednjega pomeni absolutno bistveno kršitev upravnega postopka ter predstavlja razlog za obnovo postopka.



Previdnost upravnega organa v izpostavljenem smislu je pri občutljivih vprašanih ravnanja s posmrtnimi ostanki izrednega pomena, saj se po smrti osebe ne varuje zgolj integritete trupla, podobe in časti umrlega, temveč tudi pietetna čustva svojcev, prav tako varovana v okviru osebnostne pravice do duševne integritete, ki je del zasebnosti vsakega posameznika. Kot izhaja iz ustaljene upravnosodne prakse, **imajo namreč vsi svojci (ne le prosilec za prekop oziroma najemnik groba) enako pravico do izražanja svojih pietetnih čustev do pokojnega.** Pri tem velja poudariti, da lahko pietetni odnos do pokojnega in njegovega groba posameznik izvršuje le na tak način, da ne posega v pietetna čustva drugega svojca.⁶

Varuh je glede na navedeno zavzel stališče, da bi v obravnavanem primeru morala biti pobudnici kot materi pokojnika dana možnost izraziti morebitno

⁶ Na primer sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. U 327/1994 z dne 12. 12. 1996 in sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije št. II U 351/2017-35.

nestrinjanje s prekopom in podati tozadevne argumente oziroma bi se ji moralo s pravočasno seznanitvijo o predvidenem prekopu ter novem kraju pokopa omogočiti vsaj ustrezno izvrševanje pravice do pietete, ki se med drugim odraža z možnostjo obiskovanja groba in zavestjo o mirnem počitku pokojnega.

Mestna občina Novo mesto se je na gornje mnenje Varuha odzvala s pojasnilom, da je bila v pobudničinem primeru praksa upravnega organa enaka kot v drugih primerih prošelj svojcev za prekop – torej, da ne zahtevajo pooblastila ostalih svojcev in sorodnikov, ker so se ti glede na njihove dosedanje izkušnje, ne glede na medsebojno razmerje, predhodno dogovorili o načinu in lokaciji pokopa oziroma prekopa oziroma še niso naleteli na primer, ko bi eden izmed svojcev podal vlogo za prekop mimo predhodnega dogovora med svojci oziroma sorodniki. Pri tem so pritrdili, da obnovitveni razlog iz 263. člena ZUP res obstaja, da pa je potekel subjektivni rok za pričetek obnove, tako za organ kot tudi za pobudnico. Glede na vse navedeno je Varuh pobudnico seznanil, da šteje njeno pobudo za utemeljeno, spomnili pa smo jo še, da OZ v 179. členu predvideva denarno odškodnino za pretrpljene telesne in duševne bolečine zaradi okrnitve osebnostne pravice. **18.0-5/2020.**

2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhovo **priporočilo št. 152 (2019)** je bilo, da naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje. Čeprav je iz navedb MOP v zadnjem vladinem odzivnem poročilu razbrati nekatere premike v tej smeri, pa to priporočilo še vedno ni realizirano in **Varuh pri njem vztraja še naprej.**



S **priporočilom št. 153 (2019)** je Varuh priporočil, da naj Ministrstvo za okolje in prostor

ob napovedanem spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev. V vladinem odzivnem poročilu na prejšnje letno poročilo so bile (zaključne) navedbe MOP, da je analiza nadzora nad dimnikarskimi storitvami redna naloga ministrstva in se izvaja. **Tokrat Varuh tega priporočila ne ponavlja, bo pa seveda problematiko spremljal še naprej.**

Varuhovo **priporočilo št. 80 (2020)**⁷ je bilo, da naj Ministrstvo za okolje in prostor pri zakonodajnih spremembah upošteva spregledan položaj geodetov s srednješolsko izobrazbo, strokovnim izpitom in dolgoletnimi izkušnjami. Iz navedb MOP v vladinem odzivnem poročilu je razvidno, da spremembe in dopolnitve Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti niso bile v programu dela Vlade za leto 2021, je pa ministrstvo tudi zagotovilo, da bodo v okviru sprememb in dopolnitev navedenega predpisa status geodetov s srednješolsko izobrazbo ponovno preverili, tako z vidika pridobljenih pravic, ki so jih imeli izvirno, kot z vidika podaljševanja pridobljenih pravic v predpisih, ki so bili sprejeti pred uveljavitvijo navedenega zakona. **Varuh tako predmetnega priporočila tu ne ponavlja**, seveda ob pričakovanju, da se bo MOP svojih zagotovil tudi držalo.

2.22.3 Nova priporočila

Varuh na področju reguliranih dejavnosti na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti ne naslavlja nobenega novega priporočila, vendar posebej vztraja pri uresničitvi enega preteklega še neuresničenega priporočila.

7 Gl. str. 374.

2.23

DRUŽBENE DEJAVNOSTI

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA	VSE POBUDE				VSE ZADEVE	
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH		ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019		VSE POBUDE 2020
19 Družbene dejavnosti	80	97	48	93	7	7,53%	158	110	60	123	255	207,32%	365
19.1 Šolstvo	74	91	48	87	5	5,75%	152	104	55	113	243	215,04%	347
19.2 Šport	2	2	0	2	1	50,00%	1	3	3	2	3	150,00%	6
19.3 Kultura	3	4	0	4	1	25,00%	3	2	1	6	7	116,67%	9
19.0 Druge družbene dejavnosti	1	0	0	0	0	0,00%	2	1	1	2	2	100,00%	3

2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Praviloma je na področju družbenih dejavnosti najbolj aktualno podpodročje šolstva. Tudi tokrat je bilo tako. Pri tem se je veliko tovrstnih zadev tudi v letu 2021 sicer nanašalo na ukrepe, tako ali drugače povezane s preprečevanjem širjenja bolezni covid-19, a o tem pišemo v posebnem podpoglavju v okviru 3. poglavja tega letnega poročila. Tu pa predstavljamo najzanimivejše od preostalih področnih zadev.

2.23.1.1 Izobraževanje o dostopnosti grajenega okolja za invalide

V razdelku 2.10.1 podrobneje predstavljamo Varuhove aktivnosti glede več vidikov dostopnosti za invalide. Vendar pa **je ključno ne samo premagovanje fizičnih ovir in naknadno prilagajanje infrastrukture, pač pa je ključno preseči tudi miselne ovire in tako zagotavljati kar najboljše že izhodiščne pogoje za enako obravnavo vseh oseb v družbi in njihovo socialno vključevanje.** V tej smeri je Varuh v letu 2021 med drugim obravnaval opozorilo Zveze paraplegikov Slovenije glede potrebe po vključenosti seminarjev o odpravljanju arhitekturnih ovir v izobraževalne vsebine na Fakulteti za arhitekturo in s tem na ozaveščanje tudi bodočih arhitektov glede prilagoditve okolja za vse invalide (paraplegike, tetraplegike, senzorno in gibalno ovirane osebe ...).

Upošteva, da smo vstopili v zadnjo tretjino prehodnega obdobja za odpravo grajenih (in komunikacijskih) ovir in se bo 11. 12. 2025 iztekel rok za primerno prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi,¹ se je Varuh za pojasnila obrnil na Fakulteto za arhitekturo (UL FA) in Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo (UL FGG) Univerze v Ljubljani. Poizvedovali smo, kako so te vsebine in sploh vsebine s področja invalidov in njihovih pravic vključene v izobraževalne programe, kako se študenti, bodoči snovalci posegov v okolje in prostor, pripravljajo na potrebno spoštovanje pravic posebej ranljivih skupin, paraplegikov in tetraplegikov ter senzorno in gibalno oviranih oseb ob načrtovanju različnih posegov.

Iz odgovora UL FA je izhajalo, da je celoten študijski proces fakultete na vseh študijskih programih zasnovan in obenem prilagojen načelu univerzalne dostopnosti objektov v javni rabi in načelu graditve prilagodljivih objektov, ki študente, bodoče arhitekto in urbaniste, uči, da je treba do vseh prostorov v javni rabi zagotoviti dostopnost vsem ljudem, ne glede na njihovo morebitno funkcionalno oviranost. Hkrati naj bi študente poučevali, da je treba tako javne kot tudi stanovanjske objekte načrtovati na način, da se lahko v primeru, da to postane potrebno, z minimalnimi prilagoditvami zagotovi možnost dostopa in uporabe objekta tudi funkcionalno oviranim. Znanja s teh področij naj bi študenti pridobivali pri več predmetih. Pri poučevanju naj bi UL FA tudi nenehno težila k tistim vrstam načrtovanja, ki poskušajo zajeti in vključiti potrebe vseh uporabnikov objektov, ne glede na njihovo morebitno gibalno ali drugo oviranost.

Tudi iz odgovora UL FGG je izhajalo, da so te vsebine vključene praktično v vse študijske programe, še posebej pa imajo v svojem kurikulumu te vsebine trije magistrski študijski programi. Na UL FGG naj bi študenti pri različnih predmetih na študijskih programih prve in druge stopnje spoznavali celovito načrtovanje in oblikovanje grajenega prostora, ki vključuje tako zgradbe kot odprti prostor. Predvsem naj bi se naučili, da mora biti grajeno okolje oblikovano in načrtovano na takšen način, da ne izključuje, ampak v čim večji meri vključuje vse skupine ljudi – torej ne le, da je treba invalidnim osebam zagotoviti namensko načrtovane prostore, ampak da je v čim večji možni meri treba grajeni prostor oblikovati na takšen način, da ga lahko brez težav ter samostojno uporablja čim večji spekter ljudi.

¹ Drugi odstavek 38. člena ZIMI.

UL FGG je v svojem odgovoru še poudarila, da je problematika obravnave študentov s posebnimi potrebami mnogo širša in ne zadeva le invalidov. Tako naj bi si celotna UL prizadevala za čim bolj dostopno izobraževalno okolje za vse študente s posebnimi potrebami. V ta namen na UL že vrsto let deluje komisija za študente s posebnimi potrebami, ki si na različne načine, tako z različnimi izobraževanji kot tudi z delno finančno podporo za odpravljanje arhitektonskih ovir in drugih prilagoditev na vseh članicah UL, prizadeva za enako obravnavo vseh študentov ter njihovo socialno vključevanje. **UL FGG je opozorila, da bi kljub temu morala tudi država (vlada ali pristojno ministrstvo) bolj prisluhniti tovrstnim potrebam in zagotoviti ustrezno financiranje prilagoditev za študente s posebnimi potrebami, ne pa samo zahtevati, da fakultete vse prilagoditve uredijo same oziroma z delno pomočjo UL, saj so gradbeni posegi za te namene eni najdražjih.**

Varuh zgoraj predstavljena pojasnila obeh fakultet na načelni ravni lahko oceniti kot korektna. Videti je, da se obe fakulteti zavedata problematike in jo tudi ustrezno naslavljata. Posebej do finančnih razmerij med univerzo in vlado oziroma pristojnim ministrstvom pa se Varuh ne more opredeljevati. **19.1-23/2021.**

2.23.1.2 Umestitev novih srednješolskih programov za otroke s posebnimi potrebami v slovenski Istri

Varuh je obravnaval tudi problematiko šolanja otrok s posebnimi potrebami po zaključeni osnovni šoli v slovenski Istri. O srečanju z ravnateljem Centra za komunikacijo, sluh in govor Portorož (CKSG Portorož) smo poročali že na spletni strani Varuha.² CKSG Portorož že nekaj let zasleduje skupno željo, da bi osnovnošolskim učencem po zaključeni osnovni šoli v lokalnem okolju omogočili pestrejšo izbiro pri odločitvi, v kateri srednješolski program naj se vpišejo. Prvenstveno gre za programe nižjega poklicnega izobraževanja (NPI). **Na Primorskem lahko bodoči dijaki trenutno izbirajo med le tremi programi NPI**, in sicer se na Srednji tehniški šoli Koper lahko vpisujejo v program Pomočnik v tehnoloških procesih, na Šolskem centru Nova Gorica v program Obdelovalec lesa in v program Pomočnik v biotehnikih in oskrbi, z naslednjim šolskim letom pa še v program Pomočnik v tehnoloških procesih. Možnost izbire je tako zelo omejena. Novi srednješolski programi NPI bi prinesli nove možnosti izbire tudi ostalim posameznikom, ne zgolj tistim s posebnimi potrebami.

Varuh je na MIZŠ posredoval mnenje, da imajo vsi otroci, bodoči dijaki, pravico do izbire in izobraževanja čim bližje svojemu domu ter povprašal o razlogih, zakaj v slovenski Istri ni večje izbire programov NPI. Na to se je ministrstvo odzvalo s pojasnilom, da stanje prijavljenih kandidatov za vpis v šolsko leto 2021/2022 na obstoječih programih okvirno kaže, da je trenutno v tovrstnih programih dovolj razpisanih mest. Hkrati pa je MIZŠ navedlo, da nikakor ne nasprotuje razmeščanju novih tovrstnih programov na šolah v Obalno-kraški regiji, če le imajo šole zadostne prostorske in kadrovske pogoje za kakovostno

² <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-otroci-s-posebnimi-potrebami-ima-privico-do-solanja-tam-kjer-zivijo/>.

izvedbo programov. MIZŠ je zagotovilo, da ne vidi razlogov, da morebitnega predloga šol iz te regije za razmestitev novega programa nižjega poklicnega izobraževanja ne bi potrdili v okviru razpisa za vpis novincev v šolsko leto 2022/2023, ki ga bodo pripravljali in objavili naslednje leto v januarju.

Glede na pojasnila MIZŠ ni videti ovir, da novi programi, ki bi jih za vpis novincev v šolsko leto 2022/2023 glede na svoje zmožnosti predlagale šole iz regije, ne bi bili potrjeni. V primeru, da bi v teh postopkih vseeno prišlo do zapletov in bomo s tem seznanjeni, pa bo Varuh ponovno proučil možnosti za nadaljnje ukrepanje v tej smeri. **19.1-27/2021.**

2.23.1.3 Sporni umik Dnevnika Anne Frank iz učnega načrta za predmet Slovenščina

Zveza združenj borcev za vrednote NOB Slovenije je Varuha opozorila na umik Dnevnika Anne Frank iz osnovnošolskega učnega načrta za predmet Slovenščina. Navajali so, da gre za svetovno znan zgodovinski dokument, ki opisuje tako delovanje kot bistvo nacizma, in opozorili, da naj bi po raziskavah zgolj 22 odstotkov mladih, rojenih po letu 2000, še vedelo, kaj je holokavst. Zato se jim zdi nujno, da bi Dnevnik Anne Frank ostal v učnem načrtu.

Varuh je ob mednarodnem dnevu spomina na žrtve holokavsta 27. januarja 2021 javno opozoril, da naj bo spomin na te grozote naš ključni zgodovinski opomin. Preveč nedolžnih ljudi je bilo umorjenih, trpinčenih in ponižanih. Več milijonom ljudi so bile sistematično kršene in zanikane človekove pravice. Zato naj nam bo to mračno obdobje zgodovine svarilo, kako nevarno je izražanje sovraštva, hujskanje proti drugačnim in nestrpnost do drugačnosti ter prepričanje v večvrednost enih nad drugimi.

Osnovnošolski otroci so se doslej podrobneje seznanili z grozotami holokavsta tudi z branjem Dnevnika Anne Frank. Na ta način so zgodovinska dejstva spoznali skozi oči vrstnice in zdi se, da so jih zato lažje razumeli kot zgolj skozi učenje abstraktnih dejstev pri zgodovini. Varuh je zato pri MIZŠ in Zavodu Republike Slovenije za šolstvo (ZRSS) povprašal o razlogih za umik gradiva iz učnega načrta, zanimalo pa nas je tudi, katere druge učne vsebine naslavljajo vprašanje holokavsta v osnovni šoli.

ZRSS je v svojem odgovoru Varuhu zapisal, da je Republika Slovenija kot članica Mednarodne zveze za spomin na holokavst (IHRA) zavezana k raziskovanju, izobraževanju in spominjanju na holokavst in v njej že vrsto let aktivno sodeluje. V zvezi s posodobitvijo učnega načrta za predmet Slovenščina je ZRSZ pojasnil, da je Strokovni svet za splošno izobraževanje leta 2018 potrdil posodobljen učni načrt za predmet Slovenščina, ki je nastajal v široki strokovni razpravi nekaj let prej in v katerem ni več dodanega seznama izbirnih besedil, pri čemer je le-ta zdaj prepuščen strokovni avtonomiji učiteljev z namenom, da bi obravnavali manj besedil in ta bolj poglobljeno. Večja izbirnost besedil naj bi bil namreč eden od dejavnikov, ki pomembno prispevajo k večji motiviranosti učencev za branje, strokovno avtonomnim učiteljem pa naj bi dajala večje upo-

števanje književnih zmožnosti in interesov učenk in učencev. Iz učnega načrta je bil torej v književnem delu umaknjen celoten seznam predlaganih besedil za branje, ustrezno pa naj bi se tudi dopolnil seznam sodobnih avtorjev in avtoric. Dnevnik Anne Frank naj bi tako bilo še vedno pogosto obravnavano besedilo v osnovni šoli. ZRSZ je v zvezi s tem še poudaril, da omenjeno besedilo tudi v prejšnjih učnih načrtih iz leta 1998 in 2011 ni bilo opredeljeno kot obvezno besedilo, ampak med več deset predlaganimi besedili, med katerimi so učitelji avtonomno izbirali.

Po pojasnilih ZRSZ so učne vsebine, ki naslavljajo tematiko holokavsta, najboljše naslovljene pri obveznem predmetu Zgodovina in pri drugih družboslovnih predmetih, izbirnem predmetu Verstva in etika, vtkane pa naj bi bile tudi v vsebine pri pouku slovenščine v osnovnih šolah in gimnazijah. IHRA je v okviru svojega delovanja v letu 2019 objavila "Smernice za poučevanje o holokavstu", ki so bile spomladi 2020 prevedene v slovenščino. Objavljene so na spletni strani ZRSS, bile naj bi predstavljene učiteljem zgodovine in drugih družboslovnih predmetov kot podpora pri poučevanju teh vsebin v osnovnih in srednjih šolah. Priporočila so zasnovana tako, da oblikovalcem politike, učiteljem in drugim pedagogom zagotavljajo podlago pri uresničevanju ciljev: širjenja znanja o holokavstu, kar zagotavlja natančnejše osebno razumevanje in poznavanje možnih posledic antisemitizma ter večjo ozaveščenost o njih; ustvarjanja spodbudnega učnega okolja za učenje o holokavstu; spodbujanja kritičnega in bolj poglobljenega razmišljanja o holokavstu s sposobnostjo nastopiti proti njegovemu zanikanju in izkrivljanju ter prispevanju k izobraževanju o človekovih pravicah in preprečevanju genocida. Izkušnje iz prejšnjih let in prispevki, ki jih pošiljajo učiteljice in učitelji, naj bi kazali na to, da na šolah spomin na holokavst obravnavajo celovito, zelo resno in zavzeto.

MIZŠ se je v svojem odgovoru v celoti pridružilo navedbam ZRSS. Tako MIZŠ kot ZRSS sta svoj odgovor Varuhu zaključila s poudarkom, da je temeljnega pomena, da se sedanja in vse prihodnje generacije spominjamo in poglobljamo znanje o hudodelstvih zoper človečnost, o teh tragičnih dogodkih v opomin, da se ne bi nikoli več ponovili. Hkrati je to priložnost, da se izkaže spoštovanje žrtvam, poglobi razmislek o pomenu pravne države in demokratičnih institucijah ter da se okrepi zavedanje proti rasnemu in drugemu sovraštvu, ki je spodbudilo eno najbolj črnih obdobij v zgodovini Evrope. Zavedali naj bi se skupne naloge spodbuditi učitelje, starše in vse, ki delajo z mladimi, da zavoljo žrtev iz preteklosti in zaradi prihodnosti vseh nas tem vsebinam namenjajo nujno potrebno pozornost, saj je ustrezno izobraževanje o zgodovini in poučevanje o civilizacijskih vrednotah in človekovih pravicah namenjeno razvoju kritičnega mišljenja, sodelovalnemu in dialoškemu mišljenju, ki omogoča, da prisluhnemo drug drugemu in premislimo o svojih in družbenih stališčih, vrednotah in načinih ravnanj.

Takšnim mislim se lahko pridruži tudi Varuh. Pojasnila ZRSS in MIZŠ na načelni ravni ocenjujemo kot korektna. Tudi Varuh bo še naprej opozarjal, da **naj bo spomin na grozote holokavsta naš ključni zgodovinski opomin. 19.1-8/2021.**

2.23.1.4 Višina šolnine do konca študija ob rednem izpolnjevanju študijskih obveznosti bi morala biti predvidljiva!

Varuh je že v Letnem poročilu za leto 2020³ poročal o obravnavi pobude, ki se je nanašala na določanje višine šolnine na visokošolskem zavodu pri prehajanju med letniki, pri čemer je **prišlo do kar 21-odstotnega povišanja višine šolnine pri prehodu iz prvega v drugi letnik študija**. Po mnenju Varuha je **utemeljeno pričakovati, da bi bili študenti z vstopom v prvi letnik seznanjeni z višino šolnine do konca študija ob rednem izpolnjevanju študijskih obveznosti oziroma da se ta ne bi bistveno zvišala**. Predvidljivost ravnanja državnih institucij glede posameznikov namreč predstavlja bistvo pravne varnosti in eno temeljnih meril, ki naj bo v pravni državi kar najbolj izvrševano. **Varuh je zato predlagal MIZŠ, da spremeni Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu na način, da bodo študentje že ob vpisu na študij seznanjeni z višino šolnine do konca rednega izobraževanja oziroma da se ta tekom rednega izobraževanja ne bo mogla bistveno povišati.**⁴



MIZŠ je Varuha sprva seznanilo, da bo obravnavano problematiko ustrezno proučilo po sprejetju izhodišč Nacionalnega programa visokega šolstva 2021–2030. V Odzivnem poročilu Vlade na Letno poročilo Varuha za leto 2020 pa je navedeno, da MIZŠ predlog Varuha podpira. Rešitev načrtujejo v smeri, da bi bilo obvezno informiranje kandidatov za vpis umeščeno med vsebine razpisa za vpis, ki ga ureja 40. člen Zakona o visokem šolstvu. Varuh pričakuje čimprejšnjo realizacijo zadeve. **19.1-59/2020**.

2.23.1.5 Neodgovarjanje občin na pritožbo v zvezi s podelitvijo občinske nagrade

Prav je, da v tem delu поблиže predstavimo vsaj še kakšno zadevo, ki je bila sicer uvrščena na področje družbenih dejavnosti, ne spada pa na področje šolstva. Takšna je bila npr. zadeva, v kateri se je na Varuha obrnil neizbrani kandidat na izboru za podelitev priznanja z nagrado, ki ga skupaj podeljujejo vse štiri obalne občine. Navajal je, da je na Občine Piran, Izola, Ankaran in Mestno občino Koper naslovil pritožbo in nato še več dopisov glede izbora, na nič od tega pa naj ne bi prejel odziva.

Varuh se je za pojasnila obrnil na vse štiri občine, odgovor pa je podala Občina Ankaran. Pojasnili so, da je izbor opravila komisija, ki je skladno z odlokom, sprejetim s strani vseh štirih občin, pri svojem delu in odločitvi o izboru prejemnika priznanja z nagrado povsem neodvisna in avtonomna, njena odločitev pa dokončna. Posamezna občina, ki je na vrsti (v letu 2020 je bila to Občina Ankaran) komisiji nudi zgolj administrativno-tehnično pomoč. Z navedenim so seznanili tudi pobudnika. Občina Ankaran je zavrnila očitke, da pobudniku niso podali nobenega odgovora, potrdila pa je, da mu niso v celoti odgovarjali

3 Gl. str. 379.

4 Priporočilo št. 82 (2020).

na številna elektronska sporočila, niti na njegove vsebinske navedbe v zvezi s samim postopkom.

Varuh je zadevo proučil predvsem z vidika neodgovarjanja občin pobudniku, samega poteka postopka izbora in odločanja komisije pa ni presojal, predvsem iz razloga, ker je bil v teku sodni postopek (24. člen ZVarCP). Varuh je zavzel stališče, da **bi bilo skladno z načelom dobrega upravljanja primerno, da bi se vse štiri občine odzvale na pisanja pobudnika**, vsaj na prvo pritožbo, Občina Ankaran pa tudi na njegovo zahtevo po vračilu dokumentacije, ki jo je pobudnik podal naknadno. Pobudnik je s strani ankaranske občine **sicer prejel kratek odgovor, v katerem pa se ta ni vsebinsko opredelila do njegovih navedb, niti mu ni pojasnila, zakaj ni upravičen do vračila dokumentacije, ki so jo predlagatelji predložili komisiji. Po izkušnjah Varuha vsebinski odgovor organa lahko marsikdaj prepreči nepotrebne nadaljnje zaplete, prav tako pa lahko odsotnost tovrstnega pojasnila krepí dvom v korektnost ravnanja oblastnega organa. Po mnenju Varuha tako ravnanje občin ni bilo skladno z načelom dobrega upravljanja**, kot ga razume Varuh (veza 3. člen ZVarCP). **19.3-1/2021.**



2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 81 (2020)** priporočil, da naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport dijakom SŠOF zagotovi stabilno in varno okolje ter ustrezne možnosti za nemoteno šolanje. MIZŠ je ob precej podrobnem pojasnilu v vladinem odzivnem poročilu na Letno poročilo Varuha za leto 2020 navedlo, da je reševanje prostorske problematike SŠOF v teku, predlog za vključitev projekta v državni načrt razvojnih programov pa da je v pripravi.

Predlog za vključitev projekta v državni načrt razvojnih programov da je v pripravi. **Glede na do sedaj v najboljšem primeru le delno realizacijo, Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi letos.**

S **priporočilom št. 82 (2020)**⁵ je Varuh priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da naj spremeni Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu tako, da bo ta določal obveznost visokošolskih zavodov seznaniti študente z (vsaj okvirno) višino šolnine do konca rednega izobraževanja že ob vpisu na študij. To omenjamo že v razdelku 2.23.1, pod naslovom Višina šolnine do konca študija ob rednem izpolnjevanju študijskih obveznosti bi morala biti predvidljiva! Do realizacije priporočila še ni prišlo, je pa spodbudno, da po zagotovilih ministrstva naposled naj bi. **Pri predmetnem priporočilu gre torej vztrajati.**

⁵ Str. 380.

S **priporočilom št. 83 (2020)**⁶ je Varuh priporočil visokošolskim zavodom, da naj omogočijo naknaden vpis na študijski program vsem kandidatom, ki zamudijo rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku; Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport da mora dopustiti tovrstne naknadne vpise in se ne more sklicevati na rok iz 40. člena Zakona o visokem šolstvu, ko je ta v očitnem nasprotju z Ustavo. Naslovno ministrstvo je realizacijo tega priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja. Kot je navedlo v vladinem odzivnem poročilu na prejšnje Varuhovo letno poročilo, ocenjujejo, da tovrstni ukrep ni potreben, saj da so postopki prijave za vpis in prijavni roki v okviru razpisa za vpis znani vnaprej (v letu 2021 pa da je uvedeno samo elektronsko vročanje sklepov preko portala eVŠ); naj bi pa sicer ministrstvo preučilo potrebo po roku za zapolnitev še prostih vpisnih mest, ki je bil uveden leta 2018 po ukinitvi tretjega prijavnega roka leta 2017, ki je do tedaj potekal po začetku študijskega leta v prvem tednu oktobra, z namenom zmanjšanja fiktivnega vpisa, ko se študentje vpi-sujejo predvsem z namenom pridobiti status študenta in nanj vezane pravice socialnih ugodnosti in ne primarno z namenom študija. Ko se je Varuh nato tja obrnil z vprašanjem, ali je bilo navedeno opravljeno in če je bilo, kakšne so ugotovitve in nameravani ukrepi, neposrednega odgovora na to nismo prejeli, nas je pa MIZŠ seznanilo, da je bil za razpis za vpis za študijsko leto 2022/2023 usklajen rokovnik, da rok za zapolnitev še prostih mest poteka 2 dni (22. in 23. 9. 2022) in se začne dan potem, ko bodo kandidati obveščeni o rezultatih izbirnega postopka po drugem prijavnem roku, kar bo 21. 9. 2022; obveščanje kandidatov (vročanje sklepov o izbiri) naj bi tako v letu 2022 (kot je tudi v letu 2021) potekalo elektronsko preko portala eVŠ in s tem bila tudi izločena možnost zamude vročanja sklepa po (navadni) pošti. Glede na navedeno Varuh ocenjuje, da do prepoznih vročanj sklepov o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku (kot v primeru, o katerem smo poročali v lanskem letnem poročilu v razdelku 2.23.3.6 Zamuda roka za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka ne sme biti v škodo študentov) vsaj načeloma ne bi smelo več prihajati. S tem pa tudi priporočilo št. 83 (2020) ni več aktualno.

S **priporočilom št. 154 (2019)** je Varuh ponovil priporočilo iz Letnega poročila Varuha za leto 2017, da naj Vlada Republike Slovenije čim prej pripravi, Državni zbor Republike Slovenije pa sprejme ustrezne zakonske spremembe za zagotovitev enakopravnega položaja vseh izvajalcev vzgoje in izobraževanja. Lani smo morali še poročati, da priporočilo ostaja nerealizirano, **v zadnjem vladinem odzivnem poročilu pa je MIZŠ že navedlo, da je prišlo do realizacije z ZOFVI-L.**⁷

Če smo lani v zvezi s **priporočilom št. 155 (2019)**,⁸ s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, naj v sodelovanju z Zvezo za tehnično kulturo Slovenije čim prej uredi vprašanje glede sodelovanja učencev

6 Str. 381.

7 Uradni list RS, št. 123/21 z dne 27. 7. 2021.

8 Gl. str. 381–382 Letnega poročila Varuha za leto 2020.





na tekmovanju iz logike pod pogojem, da starši soglašajo z javno objavo rezultatov tekmovanja in fotografije udeležencev, še morali poročati, da podatka o realizaciji še nimamo, pa je bilo v zadnjem vladinem odzivnem poročilu navedeno, da **je medresorska skupina za prenovu koncepta šolskih tekmovanj delo uspešno zaključila, rezultat pa je Pravilnik o sofinanciranju šolskih tekmovanj.**⁹

2.23.3 Nova priporočila



Varuh na področju družbenih dejavnosti na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti ne naslavlja nobenega novega priporočila, **posebej pa vztraja pri uresničitvi preteklih še ne uresničenih priporočil.**

9 Uradni list RS, št. 74/2021.

2.24

STANOVANJSKE ZADEVE

2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2021	OBRAVNAVANE POBUDE NA PODROČJU						ENOTNA VSTOPNA TOČKA		VSE POBUDE				VSE ZADEVE
	PODROČJE DELA	2020	2021	OD TEGA COVID-19 ZADEVE 2021	ŠT. REŠENIH	ŠT. UTEMELJENIH	ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI	OBRAVNAVANE POBUDE 2021	OSEBNI ALI TELEFONSKI POGOVORI	VSE POBUDE 2019	VSE POBUDE 2020	VSE POBUDE 2021	INDEKS 21/20
20 Stanovanjske zadeve	48	24	0	17	3	17,65%	41	92	81	79	65	82,28%	157
20.1 Stanovanjska razmerja	16	6	0	4	1	25,00%	11	25	32	29	17	58,62%	42
20.2 Stanovanjsko gospodarstvo	22	15	0	11	2	18,18%	14	33	27	27	29	107,41%	62
20.0 Drugo	10	3	0	2	0	0,00%	16	34	22	23	19	82,61%	53

Glede na to, da anomalije slovenskega nepremičninskega trga tudi za splošno javnost niso več neznanka, ne preseneča, da vsako leto prejmemo tudi več pobud, tako ali drugače navezujočih se na stanovanjsko stisko.

Največ v letu 2021 prejetih pobud na stanovanjskem področju se je nanašalo na (ne)dodelitev oziroma izselitev iz neprofitnega stanovanja ali pa na bivanjske razmere v njih. V tej zvezi smo se za pojasnila sicer večkrat obračali na občine oziroma ta ali oni stanovanjski sklad, vendar ugotavljamo, da **takšnim pobudnikom Varuh največkrat ne more pomagati, kot si želijo** – neprofitna stanovanja se v najem oddajajo po predpisanem postopku in pravilih, ki jih je treba upoštevati, **Varuh pa od posamezne občine ne more zahtevati, da se**

nekomu stanovanje dodeli mimo teh pravil, že zato ne, ker bi tovrstno naše posredovanje lahko povzročilo tudi, da bi se s tem, ko bi za nekoga zahtevali prioriteto ali drugačno obravnavo, v slabši položaj potisnilo druge prosilce, ki se nenazadnje prav tako nahajajo v težkih eksistencialnih okoliščinah.

Navedeno sicer **ne pomeni, da Varuhovo posredovanje nikoli ne pripomore ali celo povzroči premika.** To se je npr. zgodilo v zadevi, ki smo jo odprli, ko nas je ena izmed pobudnic seznanila, da ne prejme pisnega odgovora občine v zvezi z dodelitvijo neprofitnega najemnega stanovanja – Varuh je za primer, da pobudničine navedbe držijo, občini predlagal, da pobudnici nemudoma odgovori, kar je tudi storila (pojasnila je, da pobudnica še ni vložila nobene prošnje na javni razpis za dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja, zato ni bila upravičena do neprofitnega najemnega stanovanja, ter ji predlagala, da to stori, ko bo ponovni razpis). To, da je Varuh zadevo sicer zaključil z ugotovitvijo, da neodzivnost občine ni bila v skladu z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), pa pobudnici sicer ni rešilo stanovanjskega problema – vendar je slednje pač stvar nerealnih pričakovanj glede na dejanske pristojnosti oziroma pooblastila Varuha in ne posledica kakšne njegove ne dovoljše zavzetosti. **20.2-3/2021.**

Neredko so **Varuhove roke zavezane tudi, ko se na nas obrne pobudnik, ko je pred vrati že deložacija.** Za takšen primer je šlo npr. v zadevi, v kateri nam je pobudnik predložil sodbo ljubljanskega okrajnega sodišča, iz katere je izhajalo, da je Stanovanjski sklad Republike Slovenije tožil njega in člane njegove družine na izpraznitev iz stanovanja ter plačilo uporabnine, v izreku te sodbe pa je bilo navedeno, da se morajo iz stanovanja izseliti v postavljenem roku in plačati uporabnino (v postopku jih je zastopal odvetnik). Pobudnik nam je sicer predložil tudi svoje »popravke« te sodbe oziroma obrazložitev svojega nestrinjanja z navedbami sodišča, vendar smo mu morali pojasniti, da Varuh ni zakonsko pooblaščen za pisanje pritožb zoper odločbe organov oblasti. Za deložacijo iz nepremičnine je sicer treba sprožiti tudi še izvršilni postopek, v tem pa sme sodišče na podlagi 71. člena ZIZ odložiti izvršbo, če je stanovanje dolžnikov dom in če dolжник izkaže, da si bivanjske problematike ni mogel urediti drugače in bi nadaljevanje izvršbe v večji meri ogrozilo položaj in interese dolžnika, kot bi odlog izvršbe ogrozil položaj in interese upnika (po 74. členu istega zakona odlog v tem primeru sicer traja najdlje šest mesecev). **20.2-7/2021.**

V nekaterih zadevah pa se ob našem poizvedovanju v zvezi s pobudnikovimi navedbami tudi izkaže, da je lastnik – npr. občina – že seznanjena s (pre)slabim vzdrževanjem občinskega stanovanja, oddanega v najem, oziroma jih ne zanika. Tako smo npr. v eni izmed zadev že ugotovili, da sta bila že v mesecu februarju in decembru leta 2020 izvedena tudi ogleda stanovanja, ki ju je opravil upravnik stavbe in da je ta za stanovanje tudi že pripravil predlog dodatne toplotne izolacije na notranji strani zidov, ki ga je občina potrdila, **z izvedbo se je pa čakalo še na sprostitev ukrepov, povezanih z epidemijo boleznimi covid-19. 20.1-7/2020.**

Na splošni ravni tako lahko zaključimo, da **se še vedno kaže, da občine ne razpolagajo z zadostnim fondom neprofitnih najemnih stanovanj. Ob zdaj že samo iz medijskega diskurza dobro znanih težavah tudi siceršnje stanovanjske (ne)dostopnosti pa se prav tako ponuja ugotovitev, da je bila tudi stanovanjska politika na državni ravni vse prej kot ustrezna. V tej smeri skrbi zlasti sedanjí položaj in tudi prihodnost mladih, upoštevajoč ne samo čedalje manjše realne možnosti za nakup svoje nepremičnine, pač pa tudi vselej dvigajočo se višino najemnin.** Žal ob teh ugotovitvah ni videti kakšnih očitnih razlogov za optimizem, saj gre za probleme, ki so se v zatečeno stanje kopicili leta in leta in so upoštevajoč na drugi strani tudi ustavni svetinji zasebne lastnine (33. člen) in svobodne gospodarske pobude (74. člen) vse prej kot zlahka rešljivi. Tako se je še posebej, ko se v kontekstu primerne stanovanja omenja ranljive skupine, kot so starejši, mladi, družine, ki živijo v nasilju, invalidi ipd., bati tega, koliko od njih sploh še bo mladih ali celo živih, preden se bo na bolje spremenilo dovolj, da dobijo pravo priložnost nekaj spremeniti. **Vse težje je iskati odgovor na vprašanje, ali za posamezne kategorije državljanov ta država res še dovolj specifično ustvarja možnosti, da si lahko pridobijo primerno stanovanje, kot ji nalaga 78. člen Ustave.**



2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 84 (2020)**¹ je Varuh priporočil, da naj Ministrstvo za kulturo in ostala ministrstva nevladnim organizacijam, ki delujejo na Metelkovi 6, in ostalim nevladnim organizacijam pomaga pri uresničevanju njihovega poslanstva in odpravi nepotrebne, nezakonite ali arbitrarne omejitve prostora civilne družbe, še posebej tiste, ki se nanašajo na svobodo zbiranja, združevanja in izražanja. Namen priporočila je bil predvsem še na ta način opozoriti na izpostavljeno problematiko in štejeemo, da je bil dosežen. Tega priporočila tokrat ne ponavljamo več.

Varuhovo **priporočilo št. 85 (2020)**² je bilo, da naj Ministrstvo za okolje in prostor pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva (predhodna) priporočila Varuha. V vladinem odzivnem poročilu je MOP zagotovilo, da načrtuje, da bo po implementaciji Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E) in pripravi ter implementaciji podzakonskih predpisov začelo z delom na celoviti prenovi Stanovanjskega zakona. Priporočila tako ne moremo šteti za realiziranega in je **pri njem smiselno vztrajati.**



1 Str. 386.

2 Str. 388.

Lani smo poročali, da ostajata še naprej v celoti neuresničeno Varuhovo **priporočilo št. 156 (2019)**,³ da naj Ministrstvo za okolje in prostor v spremembah Stanovanjskega zakona določi obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot ustreznega bivanjskega standarda (glede na število prebivalcev) in da v določenih časovnih razmikih (npr. enkrat letno) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem; in **priporočilo št. 158 (2019)**, da naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v Stanovanjskem zakonu naj določi njene pristojnosti tako, da bo imela možnosti za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in pri nadzoru nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij ne glede na lastništvo stavb.

Pri nerealizaciji prvonavedenega priporočila je Ministrstvo za okolje in prostor vztrajalo tudi v zadnjem vladinem odzivnem poročilu, ob mnenju, da bodo s spremembo stanovanjske zakonodaje, ki bo omogočila dvig neprofitnih najemnin in povečala možnost zadolževanja stanovanjskih skladov, posredno vplivali na zagotavljanje večjega števila neprofitnih najemnih stanovanj in bivalnih enot; poleg tega naj bi v letu 2022 SSRS začel izvajati tudi javni najem stanovanj na območju celotne države (nov ukrep stanovanjske politike, ki da bo pripomogel k reševanju stanovanjskih vprašanj zlasti mladih in mladih družin). Glede na dejstvo, da je polje proste presoje oblasti na področju zelo široko, ne moremo trditi, da bi bila realizacija predmetnega Varuhovega priporočila edina prava pot. Pri tem priporočilu tako ne vztrajamo več.

Glede drugonavedenega priporočila pa je MOP v vladinem odzivnem poročilu ob označbi delne realizacije obrazložilo, da je bila pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev Stanovanjskega zakona (SZ) posebna pozornost namenjena tudi pristojnostim stanovanjske inšpekcije (razširitev nabora nalog inšpekcije prav z namenom povečanja pristojnosti in učinkovitosti). Omenjena novela je bila sprejeta na izredni seji Državnega zbora 26. 5. 2021, zato tokrat priporočila ne ponavljamo več, zavedajoč se sicer, da sama po sebi sicer ne more biti dovolj in da se bodo njeni rezultati (po)kazali šele v naslednjih letih.

Lani smo poročali tudi, da Varuhovo **priporočilo št. 84 (2018) in priporočilo št. 157 (2019)**,⁴ da naj Ministrstvo za okolje in prostor izvede analizo upravljanja večstanovanjskih stavb in glede na ugotovitve pripravi spremembe veljavne ureditve, predvsem pa naj zagotovi stalni nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah, ostajata delno neuresničeni. Kot je pojasnilo MOP v vladinem odzivnem poročilu, je bila v okviru izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje po posameznih področjih s strani Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani pripravljena analiza; ugotovitve da so služile kot osnova za pripravo predloga sprememb in dopolnitev SZ-1E; preostale ugotovitve analize pa bodo predmet nadaljnjega upoštevanja za naslednje spremembe oziroma dopolnitve stanovanjske zakonodaje. Letos tako ne vidimo smisla v ponavljanju teh dveh priporočil.

3 Str. 388.

4 Str. 389.

2.24.3 Nova priporočila

Varuh na področju stanovanjskih zadev na podlagi svojega dela v letu 2021 na oblasti v samem tem letnem poročilu ne naslavlja nobenega novega priporočila, **vztraja pa pri uresničitvi lanskoletnega neuresničenega priporočila.**





3.

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

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

3.1 STATISTIKA OBRAVNAVANIH ZADEV V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

2021	OBRAVNAVA ZADEV S PODROČJA COVID-19					
PODROČJE DELA	COVID-19 POBUDE NA PODROČJU	COVID-19-VSTOPNA TOČKA - POBUDE	COVID-19-VSTOPNA TOČKA POGOVORI	SKUPAJ COVID-19 ZADEVE V 2020	SKUPAJ COVID-19 ZADEVE V 2021	INDEKS 21/20
1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE	52	30	7	162	59	36,42%
1.1 ENAKOST PRED ZAKONOM	2	1	0	2	2	100,00%
1.2 ENAKE MOŽNOSTI INVALIDOV	5	0	0	12	5	41,67%
1.3 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA SPOLNO IDENTITETO ALI USMERJENOST	0	0	0	0	0	0,00%
1.4 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA RASO, NARODNOST, ALI ETNIČNO PRIPADNOST	0	0	0	2	0	0,00%
1.0 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE - DRUGO	45	29	7	146	52	35,62%
2. VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI	16	48	8	124	24	19,35%
2.1 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV IN DRUGIH VIDIKOV ZASEBNOSTI	9	32	6	25	15	60,00%
2.2 VARSTVO OSEBNOSTNIH PRAVIC	0	0	0	5	0	0,00%
2.3 PREPREČEVANJE, ZATIRANJE IN KAZNOVANJE TRGOVINE Z LJUDMI	1	0	0	0	1	0,00%
2.4 REPARACIJA	0	0	0	0	0	0,00%
2.0 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI - DRUGO	6	10	2	94	8	8,51%
3. SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI	1	1	0	8	1	12,50%
3.1 SVOBODA VESTI	0	0	0	5	0	0,00%
3.2 VERSKE SKUPNOSTI	1	1	0	2	1	50,00%
3.0 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI - DRUGO	0	0	0	1	0	0,00%

4. SVOBODA IZRAŽANJA	0	7	0	6	6	0,00%
4.1 SVOBODA IZRAŽANJA	0	0	0	0	0	0,00%
4.2 ETIKA JAVNE BESEDE	0	3	0	6	0	0,00%
4.3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	0	4	0	0	0	0,00%
4.0 SVOBODA IZRAŽANJA - DRUGO	0	0	0	1	0	0,00%
5. ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV	1	0	0	6	1	16,67%
5.1 PRAVICA DO ZBIRANJA IN ZDRUŽEVANJA	1	0	0	4	1	25,00%
5.2 VOLILNA PRAVICA	0	0	0	1	0	0,00%
5.3 PRAVICA DO REFERENDUMSKEGA ODLOČANJA	0	0	0	0	0	0,00%
5.4 PRAVICA DO PETICIJE	0	0	0	0	0	0,00%
5.0 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV - DRUGO	0	0	0	1	0	0,00%
6. NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI	0	0	0	8	0	0,00%
6.1 SLOVENC V ZAMEJSTVU IN PO SVETU	0	0	0	1	0	0,00%
6.2 POLOŽAJ IN PRAVICE ITALIJANSKE IN MADŽARSKE NARODNE SKUPNOSTI TER NJUNIH PRIPADNIKOV	0	0	0	1	0	0,00%
6.3 POLOŽAJ IN PRAVICE ROMSKE SKUPNOSTI OZIROMA NJENIH PRIPADNIKOV	0	2	2	6	0	0,00%
6.4 DRUGE NACIONALNE ALI ETNIČNE SKUPNOSTI	0	0	0	0	0	0,00%
6.0 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI - DRUGO	0	0	0	0	0	0,00%
7. TUJCI	6	1	1	10	7	70,00%
7.1 PRIDOBITEV IN PRENEHANJE DRŽAVLJANSTVA	0	0	0	0	0	0,00%
7.2 VSTOP, ZAPUSTITEV IN BIVANJE TUJCEV V DRŽAVI	3	0	1	4	4	100,00%
7.3 MEDNARODNA ZAŠČITA, ZAČASNA ZAŠČITA IN NAČELO NEVRAČANJA	1	0	0	2	1	50,00%
7.4 MLADOLETNIKI BREZ SPREMSTVA	0	0	0	0	0	0,00%
7.0 TUJCI - DRUGO	2	1	0	4	2	50,00%

8. OMEJITEV OSEBNE SVOBODE	15	2	3	85	18	21,18%
8.1 PRIPORNIKI	2	0	0	2	2	100,00%
8.2 ZAPORNIKI	10	2	2	61	12	19,67%
8.3 PSIHIATRIČNI BOLNIKI	0	0	0	3	0	0,00%
8.4 OSEBE V SOCIALNO VARSTVENIH ZAVODIH	1	0	1	14	2	14,29%
8.5 MLADOLETNIKI V MLADINSKIH, VZGOJNIH IN DRUGIH DOMOVIH,	0	0	0	2	0	0,00%
8.6 TUJCI IN PROSILCI ZA AZIL	1	0	0	2	1	50,00%
8.7 OSEBE V FORENZIČNI ENOTI PSIHIATRIJE	1	0	0	1	1	100,00%
8.0 DRUGO	0	0	0	0	0	0,00%
POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE	3	0	1	8	4	50,00%
9.1 POKOJNINSKO ZAVAROVANJE	3	0	0	6	3	50,00%
9.2 INVALIDSKO ZAVAROVANJE	0	0	1	2	1	50,00%
ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE	58	224	161	151	219	145,03%
9.3 ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE	1	3	0	8	1	12,50%
9.4 ZDRAVSTVENO VARSTVO	57	221	161	143	218	152,45%
9. SOCIALNA VARNOST	42	42	7	134	49	36,57%
9.5 SOCIALNO PREJEMKI, POMOČI IN ŠTIPENDIJE	6	4	1	18	7	38,89%
9.6 SOCIALNE STORITVE	16	1	1	8	17	212,50%
9.7 INSTITUCIONALNO VARSTVO	18	13	3	94	21	22,34%
9.8 REVŠČINA - SPLOŠNO	0	0	0	1	0	0,00%
9.9 NASILJE - POVSOD	0	0	0	1	0	0,00%
9.0 OSTALO	2	24	2	12	4	33,33%
10. DELOVNOPRAVNE ZADEVE	14	65	17	64	31	48,44%
10.1 DELOVNO RAZMERJE	6	47	9	38	15	39,47%
10.2 DELAVCI V DRŽAVNIH ORGANIH	1	14	5	4	6	150,00%
10.3 OSTALO	7	4	3	22	10	45,45%
11. BREZPOSELNOST	0	0	4	4	4	100,00%
11.1 BREZPOSELNOST	0	0	2	0	2	0,00%
11.0 OSTALO	0	0	2	4	2	50,00%
14 DRUGE UPRAVNE ZADEVE	5	9	4	12	9	75,00%
14.1 DENACIONALIZACIJA	0	0	0	0	0	0,00%

14.2 PREMOŽENJSKO-PRAVNE ZADEVE	0	0	0	3	0	0,00%
14.3 DAVKI	1	4	1	5	2	40,00%
14.4 CARINE	0	0	0	0	0	0,00%
14.5 UPRAVNI POSTOPKI	3	2	0	3	3	100,00%
14.0 OSTALO	1	3	3	1	4	400,00%
15 PRAVOSODJE	6	4	2	26	8	30,77%
15.1 PREDSDNI POSTOPKI - TOŽILSTVO	0	1	0	0	0	0,00%
15.2 KAZENSKI POSTOPKI	0	0	0	2	0	0,00%
15.3 CIVILNI POSTOPKI IN RAZMERJA	0	1	1	12	1	8,33%
15.4 POSTOPKI PRED SOCIALNIM IN DELOVNIMI SODIŠČI	0	0	0	0	0	0,00%
15.5 POSTOPKI O PREKRŠKIH	3	2	0	9	3	33,33%
15.6 UPRAVNI SODNI POSTOPKI	0	0	0	0	0	0,00%
15.7 ODVETNIŠTVO IN NOTARIAT	1	0	0	2	1	50,00%
15.0 OSTALO	2	0	1	1	3	300,00%
16 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI	7	7	2	18	9	50,00%
16.1 POLICIJSKI POSTOPKI	6	7	2	11	8	72,73%
16.2 ZASEBNO VAROVANJE	1	0	0	5	1	20,00%
16.3 DETEKTIVI	0	0	0	0	0	0,00%
16.4 REDARJI	0	0	0	0	0	0,00%
16.0 OSTALO	0	0	0	0	0	0,00%
17 OKOLJE IN PROSTOR	2	0	1	16	3	18,75%
17.1 POSEGI V OKOLJE	2	0	1	14	3	21,43%
17.2 UREJANJE PROSTORA	0	0	0	0	0	0,00%
17.0 OSTALO	0	0	0	2	0	0,00%
18 REGULIRANE DEJAVNOSTI	0	0	1	6	1	16,67%
18.1 KOMUNALNO GOSPODARSTVO	0	0	0	2	0	0,00%
18.2 KOMUNIKACIJE	0	0	0	1	0	0,00%
18.3 ENERGETIKA	0	0	1	0	1	0,00%
18.4 PROMET	0	0	0	2	0	0,00%
18.5 KONCESIJE	0	0	0	0	0	0,00%
18.6 LICENCE	0	0	0	0	0	0,00%
18.0 OSTALO	0	1	0	1	0	0,00%

19 DRUŽBENE DEJAVNOSTI	48	127	51	52	99	190,38%
19.1 ŠOLSTVO	48	125	51	49	99	202,04%
19.2 ŠPORT	0	1	0	0	0	0,00%
19.3 KULTURA	0	0	0	1	0	0,00%
19.0 DRUGE DRUŽBENE DEJAVNOSTI	0	1	0	2	0	0,00%
20 STANOVANJSKE ZADEVE	0	0	0	6	0	0,00%
20.1 STANOVANJSKA RAZMERJA	0	0	0	2	0	0,00%
20.2 STANOVANJSKO GOSPODARSTVO	0	0	0	0	0	0,00%
20.0 DRUGO	0	0	0	4	0	0,00%
21 VARSTVO OTROKOVIH PRAVIC	19	6	6	66	25	37,88%
21.1 STIKI S STARŠI	1	1	2	35	3	8,57%
21.2 PREŽIVNINE, OTROŠKI DODATKI IN UPRAVLJANJE OTROKOVEGA PREMOŽENJA	1	0	0	2	1	50,00%
21.3 REJNIŠTVO, SKRBNIŠTVO, ZAVODSKO VARSTVO	0	0	2	2	2	100,00%
21.4 OTROCI S POSEBNIMI POTREBAMI	12	1	0	16	12	75,00%
21.5 OTROCI MANJŠIN IN OGROŽENIH SKUPIN	0	0	0	0	0	0,00%
21.6 NASILJE NAD OTROKI V DRUŽINI	0	0	0	0	0	0,00%
21.7 NASILJE NAD OTROKI IZVEN DRUŽINE	0	0	0	0	0	0,00%
21.0 DRUGO	5	4	2	11	7	63,64%
22. OSTALO	581	8	16	406	597	147,04%
22.1 ZAKONODAJNE POBUDE	6	0	0	1	6	600,00%
22.2 POPRAVA KRIVIC	0	0	0	0	0	0,00%
22.3 OSEBNE TEŽAVE	0	0	0	4	0	0,00%
22.4 POJASNILA	476	8	16	317	492	155,21%
22.5 V VEDNOST	88	0	0	69	88	127,54%
22.6 ANONIMNE VLOGE	11	0	0	15	11	73,33%
22.7 VARUH	0	0	0	0	0	0,00%
23. DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM	2	0	0	7	2	28,57%
23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - SPLOŠNO	2	0	0	3	2	66,67%
23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - OBISKI	0	0	0	4	0	0,00%
23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - DRUGO	0	1	0	0	0	0,00%

24. ZAGOVORNIŠTVO OTROK	9	0	0	29	9	31,03%
24.1 VLOGE ZA POSTAVITEV ZAGOVORNIKOV	0	0	0	5	0	0,00%
24.2 ZAGOVORNIŠTVO	9	0	0	24	9	37,50%
SKUPAJ Z DPM IN ZAGOVORNIŠTVO OTROK	887	575	292	1414	1179	83,38%
V OBRAVNAVI BREZ DPM	885	575	292	1407	1177	83,65%
V OBRAVNAVI BREZ ZAGOVORNIŠTVA OTROK	876	575	575	1378	1168	84,76%

A. Obravnavane ranljive skupine

3.2 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2021 na področju svobode vesti in verskih skupnosti, vezano na epidemijo bolezni covid-19, Varuh ni obravnaval veliko zadev. Lansko leto smo v tej zvezi delovali predvsem na lastno pobudo (Varuh je samoiniciativno povabil vse verske skupnosti, vpisane v Register cerkva in drugih verskih skupnosti, da mu predstavijo vpliv z epidemijo povezanih ukrepov na njihovo delovanje, pri čemer se jih je od 56 registriranih odzvalo 18, torej manj kot tretjina; samoiniciativno pa smo posebej preverjali tudi kako je z zagotavljanjem verske oskrbe v policiji, vojski, zavodih za prestajanje kazni zapora in socialnovarstvenih zavodih v času epidemije covid-19), glede na tedanje izkušnje pa tokrat takšnega pristopa nismo ponovili.

Poročamo pa lahko vsaj o zadevi, v kateri je pošiljatelj elektronske pošte (nam poslano v vednost) Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za zdravje, Nacionalni inštitut za javno zdravje in Rimskokatoliško cerkev spraševal, zakaj v Sloveniji pri izvajanju bogoslužja velja omejitev 30 kvadratnih metrov po verniku, medtem ko na Hrvaškem zadošča sedem kvadratnih metrov. V samem bistvu je šlo torej za izražanje nezadovoljstva nad sprejetimi nacionalnimi ukrepi za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 pri izvajanju bogoslužja. Slednje je bilo takrat z namenom, da se omeji gibanje prebivalstva in zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19 urejeno z Odlokom o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (takrat nazadnje spremenjenim z odlokom o spremembi, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 203/20 z dne 30. 12. 2020, večkrat pa je bil spremenjen tudi še pozneje). Z njegovim 2. členom se je kolektivno uresničevanje verske svobode dovolilo le pod pogojem, da se zagotovi minimalni možni stik med člani cerkva oziroma drugih verskih skupnosti, redno prezračevanje ali ustrezna ventilacija verskih objektov, obvezno nošenje zaščitnih mask, prepoved petja in razkuževanje rok za člane cerkva oziroma drugih verskih skupnosti ob vstopu in izstopu iz verskih objektov. Odlok je tudi omejil število oseb v

zaprtih prostorih, v katerih se kolektivno uresničuje verska svoboda, in sicer na 30 kvadratnih metrov na posameznega udeleženca oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva, ki lahko sedijo skupaj. Za verske objekte, manjše od 30 kvadratnih metrov, se je število oseb omejilo na enega verskega uslužbenca in udeleženca oziroma več udeležencev, če je šlo za osebe iz skupnega gospodinjstva. Medosebna razdalja med udeleženci je bila lahko najmanj 1,5 metra, razen med osebami iz skupnega gospodinjstva. Ob tem je iz 3. člena navedenega odloka izhajalo, da Vlada utemeljenost ukrepov preverja na podlagi strokovnih mnenj. Kako so se naslovniki odzvali na zastavljeno vprašanje, pa nas pošiljatelj elektronskega pisma ni več seznanil.

0.4-774/2020

3.3 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V lanskem letnem poročilu¹ smo poročali o Varuhovem samoiniciativnem preverjanju tega, kako je potekalo informiranje, skrb in pomoč za Slovence po svetu in v zamejstvu v situaciji, povezani s covidom-19, kako obveščanje avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covidom-19 in kako obveščanje (predvsem starejših) Romov v zvezi s covidom-19. Ker se pri tem niso pokazale kakšne očitne pomanjkljivosti, takšnega pristopa tokrat nismo ponovili, pobude drugih na to temo pa tudi nismo prejeli. Prav tako ni kaj poročati o uresničevanju preteklih Varuhovih priporočil, saj v tem specifičnem kontekstu lani nobeno ni bilo podano.

Vendarle pa lahko na tem mestu izpostavimo vsaj zadevo, v kateri smo odgovarjali na očitke, da je v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor vprašalnik o zdravstvenem stanju obiskovalcev (za potrebe ugotavljanja tveganja okuženosti s covidom-19) na voljo v štirih jezikih oziroma poleg slovenščine, nemščine in angleščine tudi v albanščini. Pobudniku se je zdelo sprejemljivo, da je vprašalnik preveden v angleški in nemški jezik, ker da gre za svetovna jezika, medtem ko albanski jezik to ni, Albanija pa tudi ne sosednja država. Navedeno se mu je zdelo »skrajno žaljivo, diskriminatorno in nepošteno do ostalih manjšin«. Ob tem iz njegovih navedb sicer ni izhajalo, da bi bil osebno prizadet zaradi premajhnega jezikovnega nabora vprašalnikov, zaradi česar npr. ne bi prejel vprašalnika v jeziku, ki bi ga razumel in bi ga zmožel izpolniti.

Po ZVarD je načeloma prepovedana neupravičena neenaka obravnava nekoga zaradi določene osebne okoliščine (tj. spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla, jezika, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti, spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza, družbenega položaja, premoženjskega stanja, izobrazbe ali katerikoli druge osebne okoliščine) na različnih področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. Diskriminacija 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 (1. in 4. člen ZVarD). Prepoved diskriminacije splošno zavezuje tudi zdravstvene zavode pri obravnavi oseb. ZVarD med osebne okoliščine izrecno šteje tudi jezik. Pri tem pa velja, da je lahko potencialno sporna neenaka obravnava na podlagi ka-

¹ Gl. str. 419–422.

teregakoli jezika. To pomeni, da je tudi razlikovanje med svetovnimi in nesvetovnimi jeziki (na čemerkoli naj bi že temeljilo) v osnovi diskriminatorno.

Obenem pa po 13. členu ZVarD neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (t. i. pozitivna diskriminacija). Za izpostavljene vprašalnike je bilo razumeti, da so namenjeni ugotavljanju zdravstvenega stanja obiskovalcev zaradi učinkovitega preprečevanja širjenja covid-19 v zavodu. Tako je stvar na izkušnjah utemeljene presoje zdravstvenega zavoda, v katerih jezikih bodo na voljo vprašalniki in kako bo tudi sicer najbolj učinkovito premagoval komunikacijske ovire med obiskovalci in osebjem zavoda. Če je **konkretni zdravstveni zavod na podlagi svojih izkušenj z obravnavo drugojezičnih oseb presodil, da bi bilo smiselno imeti tudi jezikovno različico vprašalnika za albansko govoreče osebe, Varuh v tem ne ugotavlja kakšnih nepravilnosti**. Zdravstveni zavod namreč na tak način predvidoma zasleduje legitimen cilj premagovanja komunikacijskih ovir pri zdravstveni obravnavi drugojezičnih oseb, pri čemer se zdi način doseganja tega cilja (prevod vprašalnika v jezike, ki jih bo po oceni zavoda lahko razumela in izpolnila večina obiskovalcev) ustrezen. Prav tako Varuh meni, da zaradi tega ne morejo biti kakorkoli prizadete druge jezikovne skupine oseb, ki nimajo na voljo vprašalnika v jeziku, ki ga govorijo. Če namreč lahko albansko govoreči obiskovalec zdravstvenega zavoda izpolni vprašalnik v svojem jeziku, zgolj zato niso nujno slabše obravnavni vsi drugi obiskovalci, ki nimajo na voljo vprašalnika v svojem jeziku – predvidoma bodo v takem primeru jezikovno oviro v zavodu reševali drugače, denimo s kulturnim mediatorjem ali priložnostnim tolmačem.

Varuh se tako ni strinjal, da v konkretnem primeru izpostavljena problematika predstavlja neupravičeno diskriminacijo v smislu ZVarD. Še več, tovrstne pristope Varuh praviloma šteje za primere dobre prakse. Že v letu 2015 je npr. predstavnica vrtca prosila Varuha za mnenje o prevodu povzetka predstavitevne publikacije vrtca v albanski jezik (na vrtec se je namreč obrnil ogorčen oče, ki je trdil, da »uradni status uporabe« albanskega jezika v naši državi ni dovoljen oziroma je omejen), Varuh pa je ocenil, da je bilo ravnanje vrtca primer dobre prakse – vrtec le s prevodom osnovnih publikacij ni posegel v človekove pravice očeta in četudi skladno s predpisi vzgoja in izobraževanje potekata v slovenskem jeziku, so lahko predstavitvene brošure in osnovna pojasnila starejšim tudi v tujem jeziku. V letu 2017 pa je Varuh npr. obravnaval tudi težave ravnateljice vrtca zaradi večjezičnih kažipotov z napisoma »VPIS« in »DOBRODOŠLI«. Napisi so bili v jezikih otrok, ki so bili tedaj vključeni v vrtec, tj. v romunščini, bolgarščini, ruščini, albanščini, srbščini in makedonščini. Tudi v tem primeru je Varuh ocenil tako izobešanje večjezičnih sporočil ob vpisu otrok v vrtec za primer dobre prakse, saj kaže na spoštovanje jezika otrok, katerih materni jezik ni slovenščina (točka c prvega odstavka 29. člena Konvencije o otrokovih pravicah), in s tem na varovanje največje koristi otrok (prvi odstavek 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah). **0.4-531/2021**.

3.3.2 Nova priporočila Varuha

Na nacionalne in etnične skupnosti v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 se nanaša **priporočilo (covid-19) št. 8** iz razdelka 3.19 tega poročila.

3.3.3 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih

Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 prikazuje tudi naslednji razdelek tega poročila:

3.6.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

3.4 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Glede na intenzivno povezanost zaposlitve z eksistenco posameznika in dejstvo, da je bilo s strani vlade sprejetih (in spreminjanih) več ukrepov, ki so se nanašali posebej tudi na delovno okolje, ne preseneča, da je bilo na predmetnem področju živahno. Preje(ma)li smo številne pobude, zlasti v zvezi s testiranjem, cepljenjem in nasploh izpolnjevanjem t. i. PCT pogoja. Večina jih je bila s strani delojemalcev, ki so problematizirali omenjene ukrepe, nekaj pa tudi delodajalcev, ki niso bili prepričani, kako naj se spoprimejo s kljubovanjem zaposlenih v tej smeri. Tudi tu je glede problematiziranja posameznih vrst ukrepov seveda veljalo, da **Varuh ne more podajati ocene, kakšne konkretne vrste epidemioloških ukrepov narekuje predpisovati grožnja okužb z virusom SARS-CoV-2** — tovrstna presoja je v prvi vrsti v domeni zdravstvene stroke.

V sami osnovi smo tudi na tem področju nadalje izhajali iz Varuhovega stališča, da **varovanje zdravja in življenja ljudi velja za temeljno vrednoto v sodobnih družbah ter da ima država dolžnost varovati ti dve človekovi pravici, upoštevajoč, da mora biti vsak poseg na račun tega v druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine ustavno dopusten**. To pomeni zlasti, da mora tudi vsak tovrstni poseg v človekove pravice zasledovati legitimen cilj in biti tudi sorazmeren. Ukrep države mora biti glede zasledovanega cilja torej utemeljen tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice in interese z njim prizadetih. Kot razume Varuh, naj bi bil cilj, ki se ga je pri določitvi pogoja PCT zasledovalo, v preprečevanju širjenja nevarne nalezljive bolezni. V zahtevi po izpolnjevanju pogoja PCT je Varuh videl predvsem odgovor države na družbeno potrebo po zaščiti zdravja posameznika, pa tudi javnega zdravja nasploh. Razlagali smo si, da izpolnjevanje pogoja PCT ščiti tako tiste, ki so mu podvrženi, kot tudi tiste, ki so izpostavljeni stiku s takim posameznikom. Ob tem Varuh tudi ni imel razloga dvomiti, da korist, ki jo prinaša izpolnjevanje pogoja PCT za zdravje posameznika in širše skupnosti, presega morebitne neprijetnosti, ki utegnejo zaradi tega nastati – oziroma da bi opustitev zahtev po izpolnjevanju pogoja PCT pomenila dodatno tveganje za širjenje virusne okužbe s covidom-19. Zato je stališče Varuha na načelni ravni bilo, da ne gre za nelegitimen ali nesorazmeren ukrep. Obenem po naši oceni primarni cilj take pravne ureditve tudi ni bil kaznovanje, ampak preventiva, ki lahko učinkovito prispeva k nadaljnjemu padanju števila okuženih. **0.4-822/2021**.



Ko je v smislu pravnih podlag šlo za odloke, ki so bili sprejeti na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, ki dajeta vladi pooblastilo, da izjemoma (kadar drugi ukrepi po ZNB niso učinkoviti za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni) sprejema nekatere ukrepe,¹ je Varuh tudi na tem področju ugotavljal in pojasnjeval, da **obveznosti testiranja ni mogoče jasno umestiti v navedeno zakonsko podlago, saj obvezno testiranje ni niti omejitev gibanja iz 32. člena URS niti prepoved zbiranja iz 42. člena URS. Obvezno testiranje je prej poseg v nekatere druge ustavno zagotovljene človekove pravice: v pravico posameznika odločati o samem sebi, v pravico do varstva njegove telesne integritete (35. člen URS) in v pravico do prostovoljnega zdravljenja (tretji odstavek 51. člena URS). Ker se z obveznim testiranjem posega v ustavno zajamčene človekove pravice, bi tak poseg moral temeljiti na jasni zakonski podlagi.**

V zvezi s podobnimi dilemami je Varuh večkrat opozoril vlado, da ZNB v 39. členu ne določa jasne in nedvoumne podlage za nekatere proti-covidne ukrepe, ki so bili sprejeti na omenjeni zakonski podlagi. Odlok je splošen predpis izvršilne oblasti, v ustavnosodni presoji pa je navedeno, da iz načel pravne države (2. člen URS) izhaja, da mora biti iz zakona razvidno ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati. Skladno s t. i. legalitetnim načelom mora biti zakon podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti (drugi odstavek 120. člena URS). Da bi zadostil tej zahtevi, mora zakon določiti vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu, tako da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da se lahko ugotavlja zakonitost upravnega akta v upravnem sporu pred sodiščem, kjer lahko prizadeti zahteva sodno varstvo svojih pravic in interesov. Tretji odstavek 153. člena URS določa, da morajo biti podzakonski predpisi v skladu z URS in zakoni. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na ustavo in zakon ter legalitetno načelo pa sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načelom demokratične in pravne države.²

Ustavno sodišče Republike Slovenije je naposled tudi razveljavilo³ prav 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB in naložilo zakonodajalcu, da ugotovljeno neustavnost odpravi v dveh mesecih, do tedaj pa sta sporni določbi še naprej v veljavi. Da bi se torej zavarovalo zdravje in življenje ljudi, je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin omogočil uporabo protiustavnih zakonskih določb do odprave ugotovljene protiustavnosti, s čimer je bila za naprej zagotovljena zakonska podlaga za izdajo podzakonskih predpisov, ki urejajo ukrepe iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, hkrati pa tudi za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi izpodbijanih zakonskih določb. Zgolj zaradi te odločitve sodne veje oblasti torej ni bilo mogoče odrekati veljave odloku izvršilne, ki je npr. predpisal takšen ali drugačen presejalni program.

¹ S katerimi: prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih (2. točka); prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni (3. točka).

² Prim. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000, tč. 42.

³ Odločba številka U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021.

Večkrat so pobudniki izpostavljali, da **delodajalec ponuja zaposlenim v izpolnitev soglasje k testiranju**. Večkrat je pri tem šlo za **dvoumnost v bistveni okolščini izvajanja testiranja, tj. glede tega, ali naj bi bilo testiranje obvezno (in na kakšni pravni podlagi) ali prostovoljno**. Občasno se je tudi zdelo, da je **delodajalec morebiti imel v mislih soglasje za obdelavo osebnih podatkov**, do česar bi pri tovrstnem testiranju prav tako prišlo. **Gre celo za obdelavo občutljivih osebnih podatkov o zdravstvenem stanju zaposlenih**, obdelava katerih je podvržena še strožjim jamstvom. Za vsako obdelavo osebnih podatkov mora imeti upravljavec zakonito in ustrezno pravno podlago.⁴ Področje zasebnosti na delovnem mestu pa sodi ne le v okvir splošne zakonodaje varstva osebnih podatkov, ampak tudi v okvir delovnopravne zakonodaje. Zaradi varstva delavca, ki je v razmerju do delodajalca šibkejša stranka, je zakonodajalec delovnopravno področje uredil predvsem z ZDR-1, v katerem je tudi opredeljeno, katere osebne podatke delavcev lahko delodajalec obdeluje.⁵ **0.4-500/2021.**

Pogosto smo ocenili, da gre pobudnika vendarle spomniti tudi na to, da skladno s 45. členom ZDR-1 in 5. členom ZVZD-1 **delodajalec mora zagotoviti varnost in zdravje pri delu in v ta namen izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev in drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu**. Delodajalec mora upoštevati spreminjajoče se okoliščine in izvajati preventivne ukrepe, ki bodo zagotavljali izboljševanje stanja in višjo raven varnosti in zdravja pri delu. Tako delodajalec načeloma lahko odreja tudi ukrepe proti širjenju bolezni covid-19. V tem primeru mora delodajalec **nevarnosti, ki se pojavljajo v okviru delovnega procesa, opredeliti v oceni tveganja in na podlagi stopnje tveganja tudi sprejeti ustrezne ukrepe**, s katerimi bo ta tveganja omejeval. Ob pojavu novih tveganj (konkretno tveganja za okužbo s covidom-19) **mora sprejeti ustrezne spremembe in dopolnitve ocene tveganja**, v njej pa opredeliti ukrepe za zaščito delavcev in tretjih oseb (npr. testiranje) po predhodnem posvetovanju s svojo strokovno službo za varnost pri delu in svojim izbranim izvajalcem medicine dela. Delodajalec se mora v skladu s 46. členom ZVZD-1 pred sprejemom spremembe oziroma dopolnitve ocene tveganja tudi posvetovati z delavci ali njihovimi predstavniki.

Pri snovanju (spremenjene) ocene tveganja so lahko relevantne razne okoliščine, specifične za posameznega delodajalca ali tamkajšnji delovni proces – ali so bili uvedeni tudi že drugi mogoči preventivni ukrepi (uporaba zaščitne opreme, prezračevanje, vzdrževanje razdalje ipd.), kakšne stike imajo zaposleni med seboj in s tretjimi, kolikšen je delež cepljenih v delovnem kolektivu in takih, ki so preboleli bolezen, pa tudi takih, pri katerih obstaja tveganje za težek

⁴ Te so določene v členu 6(1) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov, angl. GDPR). Za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov, med katere sodijo tudi zdravstveni podatki, pa mora biti izpolnjen še eden izmed pogojev iz člena 9(2) navedene uredbe.

⁵ V skladu z 48. členom ZDR-1 lahko delodajalec načeloma zbira, obdeluje, uporablja in dostavlja tretjim osebam zgolj tiste osebne podatke delavcev, za katere je to določeno s tem ali drugim zakonom ali za katere je to potrebno zaradi uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem.

potek bolezni, ipd. Pomembno pa je tudi izpostaviti, da v **14. členu ZVZD-1 določa, da zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu delavcu ne sme povzročiti finančnih obveznosti, prav tako pa zdravstvene posledice opravljanja dela ne smejo prizadeti delavčeve plače ter posegati v njegov z delom pridobljeni materialni in socialni položaj. O.4-894/2021.**

Še posebej ko so pobudniki navajali, da so bili v posledici zavračanja testiranja odstranjeni iz delovnega mesta ali pa jim je bilo s strani delodajalca odrejeno čakanje na delo ali pa so celo že prejeli obvestilo o odpovedi iz krivdnih razlogov (oziroma grožnje s slednjo) in podobno, smo tako predvsem izpostavljali, da **ima delodajalec pravico in dolžnost, da poda delavcem takšna delovna navodila, ki bodo kar v največji mogoči meri preprečila širjenje virusa med zaposlenimi in ostalimi, vključenimi v delovni proces, zaposleni pa morajo zahteve in navodila delodajalca v zvezi z izpolnjevanjem pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja upoštevati** (prav tako so zaposleni dolžni spoštovati in izvajati predpise in ukrepe o varnosti in zdravju pri delu ter pazljivo opravljati delo, da zavarujejo svoje življenje in zdravje ter življenje in zdravje drugih oseb).⁶ Kršitev zgornjih obveznosti delavca torej lahko pomeni tudi hujšo obliko kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki lahko vodi v odpoved pogodbe o zaposlitvi. Obenem smo tudi pojasnjevali, kako je odpoved pogodbe o zaposlitvi urejena v ZDR-1 in kakšno formalno pravno varstvo je v tej zvezi predvideno po veljavni zakonodaji. **Tovrstna Varuhova pojasnila pa so vselej splošne narave, brez opredeljevanja do ravnanj v konkretno zadevo vpletenih delodajalcev in/ali delojemalcev, saj gre pri delovnopравниh razmerjih za civilnopravno naravo razmerja, v takšnih primerih pa se Varuh nima pristojnosti izrekat o kršitvah človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin. O.4-330/2021.**



Podobno smo tako pojasnjevali tudi tistim pobudnikom, ki so problematizirali obvezno nošenje zaščitnih mask, pa tudi cepljenje, v zvezi s čimer so bile (upoštevajoč pri tem predvsem pomanjkljivosti relevantne normativne ureditve) sicer zelo **zaskrbljujoče zlasti navedbe, da delodajalec od zaposlenih cepljenje zahteva oziroma jim za primer odklonitve preti z različno resnimi in (ne)formalnimi posledicami**, vse od maltretiranja, premestitve na drugo delovno mesto v drugem kraju, izgube možnosti napredovanja in izplačila stimulacij, pa do prekinitve delovnega razmerja ob prvi napaki. V takšnih zadevah smo dodatno pojasnjevali, da na nacionalni ravni cepljenja ureja ZNB, ki v 22. členu določa obvezno cepljenje proti hemofilusu influence b, davici, tetanusu, oslovskemu kašlju, otroški paralizi, ošpicam, mumpsu, rdečkam in hepatitisu B, proti steklini, rumeni mrzlici, trebušnemu tifusu, klopnemu meningoencefalitisu, gripi, tuberkulozi in drugim nalezljivim boleznim pa, če obstajajo določeni epidemiološki razlogi in tako določa letni program cepljenja in zaščite z zdravili (ki ga določi minister, pristojen za zdravje, na predlog Nacionalnega inštituta za javno zdravje) iz 25. člena ZNB. Cepljenje proti bolezni covid-19 je prostovoljno. **Ker torej zakonodajalec ni določil obveznega cepljenja proti bolezni covid-19 za prebivalstvo, je Varuh zavzel načelno stališče, da delodajalec delavcu ne more odrediti obveznega cepljenja.** Čeprav

6 Gl. zlasti 34. in 35. člen ZDR-1.

je namreč delodajalec na podlagi 45. člena ZDR-1 in prvega odstavka 5. člena ZVZD-1 dolžan vsem delavcem zagotoviti varnost in zdravje pri delu in mora v ta namen izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, pa še vseeno **ne more delavca zavezati k obveznem cepljenju, če v posameznih posebnih predpisih ustrezne ravni za to ne obstaja pravna podlaga.** Posebej glede bolj posredne prisile v cepljenje (z drugačno obravnavo necepljenih pri napredovanju, izplačevanju stimulacij in celo z grožnjo odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov) pa smo pobudnike opominjali tudi še na to, da ima delavec, ki meni, da delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali krši katero izmed njegovih pravic, pravico pisno zahtevati, da delodajalec kršitev odpravi oziroma da obveznosti izpolni – in če delodajalec v roku osmih delovnih dni od vročitve pisne zahteve ne izpolni svojih obveznosti oziroma ne odpravi kršitev, lahko delavec v nadaljnjih 30 dneh zahteva sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem. Ugotovitev nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi pa lahko delavec zahteva v roku 30 dni od vročitve le-te. V zvezi z domnevnimi nepravilnostmi delodajalca se delavec seveda lahko obrne tudi na Inšpektorat Republike Slovenije za delo, ki poleg obravnave prijav kršitev pravic delavcev oziroma drugih nepravilnosti v pristojnosti navedenega inšpektorata delavcem nudi tudi strokovno pomoč glede izvajanja postopkov in zakonodaje iz delovnega področja organa. **(0.4-476/2021)** Tja smo napotovali tudi tiste, ki so opisovali zdravje ogrožajoče delovne razmere zaradi pomanjkanja zaščite pred okužbo in podobno, kajti v samem bistvu je šlo za trditve, da delodajalec ne zagotavlja varnih delovnih razmer. **0.4-22/2021.**

3.4.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 1 (covid-19)**⁷ priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pri morebitnem sprejemanju novih ukrepov za omilitev posledic epidemije v prihodnje ne spregleda oseb, ki so izgubile zaposlitev zaradi epidemije in so sicer upravičene do denarnega nadomestila za brezposelnost, a ne za celotno obdobje njenega trajanja. **Po razpoložljivih podatkih je bilo priporočilo realizirano.**



⁷ Str. 431.

3.4.3 Dejavnost Varuha v drugih poglavjih

Dejavnost Varuha glede brezposelnih in zaposlenih v zvezi s pandemijo covid-19 prikazujejo tudi naslednja razdelka tega poročila:

3.11.1.2 Krizni dodatek po ZIUPOP DVE je bil sporen z vidika enakosti pred zakonom

3.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

3.5 ŽENSKÉ V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

V letu 2021 Varuh ni obravnaval zadev, ki bi se posebej nanašale na položaj žensk v zvezi s pandemijo bolezni covid-19. Izjemo posredno predstavlja obravnavna učiteljic kot zaposlenih v naslednjem razdelku tega poročila:

3.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

3.6 VARSTVO OTROK V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Ob naraščanju števila okuženih s koronavirusno boleznijo v Sloveniji je Varuh izpostavljajal, da moramo biti pozornejši glede otrokovih pravic. Bolj kot kadarkoli prej je bilo treba tehtati, katera pravica ima prednost pred drugo. Na Varuha so prispela številna vprašanja o samotestiranju otrok v šolah in drugih predpisanih ukrepih, ki služijo zavezitvi virusa in zaščiti zdravja prebivalcev. Varuh je ocenil, da gre pri samotestiranju in nošnji mask v šolah za bistveno milejši poseg v pravice otrok, kot je bilo zaprtje šol.

Na odločevalce smo apelirali, da uveljavijo pravilo – ne samo glede ukrepov za preprečevanje širjenja covid-19, pač pa tudi v drugih situacijah –, da se pri vsaki sprejeti odločitvi posebej izvede oceno vpliva na pravice otrok (CRIA – Child Rights Impact Assessment). V veliko večji meri je v takšnih situacijah treba upoštevati tudi določila Konvencije o otrokovih pravicah in otroke vključevati v procese sprejemanja odločitev, ki se jih dotikajo, ter jim omogočiti, da v teh postopkih izrazijo tudi svoje poglede. Izpostavili smo tudi, da se je pri vseh ukrepih, seveda tudi v času pandemije, treba zavedati, da so potrebe otrok lahko bistveno drugačne kot potrebe odraslih.

Državni organi morajo zagotoviti, da se bo glede varstva otrok uresničevalo načelo enakosti pred zakonom, kar pomeni, da mora biti enakopravnost na podlagi ustave in zakona v čim večji meri zagotovljena tudi v izvedbeni pravni praksi. Različnosti dejanskih stanj, ki zadeva ranljive skupine prebivalstva, ustreza namreč normativna različnost, saj gre za kršitev načela enakosti tudi, ko lahko zakonodajalčevo razlikovanje označimo kot samovoljno, torej tako, za katero ni stvarnega razloga. Načelo enakosti pred zakonom je torej zgolj relativno oziroma sorazmerno, kajti zakonodajalec mora imeti možnost za ustrezno razlikovanje med subjekti in situacijami.

3.6.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Glede izpolnjevanja Varuhovih priporočil, ki so naštetja v nadaljevanju, se ugotavlja, da je bil Varuh v svojih prizadevanjih relativno uspešen. Obrazložitev je podana v nadaljevanju.

Glede priporočila (covid-19) št. 2 (2020), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da naj pri pripravi predpisov upošteva tudi specifične okoliščine različnih skupin, ki jih je zaradi utemeljenih razlogov treba obravnavati drugače, ugotavljamo, da je bilo priporočilo realizirano. MNZ je v odzivu izpostavil, da pri pripravi predpisov za zajezitev širjenja covid-19 se upošteva okoliščine različnih skupin, ki jih je treba obravnavati drugače. Pri pripravi predpisov se ti pošljejo v presojo strokovni skupini na MZ, ki pripravi stališče, ki je nato obravnavano na Vladi. Če ni zadržkov, se izjeme uporabijo pri sprejemanju odlokov. MIZŠ odgovarja, da gre za realizirano zadevo: MIZŠ posebno pozornost namenja ranljivim skupinam, zato upošteva njihove specifikke tudi pri načrtovanju in izvedbi ukrepov za zajezitev širjenja okužbe s covidom-19. Preko mnogih vsebinskih okrožnic Zavoda RS za šolstvo v šolskem letu 2019/20 in 2020/21 smo ravnatelje in strokovne delavce pozvali naj skupaj s svetovalnimi delavkami in delavci dodatno pozornost usmerijo v zagotavljanje vključevanja vseh otrok v izobraževanje na daljavo in pri tem posebno pozornost namenijo ranljivim skupinam (priseljencem, otrokom z učnimi in drugimi težavami, Romom, socialno ogroženim, učencem, ki nimajo dostopa do spleta ...), da lahko v posebnih okoliščinah omogočimo temeljno pravico do izobraževanja prav vsakemu. MZ: Ministrstvo za zdravje veliko pozornost v času pandemije namenja skrbi za ranljive skupine prebivalstva. S financiranjem programov nevladnih organizacij prispevamo k osveščanju tovrstnih skupin in neposredni pomoči. Pri pripravi dokumentov se skuša zagotoviti udeleženos različnih strok, upoštevanje vseh načel.

Glede priporočila (covid-19) št. 3 (2020), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije oziroma pristojnim ministrstvom, da naj pri sprejemanju oziroma razlagi obstoječih predpisov na področju zdravstva in izobraževanja za zajezitev širjenja okužbe s covidom-19 upoštevajo tudi določbe Konvencije o pravicah invalidov, ki je neposredno uporabljiv pravni predpis na območju naše države tudi za otroke s posebnimi potrebami, izpostavljamo, da **gre za stalno nalogo**.

Realizacijo priporočila (covid-19) št. 4 (2020), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da naj sprejme ustrezne protokole za morebitne primere, ko starši oziroma drugi skrbniki zaradi okužbe s covidom-19 ne bi mogli zagotoviti skrbi za otroke v okviru svoje sorodstvene ali socialne mreže, je MDDSZ zavrnilo zaradi nestrinjanja. Kot izhaja iz samega priporočila, se začasne rešitve v tovrstnih primerih vedno najprej poiščejo v okviru sorodstvene ali socialne mreže posamezne družine. Če to ni mogoče, pa se lahko starši po pomoč obrnejo na center za socialno delo in z njihovo pomočjo poiščejo začasno rešitev. Naloge s področja zagotavljanja starševske skrbi in ukrepanja v primeru, da starši te skrbi ne morejo zagotavljati, sodijo med redne naloge centrov za socialno delo. **Varuh kljub nasprotnim trditvam MDDSZ vztraja, da obstoječ okvir ne zagotavlja dovoljšne varnosti otrok, vendar priporočila glede na spremenjene razmere ne ponavlja.**

Priporočilo (covid-19) št. 5 (2020), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da staršem otrok s posebnimi potrebami oziroma njihovim skrb-

nikom, ki potrebujejo dražje maske ali jih porabijo več kot splošna populacija, te (vsaj delno) sofinancira država, je bilo realizirano. MDDSZ odgovarja, da so v prvem valu epidemije upravičenci do dodatka za nego (torej starši otrok, ki potrebujejo posebno nego in varstvo) prejeli 150 evrov enkratnega solidarnostnega dodatka. V drugem valu epidemije je Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C in 112/21 – ZNUPZ) v 94. členu določil, da se v času trajanja epidemije znesek dodatka za nego otroka, ki ga prejema upravičenec skladno z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, poveča za 100 evrov. Višji dodatek upravičencem pripada vsak mesec, ko je razglašena epidemija, tudi če ta traja manj kot celoten mesec, od 18. oktobra 2020 naprej. Na predlog MDDSZ so bile sprejete določbe, po katerih so starši otrok, ki potrebujejo posebno nego in varstvo, prejeli dodatno finančno pomoč, ki se lahko porabi tudi za nakup mask. MZ pa je pojasnilo, da je država z interventnimi ukrepi zagotovila nujno osebno varovalno opremo (OVO). Pri tem ni bila mogoča vsesplošna pozitivna diskriminacija, saj je bila zaloga OVO tekom epidemije omejena.

Na priporočilo (covid-19) št. 6 (2020), s katerim Varuh priporoča sodiščem, da sledijo mnenju Ministrstva za pravosodje, da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v nepravdnih postopkih iz 93. člena ZNP-1, in pa tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, pristojne institucije niso odgovorile.

Glede priporočila (covid-19) št. 7 (2020), s katerim je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da naj pri ukrepih za zaježitev širjenja okužbe s covidom-19 skrbno in na primeren način uresničuje pravico do izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami, so se Varuhova prizadevanja izkazala za uspešna – priporočilo je bilo realizirano. MIZŠ odgovarja, da je priporočilo realizirano, saj bodo v skladu z odločbo Ustavnega sodišča RS, ne glede na epidemiološko stanje v državi, morale ostati odprte osnovne šole s prilagojenim programom in ostali zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. V primeru popolnega zaprtja države pa morajo zagotoviti vsaj nujno varstvo za vse otroke ter specialnopedagoške in zdravstvene obravnave.

3.6.3 Nova priporočila

Varuh v letu 2021 na področju otrok v zvezi s pandemijo covid-19 ne daje novih priporočil, opozarja pa na pomen priporočila (covid-19) št. 3 (2020) kot stalne naloge.

Na otroke v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 se nanaša tudi **priporočilo (covid-19) št. 1** iz razdelka 3.16 tega poročila.

3.6.4 Dejavnosti Varuha

3.6.4.1 Otroci v bolnišnicah v času covid-19

Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku je temelj humanosti. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je ob splošnem preverjanju omogočanja stikov staršev in otrok med hospitalizacijo v času covid-19 od izbranih bolnišnic prejel pojasnila, da stikov staršev in otrok nikjer niso povsem prepovedali, so jih pa povsod vsaj občasno omejevali. Povsod je bilo dovoljeno sobivanje otroka in enega starša. Dnevni obiski so bili omogočeni. Nikjer niso zaznali nobenih negativnih posledic omejevanja stikov pri otrocih. Nikjer niso dobili nobenih pritožb svojcev v zvezi z o(ne)mogočanjem stikov. Kršitev pravic posameznikov ni bila zaznana.

Primer:

Stiki z otroki v bolnišnicah v času covid-19

Varuha človekovih pravic RS (Varuh) je nevladna organizacija seznanila s primerom 13 letnega otroka, ki naj bi mu bili med psihiatričnim zdravljenjem onemogočeni stiki s starši, zaradi sklicevanja na covid 19. Tako naj bi bilo tudi v drugih institucijah, kjer poteka psihiatrična obravnava otrok.

Varuh je v izpostavljeno bolnišnico poslal poizvedbo s prošnjo za pojasnilo izvajanja obiskov za vse otroke in posebej za tiste v psihiatrični obravnavi ter za strokovno oceno, kakšne so za otroke – paciente možne posledice prekinitve stikov z najbližjimi in posebej za strokovno oceno, ali otroke v psihiatrični obravnavi prepoved fizičnega stika primerljivo ali bolj ogroža kot druge, ki se zdravijo v drugih enotah.

Odgovor bolnišnice navaja, da v času epidemije sicer uradno ni rednih vsakodnevnih obiskov, so pa omogočeni stiki (vse druge oblike razen fizičnega obiska), se pa na vprašanje obiskov ne pozablja in se to individualno obravnava. Staršem otrok v največji možni meri omogočajo tudi sobivanje z otrokom. Tako pri sobivanju z otrokom kot pri omogočanju obiskov upoštevajo morebitno okuženost s covid-19. Pojasnili so, da so bili obiski načeloma omogočeni, če je testiranje pokazalo, da obiskovalec ni (o)kužen. Izjemoma so dovoljevali celo obiske v primeru nejasne epidemiološke slike. Odgovor poudari, da ravno zaradi doslednega upoštevanja vseh zaščitnih ukrepov do vdora koronavirusa na kliniko ni prišlo. Obiski otrok v psihiatrični obravnavi se omogočajo glede na starost in psihopatologijo otroka ter epidemiološko stanje staršev. Posebej pri mlajših otrocih se trudijo, da je čas hospitalizacije čim krajši, če se že hospitalizaciji res ni mogoče izogniti z intenzivno

ambulantno obravnavo. O vseh obiskih otrok se individualno sprotno dogovarja. Vsi bolniki imajo praviloma tudi v času epidemije omogočene vikend izhode domov. Odgovor poudarja tudi resno prostorsko stisko oddelka, ki dejansko preprečuje, da bi vsem otrokom lahko zagotavljali dnevne obiske, ki so mogoči le po urniku.

Odgovor tudi navaja, da so starši zadevne mladoletne osebe bolnišnico obvestili, da so se obrnili tudi na Varuha. Bolnišnica predstavi komunikacijo s starši, iz katere izhaja, da naj bi se dogovarjali in tudi dogovorili za termine obiskov, pri čemer naj starši ne bi nasprotovali tako dogovorjenemu.

V strokovni oceni, za katero je zaprosil Varuh, bolnišnica navaja, da dolgotrajna prekinitev vseh stikov je ogrožajoča za večino otrok in mladostnikov, ob predpostavki, da prihajajo iz funkcionalnih in ne ogrožajočih družin. Če so za krajši čas prekinjeni le obiski, ne pa tudi ostala komunikacija, je to neogrožajoče za večino mladostnikov, pri otrocih pa vzbuja najmanj stisko. Posledice omejevanja stikov so tako odvisne od starosti, funkcioniranja družine, dolžine omejevanja stikov, bolezni otroka in drugih okoliščin, ki se upoštevajo pri individualni presoji možnosti obiskov. Za primer so predstavili razliko med petnajstletnim (povprečna starost v psihiatrični obravnavi) pacientom, ki je bil na terapevtskem vikend izhodu in mu odsotnost obiska staršev do naslednjega petka ne bo pustila posledic, nasprotno pa bo petletni pacient s pljučnico odsotnost staršev bistveno slabše prenašal, sploh če bo hospitalizacija trajala več kot le nekaj dni.

Varuh je opravil dodatno poizvedbo v treh naključno izbranih bolnišnicah in od vseh naslovnikov prejel pojasnila, da stikov staršev in otrok nikjer niso povsem prepovedali, so jih pa povsod vsaj občasno omejevali. Povsod je bilo dovoljeno sobivanje otroka in enega starša. Dnevni obiski so bili omogočeni (z izjemo enega od programov, kjer je predvidena petdnevna prekinitev stikov neodvisno od covid-19). V primeru vdora covid-19 na oddelke je ena od bolnišnic poročala o popolnem zaprtju za najmanj 10 dni. Nikjer niso zaznali nobenih negativnih posledic omejevanja stikov pri otrocih.

Nikjer niso dobili nobenih pritožb svojcev v zvezi z o(ne)mogočanjem stikov. Varuh na podlagi prejetih podatkov ni prepoznal, da bi prišlo do sistemskega poseganja v pravice posameznikov, saj Varuh nima podatkov o posameznikih, ki bi skušali morebitne posege v pravice neuspešno uveljavljati po predvidenih poteh, hkrati pa iz odgovorov izvajalcev zdravstvene dejavnosti izhaja, da se problematike zavedajo, se do nje opredeljujejo in tudi prilagajajo svoja ravnanja, hkrati pa tudi pacienti oziroma svojci ne izražajo morebitnih stisk na to temo. Navedeno pa seveda ne izključuje možnosti, da v konkretnih primerih vseeno lahko pride do posegov v pravice posameznikov, glede katerih posameznik lahko uveljavlja varstvo po predvidenih poteh in po potrebi tudi s pobudo Varuhu. 21.0-8/2021

3.6.4.2 Priznavanje izjem pri nošenju mask

Uporaba zaščitnih obraznih mask za osebe z motnjami v razvoju ali drugimi specifičnimi zdravstvenimi stanji, ki bi lahko ovirala nošenje maske, ne more biti obvezna, saj to ni skladno z določbami 14., 34. in 35. člena Ustave RS. Vlada RS je predlog Varuha upoštevala. S tem, ko je otrokom z motnjami v razvoju ali drugimi specifičnimi zdravstvenimi stanji omogočen drugačen pravni in dejanski položaj glede nošenja zaščitnih mask, je varovano njihovo dostojanstvo. Nespoštovanje dostojanstva posameznika ima rušilni učinek na verodostojnost tistih, ki v takih zadevah sodelujejo in sodijo. Človekovo dostojanstvo je izhodišče vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin in opredeljuje človeka v njegovem bivanjsko eksistencialnem bistvu. Vse odločitve so samo tedaj, samo toliko in le do tedaj suverene, dokler so prepričljivo utemeljene s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, dokler preverljivo in učinkovito v skladu z njihovo zaščito uresničujejo ultimativni cilj: človečnost.¹ Skladno s povedanim menimo, da ne sme biti nobena oseba, ki iz objektivno utemeljenih razlogov ne more nositi maske, sankcionirana ali izločena iz javnega prostora zgolj zato, ker ne nosi maske, saj bi to predstavljalo neutemeljen poseg v pravice te osebe, varovane z Ustavo RS in mednarodnimi akti.

Primer:

Osebam s posebnimi potrebami je treba priznavati možnost nenošenja mask iz objektivnih razlogov

Varuh je že v letu 2020 opozarjal na nujo po priznavanju nekaterih izjem pri zahtevi po nošnji obrazne maske (<https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/nosenje-obraznih-mask-mora-pripoznati-legitimne-izjeme/>). Varuh je ponovno opozoril na stališče, da ne sme biti nobena oseba, ki iz objektivno utemeljenih razlogov ne more nositi maske, sankcionirana ali izločena iz javnega prostora zgolj zato, ker ne nosi maske, saj bi to predstavljalo neutemeljen poseg v pravice te osebe do enakosti pred zakonom, ki terja tudi neenako obravnavo oseb v neenakih položajih, in tudi v pravico do dostojanstva.

Avgusta 2021 je bila v Odloku o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 končno pripoznana izjema glede nošenja mask za osebe s posebnimi potrebami, ki jim je uporaba zaščitne maske iz objektivnih razlogov onemogočena. 21.4-11/2021

¹ Teršek, 2010.

3.6.4.3 Birokratizacija

Varuh ocenjuje, da gre za prekomerno obremenjevanje posameznikov, če izvajalec socialnovarstvene storitve od njih zahteva plačilo storitve, za katero zakon določa, da jo bo izvajalcu poravnala država. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je stališču Varuha pritrdilo.

Primer:

Nepotreben ovinek, breme za posameznika

Pobudnik je izpostavil problematiko plačila socialnovarstvenih storitev, skladno z določbo 84. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP)², glede katere je Varuh človekovih pravic RS (Varuh) z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) izmenjal stališča in skušal uskladiti mnenja.

Izvajalci socialnovarstvenih storitev tudi po 24. 10. 2020, ko je začel veljati ZZUOOP, izstavljajo račune za storitev tudi za čas, ko je bil posameznik odsoten iz zavoda zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 z umikom v domačo oskrbo. Po uveljavljanju zahtevka pri MDDSZ in po prejemu sredstev plačana sredstva uporabniku storitve povrnejo.

ZZUOOP v drugem odstavku 84. člena določa, da pravico do kritja stroškov oskrbnine iz prvega odstavka istega člena uveljavlja izvajalec socialnovarstvene storitve z zahtevkom, ki ga vloži pri ministrstvu. Isti člen določa tudi, da zavezancu za plačilo socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva izvajalec socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva iz prvega odstavka poročuna že plačan strošek oskrbnine.

Varuh je zavzel stališče, da je vsaj ena možnih razlag navedenih določb takšna, da izvajalec socialnovarstvene storitve plačilo storitev za čas, ko je bil posameznik odsoten iz zavoda zaradi zagotavljanja ukrepa

² (1) Iz proračuna Republike Slovenije se za obdobje od 1. junija 2020 do 31. decembra 2021 za čas odsotnosti uporabnika institucionalnega varstva iz 16. člena ZSV, zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 z umikom v domačo oskrbo, krije strošek oskrbnine, zavezancu za plačilo socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva iz 16. člena ZSV, razen v primeru, ko je zavezanec lokalna skupnost, povrne prispevek za plačilo stroška oskrbnine.

(2) Pravico do kritja stroškov oskrbnine iz prejšnjega odstavka uveljavlja izvajalec socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva iz 16. člena ZSV z zahtevkom, ki ga vloži pri ministrstvu, pristojnem za socialne zadeve. Način izstavitve zahtevkov in roke izplačil določijo ministri, pristojni za socialne zadeve.

(3) Zavezancu za plačilo socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva izvajalec socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva iz prvega odstavka poročuna že plačan strošek oskrbnine.

omejevanja okužbe s covid 19 z umikom v domačo oskrbo, uveljavlja neposredno pri ministrstvu. Glede na to, da ZZUOOP pravico uveljavlja za nazaj, pa je moč razumeti tretji odstavek zgolj kot podlago, da se uporabnikom storitve za nazaj povrne že plačana sredstva, ne pa tudi, da so uporabniki tudi po 24. 10. 2020 dolžni plačevati (neopravljeno) storitev, s pravico, da se jim plačana sredstva pozneje povrnejo.

Četudi je morda takšna razlaga le ena od možnih, Varuh meni, da je treba zakon razumeti na tak način. S stališča državnega proračuna namreč takšna razlaga ne predstavlja nikakršnega bremena, saj v vsakem primeru krije plačilo za takšno storitev. S stališča uporabnika pa takšna razlaga pomeni bistveno pridobitev. V času, ko so bili uporabniki zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 umaknjeni v domačo oskrbo, so jim v domači oskrbi nastajali stroški za preživetje in za isto obdobje morajo plačevati tudi socialnovarstveno storitev. Uporabniki socialnovarstvenih storitev so pogosto osebe v nezavidljivem materialnem položaju, ki si izjemno težko ali celo ne morejo privoščiti dvojnih stroškov preživljanja za isto obdobje. Četudi jim je plačilo socialnovarstvene storitve pozneje povrnjeno.

MDDSZ je argumente Varuha sprejelo in skladno s predlogom izvajalce socialnovarstvenih storitev opozorilo, da naj glede vseh še neizstavljenih ali neplačanih računov za čas, ko so bili posamezniki odsotni iz zavoda zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid 19 z umikom v domačo oskrbo, upoštevajo, da se plačilo storitve uveljavlja pri MDDSZ in ne pri samih uporabnikih. 21.4-24/2020

3.6.4.4 Dostopnost izobraževanja v epidemiji

Pravica do izobraževanja je bistvenega pomena pri ustvarjanju ustreznih začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Položaj, v katerem bi imeli zgolj nekateri možnost do ustrezne izobrazbe, je nedemokratičen in zaviralno vpliva na stanje duha v družbi. Izobraževanje predstavlja tudi vstopno točko pokazatelja strpnosti do sprejemanja drugačnosti. Šele na platformi ustrezne dostopnosti vseh otrok glede izobraževanja, še posebej pa tistih iz ranljivih skupin, so lahko izkoriščeni vsi družbeni potenciali. Ustvarjalnost je namreč tista notranja sila vsakega naroda, ki podpira družbeni razvoj in blaginjo. Brez ustreznih možnosti glede dostopnosti do primerne izobrazbe ni družbene enakopravnosti.

Primer:**Dopustnost regijskega odpiranja vzgojno-izobraževalnih ustanov**

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je menila, da bi po veljavnem vladnem Načrtu sproščanja ukrepov za zaježitev epidemije covid-19 lahko prišlo do diskriminacije otrok v različnih regijah v povezavi s pravico do izobraževanja, če se ti v šole ne bi vračali hkrati. Gre za okoliščine, ko bi bile nekatere regije v črni, druge pa v rdeči fazi sproščanja ukrepov po omenjenem načrtu. Varuh je ministrstvo opozoril na pomembnejša pravna vprašanja v zvezi z morebitnim ponovnim regijskim odpiranjem vzgojno-izobraževalnih ustanov. V konkretno vsebino pa se ni poglobljajal, saj to niti ni bil njegov namen.

Varuh je pobudo vzel v obravnavo v smislu širšega vprašanja³ ter na Ministrstvo za izobraževanje, znanosti in šport (MIZŠ) naslovil poizvedbo, ali je to pred sprejemom Načrta sproščanja ukrepov za zaježitev epidemije covid-19 (Načrt), opravilo ustavno pravno presojo ustreznosti regijskega odpiranja vzgojno-izobraževalnih ustanov s 14. členom Ustave RS.⁴ Da je ukrepe za zaježitev širjenja covid-19 treba presoditi tudi z vidika njihove pravne (ne)dopustnosti, je namreč odločilo že Ustavno sodišče RS s sklepom U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020, ki je zadržalo izvrševanje takrat veljavnega ukrepa Vlade RS s področja vzgoje in izobraževanja, če se je ta uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami, ker bi lahko predstavljal poseg v človekovo pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja.

V zvezi s pravico do izobraževanja je Varuh poudaril, da je ta v pravnem redu RS na ustavni ravni urejena v 57. členu Ustave RS (izobrazba in šolanje)⁵ in v drugem odstavku 52. člena Ustave RS (pravice invalidov).⁶ Njeno urejanje pa ne sme biti v nasprotju s 14. členom Ustave RS (enakost pred zakonom) in 56. členom Ustave RS (pravic otrok).⁷

3 ZVarCP, drugi odstavek 9. člena: »Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji.«

4 Ustava RS, 14. člen: »V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki.«

5 Ustava RS, 57. člen: »Izobraževanje je svobodno. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.«

6 Ustava RS, drugi odstavek 52. člena: »Otroci z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju ter druge huje prizadete osebe imajo pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi.«

7 Ustava RS, prvi odstavek 56. člena: »Otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo otroci v skladu s svojo starostjo in zrelostjo.«

Navedeni člani Ustave RS, ki so zelo splošni, so konkretizirani v nižjih pravnih aktih. Prvi tovrstni predpisi nižjega pravnega ranga pa so skladno z 8. členom Ustave RS načela mednarodnega prava ter mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Slovenijo. Posebej relevantna mednarodna pogodba, ki zavezuje RS na področju izobraževanja otrok, je Konvencija o otrokovih pravicah (KOP).

V KOP je pravica do osnovnošolskega izobraževanja otrok urejena v 28. členu.⁸ Prepoved diskriminacije otrok s posebnimi potrebami pa v navedenem členu izrecno ni omenjena. Ne glede na navedeno, upoštevajoč 2. člen KOP,⁹ Varuh meni, da je treba 28. člen KOP razumeti na način, ki ni diskriminatoren do otrok s posebnimi potrebami (podobno tudi 24. člen Konvencije o pravicah invalidov – KPI¹⁰). V zvezi z epidemijo covid-19 Varuh opozarja tudi na širše soglasje mednarodne skupnosti, da je pravo človekovih pravic jasno, da učenci ohranijo pravico do izobraževanja tudi v času epidemije, ki jo je dolžna zagotoviti vsakokratna oblast posamezne države, kot tudi druge človekove pravice in temeljne svoboščine.¹¹

Šolanje na daljavo, o katerem odloči s sklepom minister, pristojen za izobraževanje, je v slovenskem pravnem redu na zakonski ravni urejeno v prvem in drugem odstavku 104. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP).¹² Prepoved diskriminacije pa je na zakonodajni ravni v slovenskem pravnem redu urejana v 4. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD).¹³ Pri tem velja omeniti, da prvi in šesti odstavek 13. člena ZVarD določata, da neenako obravnavanje na področju vzgoje in izobraževanja zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

8 KOP, točka a) prvega odstavka 28. člena: »Države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja in z namenom, da bi bila ta pravica polagoma dosežena na podlagi enakih možnosti, še posebej zagotavljajo obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno šolanje.«

9 KOP, prvi odstavek 2. člena: »Države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika.«

10 KPI, prvi odstavek 24. člena (brez točk): »Države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do izobraževanja. Za uresničevanje te pravice brez diskriminacije in na podlagi enakih možnosti države pogodbenice zagotavljajo vključujoč izobraževalni sistem na vseh ravneh in vseživljenjsko učenje, usmerjeno v ...«

11 Dostopno na: <https://www.right-to-education.org/es/node/1151>.

12 ZZUOOP, 104. člen: »Vzgojno-izobraževalno delo (pouk in druge oblike organiziranega dela) z učenci, dijaki in študenti v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom, zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, glasbenih šolah, srednjih in višjih strokovnih šolah lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic COVID-19, poteka v obliki izobraževanja na daljavo. O uvedbi šolanja na daljavo pa s sklepom odloči minister, pristojen za izobraževanje. Z izvajanjem izobraževanja na daljavo iz prejšnjega odstavka se dosegajo realizacija ur in cilji, določeni z vzgojno-izobraževalnimi ali študijskimi programi.«

13 ZVarD, 4. člen: »Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine prepovedana.«

Varuh je zavzel stališče, da regijski pristop sproščanja ukrepov za zaježitev epidemije covid-19 v Načrtu predstavlja diskriminacijo glede na kraj prebivališča, ki glede na prakso Ustavnega sodišča (lahko) predstavlja osebno okoliščino.¹⁴ Upoštevajoč, da diskriminacija po kraju prebivališča ne spada med osebne okoliščine, v zvezi s katerimi je diskriminacija vedno prepovedana, pa je diskriminacija na podlagi kraja prebivališča lahko dopustna, če je skladna s testom legitimnosti, legalnosti in sorazmernosti.

Glede na opisano pravno podlago v zvezi z (ne)dopustnostjo regijskega odpiranja vzgojno-izobraževalnih zavodov je Varuh ministrstvo v zvezi z zgoraj navedenim testom sorazmernosti opozorilo, da si postavi naslednja vprašanja, če tega še ni storilo. In sicer bi si moralo ministrstvo v zvezi z regijskim odpiranjem vzgojno-izobraževalnih zavodov po mnenju Varuha v prvem koraku najprej postaviti vprašanje, ali je šolanje na daljavo mogoče izvesti enako ali vsaj primerljivo kakovostno kot šolanje na lokaciji. V primeru, da si na to vprašanje odgovori pritrdilno, je regijsko odpiranje vzgojno-izobraževalnih ustanov načeloma dopustno. V primeru, da bi si ministrstvo na prvo vprašanje odgovorilo negativno, pa bi se moralo v drugem koraku vprašati, ali je zapiranje šol po statističnih regijah skladno s testom legitimnosti, legalnosti in sorazmernosti (nujnost, primernost ter sorazmernost v ožjem smislu), ki izjemoma dopušča tudi poseg v prepoved diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin po prvem odstavku 14. člena Ustave RS. V primeru, da ministrstvo tudi na to vprašanje odgovori pritrdilno, je regijsko odpiranje vzgojno-izobraževalnih ustanov prav tako načeloma dopustno.

Ministrstvo nam je pojasnilo, da so ukrepi, ki jih sprejema država, sprejeti z namenom zaježitve in obvladovanja epidemije covid 19. V ta namen je bila sprejeta interventna zakonodaja, ki omogoča izobraževanje na daljavo; odloki, ki začasno prepovedujejo zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja; ter različni sklepi ministrice. Vlada tedensko preverja utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj in na tej podlagi odloča o nadaljnjih ukrepih. Režim delovanja šol je odvisen od vsakokratne epidemiološke slike. V vsebinskem delu (povezanem z organizacijo dela na šolah v sedanji specifični situaciji) podrobnejša navodila in usmeritve glede vzgojno-izobraževalnega dela pripravlja Zavod RS za šolstvo in s tem seznanja šole, ki so usmerjene k zagotavljanju enakih možnosti za vse udeležence v procesih izobraževanja. Za učence in dijake je bila zagotovljena tudi nujna pomoč šolske svetovalne službe.

Varuh je pojasnila MIZŠ sprejel, saj je bil naš namen predvsem opozoriti na pomembnejša pravna vprašanja v zvezi z morebitnim ponovnim regijskim odpiranjem vzgojno-izobraževalnih ustanov. Varuh namreč

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014. Glej tudi Priporočilo Zagovornika načela enakosti št. 070-88/2019/1 z dne 22. 8. 2019 in drugi.

verjame, da je vsem v skupnem interesu, da se v okviru te krize otroci in mladostniki ne naučijo le učne snovi, temveč osvojijo tudi pomen in moč človekovih pravic in temeljnih svoboščin v vsakokratni življenjski situaciji. Ostali pa smo jim pri tem lahko pomemben vzor. 19.1-4/2021

3.6.4.5 Pričakovalna pravica dijakov glede Zoisove štipendije v času epidemije

V letu 2021 se je na Varuha obrnilo več pobudnikov v zvezi s spremenjenimi pogoji za pridobitev Zoisove štipendije ob prehodu med ravnmi izobraževanja, ki so izhajali iz Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije covid-19.

Primer:

Neupoštevanje izjemnih uspehov v šolskem letu 2019/2020 za pridobitev Zoisove štipendije

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnilo večje število pobudnikov, ki so zatrjevali, da 57. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije covid-19, s katerim so bili spremenjeni pogoji za pridobitev Zoisove štipendije ob prehodu med ravnmi izobraževanja, predstavlja nedovoljen poseg v pričakovane pravice učencev in dijakov po 2. členu Ustave RS. Varuh zatrjevane kršitve ni ugotovil. Je pa upoštevalo načelo pravičnosti, ki po mnenju Varuha od zakonodajalca terja, da bolj kot določena ureditev posega v pravna pričakovanja posameznikov, četudi še ne moremo govoriti o pravno nedopustnem posegu v le-ta, tem bolj je zakonodajalec zavezan k iskanju čim pravičnejše zakonodajne rešitve za ureditev določenega družbenega vprašanja, predlagal ureditev, po kateri bi se za pridobitev Zoisove štipendije v razpisnem letu 2021/2021 ob prehodu med ravnmi izobraževanja upoštevali zadnji dve leti glede na izvedeno tekmovanje. Ministrstvo predlogu Varuha ni sledilo. Sprejeta pa je bila rešitev, za katero se ne zdi, da bi bila najpravičnejša, ampak najpreprostejša.

Na Varuha se je obrnilo večje število pobudnikov, ki so zatrjevali, da 57. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije covid-19 (ZIUOOPE), s katerim so bili spremenjeni pogoji za pridobitev Zoisove štipendije ob prehodu med ravnmi izobraževanja, predstavlja nedovoljen poseg v pričakovane pravice učencev in dijakov po 2. členu Ustave RS. Varuh je njihove pobude obravnaval v smislu širšega vprašanja, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji.

Iz predloga Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije covid-19¹⁵ je razvidno, da je bil namen izpodbijanega 57. člena zakona, po katerem se za pridobitev Zoisove štipendije v letu 2020/2021 niso upoštevali izjemni dosežki na državnih tekmovanjih v letih 2019/2020, odprava neenakosti med tistimi dijaki in študenti, ki so se lahko udeležili državnih tekmovanj v navedenem letu, in tistimi, ki se teh tekmovanj niso mogli udeležiti. V primeru, da bi se upoštevali izjemni dosežki vlagateljev na državnih tekmovanjih v letu 2019/2020, ki so že bila izvedena, bi bili namreč ti v boljšem položaju od drugih posameznikov, ki dosežkov na državnih tekmovanjih v navedenem letu ne bi mogli uveljavljati, ker so bila le ta odpovedana. V letu 2019/2020 je bilo po navedbah vlade sicer izvedeno 37 % takih tekmovanj.¹⁶

Enakost pred zakonom, ki predstavlja pravno pravilo, od zakonodajalca zahteva, da enake položaje ureja enako in različne različno. Zakonodajalec mora pri uresničevanju omenjene zapovedi upoštevati minimalni pravni standard, tj. test razumnosti, ki zahteva, da je vsakokratna ureditev glede na svoj cilj smiselna. Varuh je kot smiselno in razumno štel pojasnilo ministrstva, da bi upoštevanje tako leta 2019/2020 kot tudi leta 2018/2019 imelo za posledico neenako obravnavo vlagateljev za pridobitev Zoisove štipendije. Odločevalec bi moral v tem primeru namreč enako obravnavati neenake položaje tistih, ki so se lahko udeležili različnih tekmovanj v letu 2019/2020, in tistih, ki jim je bilo to onemogočeno. V primeru, da bi ostala ureditev nespremenjena, bi namreč nekateri posamezniki lahko pridobili in uveljavljali izjemne dosežke za dve leti, medtem ko bi nekateri vlagatelji dejansko lahko pridobili in uveljavljali le dosežke v letu 2018/2019.

Pobudniki so nasprotno trdili, da ukrep zakonodajalca predstavlja nedopusten poseg v načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave RS. V zvezi z omenjenim pravnim načelom velja opomniti, da slednje od zakonodajalca zahteva, da spremembe zakonodaje, ki učinkujejo v naprej in slabšajo pravni položaj posameznika, ne smejo biti arbitrarne,¹⁷ posamezniku mora biti (idealno) dana ustrezna možnost priprave na spremenjeno zakonodajo,¹⁸ upošteva pa se tudi teža pravice, v katero se posega.¹⁹ S tem v zvezi je Varuh na eni strani presodil, da je bila sporna zakonodaja spremenjena brez prehodnega obdobja, v katerem bi se posamezniki lahko pripravili na spremenjene pogoje za pridobitev Zoisove štipendije. Po drugi strani pa je Varuh zavzel stališče, da zakonodaja ni bila sprejeta na arbitraren način ali mimo javnega interesa, saj je bil njen namen zmanjšati neenakost med vlagatelji, ki bi po besedah predlagatelja nastala, če bi se upoštevalo tudi leto 2019/2020; posamezniki, ki so v letu 2019/2020 osvojili izjemne dosež-

15 Dostopno na: <https://bit.ly/2WbIn8f>.

16 Dostopno na: <https://predlagam.vladi.si/predlog/11833>.

17 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 in drugi.

18 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-14/97 z dne 3. 4. 1997.

19 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-206/97 z dne 16. 9. 1997.

ke, pa so se imeli možnost udeležiti nekaterih²⁰ izmed organiziranih tekmovanj že v letu 2018/2019, zato je sprejel stališče, da 57. člen ni v nasprotju z 2. členom Ustave RS.

Ne glede na navedeno pa je Varuh, upoštevajoč svojo pristojnost, da se sklicuje tudi na načelo pravičnosti, proučil, ali obstaja morebiti pravičnejša/ustreznejša ureditev od sprejete, po kateri bi se upoštevali tudi uspehi učencev in dijakov v letu 2019/2020.

Menimo namreč, da bolj kot določena ureditev posega v pravna pričakovanja posameznikov, četudi še ne moremo govoriti o pravno nedopustnem posegu v le-ta, tem bolj načelo pravičnosti zakonodajalca moralno zavezuje k iskanju čim pravičnejše zakonodajne rešitve za ureditev določenega družbenega vprašanja. Varuh je pri obravnavi konkretne problematike posebno težno dal tudi dejstvu, da naj bi večji delež učencev in dijakov pridobilo Zoisovo štipendijo v času prehoda med ravnmi izobraževanja, da se del državnih tekmovanj za učence osnovnih šol organizira le za učence zadnjih dveh razredov (posledično pa za nekatere dijake in učence upoštevanje tekmovanj v letih 2017/2018 oziroma 2018/2019 nima prave teže), poleg tega pa so posamezniki, ki so v letu 2019/2020 tekmovali, znotraj svojega tekmovanja vendarle dosegli odličnost, ki bi jim morala biti po mnenju Varuha priznana.

Varuh je po podrobnem tehtanju in primerjavi več možnih rešitev MD-DSZ predlagal ureditev, po kateri bi se za pridobitev Zoisove štipendije v razpisnem letu 2021/2022 ob prehodu med ravnmi izobraževanja upoštevali zadnji dve leti glede na izvedeno tekmovanje. Torej, če se je v letu 2019/2020 in 2020/2021 določeno tekmovanje organiziralo (npr. matematično), bi se za pridobitev Zoisove štipendije v letu 2021/2022 upoštevali leti 2019/2020 ter 2020/2021; če se tekmovanje v tem letu ni organiziralo, bi se upoštevalo leti 2019/2020 ter 2018/2019; če ni bilo organizirano že dve leti, pa bi se upoštevali leti pred tem itd., za vsako tekmovanje posebej. Posamezniki, ki na razpisu za Zoisove štipendije za leto 2020/2021 niso mogli uveljavljati dosežkov v letu 2019/2020, pa bi le-te lahko uveljavljali na isti stopnji izobraževanja v razpisnem letu 2021/2022, in sicer za leto 2019/2020 ter 2020/2021.

Ministrstvo je predlog Varuha zavrnilo, ker meni, da »bi s takšnim predlogom v letu 2021/2022 vlagateljem dali širše možnosti, kot so jih imeli vlagatelji v letu 2020/2021, s tem da se dejansko stanje ni v ničemer spremenilo. Ministrstvo je s sprejetimi interventnimi določbami sledilo načelu enakosti in to de facto – do leta 2020/2021 so bili pogoji za vse vlagatelje enaki več let. Zaradi izjemnih okoliščin v letu 2019/2020 pa večina tekmovanj ni bila izvedena in zato se ta tekmovanja ne morajo

²⁰ Za poglobljeno razumevanje problematike sistema dela z nadarjenimi in sistemom šolskih tekmovanj glej: Računsko sodišče RS (2020). Revizijsko poročilo: Sistem dela z nadarjenimi in sistem šolskih tekmovanj. Dostopno na: <https://bit.ly/34pr4jL>.

upoštevati za dodelitev Zoisove štipendije tako v letu 2020/2021 kot v letu 2021/2022, s čimer je zagotovljena enaka obravnava za vse vlagatelje, ki so oziroma niso v letu 2019/2020 dosegli izjemnega dosežka. Vlagatelji, ki v lanskem letu 2020/2021 ob prehodu na višjo raven niso pridobili Zoisove štipendije, imajo v letu 2021/2022 enako možnosti za pridobitev le-te, kot so jo imeli katerikoli drugi vlagatelji v vseh preteklih letih – uveljavljanje izjemnega dosežka iz predhodnega leta, tj. leta 2020/2021. Tekmovanja so se tekom leta izvajala in se še bodo vse do konca meseca avgusta 2021.

Varuh ni mogel pritrditi odgovoru ministrstva, saj se zakonodaja pod pogoji, da ne krši ustavnih norm, namreč lahko spreminja, še posebej če zakonodajalec uredi neko družbeno razmerje ustrezneje, kot je bilo urejeno pred tem. Če temu ne bi bilo tako, bi bile določbe ZIUOOPE v nasprotju z načelom enakosti, saj so spreminjale pogoje za pridobitev Zoisove štipendije v letu 2020/2021 v primerjavi z letom 2019/2020. Kot neustrezen pa je Varuh štel tudi odgovor ministrstva v delu, v katerem je to pojasnjevalo, da se bodo učenci v novem šolskem oziroma študijskem letu lahko udeležili tekočih tekmovanj in ponovno zaprosili za Zoisovo štipendijo na isti ravni izobraževanja, saj v tem primeru nimajo oziroma ne bodo imeli možnosti uveljavljati dosežkov v letu 2019/2020, kar predstavlja jedro celotne problematike.

Varuh je ministrstvo pozval k iskanju ustrežnejše rešitve za leto 2021/2022 že v marcu 2021. Konkretni predlog, ki smo ga opisali zgoraj, pa smo na MDDSZ naslovili dne 28. 5. 2021. Dne 29. 6. 2020 je bil objavljen razpis za Zoisove štipendije za leto 2021/2022, po katerem bodo učenci in dijaki skladno z 80. členom Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic covid-19 (ZZUOOP) na konkretnem razpisu lahko uveljavljali izjemne dosežke, ki so jih dosegli v letu 2018/2019 ter 2020/2021. Glede na navedeno ugotavljamo, da ministrstvo predlogu Varuha, ki je bil sicer pravočasen, ni sledilo.

Varuh ugotavlja, da skrb za nadarjene, kljub opozorilom številnih v preteklih letih, pri čemer Varuh še posebej izpostavlja revizijsko poročilo Računskega sodišča z naslovom Sistem dela z nadarjenimi in sistem šolskih tekmovanj,²¹ očitno še vedno ni deležna primerne pozornosti. O tem pa priča tudi zgodnja rešitev, za katero se zdi, da ni bila nujno najprimernejša/pravičnejša, ampak najpreprostejša. 19.1-67/2020

²¹ Ibid. 6.

3.6.4.6 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih

Dejavnosti Varuha glede otrok v zvezi s pandemijo covid-19 prikazujejo tudi naslednji razdelki tega poročila:

- 3.16.1.1 Priporniki in obsojenci
- 3.17.1 Vpliv epidemije na zdravje in počutje
- 3.17.4.7 (Ne)izvajanje sistematskih pregledov otrok v času epide-mije covida-19
- 3.17.4.8 Nedostopnost portala zVem za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo
- 3.21.1 Splošne ugotovitve in ocean stanja
- 3.21.1.1 Ne)primernost dokumentarnega filma »Covid-19 – zgodbe prebolevnikov« za predvajanje v 3. razredu osnovne šole
- 3.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

3.7 INVALIDI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.7.1 Nova priporočila Varuha

Na invalide v zvezi s pandemijo covid-19 se nanašata priporočili (**covid-19**) št. **5 in 6** iz razdelka 3.18 tega poročila.

3.7.2 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih

Dejavnosti Varuha glede invalidov v zvezi s pandemijo covid-19 prikazujejo naslednji razdelki tega poročila:

- 3.6.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 3.6.3 Nova priporočila
- 3.6.4.2 Priznavanje izjem pri nošenju mask
- 3.6.4.3 Birokratizacija
- 3.6.4.4 Dostopnost izobraževanja v epidemiji
- 3.11.1.1 Invalidi niso samo enkrat ostali brez solidarnostnega dodatka
- 3.17.4.8 Nedostopnost portala zVem za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo
- 3.18.2 Izpolnjevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 3.18.4.1 Zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT uporabniki ne smejo ostati brez osebne asistence
- 3.18.4.2 Umik uporabnikov socialnovarstvenih storitev v domačo oskrbo v času epidemije

3.8 STAREJŠI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.8.1 Nova priporočila Varuha

Na starejše v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 se nanaša **priporočilo (covid-19) št. 6** iz razdelka 3.18 tega poročila.

3.8.2 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih

Dejavnosti Varuha glede starejših v zvezi s pandemijo covid-19 prikazujejo naslednji razdelki tega poročila:

- 3.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 3.17.1 Vpliv epidemije na zdravje in počutje
- 3.18.2 Izpolnjevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 3.18.4.2 Umik uporabnikov socialnovarstvenih storitev v domačo oskrbo v času epidemije

3.9 TUJCI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

3.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh je v letu 2020, potem, ko je bila na podlagi 7. člena ZNB v državi prvič v zvezi s covidom-19 razglašena epidemija, na lastno pobudo preverjal tudi, kako je bilo z obveščanjem prosilcev za mednarodno zaščito o epidemiji bolezni covid-19 in zakaj po uveljavitvi zakonskih ukrepov v zvezi z upravnimi zadevami postopki mednarodne zaščite niso šteli za nujne.¹ V letu 2021 takšnih samoiniciativnih aktivnosti nismo ponovili, pa tudi sicer nismo prejeli veliko pobud tujcev prav v zvezi z epidemijo bolezni covid-19. Še o tistih nekaj tovrstnih pobudah, ki smo jih, pa tu niti ni smiselno posebej poročati. V ponazoritev naj primeroma izpostavimo le zadevo o tujcu z začasnim prebivanjem v Sloveniji, ki je bil 30. 12. 2020, pri prehodu meje v Slovenijo, napoten v karanteno in ga je zanimalo, ali lahko z negativnim covid testom karanteno prekine. V sedmem odstavku 9. člena tedaj veljavnega Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 je bilo sicer določeno, da če državljan Republike Slovenije, ki ga policija ob vstopu v Republiko Slovenijo napoti v karanteno na domu, v času trajanja karantene opravi testiranje na prisotnost SARS-CoV-2 (COVID-19) po metodi iz prejšnjega odstavka in je izvid testa negativen, se šteje, da je karantena prekinjena (testiranje se je smelo opraviti šele peti dan po napotitvi v karanteno na domu) – zato se je zastavljalo tudi vprašanje o stvarnih razlogih, zaradi katerih je možnost prekinitve karantene veljala samo za državljane Slovenije, za tuje državljane pa ne. Vendar pa smo tozadevno pobudo prejeli 4. 1. 2021, nato pa je bil že 7. 1. 2021 v Uradnem listu RS št. 2/2021 objavljen Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19, ki je začel veljati 9. 1. 2021, s katerim se je sedmi odstavek 9. člena Odloka spremenil tako, da se je glasil: »Če oseba, ki jo policija ob vstopu v Republiko Slovenijo napoti v karanteno na domu, v času trajanja karantene opravi testiranje na prisotnost SARS-CoV-2 (COVID-19) po PCR metodi in je izvid testa negativen, se šteje, da je karantena prekinjena. Testiranje se sme opraviti šele peti dan po napotitvi v karanteno na domu.« Sporno razlikovanje na podlagi državljanstva tako ni bilo več aktualno. **0.4-5/2021.**

¹ Gl. str. 460–466 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

3.9.2 Nova priporočila Varuha

Na tujce se nanaša **priporočilo (covid-19) št. 4** iz razdelka 3.17 tega poročila.

3.9.3 Dejavnosti Varuha v drugih poglavjih

Dejavnosti Varuha glede tujcev v zvezi s pandemijo covid-19 prikazujejo naslednji razdelki tega poročila:

- 3.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 3.19.4.1 Policijski postopki
 - Policijski postopki ugotavljanja identitete ob protestu 21. 5. 2021

3.10 BREZDOMCI V ČASU PANDEMIJE BOLEZNI COVID-19

Na brezdomce v zvezi s pandemijo se nanaša naslednje poglavje tega poročila:

3.19.4.1 Policijski postopki

- Problematika sankcioniranja brezdomnih oseb zaradi očitkov nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2

3.11 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Podobno kot smo zapisali že lani,¹ lahko tudi letos poročamo, da je Varuh na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije v letu 2021 prejel številne pobude tudi v zvezi s covidom-19. Veliko ljudi je dojemalo ukrepe iz vladnih odlokov, pa tudi t. i. protikoronskih zakonov kot krivične.

Zlasti je bilo **precej pritožb na račun razlikovanja med cepljenimi in necepljenimi**. Predstavitev vseh teh zadev na tem mestu ne bi bila smiselna, povzemamo le, da so se ti pobudniki pritoževali zlasti, da vlada privilegira osebe, ki so že bile cepljene z dvema odmerkoma cepiva, ali osebe, ki so že prebolele covid-19 v zadnjih 6 mesecih, in podobno.

Varuh seveda ne more podajati epidemiološke ocene, ali je v konkretnem primeru grožnja okužb z virusom SARS-CoV-2 takšna, da je treba predpisati določene ukrepe, med drugim tudi obvezno testiranje. Smo na stališču, da je tovrstna presoja v prvi vrsti v domeni pristojne stroke, pristojni organi pa naj nato ob upoštevanju strokovnih podlag sprejmejo ukrepe, pri čemer morajo presoditi, ali je ukrep nujen in primeren za doseg cilja ter ali je nujnost ukrepa sorazmerna s težo posledic. Varuh je v času razglašene epidemije pristojne organe večkrat pozval, da se mora k preprečevanju širjenja epidemije pristopiti na način, ki spoštuje človekove pravice in svoboščine, in da v primeru, ko pristojni organi pripravljajo ukrepe, ki posegajo v človekove pravice, od njih pričakujemo, da nujnost posegov utemeljijo in javnost ne le seznanijo, da so se odločili za nek ukrep, temveč podajo tudi podrobnejšo razlago, zakaj naj bi bilo nujno (vsekakor pa zgolj začasno) omejiti nekatere pravice in tudi kaj je zakonska podlaga za sprejete posege oziroma omejitve.

Nadalje kaže predvsem pojasniti, da ZVarD v drugem odstavku 4. člena **prepoveduje diskriminacijo zaradi katerekoli osebne okoliščine**. Skladno s prvim

¹ Gl. str. 467.

odstavkom istega člena diskriminacija pomeni »vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti«. Iz navedenega med drugim sledi, da **je nujni element vsake diskriminacije vselej tudi osebna okoliščina, na podlagi katere je posameznik slabše obravnavan**. Med osebne okoliščine v smislu zgoraj omenjenih določb ZVarD štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba (prvi odstavek 1. člena ZVarD). **Krog zakonsko opredeljenih osebnih okoliščin je sicer odprt**, saj je diskriminacija prepovedana tudi na podlagi »druge osebnosti okoliščine«. Iz obrazložitve k prvemu členu predloga ZVarD izhaja, da so osebne okoliščine »različne prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo, njeno osebnostjo in identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka ter na podlagi katerih se oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti tem skupinam«.

Iz več pobud je bilo razumeti, da naj bi diskriminacija glede obveznosti testiranja temeljila na tem, ali je nekdo prebolel covid-19 oziroma je bil cepljen zoper to bolezen. Ker ti dve okoliščini v ZVarD nista izrecno opredeljeni kot osebni okoliščini, bi bilo v morebitnem postopku ugotavljanja obstoja diskriminacije **treba najprej ugotoviti, ali je prebolelost oziroma cepljenje zoper covid-19 sploh moč šteti za »drugo osebno okoliščino« v smislu ZVarD** (da gre torej za prirojeno ali pridobljeno osebno značilnost, lastnost, stanje ali status, ki je trajno in nerazdružljivo povezana z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, ali pa se ji posameznik ne more odpovedati oziroma bi jo težko spremenil). **Glede na začasne učinke cepljenja in tudi prebolelosti covid-19 se kot vprašljiva kaže zlasti trajna in nerazdružljiva povezanost teh okoliščin s posameznikom in njegovo osebnostjo.**

Četudi bi bil odgovor na zgornje vprašanje pritrdilen, pa se pri ugotavljanju morebitnega obstoja diskriminacije za ključnega kaže še 13. člen ZVarD, ki opredeljuje izjeme od prepovedi diskriminacije. V prvem stavku pravega odstavka omenjenega člena je določeno, da neenako obravnavanje zaradi določene osebnosti okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. **Za legitimni cilj določitve izjem pri obveznosti testiranja se kaže predvsem preprečevanje nesmiselnih in nepotrebnih posegov v človekove pravice oseb, ki z vidika prenosa okužbe niso rizične. Sredstvo za doseg tega cilja pa je vsaj na prvi pogled videti razumno – ni videti, da bi se enak cilj moglo doseči na drug način.**

Kar zadeva morebitne posege v enakost pred zakonom (drugi odstavek 14. člena URS), pa gre predvsem pojasniti, da iz njega izhaja zahteva, da normodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustavno sodišče Republike Slovenije se je že opredelilo,² da načelo enakosti pred

² Gl. npr. odločbo številka U-I-310/96.

zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS normodajalcu ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna

dejanska stanja med seboj razlikoval in na njih vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim normodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina normodajne pristojnosti. Vendar pa načelo enakosti pred zakonom terja, da je zakonodajalčeva rešitev razumna, da ni arbitrarna in da obstaja razumna zveza med izbrano rešitvijo in zasledovanim ciljem. Podobno kot že v prejšnjem odstavku je tudi tu videti, da **določitev izjem od obveznega testiranja ni arbitrarna, pač pa da gre za smiselno različno pravno obravnavanje različnih dejanskih stanj z namenom, da se prepreči nesmiselne in nepotrebne posege v pravice oseb, ki z vidika prenosa okužb po oceni medicinske stroke niso rizične.** Velja celo nasprotno – če bi vlada po tem, ko je epidemiološka stroka ugotovila, da določene osebe z vidika prenosa okužb niso rizične, še naprej vztrajala pri obveznem testiranju za te osebe, bi to lahko predstavljalo nesorazmeren poseg v pravice teh oseb. Kot omenjeno že zgoraj, morajo namreč pristojni organi sprejemati ukrepe, ki zasledujejo legitimne cilje in ki v najmanjši meri posegajo v pravice posameznikov. Ker ti posamezniki po stališču medicinske stroke z vidika prenosa virusa SARS-CoV-2 niso v enakem položaju (niso enako rizični), jih je torej treba tudi s pravnega vidika obravnavati različno. **0.4-218/2021.**

V nadaljevanju pa po posameznih naslovih predstavljamo naš izbor še štirih področnih bolj specifičnih zadev.

3.11.1 Invalidi niso samo enkrat ostali brez solidarnostnega dodatka

Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE,³ tudi t. i. PKP 7) med upravičence do solidarnostnega dodatka ni uvrščal prejemnikov invalidskega nadomestila po ZSVI. Ta specifična skupina invalidov je bila na enak način prezrta že drugič.

Varuh je že v dopisu Vladi Republike Slovenije iz marca 2020 pozdravil njene ukrepe za blaženje posledic epidemije, ob tem pa opozoril, da sprejeti ukrepi ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, kot sta na primer tudi invalidnost ali družbeni položaj, saj tako ravnanje krši prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena URS in ZVarD. Varuh je tokrat ministrstvo spomnil na to svoje stališče in ob tem izrazil začudenje, da ZIUPOPDVE solidarnostne pomoči ni predvidel tudi za prejemnike invalidskih nadomestil po ZSVI, posebej tudi zato, ker je ministrstvo v preteklosti že sledilo opozorilom Varuha na tem področju.⁴

3 Uradni list RS, št. 203/20 z dne 30. 12. 2020.

4 Na predlog Vlade je Državni zbor sprejel novelo ZIUZEOP-A, ki v 58.a členu v skupino drugih ranljivih skupin oseb pod točko 6 šteje tudi upravičence do nadomestila po 5. in 8. členu ZSVI.

MDDSZ je odgovorilo, da so v okviru interventne zakonodaje osmega protikoroškega paketa (tudi t. i. PKP 8) predlagali in predvideli solidarnostno pomoč v višini 150 EUR za vse prejemnike nadomestil po ZSVI. Državni zbor je nato tudi sprejel Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19 (ZDUOP),⁵ s čimer je bila odpravljena ugotovljena diskriminacija invalidov pri upravičenosti do solidarnostne pomoči. **1.2-2/2021.**

3.11.1.2 Krizni dodatek po ZIUPOPVE je bil sporen z vidika enakosti pred zakonom

Na Varuha se je obrnila tudi zaposlena v osnovni šoli, ker ni bila upravičena do kriznega dodatka navkljub nizkim dohodkom. Upošteva je 85. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPVE) je bil krizni dodatek začasni ukrep na področju dela. Zaposlenemu, ki dela in čigar zadnja izplačana mesečna plača ni presegla dvakratnika minimalne plače, je moral delodajalec izplačati ob plači za december 2020 krizni dodatek v višini 200 evrov, ki je bil oproščen davkov in prispevkov. Do kriznega dodatka so bili upravičeni le zaposleni v zasebnem sektorju, ne pa tudi zaposleni v javnem sektorju, četudi lahko imajo primerljivo nizke plače.

Zakonodajalec je torej različno obravnaval delavce z nižjimi plačami glede na to, ali so zaposleni v zasebnem ali javnem sektorju. Načelo enakosti pred zakonom sicer ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena URS – ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Ustavno sodišče Republike Slovenije je že odločilo, da se pravice zaposlenih v javnem sektorju lahko z zakonom uredijo drugače, kot velja za zaposlene v zasebnem sektorju.⁶ Vendar je treba utemeljiti, kako se položaj zaposlenih v javnem sektorju razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju, da je določena neenaka obravnava dopustna in razumna.

Na podlagi takrat razpoložljivih informacij Varuh ni mogel biti prepričan o tem, katero ministrstvo je bilo »avtor« kriznega dodatka. Glede na vsebino ukrepa smo sprva domnevali, da spada na področje MDDSZ, vendar se je to od njega distanciralo in Varuha napotilo na MF. Slednje je sicer predstavilo svoja pojasnila ukrepa, vendar je obenem tudi izpostavilo, da spada na področje MDDSZ. Zakon je seveda sprejel Državni zbor, **Varuh pa meni, da načelo dobrega upravljanja zahteva jasnost o tem, katero ministrstvo (saj imajo ta resorje razdeljene po področjih družbenega življenja) je pristojno in odgovorno za določen ukrep. Nesprejemljivo je prelaganje oziroma odklanjanje odgovornosti za izpostavljen ukrep. Ker je nazadnje MF podalo vsebinska pojasnila**



⁵ Uradni list RS, št. 15/21 z dne 4. 2. 2021.

⁶ Gl. na primer odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-244/08-14 (z dne 21. 1. 2010), sklep U-I-224/06-21 (z dne 22. 3. 2007) ali sklep U-I-260/98-8 (z dne 9. 11. 2000). Gl. tudi odločbo št. U-I-146/12 (z dne 14. 11. 2013).

kriznega dodatka, Varuh šteje, da je implicitno prevzelo odgovornost zanj, četudi ne spada na njegovo področje dela. Vseeno bi tudi od MDDSZ pričakovali, da bi se (četudi naknadno) opredelilo o ukrepu, ki vsebinsko sodi v njegov resor – od ministrstva, ki vsebinsko pokriva področje, se pričakuje, da spremlja zakonodajno dogajanje na njem in kot enakopraven del vlade zavzema stališča o predlaganih ureditvah.



Država je izplačan krizni dodatek po ZIUPOP DVE povrnila delodajalcem, če so to uveljavljali. Delodajalec je torej založil (brezobrestno kreditiral) izplačilo kriznega dodatka za državo, saj ga je izplačal ob plači za december 2020 in prejel povračilo približno dva meseca pozneje. Zato se Varuh ni strinjal s pojasnilom MF, da je ukrep lahko prispeval k boljši likvidnosti gospodarstva oziroma delodajalcev zasebnega sektorja, kvečjemu je lahko imel nasproten učinek. Posledično je Varuh menil, da ni mogoče utemeljevati potrebnosti razlikovanja med zaposlenimi v zasebnem in javnem sektorju v zvezi z upravičenostjo do kriznega dodatka z argumentom, da imajo uslužbenci v javnem sektorju večjo varnost zaposlitve in dohodka, ker je pri delodajalcih javnega sektorja likvidnostno tveganje praktično zanemarljivo.

Po pojasnilu MF naj bi bil krizni dodatek namenjen tudi omilitvi razlike v prejetem dohodku med tistimi, ki so delali navkljub epidemiji, in tistimi, ki niso delali zaradi epidemije ali z njo povezanih ukrepov (torej zaradi višje sile ali čakanja na delo), pa so vseeno prejeli razmeroma visoka nadomestila in ohranjali zaposlitve. Poleg tega naj bi se na tak način delavcem krilo možne dodatne življenjske stroške, ki so jih lahko imeli zaradi ukrepov za omejevanje epidemije (začasne ukinitve javnega prevoza in obveznosti uporabe zaščitne opreme). Vendar vse navedeno ne velja le za zaposlene v zasebnem sektorju, temveč enako tudi za zaposlene v javnem sektorju. Tudi zato se neenaka obravnava kaže za sporno z vidika enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS.

Ker Varuha ni prepričala utemeljitev MF, da se položaj zaposlenih v javnem sektorju bistveno razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju, da bi bila neenaka obravnava pri upravičenosti do kriznega dodatka razumna in s tem dopustna, je na podlagi 7. člena ZvarCP predlagal aktivnosti za ustrezne spremembe in dopolnitve relevantne zakonodaje z namenom odprave ugotovljene neenake obravnave zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju v zvezi z upravičenostjo do kriznega dodatka. Pristojni ministrstvu predlogu nista sledili. **1.1.-1/2021.**

3.11.1.3 Solidarnostni dodatek za polnoletne dijake

Na Varuha se je obrnilo tudi več pobudnikov, ki so zatrjevali diskriminacijo polnoletnih dijakov pri upravičenosti do enkratnega solidarnostnega dodatka – starši teh dijakov namreč niso bili upravičeni do enkratnega solidarnostnega dodatka v višini 50 eurov za otroka, starosti do 18 let, iz 93. člena Zakona o

interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE).⁷ Ena izmed pobudnic je na primer navedla, da kot starš polnoletnega dijaka 4. letnika sina vzdržuje, ga šola na domu, mu kuha, plačuje račune za povečane stroške gretja, računalnika, elektrike, mu zagotavlja opremo za šolanje na domu (slušalke, maturitetne inštrukcije in priprave, ker je po njenih izkušnjah šolanje na domu nezadostno, matura pa bo zaradi večmesečnega zaprtja šol še posebej zahtevna).

Varuh je na MDDSZ naslovil kritiko, v kateri je podal oceno, da starostna omejitev enkratnega solidarnostnega dodatka za otroke iz 93. člena ZIUPOPDVE temelji na analogiji z ureditvijo pravice do otroškega dodatka iz 73. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih.⁸ Vendar pa je Varuh opozoril, da omenjena analogija iz zakonske ureditve sama po sebi ne more šteti za stvarno utemeljen razlog za diskriminacijo polnoletnih dijakov oziroma njihovih staršev pri enkratnem solidarnostnem dodatku iz 93. člena ZIUPOPDVE. Ustavno sodišče Republike Slovenije je že zapisalo,⁹ da se mora za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju med drugim odgovoriti tudi na vprašanje, ali sta dejanska položaja, ki se ju primerja, v bistvenem enaka. V danem primeru pa je bilo videti, da sta dejanska položaja polnoletnega in mladoletnega dijaka z vidika posledic epidemije v bistvenem enaka in da je torej razlikovanje pri upravičenosti do solidarnostnega dodatka temeljilo le na starosti dijaka. Glede tovrstne diskriminacije pa Varuh ni našel legitimnega cilja, ki naj bi se ga s takšno ureditvijo zasledovalo.

MDDSZ je Varuhu odgovorilo, da je v zvezi s predlogom Varuha po izenačitvi položaja polnoletnega in mladoletnega dijaka v osnutku načrtovanega zakona za odpravo posledic epidemije (t. i. PKP8) predlagalo izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka tudi za polnoletne dijake v višini 50 EUR; da pričakujejo, da bo ta določba tudi potrjena oziroma sprejeta v Državnem zboru ter da bo po sprejemu PKP8 na e-upravi objavljena ustrezna vloga za nakazilo. Posredovanje Varuha smo tako šteli za uspešno. **1.0-5/2021 in drugi.**

3.11.1.4 Pogojevanje uporabe javnega prevoza z dokazovanjem izpolnjevanja pogoja PCT ob plačljivem hitrem testiranju ni upoštevalo potreb študentov, ki za udeležbo pri izobraževanju potrebujejo tovrstni prevoz

Varuh je v enem izmed dopisov vladi izpostavil pomanjkljivo zakonsko podlago pogojevanja uporabe javnega prevoza z izkazovanjem pogoja PCT,¹⁰ pa tudi,

⁷ Uradni list RS, št. 203/20.

⁸ Ta določa: »Pravico do otroškega dodatka ima eden od staršev ali druga oseba za otroka s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko živi v Republiki Sloveniji, in sicer do 18. leta starosti otroka.«

⁹ V točki 7 odločbe št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014.

¹⁰ Naveden ukrep je tedaj urejal Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/21, 149/21, 152/21, 155/21, 170/21, 171/21 in 174/21), ki sedaj ne velja več.



da se pri tem ne upoštevajo potrebe študentov, ki za udeležbo pri izobraževanju potrebujejo tovrsten prevoz. Za študente je veljalo, da se lahko udeležujejo študijskih dejavnosti, če se redno samotestirajo z brezplačnimi hitrimi testi – za uporabo javnega prevoza, s katerim dostopajo do teh dejavnosti pa, da izpolnjujejo pogoj PCT le s potrdilom o negativnem izvidu testa. **Ker je bil takrat hitri test plačljiv, je študent, ki je za potrebe študija koristil javni prevoz petkrat tedensko, moral za to odšteti okvirno 120 evrov mesečno.** Tako je po mnenju Varuha prihajalo do različne obravnave v skupini študentov, ki niso cepljeni in niso preboleli covid-19 (oziroma vsaj nimajo dokazila o tem) – slabše so bili obravnavani tisti navedeni študenti, ki so slabšega premoženjskega stanja. To se je predvidoma kazalo tudi na drugih področjih (npr. pri dostopu do subvencionirane prehrane v gostinskih obratih, nakupovanju študijske literature in potrebščin v knjigarnah, dostopu do knjižnic ipd.).

Vlada je vztrajala, da se zakonska podlaga skladno z odločitvami ustavnega sodišča še lahko uporablja.¹¹ Sklicujoč se na mnenje strokovne skupine naj bi javni prevoz sodil med najnevarnejše kraje za prenos okužbe. Dodala je, da je cepljenje brezplačna in najbolj učinkovita zaščita proti covidu-19, zaradi česar je treba k temu spodbujati (in ne k testiranju).

Varuh ni oporekal strokovnemu izhodišču o tveganju prenašanja nalezljive bolezni na sredstvih javnega prevoza in potrebi, da se obvladuje z denimo na zakoncu utemeljeno zahtevo, da morajo potniki z ustreznim dokazilom izkazati, da niso okuženi z novim korona virusom. V tistem času posameznik ni nosil finančnega bremena, če je izpolnjeval pogoj C ali P, kar pa ni veljalo tudi za izpolnjevanje pogoja T, ker je bil dostop do hitrih testov plačljiv. Posledice navedenega razlikovanja med P, C in T je vlada kot odlokodajalec mestoma omilila, tako da osebam, ki niso cepljene in niso prebolele covid-19, izvrševanja nekaterih pravic in dostopa do nekaterih dobrin in storitev vendarle ni vezala na izvajanje plačljivega testiranja. Tako so se denimo študenti za potrebe neposredne udeležbe pri študijskih dejavnostih samotestirali z brezplačnimi testi v izobraževalnih zavodih. Ker pa je za dostop do izobraževanja prav tako ključno, da imajo študenti enakopraven dostop do subvencioniranega javnega prevoza, bi morala biti na voljo primerljiva prilagoditev. Kot je Varuh poudaril, obstajajo za to različne možnosti – upošteva strokovno izhodišče o tveganju za prenos covid-19 v javnem prevozu se je kazalo kot primerno denimo omogočanje brezplačnega hitrega testiranja za študente, ki bi s tem pridobili ustrezno potrdilo za izkazovanje pogoja PCT pri uporabi javnega prevoza. Ta možnost je bila naknadno uveljavljena, saj je Odlok o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19¹² uredil brezplačno hitro testiranje (za vse).

Kot izhaja iz prejetih vladinih pojasnil, naj bi uvedba pogoja PCT s plačljivimi hitrimi testi učinkovala kot spodbuda, da se (še) necepljeni študenti, ki (še) niso preboleli covid-19, odločijo za cepljenje. Tovrsten pristop spodbujanja

11 Gl. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021.

12 Uradni list RS, št. 174/21 in 177/21.



k pravno-formalno prostovoljnemu cepljenju bi predvidoma imel večji učinek pri študentih, ki so slabšega gmotnega položaja. **Varuh meni, da je spodbujanje k cepljenju načeloma legitimno, vendar ne bi smelo temeljiti na za diskriminacijo suspektnih osebnih okoliščinah naslovnikov, med katere štejemo tudi gmotno stanje.** Varuh je tako na stališču, da se v obdobju plačljivega hitrega testiranja pogojevanje uporabe javnega prevoza z dokazovanjem izpolnjevanja pogoja PCT ni upoštevalo potreb študentov, ki za udeležbo pri izobraževanju potrebujejo tovrstni prevoz. Zato je bilo neskladno s pravico do izobraževanja iz 57. člena URS v povezavi s 14. členom URS, ki prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju človekovih pravic glede na osebne okoliščine (gmotno stanje). **1.2-14/2021.**

3.12 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Izhodiščno naj omenimo, da je Varuh prejemal tudi pobude takšnih, ki so hoteli priti v stik z virusom SARS-CoV-2 in v oviranju tega videli kršitev svojih pravic – eden izmed pobudnikov je npr. navajal, da je njegova pravica do zdravja kršena tako, da mu »država z množico ukrepov preprečuje, da bi prišel v stik z virusom in po naravni poti ustvaril imunost«. (0.4-1151/2021) Tovrstnim razlogovanjem se Varuh ni mogel pridružiti.

Kritičen pa je bil Varuh npr. glede tega, da **Vlada, ki je sprejela odlok, ne bi smela nadomestiti NIJZ, ki je skladno z ZNB edini predlagatelj podrobnejše ureditve karantene, s strokovno posvetovalno skupino ministra, pa čeprav so v njej tudi predstavniki NIJZ.** Na to smo postali pozorni ob obravnavi zadeve, v kateri je bila pobudnici po vrnitvi iz Turčije konec julija 2021 odrejena karantena, ki je temeljila na tedanjem Odloku o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19,¹ ki je bil sprejet na podlagi drugega in četrtega odstavka 19. člena ter 1. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. S karanteno se po 19. členu ZNB začasno omeji svobodno gibanje zdravim osebam, za katere se sumi, da so bile v stiku s povzročiteljem nalezljive bolezni. Za tak stik šteje tudi dejstvo, da oseba prihaja iz območja z visokim tveganjem za okužbo. **Vlada lahko na predlog NIJZ določi izjeme od karantene po visoko tveganem stiku s povzročiteljem nalezljive bolezni. Območja z visokim tveganjem za okužbo in morebitne izjeme od karantene za osebe, ki prihajajo iz teh območij, določi vlada na predlog NIJZ, ki z epidemiološko oceno ugotovi, da gre za taka območja.** Tudi čas trajanja karantene za posamezno nalezljivo bolezen predlaga NIJZ, pri čemer ne sme biti daljši od najdaljše inkubacijske dobe za nalezljivo bolezen. **Vlada lahko na predlog NIJZ tudi skrajša čas trajanja karantene pri posamezni nalezljivi bolezni.**

¹ Uradni list RS, št. 85/21, 89/21, 93/21, 98/21, 101/21 in 104/21.

Iz odloka ni bilo mogoče razbrati, na kakšnih strokovnih podlagah je slonel. **Upošteva je drugi odstavek 19. člena ZNB bi moral NIJZ predlagati vladi, da bi z odlokom uvrstila države na sezname (glede na epidemiološke ocene tveganja) in določila izjeme od karantene.** Na spletni strani vlade Varuh ni zasledil takega strokovno utemeljenega predloga NIJZ, zato se je obrnil na vlado, da mu ga posreduje. Vlada je pojasnila, da je opisano predlagala strokovna posvetovalna skupina ministra za zdravje (strokovna skupina), v kateri so tudi predstavniki NIJZ. Njen predlog pa je vlada upoštevala pri določitvi ukrepov in pogojev vstopa v državo.

Varuh je tako ugotovil, da je NIJZ predlagal le razvrstitev držav po barvni kategorizaciji na podlagi epidemiološke ocene držav. Pri tem je NIJZ navedel: »Glede ukrepov, ki veljajo za posamezne barvne kategorije držav in so opredeljeni v Odloku o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19, se NIJZ ne opredeljuje.« Izjeme od karantene za osebe, ki prihajajo iz visoko tveganih območij, čas trajanja karantene na domu oziroma kdaj se lahko karantena prekine in druge konkretne pogoje ob vstopu v državo pa je predlagala svetovalna skupina ministra za zdravje. V zvezi s tem **se postavlja pod vprašaj skladnost takšnega postopanja z drugim odstavkom 19. člena ZNB**, ki zahteva, da take predloge da NIJZ. Navedena zahteva izhaja tudi iz postopka sprejemanja ZNB-C, v katerem je bilo izpostavljeno, da naj določanje območij z visokim tveganjem za okužbo **ne bi bilo v prosti presoji vlade, ampak zakon jasno določa, katere predloge oziroma strokovne ocene inštitucij vlada upošteva.** S spremembami 19. člena ZNB naj bi se **povečala vloga NIJZ, ki pripravlja strokovne predloge, na podlagi katerih vlada s podzakonskim predpisom ureja posamezne elemente ukrepa karantene.**

Posledično se Varuhu poraja pomislek že o sami veljavnosti vladnega odloka (ali vsaj njegovih posameznih določb), če ni bil sprejet skladno z zakonsko določenim postopkom, ki predvideva na epidemiološki oceni utemeljen predlog NIJZ. Ni videti, da bi lahko **vlada, kot organ, ki sprejema odlok po ZNB, zakonsko določenega predlagatelja nadomestila z drugim, pa čeprav so v njem tudi predstavniki NIJZ.** Pri tem je bistveno, da je NIJZ neodvisna strokovna institucija, ki po 5. členu ZNB skupaj z območnimi zavodi za zdravstveno varstvo spremlja in proučuje epidemiološke razmere nalezljivih bolezni. V NIJZ so zaposleni strokovnjaki ustreznih strok, pri čemer **naj bi tako neodvisnost institucije kot tudi varnost zaposlitve tamkajšnjih strokovnjakov jamčila, da bodo podali svoje predloge na neodvisen, nepristranski, strokoven in objektivni način.** Strokovna svetovalna skupina ministra za zdravje pa je ad hoc svetovalna skupina ministra, vzpostavitev katere nima izrecne pravne podlage, njene člane imenuje minister oziroma izvršilna oblast po lastni presoji – kot taka svetovalna skupina nima videza nepristranskosti, ki bi bil primerljiv z NIJZ.

Ne gre tudi zanemariti, da je karantena (na domu) poseg v osebno svobodo posameznika. Zoper odločbo o odreditvi karantene lahko posameznik sproži upravni spor, v katerem načeloma lahko izpodbija tudi strokovne podlage, ki so vodile do sprejetja vladnega odloka, po katerem mu je bila odrejena karantena

na domu (19.c člen ZNB). Da lahko posameznik to pravno sredstvo učinkovito uporabi, morajo biti na epidemiološki oceni utemeljeni predlogi NIJZ iz drugega odstavka 19. člena ZNB javno dostopni.

Ni bilo tudi mogoče spregledati, da je iz obeh posredovanih zapisnikov svetovalne strokovne skupine izhajalo le, da je predlagala določene pogoje vstopa v državo, ni pa bilo v njih navedeno, na kakšnih strokovnih izhodiščih predlogi temeljijo. Upošteva dejstvo, da navedeni pogoji pomenijo poseganje v osebno svobodo posameznikov, ki je ustavna pravica, se skopa utemeljitev ukrepov kaže za nezadostno. **Varuh pa meni, da bi morali biti predlogi NIJZ ustrezne kakovosti, obrazloženi s strokovnimi ugotovitvami in ocenami, ki temeljijo na ugotovljivih virih. Načelo dobrega upravljanja namreč med drugim zahteva, da oblast v javnih zadevah ravna transparentno in svoje odločitve ustrezno utemelji.** Le na tak način se pravzaprav lahko tudi izogne morebitnim očitkom o arbitrarnosti oblastnega ravnanja.

Varuh je zato vladi predlagal, da se pri sprejemanju vladnih odlokov po ZNB dosledno upošteva volja zakonodajalca, kjer je ta določil, da mora obstajati za sprejem določenih ukrepov strokovni predlog NIJZ; da se predlogi NIJZ javno objavljajo skupaj s sprejetimi vladnimi odloki; in da so predlogi NIJZ ustrezno strokovno utemeljeni in obrazloženi. A Vlada ni upoštevala Varuhovih predlogov in se tudi ni vsebinsko odzvala na vse predlagano. Pojasnila je, da NIJZ pripravlja ocene epidemioloških položajev v državah, pri čemer povzema podatke in izračune Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni. NIJZ tako določi območja z visokim tveganjem za okužbo, na podlagi česar vlada sprejme odlok. Zaradi kompleksnosti epidemije covid-19 in njenega vpliva na zdravstveni sistem in druge družbene podsisteme je minister za zdravje imenoval strokovno skupino, v kateri so tudi strokovnjaki NIJZ. Vlada je še dodala, da pričakuje, da so strokovna mnenja NIJZ in strokovne skupine usklajena. Na Varuhov predlog, da se predlogi NIJZ oziroma epidemiološke ocene javno objavljajo ter da so ustrezno utemeljeni in obrazloženi, je vlada pojasnila, da jih bo Ministrstvo za zdravje smiselno upoštevalo pri pripravi novega predloga novele ZNB. **1.0-41/2021.**

Na Varuha pa se je v poročanem letu obrnilo tudi **več pobudnikov zaradi prejetega vabila k cepljenju zoper covid-19. Menili so, da je prišlo do nepravilnega razkritja njihovih zdravstvenih podatkov**, saj sta bila pod vabilo podpisana minister za zdravje in direktor NIJZ, ki po njihovem mnenju nimata pravice do vpogleda v njihovo zdravstveno stanje, torej do seznanitve s tem, da določena oseba (še) ni cepljena zoper covid-19.

NIJZ je na svoji spletni strani objavil »Pojasnilo v zvezi z dopisom prebivalcem starejšim od 50 let, ki smo jih pozvali k cepljenju« in v njem med drugim navedel, da so podatke o pacientih, ki še niso bili cepljeni, in njihove kontaktne podatke pridobili iz zbirke Centralni register podatkov o pacientih (CRPP). Kot smo pojasnili tudi pobudnikom, bi pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov iz zbirke CRPP za namen pošiljanja vabil lahko predstavljali točki 1(d) in 1(e) prvega odstavka 6. člena GDPR oz. točka 2(i) 9. člena GDPR. V točki 1(d)

prvega odstavka 6. člena GDPR je določeno, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če je potrebna za zaščito življenjskih interesov posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali druge fizične osebe, na podlagi točke 1(e) istega člena pa, če je obdelava potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu. V 9. členu GDPR so določeni pogoji za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov (občutljivih osebnih podatkov), med katere sodijo tudi zdravstveni podatki in obdelava le-teh je na podlagi točke 2(i) dopustna, če je potrebna iz razlogov javnega interesa na področju javnega zdravja, kot je zaščita pred resnimi čezmejnimi tveganji za zdravje ali zagotovitev visokih standardov kakovosti in varnosti zdravstvenega varstva ter zdravil ali medicinskih pripomočkov, na podlagi prava Unije ali prava države članice, ki zagotavlja ustrezne in posebne ukrepe za zaščito pravic in svoboščin posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, zlasti varovanje poklicne skrivnosti. **0.4-719/2021.**

Več pobudnikov je tudi problematiziralo okoliščine glede preverjanja izpolnjevanja PCT pogoja. V tej zvezi spodaj podrobneje predstavljamo tri izbrane zadeve.

Avgusta smo prejeli več vprašanj o pravnih podlagah preverjanja PCT pogoja v gostinskih in nastanitvenih obratih. To je ponudnikom tovrstnih storitev naložil tedaj veljavni Odlok o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji.² Kot smo razumeli, je preverjanje PCT pogoja slonelo na 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB. Vendar ZNB v tej določbi izrecno omenja le blago in izdelke, torej materializirane stvari, ki so v prometu, ne pa tudi storitev, ki nimajo opredmetene oblike. Zato bi bilo sklepati, da ZNB v 39. členu ne daje podlage za omejevanje prometa s storitvami. V danem primeru se je tako porajal zlasti dvom v zakonitost posega.

Odlok je določal omejitve le za potrošnike pri dostopanju do nekaterih storitev. ZVPot opredeljuje potrošnika kot fizično osebo, ki pridobiva ali uporablja blago in storitve za namene izven njegove poklicne ali pridobitne dejavnosti. Kadar je bil kupec ali naročnik storitve podjetnik ali pravna oseba za potrebe poklicne ali pridobitne dejavnosti, omenjene omejitve pri nujenju storitev niso veljale. V komunikaciji z vlado je Varuh izpostavil, da mu ni znano, ali razlikovanje med na primer udeleženci poslovnih kosil in siceršnjimi (neposlovnimi) potrošniki gostinskih lokalov sloni na kakšnih epidemioloških ali drugih strokovnih utemeljitvah. Zdravorazumsko si jih je težko zamisliti. Zato se je ureditev kazala kot vprašljiva tudi z vidika načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena URS).

Obveznost posameznika, da posreduje dokazilo o svojem zdravstvenem stanju ponudniku storitev, je poseg v zasebnost, ki je lahko le predmet zakonskega urejanja,³ ne pa izvornega urejanja s predpisom izvršilne veje oblasti. Dokazilo o izpolnjevanju PCT pogoja vsebuje podatke o zdravstvenem stanju osebe. Obdelava tovrstnih osebnih podatkov je le izjemoma dovoljena, skladno z

2 Uradni list RS, št. 122/2021 z dne 23. 7. 2021.

3 Gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča U-I-158/95 z dne 2. 4. 1998.

ustavnim redom (38. člen URS) pa mora zbiranje in obdelavo osebnih podatkov vselej določati zakon.

Presoja primernosti ukrepanja zoper covid-19 je v prvi vrsti v domeni zdravstvene stroke, pristojni organi pa naj bi nato ob upoštevanju strokovnih podlag sprejmali ustrezne odločitve na primerni pravni podlagi – če take jasne pravne podlage ni, je njihova naloga, da se jo najprej zagotovi. Varuh je večkrat opozoril, da se mora k preprečevanju širjenja epidemije pristopiti na zakonit način, ki spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine, in da v primeru, ko pristojni organi pripravljajo ukrepe, ki posegajo v človekove pravice, od njih pričakuje, da nujnost, pa tudi razumnost, posegov utemeljijo in javnost ne le seznanijo, da so se odločili za nek ukrep, temveč podajo tudi podrobnejšo razlago, zakaj naj bi bilo nujno (vsekakor pa zgolj začasno) omejiti nekatere pravice in tudi kaj je zakonska podlaga za sprejete posege oziroma omejitve.

Vlada pa se ni strinjala z Varuhovimi pomisleki, na nekatere se tudi ni odzvala. Je pa nekaterim v bistvenem pritrnilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021, saj je ugotovilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB (in na tej podlagi sprejet vladni predpis) v neskladju z ustavo. **2.1-8/2021.**

V drugi zadevi je eno izmed pobudnic zanimalo, ali lahko receptor kampa vpogleda v dokazila o prebolelosti covid-19, cepljenju zoper covid-19 ali (negativnem) izvidu testiranja na covid-19. Iz takrat veljavnega Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji⁴ je izhajalo, da so lahko gostje notranjosti določenih gostinskih obratov le osebe, ki z dokazilom oziroma potrdilom izkažejo, da so manj rizične glede okužb s covidom-19 (preboleli, negativni PCR ali HAG test, cepljenje – tako imenovani PCT pogoji),⁵ enaki pogoji pa so veljali tudi za goste nastanitvenih obratov.⁶

Iz navedenega je bilo torej razumeti, da mora osebe obrata (natakar, natakariča, receptor in podobno) preveriti, ali gost gostinskega oziroma nastanitvenega obrata izpolnjuje pogoje, ki jih določa Odlok. Vendar pa potrdilo oziroma dokazilo o izpolnjevanju pogojev gosta gostinskega oziroma nastanitvenega obrata vsebuje podatke o zdravstvenem stanju posameznika, ki so skladno s prvim odstavkom 9. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov⁷ posebne vrste osebnih podatkov, glede obdelave katerih veljajo še posebej stroge omejitve. Obdelava tovrstnih podatkov je namreč načeloma prepovedana, dovoljena pa le, če gre za primere, naštetih v točkah a) do j) drugega odstavka 9. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov. Tudi drugi odstavek 38. člena URS⁸ in z njim povezana praksa

4 Uradni list RS, št. 66/21 z dne 29. 4. 2021.

5 Tretji odstavek 4. člena Odloka. »V notranjosti gostinskih obratov iz prejšnjega odstavka so lahko samo gostje, ki imajo« ustrezno dokazilo.

6 Osmi odstavek 4. člena Odloka: »V nastanitvenih obratih iz petega odstavka tega člena so lahko samo gostje, ki imajo ob prijavi« ustrezno dokazilo.

7 Uredba (EU) 2016/679 z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES.

8 »Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon.«

ustavnega sodišča⁹ sta jasna: zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, še posebej tudi podatkov o zdravstvenem stanju, mora določati zakon.

Varuh je tako menil, da zaposleni na recepciji kampa nimajo ustrezne pravne podlage za vpogled v zdravstvene podatke in potrdila gostov, saj bi za kaj takega morala obstajati zakonska podlaga, v kateri bi moral biti določen način in namen obdelave takšnih podatkov, rok njihove hrambe in zagotovljena varnost njihove obdelave. Obdelava zdravstvenih osebnih podatkov brez ustrezne pravne podlage bi torej predstavljala nedopusten poseg v varstvo osebnih podatkov gostov. To mnenje je Varuh naslovil na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki je pripravilo besedilo odloka. Ministrstvo se je strinjalo, da odlok gostincem, sobodajalcem in hotelirjem ne daje podlage za vpogled v zdravstvene podatke gostov gostinskih in nastanitvenih obratov. Pojasnilo je, da so ti dolžni svoje goste le opozoriti na predpisane pogoje, da pa je odgovornost v primeru neizpolnjevanja teh pogojev (npr. lažna izjava) na strani gostov samih, nadzor nad spoštovanjem določb odloka pa izvajajo pristojne inšpekcijske službe v skladu s svojimi pooblastili. **2.0-4/2021.**

Na Varuha se je med drugim obrnila tudi članica učiteljskega kolektiva, ki je prejela poziv ravnatelja, da mu nujno in takoj po e-pošti pošlje potrdilo o izpolnjevanju pogoja PCT.

Po Odloku o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zavezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2,¹⁰ ki je pričel veljati 6. 9. 2021, morajo izpolnjevati PCT pogoj tudi osebe v vzgoji in izobraževanju. Preverjanje PCT pogoja organizirajo odgovorne osebe delodajalca, tako da na vstopnih točkah preverjajo njegovo izpolnjevanje z dokazili, ki jih določa odlok. Za opravljanje dela se kot PCT pogoj šteje tudi testiranje s testom HAG za samotestiranje. V ta namen odgovorna oseba posreduje zaposlenemu evidenčni list, ki vsebuje datum samotestiranja, rezultat in podpis zaposlenega. Odlok torej ni predvidel, da bi odgovorni lahko zahtevali od zaposlenih posredovanje potrdila o zdravstvenem stanju po e-pošti ali da bi taka potrdila zbirali, hranili in obdelovali – določil pa je, da odgovorna oseba preverja izpolnjevanje PCT pogoja, tako da na vstopni točki (kar je predvidoma vhod v šolo) preveri, ali ima oseba eno od dokazil, ki ga določa odlok, oziroma ustrezno izpolnjen evidenčni list za samotestiranje.

Podatki o zdravstvenem stanju so posebna vrsta osebnih podatkov, obdelava katerih je praviloma prepovedana (9. člen Splošne uredbe o varstvu podatkov), izjemoma je dopustna, če obstaja določena pravna podlaga,¹¹ pri čemer tudi

⁹ Npr. v odločbi številka U-I-70/12-14 z dne 21. 3. 2014 je navedeno: »Poleg tega Ustava določa, da so zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov ter nadzor nad njimi in varstvo njihove tajnosti predmet zakonskega urejanja (drugi odstavek 38. člena Ustave)...« Podobno v odločbi številka U-I-246/14 z dne 24. 3. 2017, tudi odločba številka U-I-174/94 z dne 23. 9. 1998 in druge.

¹⁰ Uradni list RS, št. 142/21.

¹¹ Za vsako obdelavo osebnih podatkov mora imeti upravljavec zakonito in ustrezno pravno podlago. Te so določene v členu 6(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov. Za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov, med katere sodijo tudi zdravstveni podatki, pa mora biti izpolnjen še eden izmed pogojev iz člena 9(2) te uredbe.

iz 38. člena URS izhaja, da mora zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določati zakon. Odlok vlade ni zakon in ne more biti samostojna pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov. V delovnih razmerjih lahko pod določenimi pogoji kot pravno podlago za posredovanje informacije o negativnem testu zaposlenega delodajalcu štejejo 48. člen ZDR-1, po katerem se lahko osebni podatki delavcev zbirajo, obdelujejo, uporabljajo in posredujejo, če je to potrebno zaradi uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem. Stališče Informacijskega pooblaščenca npr. je, da ne more obstajati obveznost predložitve zdravstvenega izvida delodajalcu, temveč zgolj informacije, ki izhaja iz izvida.¹²

Ker je izpostavljena problematika sodila na področje varovanja osebnih podatkov, Varuhu pa ni znano, da bi kakšen zakon določal, da sme ravnatelj (oziroma odgovorna oseba delodajalca) zahtevati od zaposlenega posredovanje zdravniškega potrdila o izpolnjevanju pogoja PCT bodisi po e-pošti bodisi v fizični obliki, smo pobudnico napotili na Informacijskega pooblaščenca. Ni nam znano, ali je tako tudi ravnala oziroma kako se je zadeva dalje odvijala. **2.1-11/2021.**

3.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom (covid-19) št. 8 (2020)**¹³ priporočil Vladi, da v Državni zbor predloži predlog sprememb ZNB, po katerih bo jasno izhajalo, katere človekove pravice, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji lahko v primeru izbruha epidemije na podlagi zakonskega pooblastila omeji Vlada. Slednja je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih poslala v obravnavo Državnemu zboru, vendar pa ga ta ni izglasoval. **Ker je naše priporočilo naslavljalo vlado, ga moramo glede na opisano dogajanje šteti za realizirano.** To pa sicer ne pomeni, da Varuh po bližajočih državnoborskih volitvah tovrstnega priporočila ne bo ob kakšni drugi priložnosti spet podal novi vladi.

¹² Gl. denimo mnenje, dostopno na spletni povezavi: <https://www.ip-rs.si/mnenja-gd-pr/zahteve-delodajalca-po-posredovanju-%C5%A1tevilke-zzs-kartice>.

¹³ Gl. str. 496.

3.13 SVOBODA IZRAŽANJA V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V kontekstu svobode izražanja v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 želimo tokrat bralcu поблиže predstaviti naslednjo zadevo.

Varuh je prejel elektronsko pismo pobudnika, ki je na spletnem mediju pod novico o sprejetih ukrepih za omejitev širjenja bolezni covid-19 zaznal komentar anonimnega uporabnika, ki se je glasil: »Pravilno, te anticepilce je treba zradirat...«. Pobudnik je menil, da gre za sovražni govor, zato ga je že prijavil storitvi Spletno oko, vendar pa je menil, da glede na vsebino komentarja to ni dovolj, zato je za ukrepanje prosil še Varuha.

Pobudnik sicer ni navedel, konkretno kakšno ukrepanje je pričakoval od Varuha, prav tako pa ni pojasnil, zakaj naj njegova prijava na Spletno oko ne bi zadostovala. Varuh na podlagi z ustavo določenih pristojnosti ne more obravnavati domnevnih kršitev, ki so posledica ravnanja oseb zasebnega prava brez javnih pooblastil. Ocenili smo, da je pobudnik ravnal prav, ko je s primerom sovražnega govora seznanil Spletno oko, ki je točka za prijavo sovražnega govora na spletu, ki domnevno nezakonite vsebine odstopi v obravnavo policiji, ta pa tožilstvu. Rzsodbo o tem, ali sporna izjava v konkretnem primeru izpolnjuje vse znake kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nestrpnosti ali nasilja iz 297. člena KZ-1, lahko poda sodišče, če se organ pregona kaznivih dejanj, to je državno tožilstvo, odloči za pregon.

Ob obravnavi primera je Varuh še ugotovil, da sporni komentar ni bil več dostopen na spletnem mestu. Sklepati gre, da ga je (po prijavi) odstranil administrator spletne strani. ZMed v 8. členu prepoveduje z razširjanjem programskih vsebin spodbujati k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost. Skladno z drugim odstavkom 9. člena istega zakona **izdajatelj samostojno oblikuje programsko zasnovo medija in nosi temeljno odgovornost za njeno izvajanje. V tretjem odstavku 9. člena ZMed pa je določeno, da mora izdajatelj, ki v okviru medija dovoljuje komentiranje javnosti, »oblikovati pravila za komentiranje ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju. Komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, mora biti umaknjen v najkrajšem možnem času po prijavi oziroma najpozneje v enem delovnem dnevu po prijavi«.**

Iz obravnavanega primera je torej razvidno, da mehanizmi prijave in obravnave sovražnega govora delujejo, saj je bila sporna vsebina odstranjena s spletnega medija. Kljub temu pa **imajo posamezniki v zvezi s sovražnim govorom (do Varuha) še neka dodatna, a neopredeljena pričakovanja.** Zdi pa se, da je (vsaj) v tem primeru zadostovalo že pojasnilo Varuha, saj je pobudnik sporočil, da je s prejetim zadovoljen. 0.4-764/2021

3.14 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Tudi v letu 2021 je na tem področju v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 ostal najbolj aktualen vidik (protivladnih) protestov.

Na lastno pobudo smo npr. pristopili k preučevanju omejevanja svobode zbiranja, izhajajočega iz Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2,¹ po katerem (5. člen) naj bi Vlada Republike Slovenije preverjala utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj. Ker zadevo še preučujemo, o ugotovitvah iz nje tu ne poročamo. 5.1-1/2021

Proti koncu leta pa je tudi zaskrbelo informacija, da je Državno odvetništvo vložilo prvo tožbo zoper domnevnega organizatorja protestov, ob sklicevanju MNZ in policije, da neprijavljeni protesti povzročajo škodo. Tudi to zadevo še preučujemo in zato o njej tokrat še ne gre poročati. 5.1-2/2021

Izpostaviti pa želimo tudi še, da smo se v okviru obravnave širšega vprašanja identifikacije udeležencev t. i. protestnih shodov na MNZ obrnili za določena pojasnila, potem pa smo s strani naslovnega ministrstva prejeli dopis, ki je bil zaključen z navedbami: »Opozorilo: Podatki, ki jih vsebuje ta dokument, so varovani podatki policije, skladno z ZNPPol. Njihovo razkritje nepoklicanim osebam bi povzročilo škodo policiji, poteku uradnih postopkov ali fizičnim ali pravnim osebam, zato morajo njihovo obdelavo spremljati varnostni ukrepi in postopki za njihovo zavarovanje skladno s predpisi, ki določajo zavarovanje teh podatkov.« Navezujoč se na to, se je Varuh ponovno obrnil na MNZ za dodatno pojasnilo o tem, na katere določbe ZNPPol konkretno naj bi bilo gornje opozorilo oprto in na katere podatke iz predmetnega dokumenta konkretno naj bi se gornje opozorilo nanašalo. MNZ je nato sporočilo, da je pravna podlaga 119. člen ZNPPol in prvi odstavek 3. člena Pravilnika o zaščiti podatkov policije oziroma njegovi 7. in 8. točka, ter opredelilo, da se je opozorilo nanašalo konkretno na odgovore pod točkami a), b), c) in h).

¹ Uradni list RS, št. 129/21, 132/21, 135/21 in 140/21.

Videti je bilo, da **si resorno ministrstvo zelo široko razlaga pojem varovanih podatkov policije**. To samo po sebi načeloma sicer ni problematično (in tudi ne presenetljivo), v kontekstu konkretne zadeve pa se vendarle ni kazalo za dovolj prepričljivo. Konkretno je odgovor pod točko a) navajal le, da policija za izvedbo policijskih nalog uporablja tehnična sredstva, ki so tipizirana za delo v policiji na podlagi internega Pravilnika o tehnični opremi Ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi, ter da tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje lahko policisti nosijo na telesu, lahko jih namestijo na helikopter, brezpilotni zrakoplov, na vozilo ali na objekte – omenjena tehnična sredstva so navedena že v ZNPPol (npr. v prvem odstavku 113. in 114. člena) in ravno tako je že v (istem) zakonu navedeno, da »se smejo uporabljati neposredno ali iz vozila, plovila, zrakoplova (tudi brezpilotnega), zgradb ali drugih objektov« (prvi odstavek 114.a člena). Glede na to, da je bil ZNPPol kot državni predpis skladno s 154. členom URS tudi objavljen v državnem uradnem listu, upoštevajoč prejeta pojasnila MNZ kaže, da šteje že samo pojasnilo, da policija »za izvedbo policijskih nalog uporablja tehnična sredstva, ki so tipizirana za delo v policiji na podlagi internega Pravilnika o tehnični opremi Ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi«, bodisi za podatek oziroma podatke ,o specifičnih ukrepih, metodah, tehnikah in sredstvih, ki jih policija uporablja za opravljanje njenih nalog' bodisi za podatek oziroma podatke ,o dokumentih policije, iz katerih je mogoče ugotoviti taktiko in metodiko dela policije ali bi njihovo razkritje lahko otežilo ali onemogočilo izvajanje policijskih nalog', in da naj bi kot tak(i) skladno s Pravilnikom o zaščiti podatkov policije² štel(i) za varovani podatek. Tako široka razlaga pravnega pojma ,varovani podatek' je po oceni Varuha očitno pretirana (vse prej kot jasno npr. je, kako naj bi že samo omemba internega Pravilnika o tehnični opremi Ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi otežila ali celo onemogočila izvajanje policijskih nalog).

Podobno je odgovor pod točko b) navajal le, kaj določajo 112., 113. in 114. člen ZNPPol – torej zakonsko materijo, ki je bila nenazadnje skladno s 154. členom URS objavljena v državnem uradnem listu – očitno torej je, da takšni podatki pač ne morejo upravičeno šteti za varovane podatke policije; in tudi odgovor pod točko c) je navajal le, da policisti pri spremljanju javnih zbiranj v policijskih postopkih zoper udeležence najpogosteje uporabljajo pooblastila (če so zanje izpolnjeni pogoji) iz 40., 46., 112., 113. in 114. člena ZNPPol – glede tega velja smiselno enako, kot je navedeno zgoraj že v zvezi z odgovorom pod točko b).

Odgovor pod točko h) pa je pojasnjeval, da »/u/poraba sistema oziroma programa za samodejno prepoznavo obrazov z namenom identifikacije udeležencev protestov ni možno. Izjema je samodejna prepoznavna obraza konkretnega neznanega storilca kaznivega dejanja. Program za biometrično prepoznavo se torej uporablja samo v primerih preiskave suma kaznivega dejanja, pri prekrških pa ne, saj za to ni zakonske podlage. Sistem sicer deluje tako, da se v program vnesejo podatki neznanega storilca kaznivega dejanja, program pa nato na podlagi biometrične primerjave primerja neznanca s fotografijami, ki so v evidenci fotografiranih oseb. Program za biometrično prepoznavo vnesene podatke oziroma fotografijo samodejno primerja le s fotografijami,

² Uradni list RS, št. 67/14.

ki so v evidenci fotografiranih oseb, ki jo policija vodi na podlagi 123. člena ZNPPol. V tej evidenci so fotografije oseb, ki jih je policija pridobila na podlagi drugega odstavka 149. člena Zakona o kazenskem postopku. Ta program pri primerjanju fotografij ne sme in ne more uporabljati fotografij na primer iz registra prebivalcev (fotografije iz potnih listov, osebnih izkaznic ipd.). Programa z drugim namenom, kot za preiskovanje suma kaznivega dejanja, ni mogoče uporabljati.«.

Varuhovo vprašanje, na katerega se je MNZ odzvalo z zgoraj citiranim odgovorom, je bilo: »h) ali še vedno drži, da pri policijski uporabi računalniških tehnologij prepoznavanja obrazov ne gre za samodejno prepoznavanje serije fotografij (na primer mimoidočih, množice na shodu...), in tudi ni povezave z zunanjimi viri za zajemanje fotografij ali videoposnetkov (npr. varnostne kamere, družbena omrežja, kamere na cestnem omrežju, kamere na bankomatih,...), ter tudi, da je nabor fotografij omejen le na policijsko evidenco fotografiranih oseb?« V tej zvezi želi Varuh zlasti spomniti, da je že sama Generalna policijska uprava javno pojasnjevala, da »/o/rodje ni namenjeno samodejnemu prepoznavanju serije fotografij (na primer mimoidočih, množice na nogometni tekmi ...) in ni povezano z zunanjimi viri za zajemanje fotografij ali videoposnetkov (npr. varnostne kamere, kamere na cestnem omrežju, kamere na bankomatih, družbena omrežja ...)“³, o čemer je Varuh poročal tudi v svojem Letnem poročilu za leto 2019 (str. 147), nato pa je tudi še samo MNZ v odzivu za potrebe (javno objavljenega) Odzivnega poročila Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 navedlo: »Kot je že razvidno iz poročila Varuha, je Generalna policijska uprava, že pojasnila, da orodje ni namenjeno samodejnemu prepoznavanju serije fotografij (na primer mimoidočih, množice na nogometni tekmi ...) in ni povezano z zunanjimi viri za zajemanje fotografij ali videoposnetkov (npr. varnostne kamere, kamere na cestnem omrežju, kamere na bankomatih, družbena omrežja ...). Pojasnjeno je bilo tudi, da je nabor fotografij omejen le na policijsko evidenco fotografiranih oseb. Aplikacijo za slovensko policijo, ki se imenuje Face Trace, je na podlagi javnega razpisa iz leta 2011 razvila družba z omejeno odgovornostjo CENT SI, ki se ukvarja z razvojem tudi drugih biometričnih aplikacij.«

Tako ni bilo jasno tudi, zakaj naj bi pojasnila o tem, ali že javno dane navedbe (same) Generalne policijske uprave oziroma (samega) MNZ (zato se je vprašanje tudi začelo z »ali še vedno drži, da...«), še vedno veljajo (torej sedanja zagotovila, da programa za biometrično prepoznavo še vedno ni mogoče uporabljati z drugim namenom kot pa za preiskovanje suma kaznivega dejanja), odtlej štela za varovani podatek policije.

Pripomniti gre tudi, da so se Varuhova vprašanja navezovala na napovedi Policijske uprave Maribor, prav tako javno objavljene na njeni Facebook strani 4. 4. 2021 ob 01:27 (gl. zadnji odstavek na prvi strani navedenega dopisa), in sicer, da bodo policisti »poteke shodov tudi ustrezno dokumentirali in snemali«, da bodo na podlagi zavarovanih video-posnetkov »identificirali kršitelje« ter tudi

3 Gl. <https://www.rtvsl.si/slovenija/tudi-slovenska-policija-uporablja-avtomatsko-prepoznavo-obrazov/510776>.

»izvedli vse postopke, da se proti organizatorjem shodov ustrezno ukrepa.« **V primerih, ko policija javno napoveduje svoje represivno delovanje oziroma posege v človekove pravice ljudi, je v demokratični in pravni državi še toliko bolj upravičeno pričakovanje, da se po potrebi pojasni tudi, na katero pravno podlago se pri uporabi vseh svojih sredstev opira. Drugače pa bi seveda veljalo glede morebitnih pričakovanj, da se razkriva podatke oziroma posreduje informacije o tem, konkretno kje, kdaj in kako bo ta ali oni policist oziroma enota dejstvoval(a).**

MNZ nam je naposled sporočilo, da se z Varuhovimi ugotovitvami, da v tej zadevi ne gre za varovane podatke policije po ZNPPol, strinja. Do napačnih odgovorov naj bi prišlo zaradi »napačnega tolmačenja strokovne službe«. 2.1-5/2021

3.15 DRUGE UPRAVNE ZADEVE V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Jasno je, da so morale okoliščine v zvezi z boleznijo covid-19 vplivati tudi na tista področja, zadeve s katerih razvrščamo na področje drugih upravnih zadev. Tako kot lani v tej zvezi bralcu поблиže primeroma predstavljamo dve zadevi.

V prvi zadevi smo ugotovili, da **je napaka policije pri vnosu odločilnega dejstva povzročila sporen inšpekcijski nadzor**. Na Varuha se je namreč obrnila pobudnica, ki 18. 7. 2021 ni razpolagala z dokazili o izpolnjevanju pogoja prebolevnosti, cepljenosti in testiranja (PCT) za vstop v Republiko Slovenijo iz Republike Hrvaške. Na mejnem prehodu ji je policist izročil Izjavo o seznanitvi z napotitvijo v karanteno na domu, ki je ni podpisala, 21. 7. 2021 pa jo je obiskal zdravstveni inšpektor, kljub temu, da ni prejela odločbe skladno z 19.c členom ZNB. Po posredovanju Varuha je bilo ugotovljeno, da je pobudnica na dotičnem mejnem prehodu zavrnila podpis, da pa v Excel tabeli »Izjave za karanteno (policija)«, ki jo je Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (ZIRS) pridobil od Policije za namene izvajanja nadzora, v stolpcu, ki se imenuje »podpis« pod označbo »zavrnjeno«, dejstvo o zavrnitvi v času pridobivanja podatkov ZIRS ni bilo zavedeno. Tako so bili pobudnični podatki obdelani za namene inšpekcijskega nadzora, kot je to običajno za vse tiste, ki so v navedeni evidenci zavedeni za prestajanje ukrepa karantene na podlagi podpisanih izjav, MZ pa ni prejelo potrebnih podatkov, da bi pobudnici lahko izdalo odločbo o karanteni. ZIRS je z napako pri vnosu v navedeni izpis (manjkajoče zapisano dejstvo o zavrnitvi izjave) seznanil Policijo, ki te podatke vpisuje. **14.5-10/2021**.



V drugi zadevi pa je šlo za zatrjevanje dveh pobudnikov, da sta se zaradi nejasnosti, nanašajočih se na status javne poti, ki poteka ob zemljiščih v njuni lasti, že večkrat obrnila na občino z vprašanji in prošnjami za pojasnila, nazadnje tudi z dopisom po pooblaščenem odvetniku dne 26. 8. 2020 – odgovora naj še ne bi prejela. Občina je v svojem odgovoru Varuhu sporočila, da je **do zakasnitve prišlo zaradi povečanega obsega dela zaradi razglašene epidemije covid-19, hkrati pa zaradi kadrovskih težav, do katerih je prišlo zaradi upoštevanja omejitev za preprečevanje širjenja virusa SARS-CoV-2** (dne 22. 12. 2020, torej po šestih mesecih in šele po posredovanju Varuha, pa je pobudnikoma naposled odgovorila). Dolžnost občine, ki izhaja iz 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju, je, da se na prejete dopise ustrezno, celovito in pravočasno odzove. Varuh razlogov, ki jih je občina navedla v obrazložitvah



neodzivnosti, ni mogel sprejeti, saj bi moral organ z ustrežno organizacijo dela poskrbeti za nemoten tek delovnega procesa. Varuhovo načelno stališče je, da je povečan obseg dela načeloma sicer lahko nekaj časa opravičen razlog za to, da organ ne postopa in odloča v razumnem roku, vendar ne več po poteku časa, ki je nujno potreben za organizacijsko in/ali kadrovske prilagoditve povečanemu obsegu zadev. **14.2-15/2020.**

3.16 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE V ZVEZI S PANDEMIOJO BOLEZNI COVID-19

3.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju omejitev osebnosti svobode smo skupaj **obravnali 15 zadev, povezanih s pandemijo bolezni covid-19 (poleg tega še dve zadevi na vstopni točki, v zvezi s to problematiko pa so bili opravljeni še trije telefonski pogovori na vstopni točki)**. Od tega je bilo največ zadev s strani obsojencev na prestajanju kazni zapora, in sicer 10, in dve dodatno še s strani pripornikov, ostale pa so se nanašale na druga podpodročja.

Podrobnosti obravnave vseh teh zadev predstavljamo v nadaljevanju. O ugotovitvah in priporočilih državnega preventivnega mehanizma (DPM), povezanih z epidemijo bolezni covid-19, poročamo v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM.

3.16.1.1 Priporniki in obsojenci

Med obravnavanimi zadevami zaprtih oseb so bile tudi takšne, ki so se nanašale na izvajanje (preventivnih) ukrepov in priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje, s katerimi se je v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) skušalo prispevati k ohranjanju zdravja v razmerah, ki jih je povzročil virus SARS-CoV-2. **Nekateri izmed pobudnikov se z izvedenimi ukrepi niso strinjali oziroma so se pritoževali zaradi omejitev, povezanih z ukrepi za zajezitev epidemije, spet drugi pa so opozarjali, da bi morali biti ti še strožji oziroma doslednejši.**

S temi pobudami smo URSIKS tudi seznanjali in po potrebi zahtevali podrobnejša pojasnila. Na podlagi njenih pojasnil in ugotovitev ob naših obiskih v ZPKZ ugotavljamo, da so se sprejeti ukrepi prilagajali glede na spreminjanje epidemiološke situacije v posameznem ZPKZ. URSIKS je z namenom zaščite zdravja zaprtih oseb in zaposlenih v ZPKZ in v prevzgojnem domu ob upoštevanju epidemiološke slike tako sproti presojala ukrepe glede izvajanja obiskov in drugih dejavnosti v zaporih in v prevzgojnem domu. Po pojasnilih URSIKS so se zaposleni na znake obolenosti ali okužbe v vsakem primeru ustrezno odzivali. Obsojence, ki so bili v neposrednem stiku z obolelim ali imeli pozitiven izid testa na okužbo s covidom-19, se je ločilo od preostalih obsojencev in jih premeščalo v karanteno ali izolacijo v temu namenjene nastanitvene prostore po

zavodu (odvisno od prostorskih zmožnosti se jih je premestilo v drugo sobo na istem oddelku ali v drug oddelek zavoda). Karantena ali izolacija je bila vedno odrejena po navodilih zdravstvene stroke oziroma pristojnega zdravnika, zavodi pa so tudi sicer ravnali v skladu z navodili zdravstvene stroke in priporočili Nacionalnega inštituta za javno zdravje, vse z namenom preprečevanja širjenja okužbe z virusom covid-19. V ZPKZ-jih je bilo poskrbljeno tudi za izvajanje testiranja s hitrimi antigenski testi, z namenom čimprejšnje zaježitve okužb in prepoznavo asimptomatsko okuženih. Od 5. 2. 2021 se je pričelo tudi s cepljenjem zaposlenih in zaprtih oseb v zavodih. V vseh zavodih so sicer že od začetka pojava nalezljive bolezni SARS-CoV-2 zagotovili izvajanje preventivnih zaščitnih ukrepov, med drugim tudi tako, da so omejili medsebojno druženje zaprtih oseb iz različnih oddelkov. Zaprte osebe so se lahko gibale in med seboj družile v t. i. »zaščitnih mehurčkih«, znotraj katerih uporaba zaščitnih mask ni obvezna, v vseh interakcijah z drugimi osebami (stiki z drugimi obsojenci, zaposlenimi, zdravstvenim osebjem, drugimi zaprtimi osebami ...) pa je bila določena obvezna uporaba zaščitnih mask, ki jih zaprtim osebam zagotavljajo zavodi. Generalni urad URSIKS je v tej zvezi tudi zagotovil, da ves čas od začetka pojava nalezljive bolezni SARS-CoV-2 skrbi za pravočasno nabavo zadostne količine zaščitnih mask za potrebe vseh zavodov za prestajanje kazni zapora, tako za zaposlene kot za zaprte osebe.



Omejevalni ukrepi, ki so jih bile deležne zaprte osebe zaradi stika ali okužbe s covidom-19, in so nujni zaradi preprečevanja širjenja okužbe in skladni z navodili ter priporočili stroke, so seveda močno vplivali na življenje zaprtih oseb. Ker se zaposleni v URSIKS zavedajo, da lahko ti ukrepi posameznikom povzročijo tudi osebne stiske, so si zavodi po svojih zmožnostih prizadevali to **situacijo blažiti z različnimi ukrepi**, kot so dodatne družabne igre, križanke, brezplačne telefonske kartice, razbremenilni pogovori z delavci zavoda in drugo.

Omejevalni ukrepi oziroma omejitvev ali zadržanje izvajanja pravic in pravnih koristi zaprtih oseb so sicer lahko nujni, vendar **Varuh meni, da takšni ukrepi ne smejo biti bolj omejevalni, kot je to v posameznem trenutku nujno potrebno za varno izvajanje prestajanja kazni zapora z vidika možnih okužb.** Zato se je tako pri njihovem oblikovanju kot vztrajanju na njih treba v prvi vrsti opreti na stroko, ki jo v konkretnem primeru predstavlja predvsem Nacionalni inštitut za javno zdravje.



V demokratični družbi je dopustno človekove pravice omejevati le z zakonom, omejevalni ukrepi pa morajo biti sprejeti na zakonit način, biti morajo sorazmerni, nujni, nediskriminatorni, časovno omejeni in strokovno utemeljeni, torej legitimni. **V postopku priprave novele ZIKS-1 smo zato pozdravili namero za sistemsko (zakonsko!) ureditev nujnih ukrepov, ki bodo URSIKS omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče.**

Nedvomno je, da je v primeru izrednih dogodkov lahko potrebno omejevanje ali zadržanje določenih pravic in pravnih koristi zaprtih oseb, zato je prav, da se morebitno omejevanje sicer zakonskih pravic uredi z zakonom, saj tudi glede na ustavnosodno presojo izvršilna oblast ne sme izvirno urejati vprašanj, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja. Ustavno sodišče pri tem tudi poudarja, da je zahteva po določnosti zakonske podlage še posebej stroga, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Seveda tudi ne gre spregledati, da je nekatere človekove pravice in temeljne svoboščine, določene z Ustavo Republike Slovenije, izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti le v vojnem in izrednem stanju (16. člen Ustave Republike Slovenije).

Ker gre pri nekaterih predvidenih ukrepih po predlogu novele ZIKS-1 za poseganje v zakonske pravice (npr. pri bivanju na prostem, obiskih, sprejemanju pošte), **bi moral po naši presoji predlog sprememb in dopolnitev ZIKS-1 predvidevati tudi ustrezna varovala pred morebitnim arbitrarnim omejevanjem pravic**. Prav tako smo pogrešali, da predvidena presoja Vlade Republike Slovenije o obstoju izrednega dogodka ni določala varoval, ki bi lahko omejila njeno prosto presojo, kot sta dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih. Nenazadnje bi bilo prav, da bi predlagana novela zakona predvidevala tudi določene kompenzacije v primeru omejevanja ali zadržanja pravic zaprtih oseb (kot so npr. povečanje možnosti stikov s svojci preko telefona ali spletnih pogovorov), kar je sicer bila že praksa do sedaj.

Priporočilo št. 1 (covid-19): Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča zakonsko ureditev nujnih ukrepov, ki bodo omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče, upoštevajoč dane pripombe oziroma stališča Varuha v postopku priprave novele ZIKS-1.



3.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 9 (2020)** je Varuh MDDSZ priporočil, da preveri potrebo za sprejem ustrezne pravne (zakonske) podlage za omejevanje pravic stanovalcev socialnovarstvenih zavodov tudi za primere, ko okužb v zavodu sicer še ni, obstaja pa resna nevarnost prenosa okužb v zavod iz okolice. MDDSZ meni, da je priporočilo uresničeno, saj da zadostuje določilo 87. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20 in 175/20 – ZIUOPDVE oziroma PKP 5), da v primeru, če se potrди okužba s SARS-

CoV-2 v socialnovarstvenem zavodu, lahko za izvajanje ukrepov omejevanja covid-19 zaradi varovanja javnega zdravja oziroma pravic drugih, direktor socialnovarstvenega zavoda s sklepom omeji stike stanovalcev in zpuščanje zavodskega območja, če z drugimi možnimi ukrepi ni mogoče doseči namena iz tega člena.



V letu 2021 je bil položaj v socialnovarstvenih zavodih seveda drugačen kot v letu 2020, ko smo podali omenjeno priporočilo. Že v začetku leta je bila velika večina stanovalcev v domovih starejših cepljenih, ravno tako je tudi najhujše obdobje pandemije v pomladanskih mesecih izzvenelo. **Kljub vsemu ugotavljamo, da priporočilo ni povsem uresničeno**, saj odziv MDDSZ ne daje odgovora za primere omejitev, ko v domu starejših še ni okužbe in se zanjo niti ne ve, zaradi okužb v okolici pa se dom vseeno odloči za prepoved izhodov ali druge omejitve, ki bi bile sicer potrebne zaradi varovanja javnega zdravja oziroma preprečevanja širjenja okužb.



S **priporočilom št. 10 (2020)** je Varuh priporočal, da MNZ sledi danim priporočilom iz obiskov Centra za tujce in sprejme potrebne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. MNZ je v odzivu na to priporočilo sporočilo, **da je Center za tujce upošteval vse navedbe in priporočila Varuha za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in jih bo upošteval tudi v prihodnje**. Center za tujce je 7. 5. 2021 na Generalno policijsko upravo posredoval Predlog Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o bivanju v Centru za tujce, deponiranju lastnih sredstev ter obliki in vsebini izkaznice o dovolitvi zadrževanja na območju Republike Slovenije, ki med drugim v skladu s priporočili Varuha na novo opredeljuje nastanitev v mobilni bivalni enoti (t. i. kontejnerjih) in podlago zanjo. V času, ko zadostujejo kapacitete centra znotraj obstoječega objekta, se mobilnih bivalnih enot za namestitev novosprejetih tujcev (ob upoštevanju ukrepov za zaježitev širjenja nalezljive bolezni covid-19) ne uporablja več. V primeru ponovnega nameščanja tujcev v mobilne bivalne enote pa veljajo konkretna navodila, ki med drugim upoštevajo tudi sodbo Upravnega sodišča št. I U 1308/2020-20, ki je postala pravnomočna dne 18. 9. 2020 in Centru za tujce nalaga, da osebam, nastanjenim v mobilnih bivalnih enotah, omogoči vsakodnevno gibanje na prostem v trajanju najmanj eno uro.

S **priporočilom št. 11 (2020)** je Varuh priporočal, da sodišča in ostali udeleženci pri izvajanju videokonferenčnih narokov v postopkih po ZDZdr namenijo posebno pozornost spoštovanju dostojanstva oseb v postopku in potrebni skrbi, da bodo osebe razumele svoj položaj in svoje pravice. Ugotavljamo, da se priporočilo uresničuje, saj v tej zvezi v letu 2021 nismo obravnavali nobene pobude.

3.16.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 smo pripravili naslednje priporočilo:

1 (covid-19). Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča zakonsko ureditev nujnih ukrepov, ki bodo omogočili zagotoviti varnost in zdravje v zavodih za prestajanje kazni zapora oziroma prevzgojnem domu v primeru izrednih dogodkov, kot so epidemija ali naravne nesreče, upoštevajoč dane pripombe oziroma stališča Varuha v postopku priprave novele ZIKS-1.



Pripravili pa smo tudi priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo, in sicer:

2 (covid-19, stalna naloga). Varuh priporoča, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri načrtovanju namesitev obolelih v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora upošteva tudi možnost dostopa do prhanja, če to ni mogoče (zaradi prostorskih in drugih omejitev), pa predlagamo razmislek o premestitvah zaprtih oseb, pri katerih se ugotovi okužba s koronavirusno boleznijo, v ustreznije prostore.



3.16.4 Dejavnosti Varuha

3.15.4.1 Priporniki in obsojenci

V času širjenja virusa SARS-CoV-2 je nujno zavarovati zdravje in življenje zaprtih oseb in osebja v zavodih za prestajanje kazni zapora, vendar morajo biti **omejevalni ukrepi sprejeti na način, da se zagotovi spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva**, saj mora biti to zagotovljeno tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni zapora (21. člen Ustave RS).

Primer

Zaporniki med okužbo z virusom covid-19 brez možnosti prhanja

Ob obravnavanju pobude pripornika, nameščenega v Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana, Oddelek Novo mesto (Oddelek), se je Varuh soočil z dejstvom, da je bil z virusom covid-19 okuženim zapornikom za bivanje namenjen kletni bivalni prostor brez možnosti prhanja, bivanja na prostem in brez stikov z zunanjim svetom, torej brez pravic, ki jih imajo zaprte osebe sicer na podlagi ZIKS-1 in Zakona o kazenskem postopku (ZKP). Kljub temu, da v primeru pobudnika v danih okoliščinah Varuh ni ugotovil zlorabe oblasti, si mora URSIKS še naprej v polni meri prizadevati izboljšati bivalne razmere predvsem za najbolj ranljive zaprte osebe, med katere vsekakor sodijo osebe, obbolele z nalezljivo boleznijo.

Varuh je v zvezi z bivalnimi pogoji, v katerih je bil v Oddelku nameščen pobudnik po potrjeni okužbi z virusom covid-19, pri URSIKS opravil poizvedbo. Ta je sporočila, da je bil 18. 9. 2020 (za vse zavode za prestajanje kazni zapora) sprejet Načrt za izvajanje ukrepov v URSIKS v kriznih razmerah epidemije oziroma pandemije virusa SARS-CoV-2. Na njegovi podlagi je Oddelek določil za rdečo cono, namenjeno okuženim zaprtim osebam, poseben prostor, ki je v kletnih prostorih oddelka. Prostor je bil prebeljen in opremljen s štirimi posteljami, dvema večjima mizama in štirimi stoli. Ogrevan je z dvema radiatorjema, tri okna pa skrbijo za dotok dnevne svetlobe. Sanitarije so opremljene z umivalnikom in WC školjko. Voda pri umivalniku je ogrevana z grelnikom vode (bojlerjem). Osebam, nameščenim v ta prostor, je bil zagotovljen radijski sprejemnik, omogočena je bila uporaba TV sprejemnika in vsakodnevni brezplačni telefonski pogovori preko zavodskega mobilnega telefona. Po navodilu zdravnika, zaradi zaježitve in obvladovanja širjenja virusne okužbe, pa pobudniku ni bila omogočena uporaba skupnega sprehajališča in skupne kopalnice. Ob tem je URSIKS sicer pritrdila mnenju Varuha, da to pomeni poseg v pravice, ki jih pripornikom daje ZKP, vendar je bil ta poseg po oceni URSIKS v danih razmerah nujno potreben za zavarovanje zdravja in življenja drugih zaprtih oseb in zaposlenih v zavodu, saj sicer ne bi bilo mogoče učinkovito zaježiti širjenja virusne okužbe znotraj Oddelka. Odločitev o omejevanju pravic pobudnika, ki jih pripornikom daje ZKP in Pravilnik o izvrševanju pripora, je vodja Oddelka sprejela na podlagi 109. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP) v povezavi z drugim odstavkom 8. člena Pravilnika o izvrševanju pripora. Pri tem je upoštevala navodila zdravnika in dejstvo, da ima Oddelek zgolj eno sprehajališče in eno kopalnico za vse v Oddelku nameščene zaprte osebe. URSIKS je še sporočila, da se zaveda problematike in odgovornosti, ki jo nosijo pri reševanju težav, povezanih z epidemijo SARS-CoV-2, zavodi za prestajanje kazni zapora, zato je bila ob pojavu novih in obstoječih okužb

pri sprejemanju ukrepov za preprečevanje širjenja okužbe v stalnem stiku z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje (NIJZ) in z zavodi za prestajanje kazni zapora.

S prejetimi pojasnili URSIKS se Varuh ni povsem zadovoljil. **Zmotilo nas je predvsem dejstvo, da se obolele osebe, ki jim je bila namenjena namestitev v t. i. »rdečo cono«, med trajanjem bolezni ne morejo prhati**, saj je tudi med trajanjem (kakršnekoli) bolezni pomembno vzdrževati osebno higieno. Zato je Varuh URSIKS seznanil s svojim pomislekom, ali lahko zaprta oseba sploh primerno poskrbi za osebno higieno zgolj ob umivalniku z mrzlo vodo, ki jo je treba ogrevati z bojlerjem. Ob tem smo poudarili zavedanje Varuha, da je v danih razmerah nujno zavarovati zdravje in življenje zaprtih oseb in osebja v zavodih za prestajanje kazni zapora, vendar **morajo biti omejevalni ukrepi sprejeti na način, da se zagotovi spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva**, saj mora to biti zagotovljeno tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni zapora (21. člen Ustave RS). Varuh je opozoril tudi na priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R(2006) 2, ki v točki 19.4 priporoča, če je mogoče, dnevno možnost kopanja ali prhanja, kot tudi na stališče CPT, da morajo imeti zaprte osebe primerne možnosti za prhanje ali umivanje. V zvezi s tem je **Varuh URSIKS predlagal, da se pri načrtovanju namestitev obolelih v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora upošteva možnost dostopa do prhanja, če to (zaradi prostorskih in drugih omejitev) ni mogoče, pa smo predlagali razmislek o premestitvah zaprtih oseb, pri katerih se ugotovi okužba s koronavirusno boleznijo, v ustreznejše prostore v matičnem ali drugem zavodu.**

URSIKS se je z omenjenimi pomisleki in stališči Varuha glede vzdrževanja osebne higiene strinjala in sporočila, da so v ta namen že bili obnovljeni prostori kopalnic v več zavodih za prestajanje kazni zapora, vendar prostorski pogoji v Oddelku ne dopuščajo posega na način, kot so ga sicer načrtovali, saj bi se s tem bistveno zmanjšala kapaciteta Oddelka. URSIKS je zagotovila, da bo vse zavode za prestajanje kazni zapora in oddelke pozvala, da pri načrtovanju namestitev obolelih oseb v največji možni meri upoštevajo možnost dostopa do prhanja, ni pa naklonjena premeščanju obolelih zaprtih oseb v druge zavode, saj to po mnenju URSIKS predstavlja večje tveganje za širjenje nalezljive bolezni.

Upoštevajoč povzeta pojasnila URSIKS in dejstvo, da razpolaga Oddelek le z eno kopalnico za vse zaprte osebe, je odločitev vodje oddelka, da le-te potrjeno okužene osebe z virusom covid-19 ne morejo uporabljati, lahko razumna. Glede na dejstvo, da so bile s koronavirusno boleznijo okužene zaprte osebe, v kletnem bivalnem prostoru Oddelka (v t. im. rdeči coni) nameščene le za krajši čas, to je v času okužbe, in da so lahko pri umivalniku z ogrevano vodo iz bojlerja poskrbele vsaj za najnujnejšo osebno higieno, Oddelek pa si je tudi sicer prizadeval olajšati bivanje tam nameščenih oseb (z možnostjo telefoniranja, poslušanjem radia, in gledanjem

televizije), Varuh ni ugotovil, da bi bil pobudnik med trajanjem njegove namestitve v času okužbe podvržen nehumanemu ravnanju ali da bi mu Oddelek neupravičeno oziroma protizakonito omejeval pravice, ki gredo pripornikom že na podlagi zakona. Ločena namestitev od ostalih zapor-nikov je bila v primeru pobudnika nujna, vsi ukrepi pa so bili sprejeti ob sodelovanju stroke (NIJZ in/ali zdravnika). 8.1-2/2021



Priporočilo (covid-19, stalna naloga) št. 2: Varuh priporoča, da Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri načrtovanju namestitev obolelih v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora upošteva tudi možnost dostopa do prhanja, če to ni mogoče (zaradi prostorskih in drugih omejitev), pa predlagamo razmislek o premestitvah zaprtih oseb, pri katerih se ugotovi okužba s koronavirusno boleznijo, v ustreznejše prostore.

3.17 ZDRAVSTVENO VARSTVO IN PANDEMIJA COVIDA-19

3.17.1 Vpliv epidemije na zdravje in počutje

Resnost in obseg pandemije covid-19 in uvajanje strogih ukrepov za preprečevanje in omejevanje prenosa okužbe imajo zelo velik vpliv na vsakdanje življenje vseh ljudi, tudi tistih, ki jih virus ni neposredno prizadel. Upoštevanje ukrepov v populaciji dolgoročno najbolj učinkovito zmanjša prenos in širjenje SARS-CoV-2, zmanjša izčrpanost in stiske vseh vrst ter poveča kakovost življenja ljudi. Poleg tega ohrani delujoč zdravstveni sistem, omogoči normalizacijo zdravstvenih promocijskih, preventivnih in kurativnih obravnav, normalizacijo delovanja vseh segmentov družbe, od izobraževanja do gospodarstva, ter s prijemašiči na oddaljenih determinantah zdravja omogoči zmanjševanje neenakosti, predvsem pa lahko najbolj učinkovito zmanjša breme covid-19 na individualni in družbeni ravni v Sloveniji.

Od takrat dalje, ko je bila sprejeta vrsta omejitvenih ukrepov za zaježitev širjenja virusa in ohranjanja zdravja prebivalstva, se je življenje ljudi zelo spremenilo, kar lahko vodi v resne in dolgoročne posledice za njihovo zdravje, subjektivno blaginjo in kakovost življenja. To še posebej velja za določene skupine prebivalstva, kot so otroci in mladostniki, ženske, starejši ter brezposelni in prekarni delavci. Covid-19 poleg neposrednih vplivov na fizično zdravje, delovna mesta in dohodke, povečuje zaskrbljenost ljudi, kar vpliva na njihove socialne stike, njihovo usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, zaupanje v druge ljudi in institucije ter osebno varnost. V Sloveniji in EU je bilo v času epidemije počutje ljudi nekoliko slabše, več je bilo dela na domu, zaupanje v oblast je bilo nižje, povečalo se je število prijav družinskega nasilja, zmanjšal se je tudi optimizem ljudi glede njihove prihodnosti.

Pandemija covid-19 ima tudi neposreden vpliv na stres in zaskrbljenost ljudi. Slovenija, tako kot številne druge države, je sprejela omejitvene ukrepe, kot sta socialna distanca in omejitev gibanja, ki imajo pomembno vlogo pri upočasnitvi širjenja bolezni in zaježitvi njenih posledic. Spremenjen način življenja (socialna izolacija in osamljenost, šolanje na daljavo, delo na domu), okrnjene možnosti za zdrav življenjski slog, zaskrbljenost glede zaposlitve in dohodka ter dodatna preobremenjenost zdravstvenega sistema lahko vplivajo na duševno in fizično zdravje ljudi. Za tiste, ki že imajo težave z duševnim zdravjem, se le-te lahko še povečajo. Zadrževanje doma in socialna izolacija med zdravstvenimi pandemijami trajno vplivata na duševno zdravje otrok in mladostnikov. Dejavniki, ki vplivajo na stres in zaskrbljenost pri otrocih in mladostnikih, so strah pred okužbo in dolgotrajno izolacijo, dolgčas in frustracije,

pomanjkanje osebne prostora, izguba stika z vrstniki in drugimi odraslimi ter materialna preskrbljenost. Za otroke v nekaterih družinah se lahko povečajo že obstoječi stresorji (revščina, slabi stanovanjski pogoji, socialna izolacija, omejen dostop do kakovostne zdravstvene oskrbe). Pri starejših pa precejšno stisko, ki je še večja pri tistih, ki živijo sami ali so v dolgotrajni oskrbi, lahko povzročijo strah pred okužbo, sprememba njihove vsakodnevne rutine, omejevanje njihove neodvisnosti in osamljenost.

3.17.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil

S priporočilom (covid-19) št. 12 je Varuh Ministrstvo za zdravje in Vlado Republike Slovenije pozval, da pri pripravi sprememb in dopolnitev oziroma pri pripravi novega Zakona o nalezljivih boleznih upoštevata predloge, ki jih je Varuh pisno predložil ministrstvu oziroma vladi. V odzivnem poročilu je Ministrstvo za zdravje navedlo, da je pri pripravi predloga novega Zakona o nalezljivih boleznih smiselno upoštevalo utemeljene pripombe Varuha. **Varuh ugotavlja, da velika večina priporočil Varuha ni bila upoštevana, zato šteje priporočilo kot nerealizirano. Priporočilo Varuh ponavlja in pristojno ministrstvo, vlado in državni zbor poziva, da upoštevajo tudi pripombe, kot so predstavljene v poglavju 3.17.4 in primeru 0.1-30/2021 – Pripombe k zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o nalezljivih boleznih – ZNB-D.**



3.17.3 Nova priporočila

Varuh daje na podlagi svojih dejavnosti na področju zdravstvenega varstva poleg ponovljenega priporočila iz lanskega leta dve novi priporočili, več priporočil, ki jih je podal med letom, pa ni več aktualnih:



3 (covid-19). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da se državljanom, ki so covid-19 preboleli v tujini, izda ustrezno potrdilo o prebolevnosti.

4. (covid-19). Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da dosledno upošteva Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 (Uredba), ki določa, da je treba EU DCP državljanom EU in njihovim družinskim članom izdati v državi članici, kjer je bilo opravljeno cepljenje, ne glede na njihovo nacionalno pripadnost.

3.17.4 Dejavnosti Varuha

Pri Varuhu se ves čas zavedamo pomena javnega zdravstva za zdravje in dobrobit ljudi. Zato aktivno opozarjamo na napake sistema in predlagamo izboljšave, tako na praktičnem kot zakonodajnem nivoju.

3.17.4.1 Pripombe varuha na predlog novele zakona o nalezljivih boleznih

Varuh je že v Letnem poročilu za leto 2020 podal določene pripombe/priporočila k Zakonu o nalezljivih boleznih. Lani pa se je v juniju 2021 seznanil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih – ZNB-D (EVA 2021-2711-0104) in na predlog zakona podal pripombe in mnenje. **Varuh je Državnemu zboru predlagal, da njegovo mnenje upošteva ob ponovnem glasovanju o noveli ZNB-D. Državni zbor novele ni sprejel, Varuh pa je svoje mnenje posredoval tudi Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za zdravje ter predlagal, da ga upoštevata pri pripravi novih zakonskih rešitev na področju nalezljivih boleznih.**

Varuh v svojih pripombah izpostavlja nedoločenost predlagane ureditve, nujnost upoštevanja načela sorazmernosti, uresničitev odločb Ustavnega sodišča, opozoril je na neučinkovitost pravnih sredstev in na problematiko razširitve delovanja inšpekcijskih služb. Vsebinske pripombe Varuha so predstavljene v spodnjem primeru.

Primer:

Pripombe k zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o nalezljivih boleznih – (ZNB-D)

Kot to običajno počne pri pripombah na predpise, se je Varuh v mnenju osredotočil (le) na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere je (glede na dosedanjo obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja) ocenil, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Varuh je pripombe podal po posameznih členih novele in jih posredoval v Državni zbor Republike Slovenije.

K 1. členu (peti odstavek 7. člena ZNB)

7. člen Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) vsebinsko napolnjuje pojma okuženega območja in ogroženega območja, pri čemer v drugem odstavku določa, da se za okuženo območje po tem zakonu šteje območje, na katerem je ugotovljen eden ali več virov okužbe in na katerem so možnosti za širjenje okužbe, v tretjem odstavku pa, da se za ogroženo območje po

tem zakonu šteje območje, na katero se lahko prenese nalezljiva bolezen z okuženega območja in na katerem so možnosti za širjenje okužbe. V četrtem odstavku taisti člen določa, da epidemijo nalezljive bolezni ter okuženo ali ogroženo območje razglasi oziroma določi minister, pristojen za zdravje. Kadar je okuženo ali ogroženo območje celotno območje Republike Slovenije, epidemijo razglasi Vlada. Določba 7. člena je povezana z določbo 2. točke drugega odstavka 39. člena ZNB, ki določa, da lahko Vlada prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih.

V zvezi z navedenim členom (in 39. členom ZNB) je Ustavno sodišče Republike Slovenije (Ustavno sodišče) v odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 v 88. točki zapisalo, da ZNB ne opredeljuje izraza »okuženo območje«, ki ga je mogoče razumeti zelo ozko, npr. kot neposredno soseščino vira okužbe, ali zelo široko, kot npr. mesto, občino ali regijo, pri čemer smiselno enako velja tudi za pojem »ogroženega območja«. Po mnenju Ustavnega sodišča zakonodajalec torej »pojma okuženo in ogroženo območje opredeljuje tako ohlapno, da podeljuje Vladi neomejeno diskrecijo glede prostorske zamejitve prepovedi oziroma omejitve gibanja.«

ZNB-D naj bi to dilemo razrešil z novim, petim odstavkom 7. člena ZNB, ki določa, da okuženo in ogroženo območje obsega najmanjše geografsko, upravno ali statistično zaokroženo območje s skupnimi epidemiološkimi značilnostmi, ki še omogočajo spremljanje gibanja posameznikov ob njegovem vstopu oziroma izstopu iz okuženega ali ogroženega območja (območje občine, območje statistične regije in podobno).

Varuh je po proučitvi zgornjega besedila izpostavil, da nov peti odstavek 7. člena ZNB pomanjkljivosti, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče, ne odpravlja, saj je omenjeno določbo mogoče razumeti tako, da Vlada lahko arbitrarno izbira med uporabo različnih »tipov« področij (geografsko, upravno ali statistično), kar njene diskrecije prav gotovo ne omejuje. K temu Varuh dodaja še, da tudi sicer pomen besedila ni popolnoma jasen, saj predlagatelj zakona nekoliko nerodno obravnava obe območji (tako okuženo kot ogroženo) skupaj, pri čemer naj bi bile za definicijo enega in drugega ključne skupne epidemiološke značilnosti, te (in ne območje samo) pa naj bi omogočale spremljanje gibanja posameznikov.

Glede na navedeno Varuh tudi na tem mestu ponavlja svoja opozorila, ki jih je podal že ob predlogu sprememb ZNB v letu 2020 (EVA 2019-2711-0001). Takrat je v dopisu Ministrstvu za zdravje zapisal, da je določnost zakona (lex certa) praprva pravne države in bi veljala kot imperativni ustavni postulat celo, če v Ustavi ne bila izrecno omenjena (tako na primer Ustavno sodišče že v odločbi U-I-18/93). Ustavno sodišče (na primer odločba št. U-I-152/03-13) še poudarja, da načelo pravne države iz 2. člena Ustave, ki vsebuje tudi načelo jasnosti in določnosti predpisov, zakonodajalca zavezuje k temu, da normo oziroma njeno vsebino jasno opredeli.

Čim pomembnejša je pravna dobrina, tem bolj je poudarjena zahteva po določnosti zakona (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-25/95). To še posebej velja za predpise, ki urejajo pooblastila represivnih organov pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Takrat je Varuh pripomnil tudi, da v primeru nejasno opredeljene norme obstaja možnost različne uporabe zakona in arbitrarnosti državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov. V primerih, ko je poseg v človekove pravice izveden v t. i. preventivne oziroma proaktivne namene (ko npr. do storitve prepovedanega dejanja še ni prišlo), pa morajo biti pooblastila države bolj omejena kot takrat, ko je namen posega že represiven. V nasprotnem primeru so vse varovalke zoper arbitrarno uporabo zakona neučinkovite. Namen in razlog zakonskega urejanja pa je prav v tem, da se prepreči taka uporaba zakona in da se omogoči učinkovit nadzor (npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-272/98).

K 2. členu (8. člen ZNB)

Sedaj veljavni 8. člen ZNB se je z novelo spreminjal tako, da se med seznam nalezljivih bolezni, zaradi katerih se izvajajo splošni in posebni ukrepi iz 3. člena ZNB,¹ dodal covid-19. Poleg tega se je spreminjal tretji odstavek 8. člena, in sicer tako, da se je glasil: »Če se pojavi nevarnost drugih nalezljivih bolezni, ki bi lahko ogrozile zdravje prebivalcev, lahko Vlada Republike Slovenije na predlog Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije odloči, da se zanje smiselno uporabijo ukrepi, določeni s tem zakonom, glede na lastnosti teh nalezljivih bolezni. O odločitvi mora nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije.«

Čeprav je ta določba navidezno popravljala nekatere pomanjkljivosti prejšnje ureditve, ki ni predvidevala predloga Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije, ali vezanosti ukrepov na lastnosti nalezljivih bolezni, je nemogoče spregledati, da je bilo besedilo tretjega odstavka 8. člena tako široko, da je omogočalo, da se ukrepi iz ZNB uporabijo tudi v primeru bolezni, ki niso navedene v prej omenjenem seznamu bolezni iz istega člena. Kot je opozorila že Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v svojem mnenju št. 502-01/21-43/8 z dne 28. 6. 2021, se »ob nejasno zamejeni skupini »drugih nalezljivih bolezni« zdi pooblastilo za uporabo ukrepov, določenih s tem zakonom, preširoko, saj omogoča tudi najhujše posege v pravice posameznikov, ne da bi bilo iz besedila hkrati razvidno, da je pri tem možno ukrepanje stopnjevati od najmilejšega do najstrožjega, vse v skladu z načelom sorazmernosti, [...] pri čemer gre za

¹ 3. člen ZNB določa, da varstvo prebivalcev pred nalezljivimi boleznimi obsega splošne in posebne ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje. Taisti člen v drugem in tretjem odstavku določa, da splošne ukrepe iz prejšnjega odstavka izvajajo fizične in pravne osebe ter nosilci družbene skrbi za zdravje, posebne pa izvajajo fizične in pravne osebe, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, pri nalezljivih boleznih, ki se prenašajo med živalmi (vretenčarji) in človekom – zoonozah, pa tudi fizične in pravne osebe, ki opravljajo veterinarsko dejavnost.

ukrepanje ob pojavu nalezljive bolezni, za katero takega ukrepanja (še) ni določil zakon.« Temu stališču se je pridružil tudi Varuh, ki je podprl tudi predlog Zakonodajno-pravne službe, da bi veljalo ukrepanje v teh primerih omejiti na najmilejši poseg v pravice, glede na namen, ki se v takih primerih zasleduje.

Varuh je ob navedenem dodal še nekoliko bolj tehnično pripombo. Ni namreč razumel, zakaj novela ZNB ohranja poimenovanje Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije, ki ga je nasledil Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), kar bi z vidika nomotehnične jasnosti lahko prepoznal tudi predlagatelj zakona.

K 3. členu (39. člen ZNB)

Prav gotovo je največ razburjenja v (strokovni) javnosti požela določba 3. člena novele, ki naj bi odpravila protiustavnost sedaj veljavne ureditve. S predlogom novega 39. člena ZNB se po mnenju predlagatelja zakona namreč uresničuje že večkrat omenjena odločba Ustavnega sodišča U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021, s katero je bilo odločeno, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka ZNB, ki določata možnost Vlade odrediti omejitve gibanja in prepoved zbiranja, v neskladju z Ustavo, predvsem z vidika možnosti arbitrarnega odločanja Vlade ob odsotnosti ustreznih varoval.

Varuh je po proučitvi določbe 3. člena ZNB-D ugotavljal, da utemeljenih pomislov Ustavnega sodišča ta določba ne odpravlja. Prvi Varuhov pomislek je vezan na vlogo NIJZ in pripravo strokovne ocene, ki je prvič omenjena že v prvem odstavku novega 39. člena, nadalje pa dodatno razdelana tudi v drugem odstavku tega člena. Če ob strani pustimo vprašanje neurejenosti razmerja med Vlado in NIJZ z vidika načela legalitete, skladno s katerim Vlada ne more biti vezana na mnenje stroke, na kar je v svojem mnenju že opozorila Zakonodajno-pravna služba² pa tudi Ustavno sodišče,³ je Varuh kot zaskrbljujočo ocenil vlogo, ki jo je predlagatelj zakona namenil NIJZ. Kot je razvidno iz določbe drugega odstavka predlaganega 39. člena ZNB, naj bi NIJZ pripravljala ocene ne le epidemioloških in medicinskih vidikov predlaganih ukrepov, temveč naj bi ocenjeval tudi njihove družbene vidike, kar po oceni Varuha ni ena izmed nalog, ki naj bi jih skladno s 23.a členom Zakona o zdravstveni dejavnosti NIJZ opravljal v okviru javne službe. Pri tem Varuh seveda omenjenemu javnemu zavodu ne odreja strokovnosti na področju javnega zdravja, se pa sprašuje, ali je ta institucija vendarle najprimernejša za ocenjevanje družbenih vidikov ukrepov. Pri tem je po mnenju Varuha najmanj neprimerno, da naj bi strokovna ocena zajemala tudi »stopnjo omejevanja svobode gibanja in zbiranja ter drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin«. Tu namreč

² Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora v svojem mnenju št. 502-01/21-43/8 z dne 28. 6. 2021 k 2. in 3. členu ZNB-D.

³ Odločba Ustavnega sodišča U-I-79/20, točka 68.

predlagatelj zakona predvideva nedopustno in nestrokovno kvantifikacijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih je načeloma treba presoja-ti kazuistično, predvsem pa ne z uporabo epidemioloških in medicinskih pristopov kvantifikacije. Glede na navedeno je Varuh predlagal, da se navedena določba črta, presoja posega v človekove pravice z ukrepi pa zaupa za to že zdaj usposobljenim in pooblaščenim organom.

V zvezi s prvim odstavkom predlaganega 39. člena ZNB je Varuh dodal še, da bi bilo smiselno v prvem stavku odstavka črtati besedo »tudi«, ki po naši oceni daje razumeti, da lahko Vlada poleg ukrepov, ki so naštetih v nadaljevanju prvega odstavka, odreja tudi druge ukrepe, ki pa niso nikjer določeni. Z vidika določnosti zakona je Varuh opozoril tudi na besedo »zlasti«, ki se pojavlja pri navajanju posameznih ukrepov, kar Vladi omogoča, da sprejme načine omejevanja človekovih pravic, ki v zakonu niso izrecno določeni.⁴ Pri tem je nemogoče spregledati, da je prav o tem že pisalo Ustavno sodišče v tem mnenju že večkrat citirani odločbi št. U-I-79/20, ki je v 72. točki obrazložitve navedlo, da »mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni oblasti toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Vselej pa mora biti dovolj natančno, da izvršilni oblasti ne omogoča izvirnega urejanja omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S tem se zagotavljata predvidljivost in pravna varnost v zvezi z udejanjanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, obenem pa se zmanjšuje nevarnost njihovega arbitrarnega oblastnega omejevanja. Z vidika vezanosti uprave na Ustavo in zakon pomeni dovolj določna zakonska podlaga ključno varovalo pred arbitrarnim poseganjem izvršilne oblasti v človekove pravice in temeljne svoboščine.«

Poleg že večkrat omenjenega vprašanja določnosti predlagane novele ZNB-D so se Varuhu porajala tudi vprašanja, povezana s samimi ukrepi, ki jih določa predlagana sprememba 39. člena, ki se nanašajo na omejitve oziroma prepoved gibanja in zbiranja in s tem neposredno posegajo v temeljne človekove pravice in svoboščine. Varuhu se je predvsem porajal pomislek o ustreznosti določanja tovrstnih posegov z odloki, o čemer smo že obširno pisali Ministrstvu za zdravje, v okviru pričujočega mnenja smo dodali še, da je izjemno zaskrbljujoče, da predlagani 39. člen ne predvideva aktivnejšega vključevanja Državnega zbora pri sprejemanju ukrepov. Skladno z desetim odstavkom omenjenega člena Vlada Državni zbor o ukrepih in strokovnih ocenah le seznanja, kar mu po mnenju Varuha ne zagotavlja zadostnega nadzora nad možnim arbitrarnim ravnanjem Vlade. Varuh seveda razume, da je v primeru pojava nove nalezljive bolezni potrebno hitro ukrepanje, ki zahteva odziv izvršilne oblasti, vendar pa mora biti slednje (sčasoma) skladno z načelom delitve oblasti in sistemom zavor ter ravnovesij povrženo parlamentarni kontroli.

4 Enako tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (supra, 3. opomba).

Varuh je z zaskrbljenostjo ugotavljal še, da tudi, če bi lahko govorili o popolnoma jasnem in določnem predlogu 39. člena, ta še vedno ne bi zadostil zahtevam načela sorazmernosti. Da bi lahko govorili tako o določnosti kot tudi (vsaj o videzu) sorazmernosti, bi namreč ZNB moral jasno razvrstiti in opredeliti ukrepe in njihov način izvrševanja glede na intenziteto pa tudi pogoje za njihovo uporabo. Kot je zapisalo Ustavno sodišče v 89. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20, trenutno veljavni »zakon ne določa niti vsebinske podlage za izjeme in druga varovala, ki bi lahko preprečili čezmerne posege v svobodo gibanja pa tudi v druge človekove pravice, denimo v pravico do zasebnega in družinskega življenja. Vladi prepušča, da glede na vsakokratne okoliščine sama presoja, kateri načini omejevanja svobode gibanja ljudi so primerni, nujni in sorazmerni. S tem zakonodajalec ključno presojo, ki bi jo po Ustavi moral opraviti sam, prepušča izvršilni oblasti.« Žal predlagatelj zakona z novim 39. členom teh pomislekov ni odpravil, saj je glede na predlagano ureditev Vladi še vedno omogočeno arbitrarno odločanje o najstrožjih ukrepih, ki globoko posegajo v temeljne človekove pravice in svoboščine.

Sklepoma je Varuh ponovno opozoril tudi na problematiko učinkovitih pravnih sredstev. Kot je že zapisal, zoper »ukrepe«, ki so pravno uokvirjeni kot splošni predpisi (odloki), prizadeti posamezniki nimajo predvidenega pravnega sredstva, saj je po 25. členu Ustave pravno sredstvo zagotovljeno proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Četudi je ukrep za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni določen s splošnim predpisom, ker zadeva vse prebivalce oziroma nedoločen krog naslovnikov, obenem pa je njegov učinek tak, da neposredno posega v posameznikovo sfero (za to ne potrebuje še individualnega in konkretnega pravnega akta, tj. odločbe ali sklepa), ne bi smelo biti prizadetemu odrečeno pravno sredstvo zoper poseg v ustavne pravice.

Če je omejitev določena splošno za vse in povsod z odlokom izvršilne oblasti, se je pokazalo, da jo je kvečjemu mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem v postopku ocene ustavnosti in zakonitosti splošnega pravnega akta.⁵ Vprašanje pa je, koliko to lahko šteje za hitro in primerno pravno sredstvo zoper posege v svobodo gibanja, združevanja, lastninsko pravico ipd. oziroma za sodno varstvo, kakršnega nudijo redna sodišča. Da Ustavno sodišče tako pobudo posameznika sprejme v obravnavo, mora ta načeloma tudi izkazati pravni interes. Varuh je zato tudi v tem predlogu ZNB pogrešal ureditev učinkovitih in dostopnih pravnih sredstev, ki bi jih lahko uporabil prizadeti posameznik zoper na tej pravni podlagi sprejete ukrepe.

⁵ Sklep Ustavnega sodišča z dne 16. 4. 2020 in odločbo z dne 27. 8. 2020 v zadevi U-I-83/20.

K 4. členu (46.a člen ZNB)

Varuh je menil, da lahko določba 4. člena ZNB-D predstavlja neprimerno razširitev delovanja inšpekcijskih služb z vidika njihovih siceršnjih vsebinskih pristojnosti. Člen je namreč mogoče razumeti tako, da bo lahko npr. inšpektor, pristojen za področje dela, ugotavljal sum bolezni, kar odpira vrsto dejanskih in pravnih vprašanj. Tudi tu je Varuh pogrešal natančnejšo in določnejšo dikcijo zakona, ki ne bo omogočala arbitrarnega in nesorazmernega poseganja inšpekcijskih organov v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Varuh je Državnemu zboru predlagal, da njegovo mnenje upošteva ob ponovnem glasovanju o noveli ZNB-D. Državni zbor novele ni sprejel, Varuh pa je svoje mnenje posredoval tudi Vladi in Ministrstvu za zdravje ter predlagal, da ga upoštevata pri pripravi novih zakonskih rešitev na področju nalezljivih bolezni. 0.1-30/2021

3.17.4.2 Pravica do javnega zdravja in z njo povezani ukrepi države

Pravici do javnega zdravja se pri Varuhu posveča veliko pozornosti. V zvezi s pravico do javnega zdravja se je treba strinjati s stroko, da so določeni ukrepi oblasti nujno potrebni, da se prepreči širjenje nalezljive bolezni.

Po mnenju Varuha je v zvezi s tem treba zagotoviti tudi pravočasno informacijo o smiselnosti ter potrebnosti cepljenja za naše javno zdravje in življenje ter o vseh vidikih vpliva tega ustrezno seznaniti družbo. To vprašanje je zelo razdelilo/polariziralo javnost pri nas. Cepljenje namreč predstavlja obrambni zid pred smrtonosno boleznijo.

Varuh izpostavlja, da se vsaka pravica konča tam, kjer se začne pravica drugega. Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi dolžnost varovati človekove pravice ali, kratko, »varovalno dolžnost«. Pozitivne dolžnosti države so neločljivo povezane s posamezno človekovo pravico, ki jo zagotavlja Ustava. Ustavnost predpostavlja obstoj vrednot in načel, ki jih naše civilizacijsko okolje šteje za najvišje. In prav na vrhu teh vrednotnih domen se nahajata pravici do življenja in zdravja. Ustavna demokracija je zamišljena kot družbena ureditev, v kateri se formalno zagotavljajo in v praksi spoštujejo temeljne človekove pravice in svoboščine, temeljna demokratična načela, kot so načelo pravne države, načelo socialne države, načelo ustavnosti, načelo delitve oblasti. Vsebina teh načel in vrednot se razvija s časom in z razvojem civilizacijskega okolja. Jedro demokratičnosti, pravnosti in ustavnosti predstavljajo prav temeljne človekove pravice in svoboščine. So nekakšno vrednostno merilo in tista minimalna vsebina, ki jo morajo sleherni politični in pravni sistem ali sleherni oblastna odločitev spoštovati, če želijo ohraniti vsaj minimalno raven demokratičnosti in pravnosti.⁶

⁶ Teršek, Približati pravo ljudem: Esej o odtenkih slovenske ustavne demokracije, Pravna praksa, št. 24-25/2009, priloga.

Človekove pravice je praviloma dovoljeno omejiti, če je to potrebno za zavarovanje drugih pravic in svoboščin oziroma za zaščito drugih javnih interesov, ki so v konkretnem primeru pomembnejši od določene pravice. Vsak poseg v človekove pravice mora biti legitimen in tudi sorazmeren. Ukrep države mora biti utemeljen tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice in interese z njim prizadetih. Cilj, ki se ga pri cepljenju prebivalstva zasleduje, je preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni in predstavlja odgovor države na družbeno potrebo po zaščiti zdravja in življenja posameznika, pa tudi javnega zdravja nasploh, saj učinkovito prispeva k nadaljnjemu padanju števila okuženih. Predstavlja legitimen cilj v javnem interesu, ker pomeni zaščito posameznikovega zdravja in zaščito zdravja celotnega prebivalstva.

Ker človekove pravice in svoboščine praviloma niso absolutne, jih je ne le dovoljeno, temveč celo nujno omejiti, če je to potrebno za zavarovanje drugih pravic in svoboščin oziroma za zaščito drugih javnih interesov, ki so v konkretnem primeru pomembnejši od določene pravice. V takšnih primerih morajo sodišča med nasprotujočimi si pravicami ali interesi vzpostaviti ustavno sprejemljivo in funkcionalno ravnovesje. Pravici do javnega zdravja so praviloma podrejene ostale pravice, saj če nismo živi, je vse ostalo brez pomena.

3.17.4.3 Varuh vladi predlagal dostop do zdravstvenih storitev s hitrim testiranjem, ne s PCT

Varuh človekovih pravic je 15. 9. 2021 na vlado že naslovil priporočilo, naj se ranljivim skupinam pri dostopu do njim nujnih storitev omogoči brezplačno hitro testiranje. Po preučitvi številnih primerov, ki izpostavljajo problematiko izpolnjevanja PCT pogoja pri zdravstveni oskrbi, in seznanitvi z javnimi stališči nekaterih delov zdravstvene stroke, pa je na vlado naslovil še smiselno enako priporočilo, naj brezplačno hitro testiranje omogoči vsem uporabnikom zdravstvenih storitev. S tem bi zdravstveni sistem zaščitili pred novimi okužbami, omogočili hitro odkrivanje okužb in predvsem zagotovili dostop do zdravstvenih storitev, s tem pa tudi uresničevanje mednarodno in ustavnopravno uveljavljene pravice do zdravstvenega varstva.

Varuh je namreč prejel številne dopise in pobude, iz katerih je bilo mogoče razbrati, da se pri nekaterih prebivalcih Slovenije v zvezi z zahtevanim pogojem PCT pri obisku zdravnika pojavljajo velike stiske, ki lahko vodijo v to, da se posamezniki za obisk zdravnika ne odločijo. To pa lahko pomeni (tudi nepopravljivo) poslabšanje zdravstvenega stanja, kar se je pokazalo že v času nedostopnosti zdravstvenega sistema v času epidemije covid-19. Varuh v luči navedenega tudi ni mogel spregledati pozivov stroke, ki opozarja, da mora osnovna zdravstvena dejavnost ostati dostopna in je ni mogoče pogojevati. »Moralno-etična obveza zdravnikov je namreč, da obravnavajo vse paciente, ki potrebujejo zdravstveno oskrbo. Skrb vzbujajoča so tudi poročila o pomanjkanju ustreznih usposobljenega kadra, ki bi lahko zagotovil ustrezno strokovno presojo nujnosti zdravstvene obravnave brez pogoja PCT,« pou-

darja varuh človekovih pravic Peter Svetina. Stroka opozarja tudi na vprašljivo skladnost Odloka z Zakonom o pacientovih pravicah (ZPacP), ki v 6. členu določa, da ima pacient v skladu s predpisi s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja pravico do dostopa do zdravstvene obravnave. To in druge pravice je skladno s četrtem odstavkom 4. člena ZPacP mogoče omejiti z zakoni s področja zagotavljanja javne varnosti in javnega zdravja ter kadar bi bile ogrožene pravice drugih oseb. Pri tem se Varuhu zopet postavlja vprašanje o ustreznosti odloka kot pravnega akta, ki v danem primeru z vzpostavitvijo pogoja PCT posega v pravico do zdravstvenega varstva, torej človekovo pravico, ki se skladno z določbo 15. člena Ustave Republike Slovenije uresničuje neposredno na podlagi Ustave, način uresničevanja te pravice pa je mogoče predpisati le z zakonom in ne podzakonskim aktom, kot je Odlok.

Varuh kljub navedenim pomislekom razume zakonsko zahtevo, da je pacientove pravice mogoče omejiti »kadar bi bile ogrožene pravice drugih oseb« (četrty odstavek 4. člena ZPacP). Brez uvedbe PCT ukrepa bi bilo lahko ogroženo zdravje zaposlenih v zdravstvu in pacientov. Zato Varuh uvedbo PCT pogoja na načelni ravni in ob predpogoju upoštevanja zahtev ustavne ureditve podpira, vendar pa kljub temu meni, da bi bilo treba ob vstopu v zdravstveno obravnavo vsakemu pacientu omogočiti tudi brezplačno testiranje. S tem bi zdravstveni sistem zaščitili pred novimi okužbami, omogočili hitro odkrivanje okužb in predvsem zagotovili dostop do zdravstvenih storitev, s tem pa tudi uresničevanje mednarodno in ustavnopravno uveljavljene pravice do zdravstvenega varstva, ocenjuje varuh. Varuh vladi tudi predlaga, naj vprašanja, povezana z uresničevanjem pravic pacientov, prepusti zakonodajalcu.

3.17.4.4 Slovenski državljanke, ki sta covid-19 preboleli v tujini, ne moreta pridobiti EU digitalnega covidnega potrdila v Sloveniji

Varuh je obravnaval primer pobudnic, ki sta se okužili s covidom-19 na potovanju v Italiji. Zaradi okužbe in poteka bolezni sta bili v Italiji tudi hospitalizirani. Na Varuha sta se obrnili, ker nista mogli pridobiti EU digitalnega potrdila, da sta covid-19 preboleli. Razlog za to naj bi bil, da sta zboleli v tujini. Svoje trditve o okužbi sta dokazovali z medicinsko dokumentacijo o hospitalizaciji in pozitivnem testu PCR. NIJZ jima je pojasnil, da se testiranja, izvedena v tujini, ne morejo vnesti v Centralni register podatkov o pacientu (CRPP), zato jima EU digitalnega covidnega potrdila ni mogoče izdati. Varuh se je obrnil na Ministrstvo za zdravje, ki je pojasnil, da so s težavami, ki sta jih izpostavili pobudnici, seznanjeni in iščejo možnosti za tehnično nadgradnjo sistema izdaje digitalnih covidnih potrdil. Pobudnicama smo pojasnili, da lahko prebolevnost covid-19 izkazujeta s PCR testom, ki ni starejši od 180 dni. Varuh je ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja pobudnicama, ki sta covid-19 preboleli v tujini in zaradi tehničnih pomanjkljivosti sistema izdaje digitalnih potrdil nista mogli pridobiti EU digitalnega covidnega potrdila.

Na Varuha sta se obrnili pobudnici, ki sta se okužili s covidom-19 na potovanju v Italiji. Zaradi okužbe in poteka bolezni sta bili v Italiji hospitalizirani. Že med bivanjem v Italiji sta kontaktirali konzulat v Rimu in Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), vendar nista prejeli informacij, ki bi jima bile v pomoč. Obrnili sta se tudi na Ministrstvo za zdravje (MZ). Pobudnici sta pisali Varuhu, ker nista mogli pridobiti potrdila, da sta preboleli covid-19. Razlog za to naj bi bil, da sta zboleli v tujini. Svoje trditve o okužbi sta dokazovali z medicinsko dokumentacijo o hospitalizaciji in pozitivnem testu PCR.

Prejeli sta odgovor NIJZ, da se testiranja, izvedena v tujini, ne morejo vnesti v Centralni register podatkov o pacientu (CRPP), zato jima EU digitalnega covidnega potrdila s strani Slovenije ni mogoče izdati. NIJZ jima je predlagal, da potrdilo o prebolelosti pridobita v Italiji, ker je tudi Italija v EU.

MZ smo seznanili s svojim stališčem, da je nedopustno, da slovenskima državljanima ni možno izdati potrdila o prebolelosti le zato, ker sta zboleli in preboleli covid-19 v tujini, če to izkazujejo z verodostojno medicinsko dokumentacijo. Pobudnici sta predložili pozitiven test, prav tako potrdilo o hospitalizaciji, vendar potrdila o prebolelosti kljub temu nista mogli pridobiti. Varuhu se je zdelo nesprejemljivo, da bi slovenske državljanke, ki so se okužili in preboleli covid-19 v tujini in z dokazili izkazujejo, da njihove navedbe držijo, napotovali v državo, kjer so se okužili, z namenom, da pridobijo potrdilo o prebolelosti.

MZ nam je v odgovoru pojasnilo, da so s težavami, ki sta jih izpostavili pobudnici, seznanjeni in iščejo možnosti za tehnično nadgradnjo sistema izdaje digitalnih covidnih potrdil. Tudi za osebe, ki so covid prebolele v tujini in bile tam testirane s PCR testom. MZ je še izpostavilo, da je iz Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolelosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 razvidno, da je test PCR ustrezen, če je opravljen v državi članici Evropske unije oziroma če vsebuje vsaj enak nabor podatkov kot test PCR, izdan v državi članici Evropske unije, če je opremljen s QR kodo v skladu s standardi in tehnološkimi sistemi, ki so interoperabilni s sistemom EU DCP, in če omogoča preverjanje verodostojnosti, veljavnosti in celovitosti potrdila na enak način kot EU DCP. Skladno z odlokom je PCT pogoj izpolnjen, če oseba razpolaga s pozitivnim rezultatom testa PCR, ki je starejši od deset in ni starejši od 180 dni, ne glede na to, v kateri državi je bil test opravljen.

Iz dopisa smo razbrali in to sporočili pobudnicama, da lahko prebolelost covid-19 izkazujejo s PCR testom (ki ustreza zgoraj navedenim standardom) in ni starejši od 180 dni. Varuh je ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja pobudnicama, ki sta covid-19 preboleli v tujini in zaradi tehničnih pomanjkljivosti sistema izdaje digitalnih potrdil nista mogli pridobiti EU digitalnega covidnega potrdila. 9.4-58/2021

Priporočilo (covid-19) št. 3: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da se državljanom, ki so covid-19 preboleli v tujini, izda ustrezno potrdilo o prebolevnosti.



3.17.4.5 Težave pri pridobivanju evropskega digitalnega covidnega potrdila

Varuh je zaznal težave pri pridobivanju evropskega digitalnega covidnega potrdila (EU DCP) o cepljenju. Pobudnica, italijanska državljanka, se je v času bivanja v Sloveniji cepila. Pobudnica v Sloveniji ni mogla pridobiti EU DCP. Skladno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 (Uredba) je treba EU DCP državljanom EU in njihovim družinskim članom izdati v državi članici, kjer je bilo opravljeno cepljenje, ne glede na njihovo nacionalno pripadnost. Varuh je MZ seznanil s svojim mnenjem, da se osebam, ki se jim iz različnih razlogov omogoči cepljenje v Republiki Sloveniji, omogoči tudi izdaja evropskega digitalnega potrdila o cepljenju. EU DCP se lahko izda osebam, ki imajo slovensko zdravstveno kartico (KZZ številko) ali EMŠO (enotna matična številka občana). Tistim cepljenim osebam, ki navedenega nimajo, izvajalec cepljenja izda mednarodno cepilno knjižico, v katero se zavede cepljenje proti covid-19. Varuh ugotavlja kršitev načela dobrega upravljanja, saj se tujcu, ki se cepi v Sloveniji, izda cepilna knjižica, s katero lahko sicer izkazuje izpolnjevanje pogoja PCT, se mu pa ne more izdati EU DCP, ker nima KZZ ali EMŠO.

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki nas je seznanila s težavami pri pridobivanju evropskega digitalnega covidnega potrdila. Pobudnica, italijanska državljanka, se je mudila v Sloveniji zaradi družinskih razlogov. V tem času se je v enem izmed javnih zdravstvenih zavodov v Sloveniji cepila s cepivom Comirnaty proizvajalca Pfizer/Biontech. Papirnato potrdilo o cepljenju v angleškem jeziku ji je izdala zdravnica, ki jo je cepila, obenem pa ji je pojasnila, da ne bo mogla pridobiti EU DCP v Sloveniji, ker ni vključena v sistem zdravstvenega zavarovanja. Pobudnica se je obrnila na Europe Direct Contact Centre, ki ji je dne 26. 7. 2021 odgovoril, da bi bilo skladno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 (Uredba) treba EU DCP državljanom EU in njihovim družinskim članom izdati v državi članici, kjer je bilo opravljeno cepljenje (v njenem primeru v Sloveniji), ne glede na njihovo nacionalno pripadnost.

Varuhu se je pri tem postavilo več vprašanj, povezanih s cepljenjem (npr. tujih državljanov, oseb brez urejenega zdravstvenega zavarovanja, brezdomcev itd.) in z izdajo dokazil o cepljenju ob hkratnem upoštevanju določb Uredbe. Uredba namreč v 5. členu določa: »Vsaka država članica samodejno ali na zahtevo zadevnih oseb osebam, cepljenim s cepivom proti COVID-19, izda potrdilo o cepljenju iz točke (a) člena 3(1).« Omenjeno potrdilo v členu 3(1) pa: »da interoperabilno digitalno COVID potrdilo EU omogoča izdajanje, čezmejno preverjanje in priznavanje katerega koli od naslednjih potrdil,« pri čemer je v točki (a)

navedeno: »... potrdilo, da je bil imetnik cepljen proti COVID-19 v državi članici, ki je izdala potrdilo«. V nadaljevanju je v drugi točki 3. člena Uredbe tudi določeno, da države članice ali imenovana telesa, ki delujejo v imenu držav članic, potrdila iz odstavka 1 tega člena izdajo v digitalni ali papirni obliki ali v obeh oblikah. Prosilci za potrdilo imajo pravico, da potrdilo prejmejo v obliki, ki jo sami izberejo. Ta potrdila so uporabniku prijazna in vsebujejo interoperabilno črtno kodo, ki omogoča preverjanje njihove verodostojnosti, veljavnosti in celovitosti.

Na Ministrstvo za zdravje (MZ) smo v zvezi z navedbami pobudnice in dejstvom, da Uredba nikjer ne določa vezanosti izdaje EU DCP na vključenost v zdravstveno zavarovanje, naslovili poizvedbo. MZ smo pri tem seznanili s stališčem Varuha: »... da se osebam, ki se jim iz različnih razlogov omogoči cepljenje v Republiki Sloveniji, omogoči tudi izdaja EU digitalnega potrdila o cepljenju.«

MZ je pojasnilo, da je EU DCP enotno evropsko, splošno veljavno covidno PCT potrdilo o prebolelosti, cepljenju ali testiranju. EU DCP ni pogoj za prosto gibanje, ki je temeljna pravica v Evropski uniji (EU), vseeno pa olajša prosto gibanje in potovanje znotraj EU. V Sloveniji EU DCP izdaja Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) na podlagi podatkov, vnesenih v Centralni register podatkov o pacientih. Digitalno cepilno potrdilo se lahko izda osebam, ki imajo slovensko zdravstveno kartico (KZZ številko) ali EMŠO (enotna matična številka občana). Tistim cepljenim osebam, ki navedenega nimajo, izvajalec cepljenja izda mednarodno cepilno knjižico, kjer se zavede cepljenje proti covid-19. V razdelku »druga cepljenja« je možno vnesti cepljenje proti covid-19 in ustanova, ki opravi cepljenje proti covid-19, to tudi vnese in opremi z žigom. MZ nas je še seznanilo, da sklep Vlade Republike Slovenije z dne 6. 8. 2021 omogoča tujcem, da se lahko cepijo v Sloveniji, vendar še ne morejo dobiti potrdila EU DCP. V dogovoru z NIJZ pa naj bi bila tudi ta pomanjkljivost kmalu odpravljena.

Ugotovili smo kršitev načela dobrega upravljanja, saj se tujcu, ki se cepi v Sloveniji, izda cepilna knjižica, s katero lahko izkazuje izpolnjevanje pogoja PCT, se mu pa ne more izdati EU DCP, ker nima KZZ ali EMŠO. MZ smo tudi seznanili, da se Varuhu pogojevanje cepljenja in izdaje potrdila o cepljenju z vključitvijo v zdravstveno zavarovanje zdi slaba spodbuda v smeri prizadevanja za čim večjo precepljenost oseb, ki bivajo v Republiki Sloveniji, pa svojega statusa bivanja (ali zdravstvenega zavarovanja) ne morejo urediti. 9.4-52/2021



Priporočilo (covid-19) št. 4: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da dosledno upošteva Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 (Uredba), ki določa, da je treba EU DCP državljanom EU in njihovim družinskim članom izdati v državi članici, kjer je bilo cepljenje opravljeno, ne glede na njihovo nacionalno pripadnost.

3.17.4.6 Zlorabe cepljenja proti covidu-19 in preverjanje identitete cepljene osebe

Varuh je bil iz medijev seznanjen z domnevnimi zlorabami cepljenja proti covidu-19, ko naj bi se nekatere brezdomne osebe in odvisniki od prepovedanih drog proti plačilu cepili namesto nekoga drugega in mu na ta način omogočili, da pridobi potrdilo o opravljenem cepljenju. Varuh je Ministrstvu za zdravje predlagal, da se z namenom preprečitve tovrstnih zlorab v cepilnih centrih pred cepljenjem dosledno preverja identiteta posameznika s predložitvijo osebnega dokumenta.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je bil iz medijev seznanjen z domnevnimi zlorabami cepljenja, ko naj bi se nekatere brezdomne osebe in odvisniki od prepovedanih drog proti plačilu cepili namesto nekoga drugega in mu na ta način omogočili, da pridobi potrdilo o opravljenem cepljenju. Ker je bilo iz novic moč razbrati, da je bilo Ministrstvo za zdravje (MZ) o tem obveščeno, je Varuh MZ zaprosil za pojasnilo, kako se je odzvalo na informacije o domnevnih zlorabah cepljenja.

Varuh je izrazil zaskrbljenost, ker so bili na ta način nekateri posamezniki v krajšem obdobju cepljeni večkrat, pa tudi, da so posamezniki, ki se niso cepili, bili vodeni kot cepljeni. Ti posamezniki izpolnjujejo pogoj PCT, čeprav temu dejansko ni tako. Varuh je menil, da bi se moralo cepljenje izvajati na način, da bi se v čim večji meri preprečile tovrstne zlorabe, npr. s tem, da bi se v cepilnem centru pred cepljenjem dosledno preverjala identiteta posameznika s predložitvijo osebnega dokumenta.

MZ je odgovorilo, da so po seznanitvi z nepravilnostmi in zlorabami pri izvajanju cepljenja o tem obvestili izvajalce cepljenja. Opozorili so jih, da pred cepljenjem preverjajo identiteto cepljenj osebe tudi s pomočjo osebne izkaznice. Na zaznane zlorabe cepljenja je MZ opozorilo tudi Nacionalni inštitut za javno zdravje in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, ki je pristojen za nadzor nad izvajanjem cepljenja v skladu z Zakonom o nalezljivih boleznih in Pravilnikom o potrdilih, vodenju evidenc in zagotavljanju podatkov o cepljenju, neželenih učinkih po cepljenju in zdravstvenih napakah pri cepljenju. Pristojni organi pa obravnavajo tudi sume storitve kaznivih dejanj poneverjanja dokazil o opravljenem cepljenju. Varuh je odziv MZ na informacije o domnevnih zlorabah cepljenja ocenil za ustrezen. 9.4-68/2021

3.17.4.7 Brezplačno testiranje za uporabnike zdravstvenih storitev

Varuh je Vladi Republike Slovenije predlagal, da vsem uporabnikom zdravstvenih storitev omogoči brezplačno hitro testiranje, sicer pa vprašanja, povezana z uresničevanjem pravic pacientov, prepusti zakonodajalcu.

Pri Varuhu smo se namreč seznanili z več primeri, ki izpostavljajo problematiko izpolnjevanja PCT pogoja pri zdravstveni oskrbi.⁷ Na podlagi prejetih po-

⁷ Obveznost izpolnjevanja pogoja PCT pri dostopu do zdravstvenih storitev je v septembru 2021 izhajala iz določb Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2.

bud je Varuh ugotavljal, da se pri prebivalcih Slovenije v zvezi z zahtevanim pogojem PCT pri obisku zdravnika pojavljajo velike stiske, ki lahko vodijo v to, da se posamezniki za obisk zdravnika ne odločijo. To pa lahko pomeni (tudi nepopravljivo) poslabšanje zdravstvenega stanja, kar se je pokazalo že v času nedostopnosti zdravstvenega sistema v času epidemije covid-19.⁸ Varuh v luči navedenega tudi ni mogel spregledati pozivov stroke, ki opozarja, da mora osnovna zdravstvena dejavnost ostati dostopna in je ni mogoče pogojevati. Moralno-etična obveza zdravnikov je namreč, da obravnavajo vse paciente, ki potrebujejo zdravstveno oskrbo.⁹ Skrb vzbujajoča so bila tudi poročila o pomanjkanju ustrezno usposobljenega kadra, ki bi lahko zagotovil ustrezno strokovno presojo nujnosti zdravstvene obravnave brez pogoja PCT.¹⁰

Stroke je opozarjala tudi na vprašljivo skladnost Odloka z Zakonom o pacientovih pravicah (ZPacP),¹¹ ki v 6. členu določa, da ima pacient v skladu s predpisi s področja zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja pravico do dostopa do zdravstvene obravnave. To (in druge) pravice je skladno s četrtem odstavkom 4. člena ZPacP mogoče omejiti z zakoni s področja zagotavljanja javne varnosti in javnega zdravja ter kadar bi bile ogrožene pravice drugih oseb. Pri tem se je Varuhu zopet postavilo vprašanje o ustreznosti odloka kot pravnega akta, ki v danem primeru z vzpostavitvijo pogoja PCT posega v pravico do zdravstvenega varstva, torej človekovo pravico, ki se skladno z določbo 15. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava) uresničuje neposredno na podlagi Ustave, način uresničevanja te pravice pa je mogoče predpisati le z zakonom in ne s podzakonskim aktom, kot je Odlok.

Kljub navedenim pomislekom razumemo zakonsko zahtevo, da je pacientove pravice mogoče omejiti »kadar bi bile ogrožene pravice drugih oseb« (četrty odstavek 4. člena ZPacP), kar je bil, kot smo sklepali, tudi razlog za uvedbo PCT v zdravstvu. Če namreč tega pogoja ne bi bilo, bi bilo lahko ogroženo zdravje drugih oseb, tako zaposlenih v zdravstvu kot tudi pacientov. Zaradi tega smo uvedbo PCT pogoja na načelni ravni in ob predpogoju upoštevanja zahtev ustavne ureditve tudi podprli, vendar pa smo kljub temu menili, da bi bilo treba ob vstopu v zdravstveno obravnavo vsakemu pacientu omogočiti tudi brezplačno testiranje. S tem bi zdravstveni sistem zaščitili pred novimi okužbami, omogočili hitro odkrivanje okužb in predvsem zagotovili dostop do zdravstvenih storitev, s tem pa tudi uresničevanje mednarodno in ustavno-pravno uveljavljene pravice do zdravstvenega varstva.

Ob upoštevanju vsega navedenega je Varuh Vladi Republike Slovenije predlagal, da vsem uporabnikom zdravstvenih storitev omogoči brezplačno hitro testiranje, sicer pa vprašanja povezana z uresničevanjem pravic pacientov prepuusti zakonodajalcu. 9.4-72/2021

8 Gl. npr. <https://www.rtvlo.si/zdravje/negativni-vpliv-pandemije-na-zgodnje-ugotavljanje-raka-stroka-opozarja-na-resne-posledice/572857>, <https://www.24ur.com/novice/dejstva/tretjina-manj-odkritega-raka-naval-na-urgence-odpovedi-pregledov-in-operacij-odhodi-medicinskih-sester.html> itd.

9 Dopis predstavnikov vrha stroke družinske medicine ministru za zdravje z dne 14. 9. 2021: <https://www.facebook.com/search/top?q=katedra%20za%20dru%C5%BEinsko%20medicino%20ul%20mf>.

10 Gl. npr. <https://vestnik.si/clanek/aktualno/pct-tudi-za-obisk-zdravnika-ljudje-so-ze-povsem-iz-sebe-905299>.

11 Gl. zgoraj, opomba 2.

3.17.4.8 (Ne)izvajanje sistematskih pregledov otrok v času epidemije covida-19

Varuha je pobudnik seznanil z neizvajanjem rednih sistematskih pregledov otrok in mladostnikov. Poizvedbo smo naslovili na Ministrstvo za zdravje (MZ) in Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ). Prejeli smo zagotovilo MZ, da se bodo neizvedeni pregledi izvedli. NIJZ nima vpogleda v izvedene preventivne preglede za posameznega učenca, ki ima v Sloveniji pravico do preventivnega pregleda. Ti podatki so dostopni le lokalno pri izvajalcu preventivnega zdravstvenega varstva. Ob sprejemu novele Pravilnika za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni nov Program preventivnega zdravstvenega varstva za otroke, mladostnike in študente, »Program ZDAJ – Zdravje danes za jutri«, vključuje upravljanje programa (tudi informacijsko) po zgledu presejalnih in preventivnih programov za odrasle. Težava je, ker ni povsem urejeno financiranje, zato NIJZ še ni začel z aktivnostmi uresničevanja programa. Varuh zato zadevo obravnava še naprej. MZ in NIJZ smo pozvali, da čim prej uredita vse potrebno za učinkovito izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva za otroke in mladostnike, kar pomeni tudi izvedbo vseh preventivnih pregledov, ki so bili zaradi epidemije odloženi.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, oče šoloobveznih otrok, ki je izpostavil neizvajanje rednih sistematskih pregledov otrok in mladostnikov v času epidemije covida-19. Pobudnik je svoje vprašanje naslovil na več institucij. Nanj se je odzvala le zdravnica pediatrija njegovih otrok, ki mu je pojasnila, da so zdravniki pediatri v času epidemije spomladi 2020 opravljali le nujne storitve, to je cepljenje otrok iz tistih razredov, ki bi morali imeti sistematski pregled. Iz odgovora pediatrije je še razvidno, da naj se sistematski pregledi otrok, ki so odpadli zaradi epidemije covida-19, sploh ne bi izvedli.

Varuh se je po pojasnila obrnil na Ministrstvo za zdravje (MZ) in po prejemu odgovora MZ še na Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ).

Pri tem smo zavzeli stališče: »Varuh meni, da bi bilo treba organizirati preventivno zdravstveno dejavnost na način, da se preventivni zdravstveni pregledi, ki zaradi epidemije covida-19 niso bili opravljeni, izvedejo.«

MZ je odgovorilo, da je v šolskem letu 2020/2021 v času epidemije od 24. 10. 2020 veljala *Odredba o začasnih ukrepih na področju organizacije zdravstvene dejavnosti zaradi obvladovanja epidemije COVID-19 in zagotavljanja neodložljive zdravstvene obravnave pacientov*. 20. 1. 2021 je začela veljati nova *Odredba o začasnih ukrepih na področju organizacije in upravljanja zdravstvene dejavnosti zaradi obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19* (Uradni list RS, št. 8/2021; Odredba), s katero so bili ponovno določeni začasni ukrepi na področju organizacije zdravstvene dejavnosti, med drugim ponovno tudi začasni ukrepi na področju preventivnih zdravstvenih storitev. Odredba je določala, da izvajalci zdravstvene dejavnosti prekinejo izvajanje vseh preventivnih zdravstvenih storitev, vključno z zdravstvenimi storitvami v centrih za krepitev zdravja, zdravstveno-vzgojnih centrih in preventivnimi storitvami v ambulantah družinske medicine (referenčne ambulante).

Tako se je lahko izvajalo cepljenje otrok in mladostnikov, medtem ko je bilo izvajanje vseh drugih preventivnih aktivnosti za predšolske otroke, starejše od enega leta, šolarje in dijake začasno ustavljeno oziroma odloženo. Glede na takratno epidemiološko situacijo MZ ni pričakoval, da bi v kratkem prišlo do spremembe odredbe. NIJZ pa naj bi (po pisanju MZ) pripravil priporočila za izvajanje preventivnih aktivnosti, da bi lahko takoj, ko bo to glede na izboljšano epidemiološko situacijo mogoče in bo odredba spremenjena, pričeli z izvajanjem preventivnih pregledov. MZ dodaja, da gre za vse preventivne preglede, ki so bili načrtovani, pa zaradi epidemije niso bili izvedeni.

NIJZ se je na naš dopis z dne 10. 8. 2021 odzval šele po štirih urgencah, in sicer 22. 12. 2021.

NIJZ nam ni natančneje odgovoril, kako naj bi v prihodnje potekalo izvajanje preventivnih zdravstvenih pregledov, ki zaradi epidemije niso bili izvedeni. Razlog za to je, ker NIJZ nima vpogleda v izvedene preventivne preglede za posameznega učenca, ki ima v Sloveniji pravico do preventivnega pregleda. Ti podatki so dostopni le lokalno pri izvajalcu preventivnega zdravstvenega varstva, kjer je imenovani zdravnik posamezne šole. V Sloveniji namreč nimamo vzpostavljenega informacijskega sistema, ki bi omogočal spremljanje vključenosti ciljne populacije in izvajanje posebnih aktivnosti za neodzivnike na pregled oz. v tem primeru za otroke, pri katerih zaradi epidemije ni bil izveden preventivni pregled. Varuh je na to problematiko vzpostavitve ustreznega informacijskega sistema MZ že opozarjal.

V letu 2021 je minister za zdravje sprejel in objavil novelo Pravilnika za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni. Po enaindvajsetih letih nov Program preventivnega zdravstvenega varstva za otroke, mladostnike in študente, »Program ZDAJ – Zdravje danes za jutri«, vključuje tudi upravljanje programa po zgledu presejalnih in preventivnih programov za odrasle. NIJZ so v zvezi s tem naložene številne naloge, ključno vlogo pa ima informatizacija sistema, saj bodo le tako lahko ukrepali v primeru odloženih preventivnih pregledov. Seveda je s tem povezano tudi financiranje programa ZDAJ, ki še ni povsem urejeno, zato je izvajanje nalog NIJZ na tem področju onemogočeno.

Varuh ugotavlja, da je (ne)izvajanje preventivnih zdravstvenih pregledov za otroke in mladostnike del širšega problema, ki se vleče že vrsto let. Predvsem opazamo prelaganje odgovornosti vpletenih odločevalcev, katerega posledice se nazadnje vedno pokažejo. Dejstvo je, da parcialno reševanje le-tega ne prinaša dolgotrajnejših rešitev. To se kaže vedno znova in se je spet pokazalo v primeru odloženih preventivnih pregledov zaradi epidemije. Varuh zato zadevo obravnava še naprej. MZ in NIJZ smo pozvali, da čim prej uredita vse potrebno za učinkovito izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva za otroke in mladostnike, kar pomeni tudi izvedbo vseh preventivnih pregledov, ki so bili zaradi epidemije odloženi. 9.4-2/2021

3.17.4.9 Nedostopnost portala zVem za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo

Varuh je zaznal težave pri dostopu staršev s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnikov oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo do portala zVEM, ki ponuja varen dostop do storitev eZdravja. Osebe z odvzeto poslovno sposobnostjo in podaljšano roditeljsko pravico same digitalnega potrdila ne morejo pridobiti. Varuh je ugotovil, da dostop do podatkov na portalu zVEM za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo ni vzpostavljen. Ministrstvo za zdravje nas je seznanilo, da je nadgradnja sistema uvrščena v načrt aktivnosti Nacionalnega inštituta za javno zdravje in Ministrstva za notranje zadeve. Na podlagi obstoječega stanja ocenjujemo, da sta Ministrstvo za zdravje in Nacionalni inštitut za javno zdravje kršila načelo dobrega upravljanja, saj so bile ob načrtovanju in pripravi sistema zVEM in z njim povezanih možnosti pri dostopu do digitalnih potrdil osebe s podaljšano roditeljsko pravico in osebe pod skrbništvom povsem pozabljene.

Varuh je zaznal težave pri dostopu staršev s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnikov oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo do portala zVEM, ki ponuja varen dostop do storitev eZdravja. Do omenjenega portala se lahko dostopa z digitalnim potrdilom, mobilno identiteto smsPASS, čezmejno prijavo v EU itd. Osebe z odvzeto poslovno sposobnostjo in podaljšano roditeljsko pravico same digitalnega potrdila ne morejo pridobiti. Zato si tudi ne morejo urediti dostopa do sistema si-pass in posledično do portala zVEM.

Na podlagi svojih ugotovitev smo na Ministrstvo za zdravje (MZ) in Ministrstvo za javno upravo (MJU) naslovili poizvedbo in oba naslovnika pozvali, da pojasnita nastalo stanje in rešitev, s katero bosta obstoječi položaj popravila.

MJU nam je pojasnilo, da je za starše mladoletnih otrok do 15. leta in opravično nesposobne osebe dostop urejen tako, da se starš oz. skrbnik prijavi v sistem s svojim potrdilom in dobi dostop tudi do podatkov otroka oziroma osebe, katere starš oz. skrbnik je. MJU nas je še seznanilo, da je na portalu zVEM dostop do podatkov za otroke do 15. leta urejen že ves čas, dostop do podatkov za opravično nesposobne osebe pa naj bi bil po njihovih informacijah tudi že vzpostavljen, vendar je pristojen organ za odgovor v tem delu Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ).

MZ je po prejemu dopisa Varuha na NIJZ preverilo ali je dostop za osebe s podaljšano roditeljsko pravico že možen. Izkazalo se je, da tega podatka ni v polju zakonitega skrbnika. MZ je pridobilo podatke od Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), Direktorata za upravne notranje zadeve, ki upravlja s Centralnim registrom prebivalstva in ima sklenjen dogovor z NIJZ o posredovanju podatkov. Od MNZ so prejeli informacijo, da podatka o podaljšani roditeljski pravici NIJZ še ne prejema. Potrebna je torej dopolnitev dogovora med NIJZ in MNZ glede obsega podatkov, ki jih NIJZ prejema, potem pa še tehnična nadgradnja na obeh straneh. MZ nam več informacij kot to, da je nadgradnja uvrščena v načrt aktivnosti NIJZ in MNZ, ni moglo dati. Varuha pa bodo obvestili, ko bo dostop preko portala zVEM urejen tudi za te primere.

Varuh je ugotovil, da dostop do podatkov na portalu zVEM za starše s podaljšano roditeljsko pravico in skrbnike oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo ni vzpostavljen. Olajševalna okoliščina za te primere je, da je NIJZ poslal v pisni obliki po pošti potrdilo o cepljenju in prebolevnosti za vse osebe, ki so bile cepljene vsaj enkrat do vključno 30. junija 2021, vsem osebam, katerih naslov se je lahko zagotovil preko Centralnega registra podatkov o pacientih. MZ nas je seznanil, da je od takrat naprej brezplačna izdaja potrdila o cepljenju ali rezultatu testa sestavni del zdravstvene storitve in pacient potrdilo prejme ob izvedbi storitve. Dodatno se je vzpostavila tudi možnost izdaje kopije potrdila v lekarnah v Republiki Sloveniji ob tem, da je treba poravnati plačilo stroška izdaje in tiskanja.

Varuh na podlagi obstoječega stanja, ki staršem s podaljšano roditeljsko pravico ali skrbnikom oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo omejuje dostop do potrdil, povezanih s covidom-19, prek portala zVEM, s strani MZ in NIJZ, ugotavlja kršitev načela dobrega upravljanja. Težko namreč spregledamo, da so bile ob načrtovanju in pripravi sistema zVEM in z njim povezanih možnosti pri dostopu do potrdil, povezanih s covidom-19, te osebe povsem pozabljene. 9.4-38/2021



Varuh je s svojimi argumenti in posredovanji pri pristojnih dosegel, da starši s podaljšano roditeljsko pravico in skrbniki oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo po novem (od konca februarja 2022) lahko dostopajo do portala zVem.

3.18 SOCIALNE ZADEVE V ZVEZI S PANDEMIJO COVIDA-19

3.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Epidemija covid-19 je ranljive skupine prebivalstva prizadela predvsem na ravni dodatne socialne izključenosti, sprememb v odnosu in oteženega dostopa do storitev. V Sloveniji je bila marca 2020 zaradi virusa covid-19 prvič razglašena epidemija. Podobno kot drugod po svetu smo se skoraj čez noč znašli v izrednih razmerah, za katere si je najbrž le redkokdo predstavljal, da bodo trajale več kot dve leti. Spremenjene razmere, ki so jih določali predvsem ukrepi medicinske stroke z namenom preprečevanja širjenja virusa in varovanja fizičnega zdravja, so zahtevale drugačen način življenja oz. sobivanja tako v vsakdanjem in zasebnem kot tudi v delovnem življenju. Zato je za številne ljudi to pomenilo tudi nove izzive in stiske oz. povečalo že obstoječe. Na to že od začetka epidemije opozarjamo tudi pri Varuhu.

Zagotavljanje socialne pravičnosti pri upravljanju s katastrofami je torej ključno za povečanje odpornosti skupnosti. Tako se krepí zavedanje moči in ranljivosti v skupnosti, prebivalstvo pa je bolj pripravljeno na prilagoditev spremembi, saj se v ljudeh poveča prepričanje, da lahko spremenijo sebe in okolje na podlagi medsebojnega sodelovanja.

V fazi zmanjševanja tveganja, ki je po navadi pred ogrožajočim dogodkom, je poudarek na krepitvi vezi med socialnimi sistemi v skupnosti (to poveča potencial za spremembe in večja motivacijo prebivalcev) in na določenih nujnih prilagoditvah – spremembah v okolju ali načinu bivanja. V fazi odzivanja, med ogrožajočim dogodkom ali neposredno po njem, so pomembni: vključenost prebivalcev v odločanje v negotovih situacijah, prevzemanje nadzora nad situacijo in učinkovitost spoprijemanja z njo. V zadnji fazi, fazi okrevanja, po katastrofi, sta pomembna participacija celotne skupnosti in zagotavljanje pravičnosti v krepitvi odpornosti skupnosti. Čeprav pandemija še traja, je treba podporo in pomoč usmeriti ne le k dejavnostim omilitve tveganj, nastalih med njo, temveč tudi k načrtovanju in udejanjanju rešitev za okrevanje družbe po njej, usmerjenih h krepitvi znanja, spretnosti in virov podpore ljudi, skupin in skupnosti. Cilji okrevanja skupnosti naj bi bili usklajeni tudi s cilji povečanja pripravljenosti ljudi. Pri tem nam lahko koristi preventivni model krepitve skupnostne odpornosti kot izhodiščni okvir za načrtovanje socialnega dela v smeri zelenih sprememb načinov bivanja v skupnosti. Okrepiti pa bi bilo treba tudi dejavnosti v organizacijah, namenjene skrbi zaposlenih, ki so v izrednih razmerah izpostavljene dvojnemu bremenom stresa – zaradi udeležnosti v epidemiji in socialnodelovnih interakcijah z uporabniki, ki potrebujejo pomoč in podporo. Zavedati se je treba, da morajo človekove pravice sobivati s kolektiv-

no odgovornostjo, saj se razume, da je posamezne človekove pravice mogoče v vsakodnevnem življenju uresničevati le, če ljudje prevzamejo odgovornost drug za drugega in za okolje in če si prizadevajo za ustvarjanje vzajemnih odnosov v skupnostih.¹

V letih 2020 in 2021 je ob poglobljanju revščine in socialne izključenosti, na kar so poleg Varuha opozarjale tudi številne humanitarne in druge organizacije, ki so pomagale posameznikom in posameznicam v stiskah, postal viden tudi problem zaznavanja porasta družinskega in intimno partnerskega nasilja. V strokovni diskusijski skupini je na podlagi terenskega dela in izkušenj prevladalo enotno mnenje, da se je nasilje v času obdobja epidemije drastično povečalo iz več razlogov: družine so bile zaprte v silno neenakih stanovanjskih in ekonomskih pogojih, nekateri so izgubili delo in zaslužek, stres je ostal v domačem okolju, prodaja alkohola se je drastično povečala, šolanje na daljavo, nezmožnost sledenja družinskim in drugim dogajanjem, zaprte in težje dostopne strokovne institucije kot npr. CSD, zdravstvo, šolstvo, varstvo.²

3.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Priporočilo (covid-19) št. 14 (2020), s katerim je Varuh priporočal Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj podrobno preuči in analizira vse težave, do katerih je v socialnovarstvenih zavodih prihajalo v času epidemije covid-19, in na podlagi ugotovitev pripravi rešitve za morebitne prihodnje pojave različnih epidemij, je bilo **realizirano**. Po vsakem valu okužb je bila skupaj z izvajalci in stroko izvedena ocena izvajanja navodil, priporočil in ukrepov na področju obvladovanja okužb s covidom-19. V skladu z možnostmi so se dodajali novi ukrepi in dopolnjevala navodila ter priporočila in se pripravljali protokoli. Izkušnje in informacije v zvezi z učinkovitostjo posameznih ukrepov smo dobivali tudi na obiskih domov v času okužbe, na regijskih posvetih in po rednih videokonferencah z izvajalci. Minister za delo je imenoval delovno skupino za pripravo in usklajevanje protokolov (predstavniki socialnovarstvenih storitev in programov, predstavniki MDSZ in MZ, NIJZ, IRSSV), ki je tudi po vsakem večjem izbruhu okužb obravnavala zaključke vprašalnikov, ki so jih izpolnjevali izvajalci, in se seznanjala z oceno izvajanja, ki sta jo na podlagi prejetih odgovorov pripravili MDDSZ in IRSSV. Enako pomembno kot prilagajanje protokolov, navodil in priporočil je bilo tudi zagotavljanje ukrepov, ki so izvajalcem pomagali pri obvladovanju okužb. Le-te je Vlada zagotovila s sprejemom interventnih zakonov, izvajalcem pa s tem omogočila nove zaposlitve na osnovni in socialni oskrbi, dodatke za

1 Sobočan, Etične dileme in izzivi humanizma v socialnem delu danes, Socialno delo, februar 2021.

2 Prav tam.

plačilo kadra v pogojih epidemije, povrnitev stroškov zaščitne opreme, možnost organizacije zunanjih rdečih con in drugo. Glede na ugotovitve, da posamezni domovi ob obstoječih prostorskih možnostih zelo težko zagotavljajo dosledno izvajanje navodil za čas okužbe, je MDDSZ izvedlo številne aktivnosti za modernizacijo obstoječe infrastrukture institucionalnega varstva in zagotavljanje novih zmogljivosti (izvedlo javne razpise za sofinanciranje iz EU sredstev, povečalo sredstva v proračunu za investicije, zagotovilo ustrezno infrastrukturo in dodatna mesta s podelitvijo koncesij).

3.18.3 Nova priporočila

Varuh na podlagi svojih dejavnosti na področju socialnih zadev v zvezi s pandemijo covid-19 daje naslednji priporočili:

5 (covid-19). Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe, da uporabniki zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT ne ostanejo brez osebne asistencе.



6 (covid-19). Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da ponovno preuči svoje stališče glede razlage prvega odstavka 84. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), in sicer, da bo zakonsko besedilo razumljeno na način, da se v času ogroženosti s koronavirusno boleznijo covid-19 vsi umiki iz socialnovarstvenih zavodov (razen kratkotrajnih) v domače okolje štejejo za zagotavljanje ukrepa omejevanja okužbe, če uporabnik oziroma svojci podajo takšno izjavo.

3.18.4 Dejavnosti Varuha

3.18.4.1 Zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT uporabniki ne smejo ostati brez osebne asistencence

Če se uporabniku osebne asistencence odreče pomoč zgolj zato, ker ne bi izpolnjeval pogoja PCT, bi to pomenilo poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS. Pristojno ministrstvo je stališču Varuha človekovih pravic Republike Slovenije pritrdilo in poskrbelo za ustrezno spremembo predpisa.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel večje število pobud, ki so se nanašale na izpolnjevanje pogoja PCT za uporabnike osebne asistencence. Pobude so opozarjale na težave, ki jih je za osebe, ki niso prebolele covid-19 oziroma niso bile cepljene, predstavljala zahteva po testiranju na 48 oziroma 72 ur, in sicer tako glede dostopa do mest testiranja kakor tudi plačila takšnih testov.

Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolečnosti, cepljenja in testiranja za zaježitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Odlok), veljaven do 18. 9. 2021, je v tretjem odstavku 5. člena določal, da (med drugim) pogoja PCT ni treba izpolnjevati osebam, ki so vključene v storitev vodenja, varstva in zaposlitev pod posebnimi pogoji. Odlok v prvem odstavku 6. člena določa, da se za čas opravljanja dela, za vse osebe, ki na kakršnikoli pravni podlagi opravljajo delo pri delodajalcu, ali samostojno opravljajo dejavnost, šteje, da za opravljanje dela izpolnjujejo pogoj PCT, če se presejalno testirajo s hitrim antigenskim testom (HAG) za samotestiranje, in sicer na delovnem mestu. Skladno z določbo tretjega odstavka 8. člena odloka samotestiranje s testi HAG zadošča tudi za udeležence izobraževanja odraslih, pri čemer se skladno z določbo prvega odstavka 10. člena Odloka iz državnega proračuna zagotavlja tudi finančna sredstva za plačilo testov.

Po mnenju Varuha uporabniki osebne asistencence, izključno s stikom z osebnim asistentom zagotovo ne predstavljajo večje grožnje za širjenje covid-19 od oseb, ki so vključene v storitev vodenja, varstva in zaposlitev pod posebnimi pogoji in gotovo ni razlogov niti, da bi bili obravnavani strožje kot zaposleni na delovnih mestih. Ob tem je treba tudi poudariti, da je za marsikaterega uporabnika osebne asistencence lahko povsem neizvedljivo, da zagotovi prihod na mesto testiranja na vsakih 48 oziroma 72 ur, hkrati pa jim plačilo testa lahko predstavlja tudi izjemno veliko materialno breme. Tudi za posameznike, ki se zaradi svojega zdravstvenega stanja ne morejo cepiti, lahko predstavlja veliko težavo pridobivanje ustreznega zdravniškega potrdila.

Zato je Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) predlagal, da se za uporabnike osebne asistencence zagotovi, da so opredeljeni kot izjema glede izpolnjevanja pogoja PCT oziroma vsaj, da se jim

zagotovi možnost, da se jim kot pogoj PCT priznava testiranje s testi HAG za samotestiranje, ki pa naj jim bodo na voljo brezplačno, oziroma vsaj, da se jim nujno zagotovi testiranje s testi HAG na njihovem domu, pri čemer naj se tudi stroški takšnega testiranja krijejo iz državnega proračuna.

MDDSZ je pojasnilo, da se zaveda raznolikosti oviranosti uporabnikov storitev osebne asistencije, zato je podalo predlog za spremembo Odloka in izvzem uporabnikov storitev osebne asistencije iz izpolnjevanja pogoja PCT. Z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka (Uradni list RS, št. 149/21) so bili uporabniki storitev osebne asistencije določeni kot izjema od izpolnjevanja pogoja PCT v smislu izvajanja nujne osebne asistencije. To pomeni, da uporabniku, pri katerem se izvaja nujna osebna asistencija, ni treba izpolnjevati pogoja PCT. Določanje »nujnosti izvajanja osebne asistencije« je ministrstvo prepustilo izvajalcem osebne asistencije, ki imajo vsakdanji vpogled v življenje in potrebe posameznega uporabnika. Ministrstvo meni, da je z navedeno izjemo zajelo vse tiste uporabnike storitev osebne asistencije, za katere je testiranje po veljavnem odloku neizvedljivo ali oteženo. Preostali uporabniki osebne asistencije pa se tudi sicer lahko gibljejo v javnem prostoru, kjer je po veljavnem odloku treba izpolnjevati pogoj PCT, zato izjema ne bi bila smiselna.

Na podlagi navedenega je Varuh ocenil, da ne bi smelo prihajati do težav pri izvajanju osebne asistencije izključno zaradi razloga, ker uporabnik ne bi izpolnjeval pogoja PCT. Iz izpolnjevanja pogoja PCT z Odlokom je bila sicer izrecno izvzeta le »nujna osebna asistencija«. Kot je navedlo MDDSZ, je bilo določanje nujnosti prepuščeno izvajalcem osebne asistencije. Nikjer niso opredeljeni kriteriji, kdaj je osebna asistencija nujna in kdaj ne. Zato po mnenju Varuha posamezni izvajalec osebne asistencije zelo težko pojasni razloge, zaradi katerih bi bilo izvajanje osebne asistencije opredeljeno kot nenujno. Pozneje Varuh ni bil seznanjen, da bi v praksi prihajalo do težav. 9.6-27/2021

Priporočilo (covid-19) št. 5: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe, da uporabniki zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT ne ostanejo brez osebne asistencije.



Oseba, ki z uporabnikom osebne asistencije živi v istem gospodinjstvu in je z njim v stalnem stiku, ne more predstavljati dodatne grožnje za okužbo s covidom-19 zgolj zato, ker mu pomoč nudi na pravni podlagi in ne brez nje

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) ni povezave med opravljanjem dela po pogodbi o zaposlitvi in grožnjo širjenja covid-19, zato ni utemeljena in predstavlja poseg v ustavno varovane pravice do enake obravnave, varovanja dostojanstva in do socialnega varstva ter v pravice invalidov ureditev, ki prepoveduje izvajanje osebne asistencije družinskim članom,

ki živijo v skupnem gospodinjstvu, zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT, po drugi strani pa omogoča v enakih okoliščinah nudenje pomoči družinskim pomočnikom. Z ustreznimi spremembami predpisov je bila težava odpravljena.

Varuh je prejel več pobud v zvezi s prepovedjo nudenja osebne asistencije ob neizpolnjevanju pogoja PCT tudi v primerih, ko sta osebni asistent in upravičenec družinska člana, ki že itak živita v skupnem gospodinjstvu. Varuh je naslovil poizvedbo na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in opozoril, da v primeru bivanja v skupnem gospodinjstvu morebitni okuženi član gospodinjstva predstavlja grožnjo za uporabnikovo zdravje ne glede na to, ali izvaja osebno asistenco ali ne, hkrati pa je takšno določilo povsem neživljenjsko. Osebni asistent, ki ne bi izpolnjeval pogoja PCT, tako uporabniku, četudi bi se z njim nahajal v istem prostoru, ne bi smel nuditi nikakršne pomoči, pri čemer bi se moral sklicevati na veljavne predpise, ki naj bi uporabnika ščitili. Opozorili smo tudi na okoliščino, da primerljiva ureditev ne velja za družinske pomočnike, ki opravljajo povsem primerljivo delo kot osebni asistenti, le v bistveno večjem časovnem obsegu. Edina dodatna razlika je, da družinski pomočniki svojega dela ne opravljajo po pogodbi o zaposlitvi.

MDDSZ je v svojem odgovoru le pojasnilo, da so družinski člani, ki so hkrati osebni asistenti, zaposleni pri izvajalcu osebne asistencije. Svoje delo opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali po drugem pravnem temelju v skladu z Zakonom o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 10/17 in 31/18, v nadaljnjem besedilu ZOA). Iz pravnega temelja opravljanja dela osebnih asistentov tako izhajajo obveznosti, ki jih le-ta mora izpolnjevati. Izpolnjevanje pogojev prebolevnosti, cepljenja in testiranja velja za zavezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 za vse osebe, ki pri opravljanju dela prihajajo v neposredni stik z drugimi osebami oziroma so udeležene v okoljih ali dejavnostih v Republiki Sloveniji, kjer obstaja neposredna nevarnost za izbruh okužbe in širjenja okužb covid-19 in s tem nevarnost za zdravje oseb, ki delajo v tem okolju ali uporabnikov storitev.

V prvem odstavku 2. člena Uredbe o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uredba) je bilo z Uredbo o spremembah Uredbe o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 135/2021) določeno, da se presejalni programi izvajajo za osebne asistente, ki pri izvajalcih osebne asistencije izvajajo osebno asistenco v skladu z zakonom, ki ureja osebno asistenco. Uredba je prenehala veljati 6. 9. 2021, z uveljavitvijo Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zavezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 142/2021). Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zavezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 je v zadnji spremembi (Uradni list RS, št. 152/21), ki velja od 24. 9. 2021 dalje, v prvem odstavku 5. člena določil, da morajo pogoj PCT za čas opravljanja dela izpolnjevati vsi delavci in osebe, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravljajo delo pri delodajalcu ali samostojno opravljajo dejavnost. Pogoj iz prejšnjega stavka za delavca ne velja v času opravljanja dela na domu. V četrtem odstavku istega člena pa je z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja

in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/2021), ki velja od 18. 9. 2021 dalje, med drugim uveljavljeno določilo, da omejitve iz drugega odstavka tega člena ne veljajo v primerih nujne osebne asistence.

Po mnenju Varuhu je bilo izpostavljeno vprašanje ustrezno razrešeno. 9.7-33/2021

3.18.4.2 Umik uporabnikov socialnovarstvenih storitev v domačo oskrbo v času epidemije

Varuh zakonsko besedilo »zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 z umikom v domačo oskrbo« razume na način, da bi morale veljati tudi za primere, ko umik v domačo oskrbo izvede posameznik kot samozaščitni ukrep. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa meni, da subjektivni razlogi na strani uporabnika ne morejo biti podlaga za presojo okoliščin. Soglasje v pogledih ni bilo doseženo, zato bodo morali prizadeti svoje pravice ščititi po pravni poti.

Primer:

Plačilo socialnovarstvenih storitev v času epidemije

Pobudnik je izpostavil problematiko plačila socialnovarstvenih storitev, skladno z določbo prvega odstavka 84. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP),³ glede katere je Varuh z MDDSZ izmenjal stališča in skušal uskladiti mnenja.

Težava je plačevanje storitev v času, ko so se uporabniki umaknili v domače okolje in so to razumeli kot samozaščitni ukrep za preprečevanje širjenja covid-19. Stališče Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) je bilo in je, da se glede na zakon ter posvetovanja z epidemiologi, sredstva za kritje stroška oskrbnine za čas umika v domačo oskrbo zagotavlja, če je prišlo do umika v domačo oskrbo zaradi suma na okužbo oz. potrjenih okužb v zavodu, zaradi morebitnega stika uporabnika z okuženo osebo, v dogovoru s strokovnimi službami zavoda ter navodili NIJZ ali v času razglašene epidemije ali izbruha okužbe v ustanovi, razen odsotnosti uporabnikov za čas vikendov, dopustov oz. praznikov, saj tovrstne kratkotrajne odsotnosti niso posledica ukrepov omejevanja okužbe v zavodu. Po mnenju MDDSZ objektivne okoliščine vezano na zagotavljanje

³ Iz proračuna Republike Slovenije se za obdobje od 1. junija 2020 do 31. decembra 2021 za čas odsotnosti uporabnika institucionalnega varstva iz 16. člena ZSV, zaradi zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 z umikom v domačo oskrbo, krije strošek oskrbnine, zavezancu za plačilo socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva iz 16. člena ZSV, razen v primeru, ko je zavezanec lokalna skupnost, povrne prispevek za plačilo stroška oskrbnine.

ukrepa omejevanja okužbe s covid-19 presoja izvajalec. Subjektivni razlogi na strani uporabnika ne morejo biti podlaga za presojo okoliščin.

Varuh se strinja s stališčem MDDSZ, da določba 84. člena ZZUOOP ne pokriva odsotnosti iz zavodov, ko so uporabniki odšli v domače okolje čez vikend oziroma v primerih drugih kratkotrajnih izhodov, razen seveda v primerih, ko je takšen izhod posledica odločitve ali priporočil zavoda oziroma NIJZ, okužbe ipd. Hkrati pa Varuh meni, da ni ustrezno, da se za odhode na počitnice štejejo vsi ostali dolgotrajnejši umiki v domače okolje, ki niso posledica dogovorov s strokovnimi službami zavoda, navodili NIJZ oz. zagotavljanja ukrepa omejevanja okužbe s covid-19, ki ga sprejme nekdo tretji. Oziroma, Varuh meni, da bi v času ogroženosti s koronavirusno boleznijo covid-19 morali vsi umiki (razen kratkotrajnih) šteti za zagotavljanje ukrepa omejevanje okužbe, če uporabnik oziroma svojci podajo takšno izjavo. Pri omejevanju širjenja okužbe so bili namreč poleg ukrepov, ki jih na podlagi svojih predpisov sprejema država, in ukrepov, ki so jih na podlagi priporočil NIJZ ali na drugi podlagi sprejemali zavodi, pomembni tudi samozaščitni ukrepi, ki so jih sprejemali posamezniki sami. Takšno, samozaščitno vedenje je država po svojih predstavnikih tudi spodbujala.

MDDSZ ni sprejelo pogledov Varuha in meni, da subjektivni razlogi na strani uporabnika ne morejo biti podlaga za presojo okoliščin. Po mnenju Varuha pa bi moralo za zagotavljanje ukrepa omejevanja okužbe s covid-19, v smislu določbe 84. člena ZZUOOP, šteti tudi samozaščitno ukrepanje uporabnikov. Takšno ukrepanje je bil eden od sistemsko predvidenih odzivov na epidemijo. Varuh meni, da grožnja bolezni covid-19 je bila in je objektivna grožnja in bi jo bilo treba šteti kot objektivni razlog tudi za to, da se je uporabnik odločil za začasen umik iz storitve, razen, če je šlo za kratkotrajen umik, ki očitno ni mogel slediti namenu zaščite pred širjenjem koronavirusa. 21.4-24/2020



Priporočilo (covid-19) št. 6: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da ponovno preuči svoje stališče glede razlage prvega odstavka 84. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), in sicer, da bo zakonsko besedilo razumljeno na način, da se v času ogroženosti s koronavirusno boleznijo covid-19 vsi umiki iz socialnovarstvenih zavodov (razen kratkotrajnih) v domače okolje štejejo za zagotavljanje ukrepa omejevanja okužbe, če uporabnik oziroma svojci podajo takšno izjavo.

3.19 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Nekaj pobud na tem področju je bilo povezanih tudi z nadzorom policistov in varnostnikov nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje bolezni covid-19. Od tega je bilo šest **zadev povezanih s policijskimi postopki, ena pa z ukrepanjem varnostnikov. Poleg tega smo na vstopni točki obravnavali še sedem zadev, ki so se nanašale na postopke policistov, in dva telefonska pogovora. Dodatne tri zadeve (z dvema na vstopni točki) smo obravnavali še na podpodročju »Postopki o prekrških«, vendar pa obravnavano problematiko predstavljamo v tem poglavju, saj se v pretežnem delu nanaša na postopke policistov.**

Postopanje policije v času pandemije smo še naprej pozorno spremljali. Že v poročilu za leto 2020 smo poudarili, da mora **policija tudi v tem času pri opravljanju svojih nalog ostati neodvisna, nepristranska in strokovna.** Odgovornost vseh je, da ne postane del političnega obračunavanja in drugačnih parcialnih interesov. Pomembno je, da se ohrani zaupanje v njeno delo, ki pa mora slediti najvišjim moralnim in etičnim standardom.

Nekateri očitki na postopanje policistov so se znova pojavljali tudi v javnosti, vendar jih nismo mogli bolj natančno preveriti, če se na nas prizadeti posamezniki niso obrnili. V tej zvezi velja pojasniti, da se Varuh na lastno pobudo lahko odziva predvsem v primerih, ki odpirajo širša vprašanja oziroma kažejo na določene sistemske nepravilnosti. Zato tudi na tem mestu opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Bolj natančna ocena postopanja policistov (npr. v zvezi z očitki o ne-utemeljenem sankcioniranju) je lahko podana v posameznih bolj formalnih (sodnih) postopkih, če so posamezniki uporabili pravna sredstva, ki so jim bila na voljo kot stranki teh postopkov.

Največ obravnavanih pobud glede ukrepanja policistov ob nadzorih nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19 se je **nanašalo na pravilnost vodenja prekrškovnega postopka v delu, ki se nanaša na spo-**

štovanje procesnih določb o vodenju prekrškovnega postopka iz Zakona o prekrških (ZP-1), kot so način policistove zaznave prekrška, ugotavljanje identitete kršiteljev, seznanitev s prekrškom, pravico do izjave, izdajo in vročitev plačilnega naloga. **Varuh je tudi priporočil, da policija v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb zaradi nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep** (podrobneje o tem v nadaljevanju).

Policija je bila zelo dejavna tudi ob varovanju številnih javnih protestov. Ob neposrednem spremljanju postopkov policistov v enem izmed takšnih primerov v letu 2021 je Varuh MNZ priporočil, da preuči možnosti, da se za primere množičnih protestov, kot tudi za druge primere varovanja množičnih prireditev, ko je za uspešno delo oziroma usmerjanje policistov na terenu treba formirati »štab«, le-temu **zagotovi primernejši prostor za delo ter izboljša ostale pogoje za delo policistov**.

V zvezi s postopanjem policije na protestu v Ljubljani 5. 10. 2021 pa smo prejeli več pobud tako udeležencev dogodka kot tudi naključnih mimoidočih, stanovalcev ožjega mestnega središča in oseb, ki so se s takratnim dogajanjem seznanili preko socialnih omrežij ter poročanja medijev. Poziv Varuhu, da naj obravnava uporabo policijskih pooblastil in prisilnih sredstev, ki so jih policisti izvajali za vzdrževanje javnega reda v okviru spremljanja omenjenega neprijavljenega shoda, ki je bil razpuščen, sta podala tudi Sindikat policistov Slovenije in Mirovni inštitut. **Skupno vprašanje vseh prejetih pobud se predvsem nanaša na sorazmernost sile, ki jo je v okviru takratnih aktivnosti uporabila policija**. Z obravnavo teh zadev v letu 2021 še nismo zaključili, zato o tem še ne moremo poročati.

3.19.2 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev v zvezi s pandemijo bolezni covid-19 smo pripravili naslednja priporočila stalne narave:



7 (covid-19, stalna naloga). Varuh policistom priporoča, da pri izvajanju varovanja javnih shodov dosledno skrbijo za to, da svoje naloge opravljajo v skladu s pravili stroke – torej profesionalno, strokovno in zakonito.



8 (covid-19, stalna naloga). Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju s policijo zagotovi takšne razmere, ki bodo v čim večji meri prispevale k zmanjšanju tveganja diskriminacijskega etičnega profiliranja.

9 (covid-19, stalna naloga). Varuh priporoča, da policija v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb zaradi nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.

3.19.3 Dejavnosti Varuha

3.19.3.1 Policijski postopki

Postopki policistov ob varovanju na javnih shodih

Med eno najpomembnejših področij dela policije sodi področje javnega reda in miru ter varovanja življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, ki sicer, med drugimi nalogami, izhajajo iz 4. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Policisti morajo oziroma so dolžni izvajati te naloge tudi v primeru javnih shodov, še posebej, ko ti niso prijavljeni oziroma organizatorji ne dobijo ustreznega dovoljenja. **Pri izvajanju varovanja javnih shodov je najpomembnejše, da policisti svoje naloge opravljajo zakonito in v skladu s pravili stroke.** Policijska pooblastila, med katerimi je ugotavljanje identitete, smejo policisti uporabljati le v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon in drugi predpisi za izvrševanje policijskih pooblastil. V nasprotju z načelom vladavine prava bi bilo, če bi policija svoja pooblastila uporabljala samovoljno, arbitrarno oziroma, da bi policist lahko ukrepal kadarkoli bi se sam odločil za to. **Zato je Varuh tudi v zvezi s postopki policistov ob protestih večkrat (znova) priporočil, da naj policisti pri izvajanju pooblastila ugotavljanja identitete vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil.**

V času razglašene epidemije covid-19 v Republiki Sloveniji so bili za njeno zajezitev sprejeti določeni ukrepi, med drugim tudi omejevanje gibanja in zbiranja. Kljub tem sprejetim ukrepom so se v Ljubljani in tudi na drugih krajih izvajali protesti, ki so bili (deloma) usmerjeni proti sprejetim ukrepom. V pri-

meru, da so bili protesti neprijavljeni, je varovanje javnega reda in miru ter življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi prevzela policija. Da bi opravil nadzor dela policije pri varovanju enega od protestov, je Varuh v petek, 28. 5. 2021, **nenajavljeno obiskal Operativno komunikacijski center (OKC) Policijske uprave Ljubljana**. Z nenapovedanim obiskom Policijske uprave Ljubljana in našo prisotnostjo v njihovem štabu smo želeli dodatno opozoriti na pomen spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter prispevati k njihovemu spoštovanju tudi v situacijah, kot so množični protesti. **Po podatkih, ki smo jih prejeli neposredno s terena, in na podlagi spremljanja video nadzora dogajanja nismo zaznali, da bi policisti izvajali represivne ukrepe, uporabljali prekomerno silo oziroma kakorkoli drugače neustrezno izvajali pooblastila**. Protest je potekal mirno, večina protestnikov je nosila zaščitne maske. Ugotovili smo, da so policisti dobro pripravljene in organizirane za opravljanje teh nalog, tako da je zagotavljanje varnosti udeležencev protestnega shoda, vzdrževanje javnega reda in miru, urejanje prometa in izvajanje drugih aktivnosti potekalo brez posebnosti.



Varuh pa je ocenil, da so razmere za delo policistov v t. i. štabu neustrezne, zato je MNZ pozval k njihovi ureditvi. **MNZ je v odzivu na to priporočilo napovedalo bistveno izboljšanje pogojev in učinkovitosti dela policistov v prihodnje. 16.1-17/2021**

Prav tako se je Varuh v zvezi s posredovanjem policije na protestu, ki je potekal v bližini nekdanje tovarne Rog v začetku leta 2021, za pojasnila obrnil na MNZ. V poizvedbi so Varuha med drugim zanimale ugotovitve nadzorov v zvezi s takratnim posredovanjem policistov in ukrepanjem varnostnikov. Varuh je ob tem povprašal tudi o številčnosti in vrsti uporabljenih prisilnih sredstev ter o njihovi presoji z vidika zakonitosti in strokovnosti, ki jo je opravila policija. Varuha je tudi zanimalo, če je kateri izmed protestnikov podal pritožbo zoper ravnanje policistov po ZNPPol.

MNZ je Varuha seznanilo, da je MOL za zagotavljanje reda na navedenem območju sklenila pogodbo z imetnikom licence za izvajanje nalog zasebnega varovanja, ki je 19. 1. 2021 na območju rušenja izvajal naloge za zagotavljanje reda na podlagi Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV). V okviru tega je varnostna služba v jutranjih urah obvestila policijo, da želijo osebe vstopiti na varovano območje in se kljub opozorilom varnostnikov ne želijo odstraniti. Na kraj so zato prišli policisti, ki so v nadaljevanju izvajali ukrepe za vzdrževanje javnega reda in miru.

Pri tem so po navedbah MNZ policisti zoper množico 4-krat uporabili telesno silo (skupinsko uporabo telesne sile za potiskanje, pri čemer so za potiskanje in odrivanje policisti uporabili ščite in palice »tonfe«), enkrat plinski razpršilec in enkrat individualno telesno silo (strokovni prijem). Zoper posameznike pa je policija v enem primeru uporabila plinski razpršilec, v 64 primerih telesno silo (49-krat strokovni prijem; 13-krat individualno telesno silo za potiskanje, prenašanje; 2-krat strokovni pritisk) in v 15 primerih sredstva za vklepanje ter vezanje. Prisilna sredstva zoper množico so policisti uporabili na ukaz. Pri upora-

bi prisilnih sredstev zoper posameznike pa je šlo za lastno odločitev policistov. V okviru uporabe prisilnih sredstev zoper množico ni bil nihče poškodovan. Na podlagi uporabe prisilnih sredstev zoper posameznike pa so štiri osebe utrpeli vidne zunanje znake uporabe prisilnih sredstev. Pri tem sta po navedbah MNZ dve osebi ponujeno pomoč policistov zavrnili. Eni osebi so policisti nudili pomoč (izpiranje oči z vodo), druga oseba pa je bila odpeljana v zdravstveno ustanovo, kjer ji je bila nudena pomoč. Pri tem policija v nobenem primeru ni ugotovila, da bi bila prisilna sredstva uporabljena nestrokovno oziroma nezakonito. V zvezi z eno poškodbo je direktor PU Ljubljana imenoval komisijo na podlagi 133. člena ZNPPol, ki ni ugotovila, da bi oseba poškodbo zadobila kot posledico uporabe prisilnih sredstev. Po navedbah MNZ zoper ravnanje policistov, ki so izvajali ukrepe na območju nekdanje tovarne Rog, ni bila vložena nobena pritožba po ZNPPol. O uporabljenih ukrepih varnostnikov je varnostna služba poročala krajevno pristojni policijski postaji na podlagi 57. člena ZZasV, ki v času posredovanega odgovora MNZ na poizvedbo Varuha še ni podala ocen o zakonitosti in strokovnosti uporabe ukrepov varnostnikov.

Tekom postopka je Varuh pobudnici, ki sama kršitev glede ravnanja policistov do nje ni zatrjevala, predlagal, da lahko v primeru, če takšno osebo pozna, le-to usmeri na podajo pobude Varuhu, oziroma da jo lahko seznanijo z možnostjo podaje pritožbe po ZNPPol. Kljub temu Varuh v nadaljevanju tovrstnih pobud ni prejel. Zaradi odsotnosti pobud prizadetih posameznikov, ki bi v zvezi z omenjenim dogodkom policistom očitali morebitno nedovoljeno uporabo sile oziroma druge nepravilnosti, se Varuh na podlagi prejetih informacij MNZ ni odločil za nadaljnje ukrepe v zvezi s preverjanjem postopanja policistov v tem primeru in je obravnavo zadeve ustavil. **16.1-3/2021**

Priporočilo (covid-19, stalna naloga) št. 7: Varuh policistom priporoča, da pri izvajanju varovanja javnih shodov dosledno skrbijo za to, da svoje naloge opravljajo v skladu s pravili stroke – torej profesionalno, strokovno in zakonito.



Policijski postopki ugotavljanja identitete ob protestu 21. 5. 2021

Varuh je 26. 5. 2021 prejel dopis, v katerem je večje število nevladnih organizacij opozorilo na postopanje policije v času protestov, ki so potekali v Ljubljani 21. 5. 2021. Ob tem so posebej **izpostavile sum etničnega profiliranja udeležencev in udeleženk protesta, ker so po njihovih informacijah »policisti legitimirali in oglobili pretežno tujce in tujke, ne le na protestu samem, pač pa že pred protestom«.**

1. Pojem rasnega profiliranja v policijskih postopkih in njegovo ugotavljanje

Rasno profiliranje je v Priporočilu št. 11 za preprečevanje rasizma in rasne diskriminacije v policijski dejavnosti (2007), ki ga je sprejela Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti pri Svetu Evrope (ECRI), opredeljeno kot »policijsko obravnavanje lastnosti, kot so rasa, barva, jezik, vera, državljanstvo oz. narodna ali etnična pripadnost, kot osnove za kontrolo, nadzor ali preiskave brez objektivne in razumne utemeljitve«. V obrazložitvenem memorandumu k temu priporočilu je ECRI med drugim še poudarila, da neposredna diskriminacija nikoli ne more biti pravno upravičena. Za neposredno diskriminacijo se sicer na podlagi 2. člena Direktive Sveta EU o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (2000/43/ES) šteje, če se ena oseba obravnava manj ugodno, kakor bi se obravnavala druga oseba v primerljivem položaju na podlagi rase ali narodnosti. V izpostavljenem kontekstu bi tako rasno profiliranje lahko predstavljalo specifično obliko rasne diskriminacije. Ne gre tudi spregledati, da je spoštovanje enakosti pred zakonom tudi eno temeljnih načel Kodeksa policijske etike, v okviru katerega policisti v postopkih skrbijo, da so vsem zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Čeprav lahko katera od omenjenih okoliščin pri policistu vzbudi pozornost, pa to ne sme biti edini ali glavni razlog za izvedbo policijskega pooblastila ugotavljanja identitete.

Pri obravnavi policiji očitane rasnega profiliranja je za namen, da bi se lahko ugotovilo, ali je policija pri ugotavljanju identitete (kot policijskega pooblastila) morda nesorazmerno obravnavala pripadnike določenih manjšin, po mnenju ECRI treba pozornost nameniti tudi merjenju strukture prebivalstva na določenem območju v določenem času. Prav tako se je treba osredotočiti tudi na podatke o končnih rezultatih takšnih aktivnosti policije (v smislu sprejetih ukrepov na področju sankcioniranja), da bi se lahko ocenilo, ali se razmerje med opravljenimi identifikacijskimi postopki in dejansko sprejetimi ukrepi (npr. obsodbami) v primeru manjšinskih skupin kakorkoli razlikuje od ostalega prebivalstva.¹

2. Podatki glede izvedenih postopkov ugotavljanja identitete

Za namen preverjanja, ali je bila v konkretnem primeru uporaba policijskih pooblastil ugotavljanja identitete sorazmerna s sestavo udeležencev protestov, je Varuh Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) zaprosil za okvirne podatke glede številčnosti tujih državljanov (državljanov neevropskih držav), ki so se udeležili protestov, in števila izvedenih policijskih postopkov.

¹ Točka 42 obrazložitvenega memoranduma k Priporočilu št. 11 za preprečevanje rasizma in rasne diskriminacije v policijski dejavnosti (2007).

MNZ je pojasnilo, da se je na shodu skupno zbralo 800 ljudi, od tega okrog 100 tujih državljanov. Pri tem je šlo za javni shod »Protestne ljudske skupščine« in napovedane tiskovne konference »Stop genocidu v Palestini«, ki je bila po navedbah MNZ dejansko izvedena kot neprijavljen javni shod na Trgu republike s predhodnim zbiranjem v Miklošičevem parku, nato pa so se udeleženci obeh shodov združili v skupni pohod po ulicah Ljubljane. Po navedbah MNZ je policija v povezavi z varovanjem neprijavljenega javnega shoda izvedla 61 postopkov ugotavljanja identitete. Pri tem je šlo v 36 primerih za državljane evropskih držav, v 25 primerih pa za državljane drugih držav (11 državljanov Palestine, 6 državljanov Indije, 4 državljane Iraka, 2 državljana Katarja in 2 državljana Sirije).

Policisti so pri vseh osebah, s katerimi so bili izvedeni postopki ugotavljanja identitete v Miklošičevem parku in so prihajale iz drugih držav (22 primerov²), postopke ugotavljanja identitete izvedli na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol.³ V teh 22 izpostavljenih primerih je bil razlog identifikacije (le) »sum udeležbe na neprijavljenem javnem shodu – sum storitve prekrška po Zakonu o nalezljivih boleznih (ZNB)«. ⁴ S tremi že identificiranimi državljani Palestine so drugi policisti pozneje ponovno izvedli postopke ugotavljanja identitete na javnem shodu na Trgu republike zaradi storjenih prekrškov. Pri tem je šlo za kršitve po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1), in sicer enkrat zaradi kršitve po drugem odstavku 7. člena, dvakrat po prvem odstavku 22. člena in enkrat po 2. točki prvega odstavka 40. člena ZJZ.

V 36 primerih ugotavljanja identitete (državljanov evropskih držav) je bila 4. alineja prvega odstavka 40. člena ZNPPol podlaga za uporabo tega policijskega pooblastila v 30 primerih. V preostalih 6 primerih je policija identifikacijo oprla na druge razloge iz prvega odstavka 40. člena ZNPPol. Pri državljanih evropskih držav je bil sicer razlog identifikacije »sum udeležbe na neprijavljenem javnem shodu – sum storitve prekrška po ZNB« podan v 17 primerih. Od skupno 36 izvedenih postopkov ugotavljanja identitete državljanov evropskih držav je policija nadaljnje ukrepe (prekrškovne oz. kazenskopravne) izvedla zoper 11 oseb.

² Izraz »primeri« in ne osebe se uporablja iz razloga, ker so različni policisti ob različnih časovnih obdobjih zoper nekatere osebe večkrat opravili postopek ugotavljanja identitete.

³ Na podlagi te alineje policisti ugotavljajo identiteto osebe, ki z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek.

⁴ Na podlagi Odloka o spremembah Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 73/21) so bili v tistem času, tudi 21. 5. 2021, javni shodi z udeležbo več kot 50 oseb, kot tudi udeležba na takih shodih, dovoljeni pod pogojem, da se javni shod organizira skladno z Zakonom o javnih zbiranjih (ZJZ), ki predpisuje prijavo shoda na pristojni policijski postaji ali dovoljenje pristojne upravne enote.

3. Analiza pridobljenih podatkov

Iz navedenega izhaja, da je **policija na protestih, ki so se odvijali 21. 5. 2021 v Ljubljani, izvedla 61 postopkov ugotavljanja identitete**. Od tega je bilo v okviru množice 700 oseb, ki naj bi okvirno predstavljali državljane evropskih držav, izvedenih zgolj 36 identifikacijskih postopkov (kar je približno 5 % vseh oseb znotraj te skupine oziroma vsak dvajseti). Med skupino, ki naj bi štela približno 100 oseb (predstavniki neevropskih držav), pa je bilo opravljenih 25 postopkov ugotavljanja identitete (okvirno to znaša 25 %, kar pomeni, da je bila identificirana vsaka četrta oseba). Če je policija od skupno 36 izvedenih postopkov ugotavljanja identitete državljanov evropskih držav, v nadaljevanju izvedla postopke zaradi (domnevnih) prekrškov oziroma kaznivih dejanj zoper 11 različnih oseb, pa so bili (od skupno 25 postopkov ugotavljanja identitete državljanov neevropskih držav) ukrepi zaradi zaznanih kršitev izvedeni le zoper tri osebe.

Statistično gledano so tako policisti na protestih 21. 5. 2021 preverili nesorazmerno veliko oseb, ki so bili pripadniki neevropskih držav. V konkretni situaciji je (glede na obstoječe podatke) obstajala kar petkrat večja verjetnost, da je bila oseba podvržena postopku identifikacije, če je sodila v omenjeno skupino. Omenili smo že, da se je pri analizi tovrstnih aktivnosti policije treba osredotočiti tudi na podatke o morebitnih nadaljnjih sprejetih ukrepih (npr. zaradi zaznanih prekrškov ali kaznivih dejanj), da bi bilo mogoče podati oceno ali se razmerje med opravljenimi identifikacijskimi postopki in dejansko sprejetimi ukrepi v primeru manjšinskih skupin kakorkoli razlikuje od ostalega prebivalstva. Kot že navedeno, je v primeru državljanov neevropskih držav policija zaradi zaznanih kršitev izvedla ukrepe zoper 3 osebe, v primeru državljanov evropskih držav pa zoper 11 oseb. **Razmerje med številom izvedenih identifikacijskih postopkov (med eno in drugo skupino) in nadaljnjimi sprejetimi ukrepi po mnenju Varuha v konkretnem primeru samo po sebi tako ne opravičuje poostrelega nadzora nad državljani neevropskih držav. Število ugotovljenih (obravnavanih) kršitev namreč ne izkazuje, da bi bili ti na protestih v večji meri kršitelji predpisov kot pa pripadniki evropskih držav.**

4. Ugotovitve Varuha

Po navedbah ECRI je z vidika policijskega dela lahko (prav tako kot rasno profiliranje samo) škodljivo že dojetje, da se policija morebiti zateka k takšnemu profiliranju.⁵ Glede na ugotovljeno nesorazmernost (ki izhaja iz predstavljenih podatkov v konkretnem primeru) je zato Varuh dodatno preveril, ali je bila ta nesorazmernost pri uporabi pooblastil policije (ki se nanašajo na ugotavljanje identitete) glede na strukturo udeležencev protestov lahko z vidika policijskega dela kakorkoli upravičena. Torej, če policija oseb (zgolj) zaradi njihove etnične pripadnosti ni morebiti obravnavala drugače kot druge v sorazmerno podobnem ali primerljivem položaju.

⁵ Točka 43 obrazložitvenega memoranduma k Priporočilu št. 11 za preprečevanje rasizma in rasne diskriminacije v policijski dejavnosti (2007).

MNZ je v zvezi s tem pojasnilo, da so policisti, ob izpolnjenih zakonskih pogojih, izvedli postopke ugotavljanja identitete glede na dinamiko ravnanja posameznikov in skupin, ne pa glede na osebne značilnosti oziroma lastnosti udeležencev. V odgovoru je tudi zapisalo, da so bili dne 21. 5. 2021 na podlagi takrat veljavnih odlokov Vlade Republike Slovenije dovoljeni javni shodi z udeležbo več kot 50 oseb in udeležba na takih shodih (le) pod pogojem, da se je javni shod organiziral skladno z ZJZ, ki predpisuje prijavo shoda na pristojni policijski postaji ali dovoljenje pristojne upravne enote.

V takšnih okoliščinah je bil sicer od skupno 25 primerov ugotavljanja identitete državljanov neevropskih držav v 22 primerih razlog identifikacije prav »sum udeležbe na neprijavljenem javnem shodu – sum storitve prekrška po ZNB« (kot že omenjeno, so bili sicer državljani neevropskih držav petkrat bolj pogosto podvrženi postopkom ugotavljanja identitete). V kar 88 % je bil pri njih razlog preverjanja prav sum kršitve določb ZNB. Zato se ob tem zastavlja vprašanje, katere so lahko bile tiste navezne okoliščine, ki so bile potrebne za konkretizacijo omenjenega suma »udeležbe na neprijavljenem javnem shodu« (kot podlage za opravljene postopke ugotavljanja identitete) in jih je bilo mogoče pripisati (predvsem) tej skupini, ne pa ostalim udeležencem protesta (državljanom evropskih držav). Pri slednjih (ki so bili okvirno sedemkrat številčnejši) se namreč policisti za ugotavljanje identitete na podlagi obstoja omenjenega suma v tako velikem obsegu niso odločali.

V zvezi s tem je ministrstvo izpostavilo, da so policisti v vedenju posameznikov (državljanov neevropskih držav) neposredno zaznali, da se bodo opremili z bambusovimi palicami, in sicer dolžine približno 2 metra, ki so jih na lokacijo prinesle tri osebe. MNZ je v odgovoru še zapisalo, da so policisti tem trem osebam začasno zasegli bambusove palice na podlagi 54. člena ZNPPol in upoštevali načelo sorazmernosti, zastave pa niso zasegli nikomur.

Na podlagi omenjene določbe smejo policisti pri opravljanju policijskih nalog zaseči predmete, ki so primerni za napad ali samopoškodbo, med takšne je mogoče uvrstiti tudi različne vrste palic. Tako iz samega odgovora MNZ kot tudi iz v odgovoru opisanih ukrepov policistov pa sicer ne izhaja, da bi se policisti za preverjanje (oziroma ugotavljanje identitete) tako oseb, ki so prinesle palice, kot posameznikov, za katere so policisti sklepali, da se bodo opremili s temi predmeti, odločili iz katerega drugega razloga, kot (zgolj) zaradi obstoja suma udeležbe na neprijavljenem javnem shodu. Iz omenjenega je zato mogoče sklepati, da so policisti omenjenemu predmetu v tistem času pripisovali zgolj pomen rekvizita, na podlagi katerega je bilo mogoče posameznike povezati s protestom, ki se je takrat odvijal. Ta okoliščina pa po mnenju Varuha ni takšna, ki bi lahko zadostno pojasnila, zakaj so se policisti odločili ugotavljati identiteto pretežno udeležencev protesta iz neevropskih držav. Malo verjetno je, da policisti drugih oblik vedenja in predmetov, s katerimi bi bilo mogoče takrat prisotne povezati z omenjenimi protesti, niso zaznali v obsegu, ki bi bil bolj enakomerno razpršen med vse udeležence. Razlog ugotavljanja identitete je bil namreč po pojasnilih MNZ v večini primerov sum »udeležbe na neprijavljenem shodu«. Če bi policijski nadzor v konkretnem primeru dejansko te-

meljil (le) na podlagi policijske zaznave vedenja posameznikov (in ne morebiti tudi na njihovih značilnostih, kot so rasna ali etnična pripadnost), **po mnenju Varuha do tako znatne razlike med predstavniki neevropskih in evropskih držav, za identifikacijo katerih so se policisti odločili zaradi »suma udeležbe na neprijavljenem javnem shodu«, praviloma ne bi smelo priti.** Statistična razlika v intenzivnosti izvajanja policijskega nadzora omenjenih skupin, kot se je izkazala v opisanem primeru, je namreč precejšnja. Če je bil (pretežno) zaradi »suma udeležbe na neprijavljenem javnem shodu« postopek ugotavljanja identitete pri državljanih neevropskih držav prisoten v 25 % vseh prisotnih, pa je bil pri pripadnikih evropskih držav (ki so bili sedemkrat številčnejši) takšen postopek ugotavljanja identitete znatno nižji, in sicer le 5 %.

V okviru konkretne obravnave je po mnenju Varuha zato pomembno izpostaviti tudi stališče Odbora ZN za človekove pravice, ki je v zadevi Rosalind Williams Lecraft proti Španiji (2009) sklenil, da čeprav je preverjanje posameznikov z vidika javne varnosti, preprečevanja kriminala in spremljanja nezakonitega priseljevanja sicer zakonito, organi ne bi smeli teh preverjanj izvajati zaradi telesnih ali etničnih značilnosti preverjanih oseb. Odbor ZN ob tem še dodaja, da se preverjanja identitete tudi ne bi smelo izvajati le pri osebah z nekaterimi fizičnimi značilnostmi ali etničnim ozadjem. To ne bi negativno vplivalo le na dostojanstvo zadevnih prizadetih oseb, ampak bi prispevalo tudi k širitvi ksenofobičnega odnosa med prebivalstvom; bilo naj bi tudi neskladno z učinkovito politiko v boju proti rasni diskriminaciji.

V primeru, ki ga je obravnaval Varuh, sicer ni mogoče trditi, da je šlo zgolj za preverjanja zaradi telesnih ali etničnih značilnosti preverjanih oseb. Strinjati se je namreč mogoče, da so te osebe s svojim vedenjem oziroma ravnanjem lahko dejansko tudi izkazovale, da so se udeležile nedovoljenega shoda. Prav tako se identiteta ni preverjala le pri osebah z omenjenimi značilnostmi, saj so policisti takrat iz istega razloga očitno ugotavljali identiteto tudi nekaterih pripadnikov evropskih držav. S tem, ko so bili predstavniki neevropskih držav v znatno večjem odstotku preverjani zaradi »suma udeležbe na neprijavljenem javnem shodu«, torej suma, ki ga je bilo mogoče takrat v določeni meri pripisati vsem udeležencem protesta (in tako smiselno kljub podobnemu položaju z ostalimi obravnavani manj ugodno), pa je po mnenju Varuha še kako pomembno omenjeno sporočilo Odbora ZN za človekove pravice glede možnih negativnih vplivov. Zavedati se je namreč treba, da policisti s svojimi ravnanji vplivajo tako na obravnavanega posameznika kot tudi na širšo družbo. Zato **Varuh predlaga, da MNZ v sodelovanju s Policijo zagotovi takšne razmere, ki bodo v čim večji meri prispevale k zmanjšanju tveganja diskriminacijskega etničnega profiliranja.** Med drugim tudi z usposabljanjem policistov in ustreznim spremljanjem, kako policisti izvajajo svoja pooblastila v sorazmernosti s sestavo prebivalstva.

Priporočilo (covid-19, stalna naloga) št. 8: Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju s Policijo zagotovi takšne razmere, ki bodo v čim večji meri prispevale k zmanjšanju tveganja diskriminacijskega etičnega profiliranja.



Problematika sankcioniranja brezdomnih oseb zaradi očitkov nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2

Obpravnavali smo pobude več brezdomnih oseb, ki so bile prepričane, da so jim zaradi sankcioniranja v času epidemije covid-19 kršene temeljne človekove pravice in svoboščine. **Na izpostavljeno problematiko so na srečanju, ki ga je organiziral Varuh, opozorile tudi nevladne organizacije, ki skrbijo za pomoč in samopomoč brezdomnih.** Po njihovih stališčih Vlada RS pri sprejemanju svojih odlokov za omejevanje širjenja SARS-CoV-2 ni upoštevala specifičnih življenjskih razmer brezdomnih in materialno ogroženih. S tem so bile te osebe kljub s 14. členom URS zagotovljeno enakostjo pred zakonom postavljene v neenak položaj.



Problematiko sankcioniranja brezdomnih oseb zaradi očitkov nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 je Varuh obravnaval tudi kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji (drugi odstavek 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic). V **posredovanju pri MNZ smo med drugim opozorili, da je treba pri obravnavi brezdomnih oseb upoštevati, da gre za eno najbolj marginaliziranih skupin prebivalstva.** Zaposili smo za informacije o tem, na kakšen način (če sploh) je bil pri sprejemanju ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid -19, nadzoru nad upoštevanju sprejetih ukrepov, zlasti pa pri odločitvah za sankcioniranje brezdomnih v primeru zaznanih kršitev (kot je zbiranje ljudi, prehranjevanje na javnih površinah, neuporaba zaščitnih mask, kršitve »policijske ure« ...) morda upoštevan specifičen življenjski položaj brezdomnih oseb, saj brezdomstvo ni izbira. Zanimalo nas je tudi, ali imajo policisti za delo na tem področju kakšne dodatne usmeritve oziroma usposabljanja.

V zvezi z vprašanjem, ali so bili policisti deležni usposabljanj in prejeli usmeritve za delo z brezdomci v času epidemije koronavirusa, je MNZ pojasnilo, da so policisti ves čas deležni usposabljanj za temo vodenja in odločanja v prekrškovnih postopkih. Eno izmed glavnih vodil usposabljanj in nato tudi ukrepanj policije je upoštevanje načela zakonitosti, predvsem pa njenega podnačela – načela sorazmernosti, ki je eno izmed načel, na katerem slonijo pravila za odmero sankcij po ZP-1 (ob izpolnjenih pogojih praviloma izrek opozorila ali opomina, šele nato izrek globe in stranskih sankcij).

Nadalje se MNZ zaveda, da brezdomne osebe tudi v času epidemije sodijo med ranljivejšo populacijo, zato je z zdravstvenega vidika še toliko bolj pomembno, da tudi oni v večji meri upoštevajo predpisane ukrepe za preprečevanje okužbe. Aktivnosti policije v času epidemije koronavirusa prvenstveno niso usmerjene v kaznovanje ljudi, temveč v zagotavljanje čim doslednejšega upoštevanja priporočil strokovnjakov za preprečevanje širjenja novega koronavirusa, posledično pa tudi zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo navedeno področje (ZNB in različni odloki vlade, sprejeti na njegovi podlagi, s katerimi Vlada sprejema ukrepe za preprečevanje širjenja novega koronavirusa).

V zvezi z v pobudi izpostavljeno problematiko je MNZ pojasnilo še, da je 8. 3. 2021 Strokovna svetovalna skupina ministra za zdravje za zajezitev in obvladovanje epidemije covid-19 ponovno proučila ukrep, ki se nanaša na policijsko uro, in odločila, da bo glede na epidemiološko situacijo o tem ponovno odločala, saj v takratnih okoliščinah še ni bilo pogojev za odpravo tega ukrepa.

V zvezi z nastanitvijo brezdomcev v Ljubljani je Mestna občina Ljubljana (MOL) podvzela nekatere ukrepe že v prvem letu epidemije. MOL se je namreč že tedaj zavedala, da primanjkuje prostorov, kjer bi brezdomci lahko bivali in spali, zaradi česar jim je omogočila brezplačno uporabo dodatnih prostorov, kjer so zanje namestili postelje z odejami in rjuhami ter jim zagotovili tudi brezplačno vodo, elektriko in ogrevanje. MNZ se je strinjalo, da ti ukrepi ne zadostujejo za vse tovrstne potrebe po državi, vendar glede na trenutno epidemiološko sliko sproščanje drugih ukrepov, ki bi brezdomnim osebam omogočili boljše pogoje za bivanje, trenutno ni mogoče. Zagotovilo pa je, da bodo v prihodnje proučili podane navedbe v pobudi v zvezi z izpostavljeno problematiko brezdomnih oseb ter jih upoštevali in prilagodili glede na epidemiološko stanje v državi.

Odziv MNZ smo šteli za spodbuden. Vendar pa smo, upoštevajoč tudi opozorila organizacij, ki skrbijo za pomoč in samopomoč brezdomnih in na katere smo opozorili že v našem prvem posredovanju pri MNZ, **v dodatni intervenciji pri MNZ opozorili, da je pri odločitvah za sankcioniranje brezdomnih v primeru zaznanih kršitev sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 treba še posebej upoštevati specifičen življenjski položaj brezdomnih oseb.** Na to opozarja tudi več stališč mednarodnih organov oziroma organizacij. Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo covid-19 in njenimi posledicami (2020/2616(RSP))¹ tako v točki 38 poudarja, da so brezdomci in drugi ljudje, ki so v negotovem stanovanjskem položaju, še posebej izpostavljeni tveganju okužb in se pogosto ne morejo izogibati stikom ali upoštevati drugih zaščitnih ukrepov. Parlament zato poziva EU in države članice, naj izvajajo ciljno usmerjene ukrepe za zaščito brezdomcev ter zagotovijo finančno pomoč nevladnim organizacijam in lokalnim organom, ki nudijo nujno pomoč v prvih bojnih vrstah, da bi začasno zaustavili prisilne izselitve ter podprli najemnike in plačnike hipotekarnih posojil. Združeni narodi pa v dokumentu SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19 opozarjajo na potrebo po zagotavljanju, da ukrepi za preprečevanja širjenja virusa nimajo negativnih vplivov za brezdomce in tis-

te, ki živijo v neustreznih stanovanjih. Poleg tega tudi Posebna poročevalka o pravici do ustreznega bivališča Leilani Farha v Navodilu za covid-19: Zaščita tistih, ki živijo v brezdomstvu poziva, da se zagotovi, da brezdomci ne bodo kriminalizirani, kaznovani ali kako drugače ogrobljeni zaradi kršitve policijske ure ali katerih drugih zadrževalnih ukrepov. Prav tako se naj odpravijo prakse pregona, ki povečujejo marginalizacijo ljudi brez domov.

Ugotovili smo, da sprejeti odloki o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 oziroma odloki o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi niso vsebovali posebnih določil, ki bi upoštevale specifičen življenjski položaj brezdomnih oseb.

Zato smo menili, da morajo biti prekrškovni organi pri obravnavi teh oseb še toliko bolj pozorni in okoliščine vsakega konkretnega primera skrbno presojati tudi z vidika, ali ne gre morda za prekršek neznatnega pomena. Za prekršek neznatnega pomena šteje prekršek, ki je bil storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega in pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica ali je ta neznatna (6.a člen ZP-1). Kadar gre za prekršek neznatnega pomena in posebne okoliščine, nizka stopnja odgovornosti ali storilčeve osebne okoliščine kažejo, da postopek ne bi bil smotrni, pa prekrškovni organ lahko odloči, da ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma vložil obdolžilnega predloga (četrti odstavek 51. člena ZP-1; iz istih razlogov tudi sodišče zavrne obdolžilni predlog (četrti alineja četrtega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 106. člena ZP-1) oziroma postopek ustavi (9. točka prvega odstavka 136. člena ZP-1). Prav tako sme pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa, namesto izreka sankcije, kršitelja opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep (53. člen ZP-1). Prekrškovni organ in sodišče pa sme izreči za prekršek, storjen v takih olajševalnih okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega, tudi opomin (21. člen).

V odgovoru je MNZ že zagotovilo, da bo v prihodnje proučilo podane navedbe v pobudi v zvezi z izpostavljeno problematiko brezdomnih oseb ter jih upoštevalo in prilagodilo glede na epidemiološko stanje v državi. Upoštevanje navedeno in ostala zgoraj navedena stališča in zaradi zagotovitve sorazmernosti pri ukrepanju policistov pa je Varuh ob sklicevanju na 7. člen Zakona o varuhu človekovih pravic izdal naslednje priporočilo in ministra za notranje zadeve zaprosil, da s priporočilom seznanji Policijo, ki ga naj uporablja pri svojem delu:



Priporočilo (stalna naloga) št. 9: Varuh priporoča, da policija v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb zaradi nespoštovanja sprejetih ukrepov za omejevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.



O spoštovanju temeljnih jamstev poštenega postopka

Z vidika zagotavljanja temeljnih jamstev poštenega postopka, ki gredo v skladu z ustavo in zakonom tudi vsem storilcem prekrškov, smo obravnavali zadevo, ki se je **nanašala na izrečene globe s strani policistov ob nadzorih nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19.**

V skladu z Ustavo RS (URS) in ustaljeno ustavnosodno prakso je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Bistvena vsebina pravice iz 22. člena URS je po stališčih Ustavnega sodišča prav v tem, da posamezniku zagotavlja možnost, da se udeležuje postopka, v katerem se odloča o njegovi pravici, ter možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za odločitev o njegovi pravici. Pravica do izjave, ki temelji na spoštovanju človekove osebnosti in dostojanstva (34. člen URS), stranki zagotavlja, da jo bo organ (v primeru postopka o prekršku je to pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa oziroma sodišče) obravnaval kot aktivnega udeleženca postopka in ji omogočil učinkovito obrambo pravic ter s tem možnost, da aktivno vpliva na odločitev v zadevi, ki posega v njen pravni položaj.

Tudi po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice je pravica stranke do seznanitve z vsemi dokazi in stališči, ki so sodišču predložena z namenom, da bi vplivala na odločitev v zadevi, in do izjave o njih eden od bistvenih elementov pravice do poštenega postopka iz prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V odločbi št. Up-319/10, U-I-63/10 je Ustavno sodišče Republike Slovenije zato že odločilo, da gre za kršitev 22. člena URS, če sodišče pri odločanju o zahtevi za sodno varstvo v prekrškovnem postopku kršitelju ne omogoči, da se seznaní z opisom dejanskega stanja in se o njem izjavi. Ustavno sodišče je prav tako odločilo, da gre za kršitev navedenega jamstva, če sodišče kršitelju ne omogoči sodelovanja pri zaslišanju prič, in hkrati za kršitev 29. člena URS, če kršitelju ne omogoči soočenja z obremenilnimi pričami. Pri tem je izhajalo iz stališča, da mora biti tudi v prekrškovnem postopku kršitelju zagotovljena pravica do izjave o vsem procesnem gradivu, ki bi utegnilo vplivati na njegov pravni položaj. To stališče je ustavno sodišče ponovilo v še več drugih odločbah, npr. št. Up-965/11 in št. Up-497/14. Končno ne gre spregledati, da tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v 41. členu določa pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnegakoli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.

Pojasnila MNZ, ki smo jih prejeli v obravnavanju te zadeve, so sicer pojasnila nekatere okoliščine posameznih postopkov o prekrških, **vendar odprla nadaljnje pomisleke, zato smo na njih opozorili v dodatnem posredovanju pri MNZ.** Predlagali smo, da MNZ preuči pomisleke Varuha in se do njih ponovno opredeli. Pri tem smo pripomnili, da gre seveda upoštevati, da bo o odgovornosti za prekršek zaradi vloženih zahtev za sodno varstvo meritorno odločilo sodišče. **Poudarili pa smo, da Varuh vztraja pri doslednem spoštovanju določbe prvega odstavka 57. člena Zakona o prekrških (ZP-1), to je tako pri**

predstavitvi prekrška in dokazov zanj kot tudi pri vročitvi plačilnega naloga na samem kraju prekrška.

Izdaja plačilnega naloga po prvem odstavku 57. člena ZP-1

MNZ je v odgovoru med drugim ugotavljalo, da so bili v vseh primerih izdaje plačilnega naloga, o katerih smo poizvedovali, izpolnjeni pogoji za izdajo plačilnega naloga po prvem odstavku 57. člena ZP-1. Pred izdajo takšnega plačilnega naloga ZP-1 ne predpisuje pridobitve pisne ali ustne izjave kršitelja, pri čemer gre za opustitev posebnega dokaznega postopka in tudi za (začasni) odstop od ustavne pravice do izjave (obrambe) kršitelja, ker je prekršek uradna oseba osebno zaznala.

Varuh se je s pojasnilom MNZ, da so bili v vseh primerih izdaje plačilnega naloga izpolnjeni pogoji za izdajo plačilnega naloga po prvem odstavku 57. člena ZP-1, ker naj bi bili tako policisti kot storilci (pobudniki) na kraju očitane prekrška, lahko strinjal. Zato je menil, da bi prekrškovni organ tudi moral postopati v skladu z določbami prvega odstavka 57. člena, ki med drugim izrecno določa: *»Plačilni nalog se kršitelju, če je ta navzoč, vroči takoj na kraju prekrška. Ob vročitvi plačilnega naloga se kršitelju hkrati ustno predstavi storjeni prekršek in dokaze, kar se zaznamuje na plačilnem nalogu.«* MNZ je sicer sporočilo, da so policisti tako ravnali v vseh predmetnih postopkih o prekršku, kar pa se razlikuje od navedb pobudnikov. Presoja o tem bo zato moralo opraviti sodišče ob odločanju o vloženi zahtevi za sodno varstvo.

Varuh je soglašal tudi z ugotovitvijo, da posebna (formalna) izjava kršitelja pred izdajo plačilnega naloga po prvem odstavku 57. člena ZP-1 res ni predpisana. Vendar pa je iz obveznosti, da mora biti ob osebni zaznavi prekrška kršitelju, če je ta na kraju (če npr. ni zapustil kraja prekrška), prekršek in dokazi zanj tudi predstavljeni, mogoče povsem jasno razbrati, da gre za del postopka o prekršku, ki je namenjen ugotavljanju dejstev oziroma okoliščin prekrška. Gre za začetek postopka o prekršku, ki predstavlja neposredno interakcijo med pooblaščenim uradno osebo prekrškovnega organa in storilcem. **Pri tem Varuh meni, da mora z vidika poštenega postopka vsaka oseba, ki naj bi bila storilec prekrška (torej tudi storilec, ki mu je izdan plačilni nalog po prvem odstavku 57. člena ZP-1), tudi v tem delu postopka o prekršku imeti možnost, da se (neposredno oziroma takoj, ustno v komunikaciji s pooblaščenim uradno osebo prekrškovnega organa) izjavi o dejstvih in okoliščinah očitane prekrška.** V obravnavani situaciji to pomeni, da se ji mora pred izdajo plačilnega naloga omogočiti, da navede dejstva in morebitne dokaze v svojo korist. Tudi osebi v postopku o prekršku je namreč treba zagotoviti temeljna jamstva poštenega postopka, ki se kaže tudi v tem, da ji je dana ustrezna in zadostna možnost, da zavzame stališče tako glede dejanskih kot tudi glede pravnih vidikov nanjo naslovljenega očitka prekrška ter da predlaga dokaze v svojo korist in se seznanja z morebitnimi obremenjujočimi dokazi. Le tako je možno tudi celovito oceniti dejansko stanje konkretnega obravnavanega dogodka in

seveda morebitno odgovornost posameznika za prekršek, saj so lahko zaznave pooblaščenih uradnih oseb tudi nepopolne oziroma zmotne. Pri tem ne gre spregledati, da so vsi prekrškovni organi dolžni po resnici in popolnoma ugotoviti vsa dejstva, pomembna za odločitev o prekršku. To po presoji Varuha velja tudi za primer izdaje plačilnega naloga po prvem odstavku 57. člena ZP-1. Pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena URS je sicer lahko varovana naknadno tudi v postopku sodnega varstva, vendar ne gre spregledati, da je v obstoječi pravni ureditvi postopka o prekršku zahteva za sodno varstvo namenjena predvsem preizkusu odločbe prekrškovnega organa in je v tem okviru odločanje sodišča o zahtevi za sodno varstvo primerljivo z odločanjem drugostopenjskega organa o pravnem sredstvu, ne pa ugotavljanju dejstev oziroma okoliščin prekrška.

MNZ je v dodatnem odgovoru pojasnilo, da se plačilni nalog po prvem odstavku 57. člena ZP-1 izda, če pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa prekršek osebno zazna ali ga ugotovi z uporabo ustreznih tehničnih sredstev. Plačilni nalog se kršitelju, če je ta navzoč, vroči takoj na kraju prekrška, hkrati pa se mu ob vročitvi plačilnega naloga ustno predstavi storjeni prekršek in dokaze zanj, kar se zaznamuje na plačilnem nalogu, kar izhaja iz listinske dokumentacije. ZP-1 v četrtem odstavku 57. člena določa, da se kršitelju, kadar se plačilni nalog, katerega kršitev je bila sicer zaznana z osebno zaznavo ali s tehničnim sredstvom, vroči po določilih Zakona o splošnem upravnem postopku. Obvezna sestavina je tudi opis dejanskega stanja prekrška, če ni ta naveden že v samem plačilnem nalogu in z navedbo dokazov. Gre za popoln, stvaren in objektivni opis dejanja, v katerem se mora natančno konkretizirati storitev ali opustitev dejanja z navedbo dokazov, to je na kakšen način je bila ugotovljena kršitev, npr. z osebno zaznavo, fotografijo, analizo, posnetkom. Prekrškovni organ teh dokazov kršitelju ni dolžan posredovati, ker ima kršitelj še vedno možnost, da se lahko z vsebino navedenih dokazov dodatno seznaní s pregledom spisa pri prekrškovnem organu, ki je izdal plačilni nalog. Hkrati je MNZ pojasnilo, da v ZP-1 ni predpisano, da se kršitelju na kraju, če gre za izdajo plačilnega naloga po četrtem odstavku 57 člena ZP-1, ustno predstavi storjeni prekršek in dokaze. Zaključilo pa je, da je bila z vidika poštenega postopka vsem pobudnikom s strani policistov dana možnost, da se neposredno oziroma takoj izjavijo o dejstvih in okoliščinah očitane jim prekrška. Zoper odločbo o prekršku, ki jo je na prvi stopnji izdal prekrškovni organ, se lahko vloží zahteva za sodno varstvo, storilec pa lahko v paricijskem roku globo tudi poravna.

Vročanje plačilnih nalogov po četrtem odstavku 57. člena ZP-1

MNZ nadalje ni pritrdilo stališču Varuha, da gre v primeru vročanja plačilnih nalogov po četrtem odstavku 57. člena ZP-1 **za izjemo, ki mora biti ozko uporabljena**, saj za takšno stališče MNZ ne vidi podlage niti v določbah ZP-1 niti v sodni praksi. Razlogi, zaradi katerih plačilnega naloga po osebni zaznavi prekrška ni mogoče izdati na samem kraju, so lahko različni in po mnenju MNZ

mednje sodijo tudi primeri, ko je prekršek neposredno zaznan z vpogledom v evidence, ki se nahajajo pri prekrškovnem organu, ali ko pridobi nekatere podatke o kršitelju (npr. EMŠO ali naslov kršitelja, saj ni realno pričakovati, da bi te podatke poznal policist, ki sicer osebno pozna kršitelja) šele v enoti z vpogledom v evidence, ki jih uporablja policija. MNZ je ob tem izrazilo stališče, da gre za določbo, ki dopušča širši, neopredeljen nabor zadržkov, ki onemogočajo izdajo plačilnega naloga takoj na samem kraju, saj bi sicer dopustne situacije, v katerih ni mogoče izdati plačilnega naloga na samem kraju, zakon sam jasno in precizno opredelil, pa jih ni.

Strinjamo se lahko z ugotovitvijo, da zakonodajalec res ni jasno in določno opredelil situacij, ki ne omogočajo izdaje plačilnega naloga takoj na samem kraju, saj jih upoštevajoč raznovrstnost prekrškov, ki jih predpisujejo zakoni, uredbe vlade in odloki samoupravnih lokalnih skupnosti, niti ni mogoče zajeti v celoti. Vendar je pomembno, da gre v primeru pobudnikov za prekrške, katerih zakonske znake in storilce so pooblaščenice uradne osebe lahko (in so tudi jih, kot to izhaja iz prejetega odgovora MNZ) osebno zaznale in ugotovile na samem kraju, zato tudi ni bilo posebne potrebe pozneje preverjati ali ugotavljati drugih okoliščin prekrškov v uradnih evidencah ali kako drugače. Kot že omenjeno, ozko uporabo določbe 4. odstavka 57. člena ZP-1 narekuje že sama določba prvega odstavka tega člena, ki določa: »*Plačilni nalog se kršitelju, če je ta navzoč, vroči takoj na kraju prekrška.*« Že z jezikovno razlago besedila je tako moč ugotoviti, da je zakonodajalec vročitev plačilnega naloga na kraju prekrška določil kot pravilo. Vročitev po četrtem odstavku 57. člena ZP-1 pa je lahko od tega splošnega pravila le izjema in kot taka terja ozko razlago. Prav tako tudi teleološka in sistemska razlaga, katerih cilj je dognati smisel in namen neke določbe v kontekstu zakona in pravnega sistema kot celote, narekujeta zaključek, da je vročanje plačilnega naloga na kraju prekrška pravilo, saj gre za odločanje v hitrem prekrškovnem postopku, ki v vseh pogledih postopanja pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov terja hitro in ekonomično poslovanje. Zato stališče MNZ, da je določbo četrtega odstavka 57. člena treba razlagati širše, z neopredeljenim naborom zadržkov, ki onemogočajo izdajo plačilnega naloga na samem kraju, ne more vzdržati v vsakem primeru, temveč bi bil lahko **po presoji Varuha razlog za izdajo plačilnega naloga po četrtem odstavku 57. člena ZP-1 podan izključno v primeru, če bi izdajo na samem kraju preprečile izjemne okoliščine**. Varuh zato vztraja pri svojem stališču, da gre pri vročanju plačilnega naloga po četrtem členu 57. člena ZP-1 za izjemo, ki mora biti ozko uporabljena, oziroma da so lahko razlogi za vročitev plačilnega naloga v tem primeru le takšni, zaradi katerih plačilnega naloga dejansko ni bilo mogoče izdati na kraju prekrška. Seveda pa lahko to, ali so takšne okoliščine obstajale v konkretnih primerih, po potrebi ugotavlja le sodišče v postopku odločanja o vloženem pravnem sredstvu. Pri tem po mnenju Varuha ne bi bilo odveč, da bi policisti skrbno dokumentirali postopek o prekršku tudi v primeru, ko obstajajo okoliščine, ki ne dopuščajo vročitve plačilnega naloga na samem kraju, saj bi s tem olajšali tudi postopek dokazovanja v sodnem postopku.

MNZ je v dodatnem odzivu pojasnilo, da v večini primerov policisti plačilne naloge, izdane na podlagi prvega odstavka 57. člena ZP-1, izdajo kršiteljem na kraju prekrška. V določenih posameznih primerih zaradi objektivnih okoliščin (metodike in taktike policijskega dela ter taktičnega preudarka) plačilnega naloga ni mogoče izdati in vročiti takoj na kraju prekrška, kar določa četrty odstavek 57. člena ZP-1. Izpostavilo je tudi, da bi bilo izdajanje plačilnih nalogov na krajih javnih shodov, katerih pobudniki se niso držali priporočil NIJZ, lahko v direktnem nasprotju s priporočili NIJZ in sprejetimi ukrepi Vlade RS za zajezitev širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2.

Izdaja plačilnih nalogov s strani policistov, ki prekrškov niso sami osebno zaznali

V odgovoru na poizvedbo Varuha je MNZ sporočilo tudi, da je izdaja plačilnega naloga s strani policista, ki prekrška ni sam zaznal, skladna z določbo prvega odstavka 57. člena ZP-1, kot tudi s sodno prakso, pri čemer se MNZ sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (VSRS) IV Ips 8/2005 (ki ugotavlja, da za izdajo plačilnega naloga ni pooblaščen le tisti policist, ki dejansko neposredno osebno zazna prekršek, temveč vsak, ki sodeluje pri odkritju prekrška v okviru organizirane akcije več policistov). MNZ se sklicuje tudi na sodbo VSRS IV Ips 16/2015, katere jedro pravi: *»Če policist, ki je zaznal prekršek, ni sam izdal plačilnega naloga in tudi ne gre za organizirano akcijo policistov, niso podani pogoji za izdajo plačilnega naloga po 57. členu ZP-1 na podlagi osebne zaznave.«*

S stališčem MNZ, da ni vselej nujno, da plačilni nalog izda tisti policist, ki ga je dejansko osebno zaznal, se Varuh prav tako strinja (tako tudi Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, 2018 v komentarju k 57. členu ZP-1: *»Z novelo ZP-1H spremenjena določba prvega odstavka omogoča, da se plačilni nalog lahko izda in vroči tudi v primeru, kadar postopek za izdajo plačilnega naloga vodi druga pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa, ne le tista, ki je prekršek osebno zaznala, torej vsaka pooblaščen uradna oseba, ki sodeluje pri odkritju prekrška oziroma pri odkritju prekrška v okviru organizirane akcije več pooblaščenih uradnih oseb v istem prekrškovnem organu.«*). Sodba VSRS IV Ips 8/2005, na katero se sklicuje MNZ, je tudi sicer lep primer organizirane akcije policistov: policistu, ki je izdal storilcu plačilni nalog, je kršitev po radijski zvezi sporočil drug policist, ki je ta prekršek v cestnem prometu osebno zaznal. Gre za jasno in nedvomno časovno in krajevno povezanost pooblaščenih oseb policije pri ugotavljanju nepravilnosti v cestnem prometu. **Vendar po preučitvi plačilnih nalogov, izdanih v obravnavani zadevi, tako jasne in nedvomne časovne in krajevne povezanosti v okviru organizirane akcije več policistov (glede na čas prekrška in čas izdaje plačilnega naloga kot tudi glede na samo vsebino plačilnih nalogov), kot je opisana v sodbi Ips IV 8/2005, Varuh ni zaznal, saj ni bila v ničemer utemeljena.** Zato smo zaprosili za dodatno pojasnitev okoliščin, ki kažejo na to, da je šlo tudi v primeru pobudnikov za časovno in krajevno organizirano akcijo policistov, ki so prekršek zaznali, s tistimi, ki so plačilne naloge zgolj izdali.

MNZ je v tej zvezi dodatno sporočilo, da so policisti delovali na podlagi predhodno izdelanega načrta varovanja, v katerem so bile opredeljene naloge, cilji, delovna mesta in druge, za varovanje, pomembne aktivnosti. Med drugim je z načrtom določeno tudi, da kršitelje v policijskih postopkih obravnava posebna skupina policistov, locirana na PP Ljubljana Center. Tako so policisti delovali v okviru vnaprej organizirane akcije policistov, vsi uresničujejo enotne in skupne cilje. Posamezni prekršek je osebno zaznal policist. Skupno delovanje policistov v primerih varovanj javnih zbiranj pomeni enotno uradno dejanje, v okviru katerega posameznega ravnanja enega policista ni mogoče ločevati od celote. Zato za izdajo plačilnega naloga v smislu prvega odstavka 57. člena ZP-1 ni pooblaščen le tisti policist, ki dejansko neposredno, osebno zazna prekršek, temveč vsak, ki sodeluje pri odkritju prekrška. MNZ je dodalo tudi, da varovanje javnega shoda tovrstnih razsežnosti, na katerem bi posamezen policist, ki je zaznal prekršek, postopek s kršiteljem tudi izpeljal v celoti, ne bi bilo učinkovito, niti izvedljivo in sorazmerno, prav tako bi tvegali nastanek hujših posledic vsled neučinkovitosti. Na tovrstnih javnih shodih je treba ukrepati zakonito, pravočasno, hitro, učinkovito, strokovno in sorazmerno.

Osebna prepoznavna

Iz prejetega odgovora izhaja, da se v nekaterih primerih postopek ugotavljanja identitete ni izvedel, saj je policist storilca prekrška osebno prepoznal iz prejšnjih postopkov.

Sestavine plačilnega naloga določa tretji odstavek 57. člena in sicer, da mora plačilni nalog med drugim vsebovati osebno ime in naslov, EMŠO, če je fizična oseba tujec, pa datum rojstva, državljanstvo, stalno oziroma začasno prebivališče, za odgovorno osebo tudi zaposlitev, za pravno osebo pa naziv in sedež ter matično številko, kraj in čas storitve prekrška. Policist mora torej nedvoumno ugotoviti identiteto osebe, zoper katero vodi postopek. Za storilca prekrška je treba ugotoviti identiteto tudi zaradi tega, da se zberejo njegovi osebni podatki zaradi potreb nadaljnjega postopka. **Zato dvomimo, da ugotavljanje identitete na način, da je opravljena identifikacija storilca prekrška s strani policista, ki naj bi storilca prekrška (pre)poznal iz predhodnega postopka, res ustrezna in v skladu s pravili stroke in dovolj za izdajo plačilnega naloga.** Ne gre prezreti, da v smeri nespornega ugotavljanja identitete storilca prekrška zgolj na podlagi domnevne prepoznave iz predhodnega postopka v takšnem primeru ni storjen noben drug korak. **Menimo, da mora biti identiteta storilca prekrška v vsakem primeru ugotovljena in preverjena na nesporen način, ki pozneje (npr. ob očitku storilca, da v času storitve prekrška ni bil na kraju prekrška) ne dopušča nobenih dvomov.** Pri tem tudi ne gre prezreti, da 41. člen ZNPPol kot temeljni način ugotavljanja identitete določa, da policisti ugotavljajo identiteto osebe tako, da osebo na primeren način ustavijo in ji pojasnijo razlog ustavitve ter nato zahtevajo izročitev javne listine z njeno fotografijo, ki jo je izdal državni organ, da listino pogledajo ter primerjajo in preverijo podatke v ustreznih evidencah.

MNZ je soglašalo, da sestavine plačilnega naloga določa tretji odstavek 57. člena ZP-1, vendar to ni predpogoj za ugotavljanje identitete posameznikov. Identiteto posameznikov policisti ugotavljajo na podlagi pooblastila v 40. členu ZNPPol, v taksativno določenih primerih. Dejstvo je, da varovanje shodov opravljajo večinoma isti policisti, udeleženci pa so tudi velikokrat isti. Policisti so imeli v preteklosti postopke z njimi in jih brez dvoma poznajo. MNZ je pripomnilo tudi, da zakonska določba opredeljuje, da »policisti smejo ugotavljati identiteto osebe« in ne predstavlja brezpogojno zapovedujoče (kogentne) obveznosti.

3.20 OKOLJE IN PROSTOR V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Kakšnih tukaj omembe vrednih zadev na področju okolja in prostora v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 v letu 2021 nismo obravnavali.

Tako preostane izpostaviti le še, da je Varuh s **priporočilom št. 15 (covid-19) (2020)**¹ priporočil Ministrstvu za okolje in prostor, da pripravi predlog sprememb, razveljavitve ali odprave 100.b, 100.d, 100.e, 100.f in 100.g člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 (ZIUZEOP-A) na način, da odpravi ugotovljena neskladja z Ustavo Republike Slovenije ter Aarhuško konvencijo tako, da (ponovno) zagotovi ustrezno ter učinkovito sodelovanje javnosti v vseh upravnih in sodnih postopkih, ki imajo in bi lahko imeli vpliv na okolje, njeno ustrezno in učinkovito pravno varstvo in odpravi vse ostale pomanjkljivosti, na katere je opozoril Varuh, Zakonodajna pravna služba Državnega zbora in Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije. Realizacija tega priporočila je bila v vladinem odzivnem poročilu zavrnjena zaradi nestrinjanja, češ da je izvrševanje 100.d, 100.e, 100.f in drugega odstavka 100.g člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 (ZIUZEOP-A) do končne odločitve sodišča zadržalo Ustavno sodišče RS (Uradni list RS, št. 101/2020), poleg tega pa da sam zakon določa, da se navedeni členi uporabljajo le do konca leta 2021. Pri predmetnem priporočilu tako ne gre več vztrajati.

1 Str. 591.

3.21 DRUŽBENE DEJAVNOSTI V ZVEZI S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

3.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Bržkone ne bo za nikogar posebej presenetljivo, da se je velika večina zadev na tem področju tako ali drugače nanašala na ukrepe za preprečevanje širjenja bolezni covid-19 (nošenje mask v šolah, testiranje v šolah, šolanje na daljavo ...).

Pobudniki so nam večinoma zastavljali precej specifična vprašanja (npr. »ali lahko šola izsili, da mora otrok nižjih razredov nositi zaščitno masko«) z vidika njihove strokovne utemeljenosti. Na takšna vprašanja smo morali zlasti pojasnjevati, da **Varuh ni pristojen za epidemiološko presojo, ali je v konkretnem primeru grožnja okužb z virusom SARS-CoV-2 in ostalimi virusnimi obolenji takšna, da je potreben ta ali oni ukrep. To mora v prvi vrsti opravljati zdravstvena stroka. Pri obravnavi možnih ukrepov in odločanju zanje pa je treba tudi odgovorno oceniti, kateri so res nujni in primerni za doseg legitimnega cilja, ter tudi, ali teža njihovih posledic za človekove pravice ne bi bila nesorazmerna glede na pričakovane koristi.** V času razglašene epidemije je Varuh večkrat pojasnjeval, da se mora k preprečevanju širjenja bolezni pristopiti na način, ki spoštuje človekove pravice in svoboščine. Če odgovorni v državi pripravljajo ukrepe, ki restriktivno posegajo v človekove pravice oziroma **temeljne svoboščine, je upravičeno pričakovati, da se k temu pristopa transparentno in se predvsem nujnost teh posegov tudi dobro utemelji** ter še zlasti na morebitna vprašanja **podaja potrebne podrobnejše razlage. Pomembna pri tem je seveda tudi promptnost, saj je aktualnost pojasnil v takšnih razmerah iz očitnih razlogov bistvena.**

Varuh je sicer na načelni ravni zavzel stališče, da šola lahko ukrep uporabe mask spodbuja in opozarja učence in starše na pomen nošenja maske za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, pri čemer mora pozornost nameniti tudi pravilni uporabi maske. Tudi zdravstvena stroka je npr. na vladni tiskovni konferenci 15. 3. 2021 sporočila, da za sicer zdrave otroke nošenje mask ni škodljivo. V zvezi s prostovoljnim samotestiranjem v šolah pa je MZ pridobilo **tudi mnenje Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko. Po njihovem mnenju je samotestiranje enostavno, neagresivno in učinkovito, pomembno prispeva k objektivnemu nadzoru nad dinamiko epidemije v šolah, učenci aktivno prispevajo k zmanjševanju posledic epidemije in utrjuje se občutek, da v epidemičnih razmerah učenci skrbijo za lastno zdravje.** Navedena komisija je tako podprla odločitev, da se po vzoru nekaterih držav zaradi

objektivnosti in verodostojnosti testiranje izvaja v šolskih prostorih, poudarili so tudi pomembno vlogo učiteljev.

3.21.1.1 (Ne)primernost dokumentarnega filma »Covid-19 – zgodbe prebolevnikov« za predvajanje v 3. razredu osnovne šole

Nekega pobudnika in pobudnico je zanimalo Varuhovo mnenje o primernosti dokumentarnega filma režiserja Mitje Okorna z naslovom »Covid-19 – zgodbe prebolevnikov« za predvajanje v 3. razredu osnovne šole oziroma za otroke stare od 7 do 9 let, saj da je vsebina njunega otroka zelo prizadela.

Varuh skladno s svojimi pristojnostmi ne more presojati primernosti učnih vsebin v posameznih razredih osnovne šole, saj je to naloga pedagoške stroke. Upoštevajoč izrazito aktualnost pa smo se odločili obrniti vsaj na MIZŠ in Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZRSS) za nekatera pojasnila. MIZŠ nam je sporočilo, da je šolam posredovalo okrožnico v zvezi z navedenim dokumentarnim filmom, v njej pa naj bi med drugim zapisali, da je dokumentarni film primeren za starejše od 12 let oziroma za učence zadnje triade osnovne šole ter dijake. Sicer pa so napotili na ZRSS, ki je kot strokovni organ MIZŠ pristojen za podajo strokovnih mnenj in stališč, med katere sodijo tudi pedagoško didaktični vidiki.

ZRSS je v odgovoru Varuhu navedel, da **imajo učitelji strokovno avtonomijo in odgovornost za uresničevanje ciljev učnih načrtov in ciljev vzgoje in izobraževanja**. Pri uresničevanju ciljev učnega načrta naj bi se upoštevalo razvojno stopnjo otrok, predznanje in izkušnje otrok, pri čemer naj bi bil poudarek na osebnem doživljanju ter upoštevanju izkušenj in zamisli, ki jih učenci oblikujejo v šoli in zunaj nje. Njihove zamisli in izkušnje so lahko izhodišče za načrtovanje pouka, ki bo zamisli razvijal v smeri znanstvenih pojmov. Učitelj naj bi upošteval individualne razlike in dejavnosti prilagajal sposobnostim učencev. Pri obravnavi nekaterih družbenih vsebin je pomembna socialna občutljivost učitelja. **Učitelji različna, dodatna učna gradiva za pouk uporabljajo avtonomno, pri čemer naj bi bili ključni kriteriji vsebinska ustreznost, didaktična ustreznost in primernost razvojni stopnji učencev – socialna in čustvena zrelost učenca oziroma učencev v razredu.**

Po navedbah ZRSS je glavna značilnost učnih gradiv za razredno stopnjo, da so ustrezno strukturirana, predelana in poenostavljena (pri tem so imeli v mislih prilagojenost razvojni stopnji in značilnostim in nikakor ne poenostavitve, ki pripeljejo do napačnih predstav). Pri tem naj bi učitelj ustvarjal spodbudno učno okolje, ki učencem omogoča odkrivanje, izgrajevanje in oblikovanje (spo) znanj ter razvijanje kritične odgovornosti.¹ **Pri presoji in izbiri filma kot učnega gradiva lahko učitelja usmerjajo tudi akustična in vizualna opozorila ter vizualni simboli za programske vsebine, ki niso primerne za otroke in mladoletnike.**

¹ Priporočila področnih skupin za izbor in rabo učnih gradiv, ZRSS.

Glede konkretnega dokumentarnega filma je bilo stališče ZRSS, da bi presojo o njegovi vključitvi v učni proces tretjega razreda morali voditi naslednji kriteriji:

- razumljivost in izbor besedila v filmu (hard core, pozitivno, ventilatorska intubacija, aritmija, teorija zarote ...);
- povezanost teme s predhodnimi izkušnjami in predznanjem učencev;
- učenčeva (ne)zmožnost razumevanja abstraktnega pojava;
- (ne)zmožnost razumevanja prenesenega pomena v izražanju (ljubezenska afero, vreči z letala, padalo, tim Astra);
- didaktično ustrezna obravnava tem smrti, globalizacije, bolezni, cepljenja, medicine.

Glede na kriterije za izbiro gradiv **je ZRSS presodil, da je izbira filma manj ustrežna za učence 3. razreda. Vsebina, sporočilo in oblika filma bi lahko pri učencih sprožili napačne predstave.** V primeru, da pred, med in po ogledu ni bil voden načrten in sistematičen pogovor z učenci o njihovem razumevanju, pa bi lahko bile posledice tudi različni čustveni odzivi. Učiteljica bi morala znati utemeljiti izbiro gradiva in kriterije za odločitev, opis poteka učnega procesa pred, med in po ogledu omenjenega filma, njene ugotovitve ob spremljanju odzivov učencev ter posvetovanje strokovnega aktiva o izbiri in vključevanju filma v vzgojno-izobraževalni proces v prvem vzgojno-izobraževalnem obdobju.

ZRSS je v odzivu Varuhu tudi zapisal, da je najprimernejša metoda za obravnavo zdravstvenih in s covidom-19 povezanih tematik pogovor. Ta bi moral biti načrtovan, strukturiran in z jasnim ciljem. Iz priporočil Zbornice kliničnih psihologov Slovenije (Duševno zdravje otrok in mladostnikov v času epidemije covid) izhaja, da se tematike, povezane z doživljanjem epidemije, otrokom ne vsiljuje, pač pa je izhodišče pogovora razmišljanje otrok o tej temi. Otrokom je treba omogočiti dovolj časa, da spregovorijo o svojih čustvih, morebitnih skrbah, strahovih in dotedanjih izkušnjah. Učitelj naj bi v pogovoru učencem dajal jasne in strokovno korektne informacije, če česa ne ve, naj bi to povedal; skupaj z otroki naj bi razmejil, na katere dejavnike v situaciji lahko vpliva in na katere ne more in skupaj z njimi poiskal načine za spoprijemanje s skrbmi; otroke pa naj bi tudi poučil, kako lahko sami prispevajo k zdravju in varnosti.

Videti torej je, da je bila učiteljičina izbira filma za ogled v 3. razredu manj primerna in v nasprotju s priporočili MIZŠ. Ker konkretnih podatkov o učiteljici in šoli pobudnika nista želela razkriti, lahko zgolj upamo, da se je učiteljica po ogledu filma z učenci o vsebini filma pogovorila in da so razrešili morebitne konkretne stiske, ki so se otrokom med in po ogledu filma pojavile. **19.1-52/2021.**

3.21.1.2 Posebej o ocenjevanju učencev, ki se zaradi nestrinjanja staršev s samotestiranjem izobražujejo na daljavo

Varuh je med pobudami staršev, ki se niso strinjali s samotestiranjem otrok v šolah, njihovi otroci pa so se posledično izobraževali na daljavo, prejel tudi več takih, ki so se nanašale na izvajanje izobraževanja na daljavo in ocenjevanje otrok, katerim je bilo skladno s četrtem odstavkom 8. člena Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 začasno prepovedano zbiranje v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Iz pobud je izhajalo, da se pouk na daljavo za te otroke ne izvaja in da se otrokom nalagajo gradiva v aplikacijo MS Teams. Starše je tudi skrbelo, kako bodo otroci ocenjeni, saj se ocenjevanje na daljavo ne izvaja.

Ko se je Varuh s svojimi vprašanji obrnil na MIZŠ, je to v svojem odzivu pojasnilo, da je za strokovno stališče do navedene problematike zaprosilo Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZRSS). Ta je za osnovne šole, osnovne šole s prilagojenim programom, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter glasbene šole pripravil priporočila in usmeritve za izvajanje izobraževanja na daljavo.² Iz priporočil ZRSS izhaja, da v času veljavnosti omenjenega odloka poteka pouk v šoli organizacijsko, didaktično in metodično na način, da se ne zniža kvaliteta pouka za učence v šoli. Izobraževanje na daljavo za učence, ki se pouka v šoli ne udeležujejo, šola izvaja v skladu s svojimi kadrovske, organizacijske in tehnične zmožnosti ter okoliščinami učenca. **Stališče pedagoške stroke naj bi bilo, da izobraževanje na daljavo ni in ne more biti enako pouku v šoli.** Pomembno pa je, da izobraževanje na daljavo poteka tako, da učenci pridobijo potrebne informacije ter gradiva o vsebini pouka, ki poteka v šoli, in tudi podporo za samostojno delo. S podrobnimi didaktično metodičnimi priporočili in navodili za izobraževanje na daljavo so priporočili učiteljem, da gradiva in navodila učencem posredujejo sproti. Z učenci, ki se izobražujejo na daljavo, naj bi razrednik in učitelji vsaj enkrat tedensko vzpostavili stik. Šolam so svetovali posebno pozornost pri delu z učenci v prvem vzgojno-izobraževalnem obdobju, ki pri delu na daljavo niso samostojni, zato se lahko izobražujejo na daljavo s pomočjo digitalne tehnologije in s pomočjo različnih gradiv le ob prisotnosti staršev oziroma druge odrasle osebe. V času izobraževanja na daljavo se učenčevo znanje tudi preverja in utrjuje. **V začetku izobraževanja na daljavo se ocenjevanje znanja odsvetuje.** Ko je znanje utrjeno in ustrezno preverjeno, učitelji učenca ocenijo v šoli skladno s Pravilnikom o preverjanju in ocenjevanju znanja ter napredovanju učencev v osnovni šoli (Pravilnik). Učenci k ocenjevanju v šoli lahko pristopijo, pri tem pa morajo izpolnjevati pogoje, ki so določeni z zgoraj že navedenim odlokom.

Varuh s pojasnili MIZŠ v delu, ki so se nanašala na ocenjevanje, ni bil zadovoljen. Na MIZŠ je zato naslovil še en dopis, v katerem smo spomnili, da je **tudi**

² Dosegljiva tudi na <https://www.zrss.si/stiki-s-prakso/podpora-pouku-na-daljavo/usmeritve-in-priporocila/priporocila-in-usmeritve-za-pouk-na-daljavo-za-osnovno-solo/>.

MIZŠ v svojem dopisu navedlo stališče pedagoške stroke, da izobraževanje na daljavo ni in ne more biti enako pouku v šoli. V dani situaciji se je tako odpiralo vprašanje, ali se ne bi morali vsi učenci izobraževati v šoli – oziroma, če stroka ocenjuje, da je v danih epidemioloških razmerah za udeležbo pri pouku potrebno izpolnjevanje pogoja PCT, zakaj je potem staršem sploh dana možnost nestrinjanja s samotestiranjem otrok in posledično izobraževanja na daljavo. Vlada Republike Slovenije je z Odlokom o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 staršem dala možnost, da se izrečejo glede samotestiranja otrok, ni pa jasno, kako naj bi bilo to v korist otrok, ki bodo na koncu nosili posledice za odločitev svojih staršev. Tudi če se pusti ob strani vidik socializacije in druge dejavnike, zaradi katerih je za otroke pomembno, da so v šoli, in se omeji zgolj na ocenjevanje: **če bi bilo samotestiranje v šolah glede na epidemiološke razmere potrebno daljši čas, bi se znalo hitro zgoditi, da bodo ti učenci šolsko leto zaključili neocenjeni – in posledično opravljali razredne izpite, kar je gotovo težje in bolj stresno, kot če bi ocene pridobivali skozi vse šolsko leto.** Varuhu se je tako ponujala ugotovitev, da **če je Vlada z odlokom staršem dala možnost izbire glede samotestiranja otrok v šolah, bi morala otrokom dati tudi možnost ocenjevanja** – bodisi ocenjevanja na daljavo (kar je sicer lahko problematično, tudi z vidika enakih možnosti učencev, ki ocene pridobivajo v šoli) bodisi dopustitve uveljavljanja pravice do šolanja na domu med šolskim letom, česar sicer ZOsn ne dopušča. **Otroci, ki se uradno šolajo na domu, so glede ocenjevanja sedaj v boljšem položaju od otrok, ki se šolajo na daljavo,** saj morajo pred koncem šolskega leta opraviti izpite samo iz nekaterih predmetov, otroci, ki pa se šolajo na daljavo, pa bodo morali biti ocenjeni pri vseh predmetih.

Poleg stališča do zgoraj izpostavljene kritike se je Varuh na MIZŠ ponovno obrnil tudi z vprašanjem, **ali se morebiti že pripravljajo kakšne rešitve v zvezi z zgoraj izpostavljeno problematiko ocenjevanja, še posebej, ker so bile volitve pred vrati, šolsko leto pa se bo hitro približalo koncu.**

MIZŠ je v dodatnem odgovoru pojasnilo pravne podlage za izvajanje izobraževanja na daljavo ter ponovilo priporočila ZRSS z dne 29. 11. 2021. Zaradi otežene epidemiološke situacije je MIZŠ v začetku leta 2022 skupaj z ZRSS za osnovne šole, osnovne šole s prilagojenim programom, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter glasbene šole pripravilo dodatne usmeritve za izvajanje pouka v šolskem letu 2021/2022 in priporočila za ocenjevanje znanja. Dne 6. 1. 2022 je ministrica sprejela Sklep o ukrepih za nemoteno opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela v osnovnih šolah v šolskem letu 2021/2022, s katerim se je zmanjšalo število ocen pri posameznih predmetih, in sicer: pri predmetih, za katere sta s predmetnikom določeni največ dve uri tedensko, se znanje učenca oceni najmanj dvakrat v šolskem letu, pri čemer obe oceni oziroma večina ocen ne sme biti pridobljena na podlagi pisnih izdelkov. Če se predmet, za katerega je s predmetnikom določeno manj kot dve uri tedensko, izvaja po fleksibilnem predmetniku, se znanje učenca oceni najmanj enkrat. Pri predmetih, za katere sta s predmetnikom določeni več kot dve uri tedensko, se znanje učenca oceni najmanj trikrat

v šolskem letu, pri čemer večina ocen ne sme biti pridobljena na podlagi pisnih izdelkov. Pomembno je izhodišče, da se znanje učenca pri vseh predmetih ocenjuje skozi vse šolsko leto in ne samo v obdobju, ko se predmet izvaja. Učenci, ki zaradi odsotnosti v prvem ocenjevalnem obdobju pri posameznem predmetu niso pridobili nobene ocene, te lahko pridobijo do zaključka pouka v šolskem letu 2021/2022.

Priporočila za ocenjevanje znanja in izvajanje pouka v šolskem letu 2021/2022, ki jih je na podlagi omenjenega ministričinega sklepa pripravil ZRSS dne 7. 1. 2022, so dodatno opredelila, da morajo biti ocenjevanja, ki so izjemoma izvedena na daljavo (kadar to dopuščajo pogoji), skladna z načelom enakosti oziroma enakih možnosti (internetna povezava, računalnik, samostojnost učenca ...) ter določili že omenjenega pravilnika. Minimalno število ocen, ki jih mora pridobiti učenec, ki se izobražuje v šoli ali na daljavo, mora biti skladno z omenjenim ministričnim sklepom in okrožnico ministrstva z dne 7. 1. 2022.

MIZŠ je zavrnilo navedbo Varuha, da so otroci, ki se uradno šolajo na domu, v zvezi z ocenjevanjem znanja sedaj v boljšem položaju od otrok, ki se šolajo na daljavo, saj morajo pred koncem šolskega leta opraviti izpite samo iz nekaterih predmetov, otroci, ki pa se šolajo na daljavo, pa bodo morali biti ocenjeni pri vseh predmetih. MIZŠ je pojasnilo razlike med izobraževanjem na daljavo in izobraževanjem na domu. Navedlo je, da je izobraževanje na daljavo začasna oblika izobraževanja učenca v posameznem šolskem letu, je proces, v katerem pomemben delež pouka izvaja učitelj šole, ki je časovno in prostorsko odmaknjen od učenca. Za izobraževanje na daljavo sta značilni dve temeljni vrsti komunikacije med učiteljem in učencem: sinhrona (sočasna) in asinhrona (časovno neusklajena). Odgovornost učenca v času izobraževanja na daljavo je aktivno sodelovanje na kontaktnih učnih urah, izvajanje samostojnih dejavnosti v skladu z usmeritvami učitelja ter iskanje pomoči, kadar jo potrebuje. Izobraževanje na domu pa je stalna oblika izobraževanja učenca v posameznem šolskem letu. Za to obliko se starši in učenec odločijo prostovoljno, zavezani pa so določbam ZOsn, ki se nanašajo na preverjanje in ocenjevanje znanja ob koncu šolskega leta oziroma ob koncu vzgojno-izobraževalnih obdobj. ZOsn ne predvideva, da bi se izobraževanje na domu izvajalo tako, da bi bil učenec občasno prisoten pri pouku oziroma bi se udeleževal dejavnosti, ki jih v skladu z letnim delovnim načrtom organizira šola. Medletnega preverjanja oziroma ocenjevanja znanja za učence, ki se izobražujejo na domu, šolska zakonodaja ne predvideva, niti ni predvideno, da bi med učencem in učiteljem potekala medletna komunikacija v obliki posredovanja učnih gradiv (preizkusi znanja, učni listi, dostop do gradiv v e-učilnicah ...).

MIZŠ je še zapisalo, da zaradi različnih oblik izobraževanja obstajajo različni pristopi poučevanja ter preverjanja in ocenjevanja znanja. Učenci, ki se izobražujejo na daljavo, imajo po navedbah MIZŠ vse možnosti, da v dogovoru z učitelji do konca šolskega leta 2021/2022 pridobijo ocene. Znanje učencev, ki se izobražujejo na domu, v skladu z ZOsn oceni izpitna komisija. Z izobraževanjem na domu mora učenec pridobiti vsaj enakovreden izobrazbeni standard, kot ga zagotavlja obvezni program javne šole. Nabor predmetov je po posa-

meznih vzgojno-izobraževalnih obdobjih določen v 90. členu ZOsn. Za učence, ki se izobražujejo na domu, poteka ocenjevanje znanja v dveh rokih, ki so določeni s šolskim koledarjem. Če učenec ne doseže standarda znanja za posamezni razred v prvem roku, ima pravico do ponovnega preverjanja znanja pred začetkom naslednjega šolskega leta. Če učenec ponovnega preverjanja znanja ne opravi uspešno, mora v naslednjem šolskem letu nadaljevati osnovnošolsko izobraževanje v javni ali zasebni osnovni šoli. Za učence, ki se izobražujejo na domu, glede napredovanja v naslednji razred veljajo enaka pravila kot za ostale učence. Če učenec 9. razreda ponovnega preverjanja ne opravi uspešno, lahko 9. razred ponavlja ali opravlja popravni izpit.

Varuha pojasnila MIZŠ niso v celoti prepričala. Tudi iz priporočil ZRSS z dne 7. 1. 2022 ni povsem jasno, če in v katerih primerih bi lahko učenci, ki niso v karanteni, temveč se šolajo na daljavo zaradi nestrinjanja staršev s samotestiranjem v šolah, ocene pridobili na daljavo. Pohvalno je, da je ministrica s sklepom zmanjšala minimalno število ocen, ki jih morajo učenke in učenci pridobiti do konca šolskega leta. Samo upali pa smo lahko, da se bodo epidemiološke razmere toliko izboljšale, da samotestiranje otrok v šolah ne bo potrebno do konca šolskega leta, saj bi nekateri otroci verjetno ocene do konca šolskega leta lahko pridobili le v tem primeru. **Varuh zato ostaja na stališču, da če je Vlada z odlokom staršem dala možnost, da se izrečejo glede samotestiranja otrok, mora tem otrokom dopustiti tudi možnost ocenjevanja brez izpolnjevanja v Odloku določenih pogojev.** V nasprotnem primeru ureditev ni v korist otrok, ki bodo na koncu nosili posledice za odločitev svojih staršev. Otrokove koristi pa morajo skladno s 3. členom Konvencije o otrokovih pravicah biti glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki. **19.1-82/2021.**

3.21.1.3 Odzivnost Ministrstva za zdravje ni bila vselej dovolj šna

V smeri naših uvodnih navedb zgoraj o pojasnjevanju ukrepov, tu primeroma izpostavljam še zadevo, v kateri je pobudnica meseca avgusta v pobudi Varuhu trdila, da ji Ministrstvo za zdravje še vedno ni odgovorilo na dopisa iz meseca marca in junija. Dopisa sta se **nanašala na ukrepe za obvladovanje in zajezitev širjenja okužb s SARS-CoV-2 v šolah in sta vsebovala tudi konkretna vprašanja v zvezi z ukrepom uporabe obraznih mask. Ker nam je pobudnica pisala v skrbi za svoje tri otroke, je bilo njeno nezadovoljstvo še toliko lažje razumeti.**

Na poizvedovanje nam je Ministrstvo za zdravje pojasnilo, da v času epidemije covida-19 dnevno prejema veliko vprašanj pravnih in fizičnih oseb, ki se nanašajo na sprejete ukrepe za obvladovanje in zajezitev širjenja okužb s SARS-CoV-2. Ob tem naj bi se na prav vsa razumna vprašanja trudili odgovoriti v najkrajšem času, zaradi močno povečanega obsega dela v času epidemije in preobremenjenosti zaposlenih, pa da vedno to ni mogoče. Priložili so tudi odgovor pobudnici, ki so ji ga poslali po Varuhovem posredovanju.

Varuh seveda lahko razume, da se (tudi) Ministrstvo za zdravje spopada s povečanim obsegom dela zaradi okoliščin, povezanih z obvladovanjem širjenja virusa SARS-CoV-2. Vendar pa to ne spremeni dejstva, da je pobudnica njihov odziv prejela več kot pol leta po tem, ko se je tja sama prvič obrnila, in še to šele po posredovanju Varuha. To pač ne more biti skladno z načelom dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP. **19.1-35/2021.**

3.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 16 (covid-19)**³ priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da zagotovi, da bodo imeli vsi učenci enake možnosti glede šolanja na daljavo. V vladinem odzivnem poročilu je MIZŠ navedlo, da je priporočilo realizirano, in podalo nekaj podrobnejših pojasnil. **Generalni naravi priporočila ustrezno štejem predmetno priporočilo načeloma za realizirano, ob seveda dopuščanju možnosti, da se pojavljajo tudi primeri, pri katerih zagotavljanje šolanja na daljavo prinese posebne oziroma specifične izzive.**



3 Gl. str. 607 Letnega poročila Varuha za leto 2020.



PRILOGA

Podrobnejši vsebinski
pregled dejavnosti
Varuha po področjih

1.9.4

Dejavnosti Centra za človekove pravice

1.9.4.1 Spletni seminar Varuha o posameznih postopkih po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah Združenih narodov

Center za človekove pravice je z namenom uresničevanja svoje naloge glede dajanja splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin preko [spletnega seminarja](#) 10. februarja 2021 predstavil decembra 2020 objavljen [Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov](#). Vodič je objavljen na spletni strani Varuha. Za leto 2022 načrtujemo, da bo vodič dopolnjen in posodobljen ter tudi natisnjen.

Za učinkovito varovanje človekovih pravic je izrednega pomena poznavanje različnih (mednarodnih) pritožbenih poti, ki so v Sloveniji zaenkrat manj poznane in za zdaj skoraj neuporabljene.

Na spletnem seminarju so bili predstavljeni posamezni pritožbeni mehanizmi pred mednarodnimi pogodbenimi odbori Združenih narodov, tj. pred Odborom za človekove pravice, Odborom za odpravo rasne diskriminacije, Odborom proti mučenju, Odborom za odpravo diskriminacije žensk, Odborom za otrokove pravice in Odborom za pravice invalidov. Predstavljen je bil tudi Varuhov vodič *Kako in kdaj s pritožbo na mednarodne pogodbene odbore Združenih narodov?*, ki ga je izdal decembra 2020. Vodič na kratko predstavlja, kako in kdaj se lahko posameznik zaradi kršenja človekovih pravic obrne na omenjene odbore ter delo in prakso odborov. Dogodek je bil namenjen splošni in strokovni javnosti, tj. nevladnim organizacijam, odvetnikom in drugim strokovnjakom prava. Udeležilo se ga je okoli 100 udeležencev.

Poleg predstavnikov Centra in **slovenskih strokovnjakov (članice Odbora za človekove pravice dr. Vasilke Sancin in dr. Jurija Toplaka)** je na dogodku sodeloval tudi Ibrahim Salama, **vodja oddelka za Mednarodne pogodbe o človekovih pravicah v Uradu visoke komisarke ZN za človekove pravice, ki je v uvodnem nagovoru izpostavil zadevne pritožbene mehanizme**. Za namen dogodka smo pri Varuhu tudi uredili dostop do platforme Zoom Webinar.

1.9.4.2 Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018

Maja 2021 je bila zaključena in objavljena analiza Centra z naslovom **Kazenskoopravni pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1) – analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018**. Delo na analizi je s presledki trajalo leto in pol. Analiza v osmih poglavjih predstavlja splošni mednarodni in nacionalni pravni okvir pregona sovražnega govora (uvod), podrobnejši pregled značilnosti pregona kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1, obrazložitve posameznih elementov omenjenega kaznivega dejanja s strani tožilcev, razumevanje zakonskega znaka »dejanje je storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev«, primerjavo kazenske obravnave po letih in primerjavo med državnimi tožilstvi, subsidiarni kazenski pregon (oškodovanec kot tožilec), pregon po 297. členu KZ-1 in kriminaliteto iz sovraštva ter zaključke. Temelji na 145 arhiviranih državnotožilskih spisih Kt in Ktm za pregon kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1 v obdobju 2008–2018, ki so povzeti v prilogi, primeri pa so predstavljeni tudi v posamičnih poglavjih. V zaključku analize je predstavljenih 15 obrazloženih točk, ki na kratko povzamejo stanje obravnave zadevnega kaznivega dejanja v Sloveniji s strani organov pregona, pa tudi širše vidike glede stanja sovražnega govora in kriminalitete iz sovraštva. Publikacija, ki skupaj obsega 175 strani, je dostopna v elektronski obliki, izšla pa je tudi v 500 izvodih. Ti so bili posredovani institucijam, ki jih področje raziskave zadeva, pa tudi specializiranim in splošnim knjižnicam, saj je pomembno, da je vsebina raziskave, ki prispeva k razumevanju obravnavanja t. i. sovražnega govora v Sloveniji, širše dostopna – torej tudi splošni javnosti in ne le strokovnjakom.

Zaključki analize so predstavljeni v 15 obrazloženih točkah, katerih ključne ugotovitve so naslednje:

1. Analiza je pokazala, da se je v obravnavanem obdobju skoraj četrtnina, tj. skoraj 25 % (36 od 145) zadev zaključilo z neko sankcijo za storilca – bodisi z obsodilno sodbo zoper vsaj enega storilca (23 zadev) bodisi z izpolnitvijo naloge v okviru instituta odloženega pregona (14 zadev – v eni zadevi je prišlo do obeh izidov).
2. Glede načina izvršitve kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 je šlo v 53 % zadev (21 od 40 zadev), v katerih je tožilstvo zadevo zaključilo bodisi z obtožnim predlogom bodisi na podlagi instituta odloženega pregona, za zapise s strani uporabnikov spleta (podane prek družbenih omrežij – na prvem mestu prek omrežja Facebook, nato pa tudi prek različnih spletnih forumov ter prek komentarjev pod spletnimi članki).
3. Z vidika profila vseh osumljencev je šlo med skupno 243 osumljenci večinoma za posameznike, ki niso bili javne osebe; v približno 30 primerih pa

so kot osumljenci nastopale osebe, ki so bile vsaj do določene mere izpostavljene javnosti (politiki, novinarji, javni intelektualci). Vsi, zoper katere se je postopek končal z neko sankcijo (bodisi obsodbo bodisi izpolnitvijo naloge v okviru instituta odloženega pregona), so bili posamezniki, ki niso bili javne osebe ali odgovorni uredniki medijev.

4. Gledano z vidika osebnih okoliščin, se je največ obravnavanih zadev nanašalo na dejanja zoper osebe z LGBTI+ osebnimi okoliščinami (23 zadev), Rome (15 zadev), druge narode nekdanje Jugoslavije (12 zadev), različna politična prepričanja – komunisti, desničarji itd. (8 zadev), muslimane (7 zadev), begunce in migrante (6 zadev – od tega dve v povezavi z islamsko vero) ter temnopolte (6 zadev).
5. Glede izrečenih kazenskih sankcij analiza kaže, da so bile z obsodilnimi sodbami izrečene pogojne obsodbe na zaporno kazen v trajanju od enega do šest mesecev (v nobeni zadevi ni bila dosojena odškodnina oškodovancu); v primerih odloženega pregona pa so bile storilcem določene različne naloge.
6. Primerjava izidov tožilskih postopkov po letih pokaže, da je od leta 2013 naprej prišlo do občutnega znižanja deleža zadev, v katerih je tožilstvo vložilo obtožni akt ali zadevo zaključilo z naložitvijo naloge storilcu prek instituta odloženega pregona.
7. Analiza zadev ni pokazala, da bi bila sprememba besedila 297. člena KZ-1 iz leta 2012, s katero je bil dodan nov zakonski znak kaznivega dejanja (alternativno določena pogoja oziroma načina), da mora biti dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali pa z uporabo grožnje, zmerjanja in žalitev, odločilna za zavrženje večine zadev po sprejemu novega besedila člena. Izključno zaradi neizpolnjenosti novega pogoja, da mora biti dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja in žalitev, je tožilstvo v obdobju od 15. 5. 2012 (tj. ko je začela veljati zgoraj omenjena sprememba KZ-1) do konca leta 2018 zavrrglo sedem od skupaj 80 zavrženih zadev.
8. Primerjava razlogov za zavrženje ovadb v obdobju po uveljavitvi novele KZ-1B (tj. po 15. 5. 2012) pa vendarle pokaže, da je bilo sklicevanje na neizpolnjenost novega zakonskega znaka kaznivega dejanja (pogoja) iz 297. člena KZ-1, da mora biti dejanje storjeno »na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir«, najpogostejši razlog, ki so ga v obrazložitvah svojih sklepov o zavrženju ovadbe navajali tožilci.
9. Od 39 zadev, v katerih je do zavrženja prišlo, ker ni bil izpolnjen prvi alternativno določen način »dejanje je storjeno na način, ki lahko moti javni red in mir«, je bila le v 10 zadevah (26 %), zavrženih po 15. 5. 2012, vsebovana tudi opredelitev, ali je bilo dejanje storjeno »z uporabo grožnje, zmerjanja in žalitev«, torej na drugi alternativno določen način.
10. Tožilci so glede novega pogoja iz 297. člena KZ-1, uveljavljenega z novelo KZ-1B, da mora biti dejanje storjeno »na način, ki lahko ogrozi ali moti javni

red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja in žalitev«, neredko sledili razlagam iz znanstvene monografije, pravnega stališča Vrhovnega državnega tožilstva in sodbe višjega sodišča, ki so odstopale od jezikovne razlage določbe.

11. Odgovore na vprašanje, čemu je od leta 2013 dalje upadlo število obtožnih aktov in tudi zadev, ki so se zaključile s sankcioniranjem storilcev, bi se lahko iskalo v okviru kakšnih nadaljnjih raziskav. V zaključku analiza ponuja nekaj možnih razlogov.
12. V okviru analize proučeno gradivo ne kaže, da bi tožilci pri obravnavi ovadb zbirali informacije oziroma opravljali presojo o vplivu dejanja na oškodovanca ali skupnost.
13. Proučene zadeve so pokazale, da so tožilski akti (predvsem obtožni predlogi) in tudi sodne odločbe pogosto neobrazloženi ali obrazloženi le na kratko, kar omejuje možnost vsebinskega preizkusa odločitve.
14. Na podlagi analize ugotavljamo, da bi bile najverjetneje potrebne tudi zakonodajne spremembe, če bi se želelo možnost subsidiarnega pregona v primeru kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 zagotoviti ne samo konkretnim oškodovancem, zoper katere je bilo kaznivo dejanje neposredno usmerjeno, ampak tudi širšemu krogu oškodovanih oseb (bodisi vsakemu predstavniku napadene skupine bodisi pooblaščenim organizacijam).
15. Na podlagi analize se tudi nakazuje, da bi veljalo razmisliti o morebitnih zakonodajnih spremembah z namenom ustrežnejše ureditve področja kriminalitete iz sovraštva.

1.9.4.3 Prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic

Varuh je konec decembra 2021 objavil prvi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic – vabilo k sodelovanju na natečaju je poslal slovenskim univerzam in visokošolskim zavodom, objavljen pa je tudi na [spletni strani Varuha](#).

Namen javnega natečaja je spodbujanje raziskovalne dejavnosti študentov vseh treh ravni visokošolskega študija na področju človekovih pravic, s poudarkom na proučevanju stanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji ter implementaciji mednarodnih in evropskih standardov človekovih pravic v slovenski pravni red.

Cilj javnega natečaja je spodbuditi raziskave glede človekovih pravic v Sloveniji na različnih znanstvenih področjih in holistično. S tem razpisom želi Varuh človekovih pravic Republike Slovenije dodatno prispevati tudi k uresničevanju [druge faze Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah](#) v Sloveniji. Prav zato ima ta javni natečaj ambicijo, da postane redna dejavnost Varuha.

Na natečaj se lahko prijavijo kandidatke in kandidati, ki so uspešno zagovarjali diplomsko, magistrsko ali doktorsko delo na univerzi oziroma visokošolskem zavodu v Republiki Sloveniji, ter kandidatke in kandidati iz Republike Slovenije, ki so uspešno zagovarjali diplomsko, magistrsko ali doktorsko delo na univerzi oziroma visokošolskem zavodu v tujini.

Predmet natečaja so **uspešno zagovarjana diplomska, magistrska in doktorska dela** na katerikoli univerzi oziroma drugem visokošolskem zavodu v Sloveniji ali v tujini, **ki obravnavajo tematiko človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji**. To lahko vključuje obravnavo stanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji, varstvo oziroma spodbujanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji, preučevanje uveljavljanja mednarodnih in evropskih standardov človekovih pravic v slovenskem pravnem redu in politikah, področje stanja vladavine prava v povezavi s človekovimi pravicami v Republiki Sloveniji ipd. V tem natečaju so upoštevana **dela, zagovarjana v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2021**.

1.9.4.4 Priprava analize programov usposabljanja o človekovih pravicah, ki jih za javne uslužbence v državni upravi organizira Upravna akademija

Pri koncu je priprava analize programov usposabljanja o človekovih pravicah, ki jih za javne uslužbence v državni upravi organizira Upravna akademija, saj jo je Center v letu 2021 v veliki meri zaključil. Analiza se nanaša na pregled in oceno izvajanja programov usposabljanja in izobraževanja za človekove pravice v državni upravi, za okoli 15.000 javnih uslužbencev, zaposlenih na ministrstvih, v organih v sestavi ministrstev, vladnih službah in na upravnih enotah, torej v t. i. civilnem delu državne uprave. Izpostavljeno je, da Varuh glede na pobude, ki jih obravnava, največ kršitev človekovih pravic, temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti zaznava prav v državni upravi. Varuh je namreč v obdobju 2017–2020 ugotovil skupaj 1101 kršitev, od tega 830 storjenih v okviru državne uprave in konkretno 814 s strani t. i. civilnega dela državne uprave.

Analiza se osredotoča na pregled splošnega usposabljanja javnih uslužbencev, ki ga izvaja Upravna akademija – ta pa deluje v okviru Ministrstva za javno upravo (MJU). Cilj analize je oceniti, ali je obstoječ nivo in obseg usposabljanja oziroma izobraževanja javnih uslužbencev za človekove pravice v okviru Upravne akademije dovoljšen in kaj je bilo storjeno za uresničevanje Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice (2005 – se nadaljuje), sprejetega v okviru Združenih narodov, ki v drugi fazi od držav zahteva vzpostavitev izobraževanja oziroma usposabljanja javnih uslužbencev o človekovih pravicah.

Cilj analize je v primeru negativne ocene stanja tudi predlagati ustrezne spremembe za izboljšanje stanja usposabljanja o človekovih pravicah s ciljem zagotavljanja boljšega spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin s

strani državne uprave. Ker lahko že na podlagi dela, opravljenega v letu 2021, na splošno ocenimo, da Upravna akademija nudi relativno malo usposabljanj o človekovih pravicah, pri tem pa tudi ne sledi priporočilom oziroma zavezam, danim v okviru druge faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice, daje varuh že na tem mestu splošno priporočilo.

1.9.4.5 Poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji (del skupnega Poročila evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o stanju pravne države v Evropski uniji (2021) Evropski komisiji)

Varuh je julija [2021 pozdravil izid poročila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice \(ENNHRI\) in skupen prispevek 42 evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice pri prizadevanjih za spodbujanje in zaščito pravne države in demokracije v Evropi.](#)

[Objavljeno poročilo](#) ENNHRI vsebuje prispevke o stanju pravne države po posameznih državah, opredeljuje ključne trende v regiji in podrobno opisuje posebne razmere v vsaki državi, vključno z odzivi vlad na pandemijo koronavirusne bolezni. To je bilo že drugo poročilo ENNHRI o stanju vladavine prava v Evropi, ki je bilo Evropski komisiji posredovano v pomoč pri pripravi njenega drugega poročila o stanju pravne države v Evropski uniji in njenih državah članicah, ki naj bi bilo objavljeno v kratkem.

Svoj prispevek o stanju pravne države v Sloveniji je Varuh objavil na svoji spletni strani tudi [v slovenskem jeziku.](#) Varuh v poročilu uvodoma opozarja, da so javni mediji in neodvisni novinarji prvemu poročilu Evropske komisije o pravni državi za leto 2020 v Sloveniji namenili sicer veliko pozornosti, vendar pa o njem ni bilo zadostne širše strokovne razprave niti konkretnjših aktivnosti za implementacijo vsebine poročila.

Varuh je v poročilu opozoril tudi, da je Ustavno sodišče 10. decembra 2020 v svoji odločbi opozorilo, da morajo biti štiri neodvisne institucije v Sloveniji, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic (tudi) finančno neodvisne, rok za implementacijo te odločitve pa se je iztekel decembra 2021. Izpostavil je še, da je Varuh [konec leta 2020 oziroma januarja 2021 pridobil status A po Pariških načelih,](#) kar pomeni potrditev, da izpolnjuje visoke mednarodne standarde delovanja.

Na področju zagovornikov človekovih pravic in prostora civilne družbe je Varuh izpostavil, da je med epidemijo covid-19 ugotovil primere, pri katerih so zakoni, ukrepi in prakse lahko negativno vplivali na državljanski prostor in zmanjševali dejavnosti zagovornikov človekovih pravic. Izpostavil je tudi potrebo po zbiranju razčlenjenih podatkov v Sloveniji, saj boj proti diskriminaciji zahteva veljavne, točne in reprezentativne podatke o stanju oseb ali skupin oseb, na kar Slovenijo pozivajo tudi številni mednarodni mehanizmi. Varuh je opozoril,

da je med organi oblasti in nevladnimi organizacijami pa tudi na vseh drugih področjih nujen dialog, ki preprečuje še zdrs v krizo vrednot.

Na področju pravosodja je Varuh v poročilu izrazil skrb glede projekcij, da bodo ukrepi glede omejitev delovanja pravosodja, še zlasti sodišč prve stopnje, zaradi epidemije bolezni covid-19 vplivali na podaljšanje reševanja primerov na sodiščih v prihodnosti. Izpostavil je potrebo, da Ministrstvo za pravosodje izvede dodatne ukrepe za povečanje števila sodnih izvedencev na področju družinskih razmerij. Zavzel se je za krepitev učinkovitosti nadzornih organov za zagotavljanje kakovosti dela sodišč ter za omogočanje učinkovitejše in dostopnejše brezplačne pravne pomoči. Opozoril je tudi na neuresničeno priporočilo Skupine držav proti korupciji (GRECO) in se zavzel za umik volitev sodnikov iz državnega zbora, zlasti sodnikov vrhovnega sodišča, saj je tak sistem izjema od pravnega okvira Evropske unije.

Varuh je še izpostavil, da razmere na področju medijskega pluralizma in svobode izražanja ostajajo močno povezane s trenutnim družbenim razvojem, pa tudi z epidemiološkimi razmerami. Zapisal je, da je večkrat opozoril na potrebo po etiki javne besede in da spletno nadlegovanje in grožnje novinarjem ostajajo skrb vzbujajoči. Varuha ne preseneča, da je javna razprava o potrebni reformi (niza) medijske zakonodaje močno politizirana, zato stanje ostaja nespremenjeno že vrsto let. Varuh spremlja razprave o vprašanju svobodnega in pluralističnega medijskega okolja v Sloveniji. Izpostavlja tudi, da so politiki pogosto v sporu z mediji oziroma novinarji.

1.9.4.6 Alternativno poročilo Varuha Evropski komisiji proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) in ugotovitve ECRI glede izvajanja dveh prioritarnih priporočil

Center je junija 2021 za Evropsko komisijo proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) pripravil alternativno poročilo **glede uresničevanja dveh prioritarnih priporočil, in sicer glede pregona sovražnega govora ter zbiranja podatkov o enakosti**, ki ju je ECRI junija 2019 v poročilu v sklopu petega kroga rednega poročanja¹ dala Sloveniji.

Na podlagi odgovorov slovenskih oblasti in informacij, ki jih je ECRI pridobila iz drugih virov (med drugimi tudi od Varuha), je **ECRI marca 2022 objavila svoje zaključke** o izvajanju dveh prioritarnih priporočil. **ECRI ugotavlja, da so slovenske oblasti delno implementirale priporočilo, naj naslovijo resne primanjkljaje glede pregona sovražnega govora in odsotnosti pravnih sredstev za žrtve v primerih, ko tožilstvo kazensko ovadbo zavrže ali se ne odloči za pregon.**

¹ ECRI report on Slovenia, fifth monitoring cycle, 5. junij 2019, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia/168094cb00>.

Po mnenju ECRI je priporočilo delno izpolnjeno, saj je bila na Vrhovnem državnem tožilstvu ustanovljena delovna skupina z namenom harmoniziranega odziva na sovražni govor, leta 2019 pa je Vrhovno sodišče RS s sodbo podalo širšo razlago 297. člena KZ-1 (kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti).

Vendar pa ECRI z zaskrbljenostjo ugotavlja, da je svet višjih državnih tožilcev zavrnil predlog, katerega cilj je bil formalno in v celoti uskladiti Pravno stališče Vrhovnega državnega tožilstva o pregonu kaznivega dejanja Javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, s sodbo vrhovnega sodišča iz leta 2019. ECRI tudi ugotavlja, da zadnji podatki kažejo, da je v praksi malo sprememb. Natančneje, kljub občutnemu povečanju obravnave primerov sovražnega govora s strani policije, ostaja število obtožnih predlogov, ki jih izdajo tožilci, razmeroma nizko. ECRI ugotavlja, da brez globlje spremembe v politiki pregona sovražnega govora, nekaznovanost, omenjena v poročilu ECRI za leto 2019, ostaja.

Druga vrzel, ki jo je ECRI identificirala v svojem poročilu leta 2019, se nanaša na odsotnost učinkovitega pravnega sredstva za domnevno žrtev, v primerih, ko tožilec zavrne kazensko ovadbo ali se odloči, da ne bo sprožil pregona. Po navedbah slovenskih oblasti se lahko žrtev v primeru zavrnitve ovadbe ali prekinitve pregona odloči za subsidiarni pregon po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku iz leta 2019, ki ureja status žrtev kaznivih dejanj. **Vendar je bila ECRI opozorjena na dejstvo, da je odločba Višjega sodišča v Ljubljani iz leta 2005 posameznikom onemogočila, da sami začnejo ali nadaljujejo pregon v zadevah, ki se nanašajo na spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti.** Poleg tega je Vrhovno državno tožilstvo v svojem pravnem mnenju iz leta 2013 navedlo, da se v primerih, ko je bil sovražni govor usmerjen proti skupnosti ali skupini kot celoti, posamezniki, ki pripadajo prizadeti skupnosti ali skupini, ne morejo šteti za žrtve. ECRI je zato zaključila, da v primerih, ko tožilec meni, da kazenska ovadba ni utemeljena, domnevnim žrtvam sovražnega govora še ni zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo.

S slednjim vprašanjem se je v **svoji analizi kazenskopravnega pregona sovražnega govora ukvarjal tudi Center (glej tudi razdelek 1.9.1.2)** in sicer v šestem poglavju.

Drugo prioriteto priporočilo, ki ga je ECRI v svojem poročilu iz leta 2019 dala slovenskim oblastem, se je nanašalo na potrebo po zbiranju razčlenjenih podatkov o enakosti za namen boja proti rasni diskriminaciji (ob spoštovanju standardov varstva osebnih podatkov). ECRI ugotavlja, da priporočilo ni bilo uresničeno. Podobno priporočilo je v svojih letnih poročilih za 2019 in 2020 podal tudi Varuh.

Poročilo ECRI o uresničevanju dveh prioriteten priporočil (v angleščini) lahko najdete tukaj: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a59af2>. Alternativno poročilo Varuha ECRI je objavljeno na [tej povezavi](#).

1.9.4.7 Alternativno poročilo Varuha Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin

Center je oktobra 2021 pripravil alternativno poročilo Svetovalnemu odboru o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, ki je v letu 2021 pregledoval stanje in pripravil svoje poročilo o izvajanju Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) v Sloveniji. Vodja Centra, namestnik varuha, se je s predstavniki Svetovalnega odbora o OKVNM tudi sestel. Temu je na vabilo Svetovalnega odbora sledil virtualni sestanek varuha in namestnika varuha, vodje Centra, (14. 10. 2021) s predstavniki odbora.

V alternativnem poročilu in na srečanju s predstavniki Svetovalnega odbora o OKVNM je Varuh predstavil svoje ugotovitve, pridobljene skozi obravnavo pobud in analiz stanja glede okoliščin in pravic Romov ter italijanske in madžarske narodne manjšine, problematike učinkovitega pregona sovražnega govora ter manka podatkov o enakosti. Alternativno poročilo je v angleščini dostopno na [tej povezavi](#).

Dodatno k že danim preteklim priporočilom s področja nacionalnih in etničnih skupnosti, Varuh na osnovi pregleda stanja, ki ga je pripravil v poročilu Svetovalnemu odboru o OKVNM, pristojnim slovenskim organom dodaja **še priporočilo glede problematike zdravstvenega stanja pripadnic in pripadnikov romske etnične skupnosti.**

Raziskava, ki jo je leta 2018 objavil Nacionalni inštitut za javno zdravje,² kaže zelo zaskrbljujoče podatke glede zdravja Romov. Ugotovitve razkrivajo, da je zdravstveno stanje Romov v primerjavi z večinskim prebivalstvom izrazito slabše in kaže na velike neenakosti v primerjavi z ostalim prebivalstvom. Pričakovana življenjska doba Romov je povprečno skoraj 20 let nižja v primerjavi s splošnim prebivalstvom Slovenije. Raziskava pa je pokazala tudi, da je umrljivost romskih dojenčkov do prvega leta starosti štirikrat višja, umrljivost romskih otrok med prvim in četrtem letom starosti pa sedemkrat višja v primerjavi s splošnim prebivalstvom.

1.9.4.8 Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI

Center je 15. julija 2021 kot nacionalna institucija za človekove pravice v Sloveniji (NHRI), ki med drugim izvaja naloge nadzora, pripravil **Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah, ki je bilo pripravljeno v okviru projekta ENNHRI.** Namen projekta je bil z različnimi dejavnostmi evropskih NHRI-jev, kot so krepitev zmogljivosti, zagovorništvo, komuniciranje

² Nacionalni inštitut za javno zdravje, Javnozdravstveni pristopi, namenjeni romski etnični skupnosti v Sloveniji, https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/javnozdravstveni_pristopi_romi.pdf.

in poročanje, doseči boljšo promocijo in zaščito človekovih pravic migrantov na mejah. Poročilo je pripravljeno in objavljeno tako v slovenskem kot angleškem jeziku, prav tako povzetek poročila. V angleščini smo v sodelovanju z ENNHRI pripravili kratek video o pravicah migrantov v Sloveniji, ki je dosegljiv na spletni strani ENNHRI. Predstavniki Centra je aprila 2021 nastopil tudi na dogodku OVSE/ODIHR glede podpiranja pristopa človekovih pravic do migrantov. V nadaljevanju so na kratko predstavljeni ključni poudarki poročila:

Vračanja in nasilje na mejah

Junija 2018 je Varuh v odziv na vse pogostejše očitke o nezakonitih vračanjih migrantov na Hrvaško začel z izvajanjem nenapovedanih obiskov policijskih postaj z namenom, da preveri postopke z migranti. Varuhove poizvedbe so odkrile številne nepravilnosti, med drugim odsotnost individualne obravnave in neustrezno dokumentiranje postopkov. Varuh se je seznanil tudi z notranjimi smernicami, ki so vključevale navodilo, naj se hrvaškimi organi preda vsakega posameznika, katerega postopek je vodila mešana slovensko-hrvaška policijska patrulja, čeprav je namero za vložitev prošnje za azil izrazil v Sloveniji.

Večina migrantov je s strani slovenskih organov vrnjena na Hrvaško in v druge sosednje države, ne da bi jim bila izdana pisna odločba, zato nimajo dostopa do pravnega sredstva za izpodbijanje vrnitve ali predaje. Zakonitost vračanja tujcev brez odločbe o vrnitvi je trenutno izpodbijana pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije z ustavno pritožbo, ki jo je vložil Varuh s soglasjem na tak način vrnjenega maroškega državljana. Varuh je poleg tega v zadevi kamerunskega državljana, ki je utrpel verižno vračanje iz Slovenije prek Hrvaške v Bosno in Hercegovino, posredoval z mnenjem amicus curiae pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Na podlagi pravnomočno zaključenega postopka je sodišče slovenskim organom naložilo, da tožniku omogočijo vstop v Slovenijo in mu dovolijo, da zaprosi za mednarodno zaščito.

Med Varuhovim obiskom v Centru za tujce v Postojni so razgovori s pridržanimi razkrili pogosto uporabo policijskih psov, zato je Varuh pristojnim organom predlagal, naj takšno prakso opustijo.

Pošteni in učinkoviti azilni postopki

Pomanjkljivosti, ki negativno vplivajo na postopke na meji v Sloveniji, so bile znane že pred sredino leta 2018, zlasti nedosledna kakovost (in včasih odsotnost) jezikovnega tolmačenja, pomanjkanje dostopa do pravne pomoči, nedosledna uporaba protokola za mladoletnike brez spremstva in primeri vrnitev mladoletnikov brez spremstva brez izdaje odločbe o vrnitvi.

Med nadzornimi obiski je Varuh ugotovil, da se rok šestih delovnih dni za evidentiranje prošenj za azil pogosto ne upošteva, zato je Ministrstvu za notranje zadeve predlagal, naj se sprejmejo ustrezni kadrovske, organizacijske in drugi potrebni ukrepi, s katerimi se bo zagotovila pravočasna obravnava.

Sprejemni pogoji in odvzem prostosti na mejah

Osebe, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito, so pridržane v predsprejemnih prostorih Azilnega doma, v pogojih prezasedenosti brez prostega dostopa do njegovih drugih delov. Leta 2018 je Varuh po opravljenem obisku Azilnega doma v svojstvu DPM ugotovil, da takšna obravnava kaže na de facto odvzem svobode gibanja.

V Centru za tujce v Postojni so bili sredi leta 2020 migranti pridržani v zabojnikih z malo dnevne svetlobe, brez možnosti dnevnih izhodov in gibanja na prostem. Nastanitev v zabojnikih naj bi bil začasni ukrep z namenom preprečevanja širjenja covid-19, ki naj bi trajal med 10 in 14 dni. Vendar je osebje Varuha ugotovilo, da lahko pridržanje v zabojnikih traja tudi po več kot mesec dni, prav tako trajanje take namestitve ni bilo beleženo niti se niso izvajala druga preverjanja o tem, kako dolgo so bili posamezniki v zabojnikih.

Varuh se zavzema tudi za spremembo dolgoletne prakse, po kateri se otroke v postopkih vračanja, vključno z otroki brez spremstva, nastanjuje v postojnski Center za tujce namesto v primerne ustanove, kot to predpisuje zakon.

Vpliv pandemije covid-19

Zaradi izbruha pandemije covid-19 je bilo izvajanje osebnih razgovorov z iskalci azila ustavljeno v aprilu 2020 in se je nadaljevalo maja 2020.

Varuh je ugotovil, da so bili ukrepi, sprejeti z namenom varovanja pred širjenjem bolezni med pridržanimi v Centru za tujce, neprimerni in v nasprotju s priporočili Nacionalnega inštituta za javno zdravje.

Odgovornost za kršitve človekovih pravic na mejah

Varuh nasprotuje praksi neformalnega vračanja brez odločbe o vrnitvi, ki otežuje nadzor postopkov. Poleg tega je po odstranitvi osebe iz države morebitne kršitve zelo težko nasloviti s pravnimi sredstvi.

Po obravnavi primera vračanja velike skupine migrantov, ki so bili prijeti in pridržani s strani slovenske policije, je Varuh predlagal Ministrstvu za notranje zadeve, naj primer v obravnavo prevzame Direktorat za policijo in druge varnostne naloge. Po pridobitvi pisnih pojasnil je tudi Direktorat zaključil, da policija primera ni ustrezno obravnavala in da so bile pravice prijatih migrantov kršene.

Opaziti je, da so organizacije in pobude, katerih delo je povezano z migracijami, tarče napadov v obliki lažnih obtožb, vključno s tem, da naj bi zastopale tuje in protislovenske interese, da je njihovo financiranje in delo vprašljivo in nepregledno ter da se ukvarjajo s kriminalnimi dejavnostmi (kot je tihotapljenje migrantov).

1.9.4.9 Prvo poročilo GREVIO glede uresničevanja Istanbulske konvencije v Sloveniji

Skupina strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in v družini (GREVIO), ki ocenjuje uresničevanje Istanbulske konvencije v državah pogodbenicah te konvencije, je oktobra 2021 objavila svoje prvo poročilo glede uresničevanja konvencije v Sloveniji. Gre za pomemben mehanizem varstva človekovih pravic, ki osvetljuje stanje v naši državi in oblasti opozarja, kje so še potrebne izboljšave in kako je treba dodatno ukrepati za ustrezno zaščito pred nasiljem nad ženskami. **GREVIO v poročilu izpostavlja številne pozitivne ukrepe Slovenije** in nezanemarljiv napredek na tem področju, predvsem skozi zakonodajne spremembe, ki naslavlja družinsko nasilje in nedavno kazniva dejanja posilstva in spolnega nasilja.

Kljub napredku pa poročilo opozarja na težave, ki ostajajo pri odzivu na različne oblike nasilja nad ženskami. V zvezi s tem opozarja tudi na pomanjkanje usposabljanj in protokolov, ki bi vodili v ustrezen institucionalni odziv, izpostavlja potrebo po močnejšem odzivu kazenskega pravosodja na vse oblike nasilja nad ženskami, zaskrbljen pa je tudi nad pomanjkanjem koordinacije na ravni politik in institucionalnega odziva glede spolnega nasilja. GREVIO med drugim poziva Slovenijo k sprejemu strategije za preprečevanje in naslavljanje nasilja nad ženskami, k zbiranju podatkov o razširjenosti nasilja in vzrokih zanj, k zagotovitvi specialističnih podpornih storitev žrtvam vseh oblik nasilja, k ustanovitvi kriznih centrov za žrtve posilstev in spolnega nasilja, k ustreznemu upoštevanju obstoja nasilja v postopkih odločanja glede skrbništva in obiskov otrok, k spoštovanju pravic migrantk in prosilk za azil.

Na številne pomanjkljivosti je opozoril tudi Varuh, ki se je **s predstavnicami GREVIO sestal med njihovim obiskom Slovenije**, za GREVIO pa je v letu 2020 pripravil tudi alternativno poročilo.

1.9.4.10 Sodelovanje pri pripravi ENNHRI Poročila o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah

Varuh je s svojimi izkušnjami in ugotovitvami sodeloval pri pripravi novega poročila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o vrzelih v odgovornosti za človekove pravice na evropskih mejah, ki je bilo objavljeno decembra 2021. Verjamemo, da bo poročilo prispevalo k boljšemu razumevanju dejavnikov, saj smo sodelujoče neodvisne institucije za človekove pravice v poročilu dokumentirale velike vrzeli v odgovornosti po vsej Evropi in zaključile, da **je pomanjkanje delujočih sistemov odgovornosti prispevalo k razširjenosti kršitev človekovih pravic na mejah**. Poročilo razkriva pomanjkljivosti na petih ključnih področjih, povezanih z odgovornostjo za človekove pravice:

- strukturne vrzeli,
- vrzeli v preiskavah,

- vzeli v dostopu do pravnega varstva,
- vzeli pri odpravljanju kršitev in preprečevanju ter
- vzeli pri spodbujanju kulture pravic.

Za zagotovitev odgovornosti na mejah bi bila potrebna **politična volja nacionalnih in regionalnih organov za proaktivno odpravo številnih pomanjkljivosti v sistemu**, med drugim v zvezi z zbiranjem informacij na mejah, dostopnostjo, učinkovitostjo in neodvisnostjo preiskovalnih organov, dostopom do informacij in pravne pomoči za migrante, izboljšanjem zakonodaje, politike in prakse ter ponovno vzpostavitvijo kulture pravic. Poročilo dodatno zaključuje, da bi morale institucije EU zagotoviti, da bodo prihodnji zakonodajni predlogi prispevali k odgovornosti za kršitve človekovih pravic na mejah, ne pa k poglobljanju obstoječih vrzeli. Poleg tega imajo institucije EU tudi pomembno nadzorno vlogo, da države kličejo k odgovornosti, kadar odstopajo od svojih zakonskih obveznosti.

Ugotovitve poročila bodo služile kot osnova za nadaljnjo izmenjavo med nacionalnimi institucijami za človekove pravice in drugimi partnerji, na podlagi česar bodo pripravljena tudi priporočila za zapolnitev ugotovljenih vrzeli.

1.9.4.11 Zastopanje ENNHRI v Delovni skupini za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V) Sveta Evrope

Predstavnica Centra je v letu 2021 zastopala stališča ENNHRI na dveh delovnih telesih Sveta Evrope, v katerih ima ENNHRI status opazovalca. Ti delovni telesi sta:

- Delovna skupina za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V), ki deluje pod okriljem Odbora strokovnjakov sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC) v okviru Organizacijskega odbora za človekove pravice (CDDH) Sveta Evrope; in
- Ad hoc pogajalska skupina ("Skupina 47+1") o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

V letu 2021 je predstavnica Centra zastopala interese ENNHRI v **Delovni skupini za krepitev nacionalne implementacije Sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC-V), ki deluje pod okriljem Odbora strokovnjakov sistema Evropske konvencije o človekovih pravicah (DH-SYSC) v okviru Organizacijskega odbora za človekove pravice (CDDH) Sveta Evrope, ki je imela dva sestanka (marca in novembra)**. Oba sestanka sta potekala na daljavo oz. v hibridni obliki.

Na marčevskem zasedanju je skupina zaključila z delom na osnutku **Priporočila Odbora ministrov državam članicam o objavi in razširjanju Evropske konvencije o človekovih pravicah, sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in drugih relevantnih besedil**, ki je bilo nato sprejeto s strani Odbora ministrov Sveta Evrope 22. septembra 2021 (**CM/Rec(2021)4**). **Priporočilo državam članicam med drugim predlaga, da države v svoj uradni jezik prevedejo za njih pomembne sodbe ESČP proti drugim državam oziroma vsaj njihove ključne dele.**

Varuh si torej tako kot ENNHRI v okviru Sveta Evrope aktivno prizadeva za čim višje standarde spoštovanja Konvencije. V tem smislu je Varuh novembra 2021 ob obeležitvi 71. obletnice sprejema Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic izpostavil, da pristojni v državi zgledno prevajajo le sodbe proti Sloveniji, pomembnih sodb proti drugim državam pa ne. Odgovorne Varuh zato poziva, da pristopijo k zagotavljanju prevodov pomembnejše sodne prakse ESČP v slovenski jezik, ki bodo v pomoč tudi državnim organom pri njihovem delu. Zagotovijo pa naj še, da bodo v slovenskem jeziku dostopna tudi akcijska poročila in načrti o izvrševanju sodb s strani Slovenije, saj bodo tako lahko posamezniki seznanjeni s tem, na kakšen način so bile ugotovljene kršitve odpravljene. Vendar pa Varuh v nekaterih primerih tudi ugotavlja, da kljub sprejeti zaključni resoluciji odbora ministrov Sveta Evrope, obstaja dvom, ali so nekatere sodbe ESČP ustrezno izvršene (npr. **sodba v zadevi Krajnc** ali pa sodba v zadevi **Kurič in ostali proti Sloveniji**).

Na skupini so v pripravi nove **Smernice Odbora ministrov Sveta Evrope o preprečevanju in odpravljanju kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah** – delo bo predvidoma zaključeno v letu 2022.

1.9.4.12 Zastopanje ENNHRI v izmenjavi mnenj z Ad hoc pogajalsko skupino (“Skupina 47+1”) o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic

Predstavnica Centra je v letu 2021 zastopala interese ENNHRI tudi na t. i. **“Skupini 47+1”** o pristopu EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic. Kljub omejitvam covid-19 je skupina v letu 2021 intenzivirala svoje delo, ki se nadaljuje tudi v letu 2022. ENNHRI ima v tem okviru poseben status opazovalca in sodeluje v skupini v delu, ki je namenjen izmenjavi mnenj z nacionalnimi institucijami za človekove pravice, civilno družbo in strokovnimi združenji. Izpostaviti velja, da tako ENNHRI kot Varuh podpirata pristop EU k EKČP, saj določba, ki je bila z Lizbonsko pogodbo vnesena v Pogodbo o Evropski uniji, ne sme ostati le mrtva črka na papirju. Pristop EU k EKČP bi prispeval k dodatni zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi na ravni evropskih institucij in EU kot subjekta mednarodnega prava.

1.12.4 Dejavnosti Varuha na področju zagovorništva otrok

1.12.4.1 Zbornik zagovorništva otrok

V času pandemije se je občutno povečalo število pobud na področju zagovorništva otrok. Varuh je nedavno izdal svojo novo publikacijo na področju zagovorništva otrok: Izzivi in perspektiva zagovorništva otrok v Sloveniji, ki je namenjena predvsem prihodnjim zagovornikom. Zbornik je tretji po vrsti od začetka zagovorništva; oba prejšnja zbornika sta nastala v času, ko je bilo zagovorništvo otrok še pilotni projekt. Vseh 20 prispevkov v zborniku, obsegajočem skoraj 200 strani, je dragoceno učno gradivo za nove generacije zagovornikov otrok.

V njem je natančno obrazložen postopek postavitve zagovornika, obravnava otroka skozi prizmo različnih strok in kako slišati glas otroka v upravnih in sodnih postopkih, v katerih se odloča o njegovi prihodnosti. Poudarek je tudi na vzpostavitvi zaupnega in varnega odnosa z otrokom, ki predstavlja temelj za tvorno sodelovanje. Zagovornikom pa bo v pomoč tudi strategija za delo v visokokonfliktnih situacijah, s katerimi se zagovorniki pri svojem delu večkrat srečajo.

Zbornik je nastajal v negotovih časih epidemije koronavirusne bolezni, ki je globoko zarezala v naše vsakdanje življenje, ukrepi za zajezitev epidemije pa so še posebej negativno vplivali na otroke in mladostnike, na kar kaže tudi rekordno število pobud, ki smo jih v tem času prejeli na področju zagovorništva. Kljub temu, da smo bili v zadnjih dveh letih kot družba več mesecev zaprti, pa nobeden od zagovornikov iz strahu pred okužbo ali iz kakšnega drugega razloga ni odpovedal srečanja, kar pove veliko o njihovem plemenitem delu, predanosti in poslanstvu, ki ga opravljajo. 60 zagovornikov, ki delujejo v okviru instituta Zagovorništva otrok, se namreč dobro zaveda, da so otroci najranljivejši del družbe in najmanj sposobni zagotoviti svojo blaginjo ter najbolj podvrženi vplivom zlorabe. Do zdaj so bili zagovorniki postavljeni že več kot 900 otrokom, kar kaže predvsem na to, da je tak institut nujen za slovenski prostor.

Zagovorništvo otrok, ki ima že pet let kot institut podlago v Zakonu o varuhu človekovih pravic, je tako kot drugi ukrepi za zaščito otrokovih pravic in koristi na pomembni preizkušnji svoje učinkovitosti. Lepo zapisana določba v zakonu nam ne koristi dosti, če je tisti, ki so zanjo odgovorni, ne izvajajo v praksi. Ugotavljamo, da v praksi še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na nezadostni podlagi odločamo o njihovih koristih.

Varuh meni, da je mreža zagovornic in zagovornikov po vsej Sloveniji dobro postavljena v luči čim boljše dostopnosti. V prihodnosti bi si želeli bolj enakomerno porazdeljenost pobud po geografskih območjih, saj še vedno zagovornika dobi premalo otrok, čeprav bi bili do njega upravičeni. Namen zagovorništva je nudenje strokovne pomoči otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter prenos otrokovega mnenja pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

Dobro so nam poznane situacije, ko se otrok znajde med dvema ognjema in v zagovorništvo največkrat vstopajo prav otroci, ki so vpeti v sodne postopke visokokonfliktnih razvez, predodelitve k drugemu staršu oziroma spremembi stikov, odvzem iz matične družine in namestitev v zavod ali rejništvo, zanemarjanje, nasilje in ogroženost.

V skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah si Varuh prizadeva, da bi bili otroci slišani v postopkih in zadevah, v katerih se odloča o njihovi največji koristi, s tem pa pomembno vpliva na njihovo nadaljnje življenje. Žal pa je praksa institucij, ki odločajo o otrokovi prihodnosti – torej sodišča, centri za socialno delo in drugi organi, precej raznolika, čeprav ne bi smela biti. Pri Varuhu redno opozarjamo na to problematiko tudi v letnih poročilih Varuha.

1.12.4.2 Na strokovnem posvetu o pomenu zagovorništva pri vzpostavljanju varnega prostora za otroke

Institucija Varuha človekovih pravic je 17. in 18. septembra 2021 v Rimskih Toplicah organizirala strokovni posvet o zagovorništvu otrok z naslovom »Otrok med dvema ognjema in vzpostavitev varnega prostora«, ki se ga udeležujejo zagovornice in zagovorniki, njihovi koordinatorji ter članice in člani Strokovnega sveta za zagovorništvo. Pri Varuhu smo zadovoljni, da je bilo mogoče srečanje pripraviti v živo.

Na posvetu je bilo izpostavljeno, da v zagovorništvo največkrat vstopajo otroci, ki so vpeti v sodne postopke visokokonfliktnih razvez, predodelitve k drugemu staršu oziroma spremembi stikov, odvzem iz matične družine in namestitev v zavod ali rejništvo, zanemarjanje, nasilje in ogroženost. Vse to pusti posledice na duševnem zdravju otroka in ogroža njegov psihofizični razvoj in zato je prav, da vse te situacije zelo dobro strokovno razumemo in se o njih pogovarjamo.

Ugotovljeno je bilo, da se prepoznavnost in uporaba zagovorništva v zadnjih letih med strokovnimi službami povečuje. Trenutno je število aktivnih zagovornikov namreč občutno premajhno za potrebe na tem področju, zato se računa tudi na glas zagovornikov in pomoč pri osveščanju o pomenu in namenu zagovorništva. Zavedati se moramo, da zagovornika še vedno dobi premalo otrok, čeprav bi bili do njega upravičeni.

1.12.4.3 Izobraževanje novih zagovornikov

Izobraževanje novih zagovornikov je Varuhova zakonska dolžnost, saj je pristojen za delovanje celotne mreže zagovornikov po državi. S tem ciljem želimo zagotoviti čim bolj enakomerno dostopnost zagovorništva za vse otroke, ki ga potrebujejo.

Varuh namenja veliko pozornost rednemu usposabljanju zagovornikov; poleg rednih mesečnih intervizij in supervizij organizira Varuh vsako leto dvodnevni strokovni posvet, ki je za vse udeležence brezplačen, povabimo predavatelje s tistih področij, ki jih predlagajo zagovorniki sami. Pri svojem delu zagovorniki z otroki sami kritično prepoznajo, na katerem področju potrebujejo dodatna znanja. Zagovorniki so prostovoljci, ki imajo z nami sklenjen dogovor o sodelovanju in so pomemben člen v verigi aktivnosti, ki jih izvaja Varuh. Zagovorniki so kljub epidemiji izvedli 771 srečanj z otroki; dejstvo, da ni bilo niti eno srečanje odloženo zaradi strahu pred morebitno okužbo, kaže na izredno predanost zagovornikov. Na javnem pozivu smo v roku prejeli 40 prijav kandidatov – izbranih je bilo 20 kandidatov. Selekcija je žal nujna, saj iščemo predvsem nove zagovornike z območij, kjer je zagovornikov premalo. Intervjuji so potekali 5. in 6. 10., v popoldanskem času, na sedežu Varuha. Izobraževanje se je za izbrane kandidate nadaljevalo v oktobru (2 vikenda) in novembru (2 vikenda). Namen uvodnega vikenda izobraževanja je bila podrobnejša seznanitev z zgodovino zagovorništva, obstoječimi pravnimi podlagami in dokumenti s področja zagovorništva.

1.12.4.4 Otrok in družina

Vsaka družina je neponovljiva. Vsak človek pripada neki družini. Družine so velike, male, razširjene, z več generacijami, z enim staršem, dvema staršema ali s starimi starši. Živimo v enem ali več domovih. Družinska skupnost lahko razpade v nekaj tednih ali pa nikoli. Člani družine postanemo z rojstvom, posvojitvijo, poroko ali zaradi želje po vzajemni pomoči. Kot člani družine se negujemo, ščitimo in vplivamo drug na drugega. Družina je kulturna skupnost zase, z različnimi vrednotami in edinstvenim načinom uresničevanja svojih sanj. Skupaj pa so družine vir naše kulturne dediščine in duhovnega bogastva. Vsaka družina ima svojo notranjo moč in kvalitete, ki se pretakajo od člana na člana in iz družine kot celote.

Pravica do družinskega življenja je pravica tako staršev kot otrok. Otrok naj ne bi bil nikoli ločen od staršev, razen če je to nujno za otrokovo korist. Vse se torej začne v družini, tako dobre kot slabe stvari. Zaradi tega mora družina predstavljati otrokom zavetje, v katerem se bo otrok vedno počutil varnega. Prav starši so odgovorni za otrokovo vzgojo in varnost. Družina ima dolžnost, da otroku pomaga uporabljati njegove pravice in jih hkrati tudi ščiti. Vsi družinski člani so med seboj povezani in odvisni en od drugega. Družina predstavlja primarni življenjski prostor, ki daje otroku optimalne možnosti za socialni in

emocionalni razvoj. Družina je upravičena do vsestranske zaščite in podpore, saj nosi glavno odgovornost za varstvo, vzgojo in razvoj otrok. Vse družbene ustanove morajo spoštovati otrokove pravice in zagotavljati blaginjo otrok ter zato nuditi ustrezno podporo in pomoč staršem, družinam, zakonitim skrbnikom in drugim, ki skrbijo za otroke, da le-ti lahko rastejo in se razvijajo v varnem in uravnovešenem okolju ter v vzdušju sreče, ljubezni in razumevanja. Pri tem moramo spoštovati obstoj različnih oblik družin v različnih kulturnih in družbenih sistemih.

Pozitivno starševstvo se nanaša na vedenje staršev, ki temelji na načelu največje koristi otroka, ki je negujoče, spodbujajoče, nenasilno ter nudi uveljavljanje in usmerjanje, ki vključuje postavljanje omejitev za omogočanje polnega razvoja otroka. Starši vzgajajo svojega otroka po svojih najboljših močeh, kolikor zmorejo in znajo. V teh prizadevanjih so različno uspešni. Starši pogosto prenašajo na svoje otroke takšno vzgojo, kot so jo prevzeli od svojih staršev. Takšna vzgoja pa je velikokrat lahko nesprejemljiva glede na čas, v katerem živimo, in lahko povzroča nesoglasja v vzgoji in spore med starši in otroki. Zaradi tega morajo biti starši odprti do novih informacij, do novega znanja.

Treba je prisluhniti potrebam otroka. Če ni ustreznega pogovora med otrokom in staršem, je potrebno, da otrokov glas okrepi nekdo tretji, ki bo zagotovil, da se bo otrokov glas slišal. Ta prostor pa otrok potrebuje – potrebuje novo izkušnjo, da se ga posluša, da se ga sliši in da mu odgovorimo, da bi se tudi sam naučil poslušati, slišati in razumeti, kdo je, kaj želi, kaj se dogaja. Pogovor je namreč za otroka zelo dragocen, da lahko pove, kaj si misli, deli občutke, čustva in želje. S tem razume sebe in zato zna ravnati s svojimi čustvi in občutji. Da bo otrok to zmož, je odgovornost odraslih. Naloga zagovornika je, da varuje varen prostor za pogovor tako, da ima otrok možnost, da je slišan.

1.12.4.5 Zagovorniški proces

Srečanja otroka in zagovornika potekajo na dogovorjenem kraju, praviloma enkrat tedensko, celoten postopek zagovorništva pa traja dva do tri mesece. Naloga zagovornika je, da po vsakem srečanju z otrokom pripravi poročilo, ki ga koordinator pregleda in posreduje Varuhu. Pomembno je, da tekom zagovorniškega procesa zagovornik nastopa kot neodvisen, sodeluje le z otrokom in ne s staršema. S staršema sodeluje koordinator, zagovornik pa je osredotočen le na stike z otrokom. Zagovornik tudi ne rešuje sporov med odraslimi, ne prevzema nalog centra za socialno delo ali sodišča in ne zastopa otroka v pravnem pomenu, niti ne presoja, kaj je največja korist otroka. V večkratnih srečanjih zagovornik z otrokom vzpostavi zaupen odnos, mu pojasni namen zagovorništva, ga informira o postopkih in zadevah ter o njegovi pravici do mnenja. Pri tem upošteva starost in zrelost otroka, tako da otroku prenese informacije na njemu primeren in razumljiv način. Naloga zagovornika je tudi, da omogoči in poskrbi, da bo otrok seznanjen z njegovimi možnostmi in bo aktivno sodeloval pri pripravi izjave. Ko se zagovornik srečuje z otrokom, ga ne

zaslišuje, saj je to, da izrazi svoje mnenje, njegova pravica in ne dolžnost. Včasih se srečamo s primeri, ko je volja otroka očitno podvržena zunanjim pritiskom in vplivom. Prav zaradi tega izražene želje otrok ni moč vedno upoštevati kot največje koristi zanje. O največji koristi otroka pa ne odloča zagovornik, katerega naloga je prenesti glas otroka, pač pa o tem odločajo pristojni organi.

Primer:

Pobuda za postavitev zagovornika, ki vsebuje potrebne podatke, omogoči hitrejše imenovanje zagovornika otroku

Okrožno sodišče je Varuhu človekovih pravic podalo pobudo za postavitev zagovornika, z vsemi potrebnimi podatki, dokumentacijo in soglasjem staršev. Ker je bila pobuda za postavitev zagovornika utemeljena in Varuhu ni bilo treba pridobivati dodatnih informacij, je bil lahko zagovornik postavljen zelo hitro.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo okrožnega sodišča za postavitev zagovornika otroku v postopku spremembe zaupanja mladoletnega otroka v varstvo in vzgojo, določitve preživnine in stikov. Pobuda, ki jo je prejel Varuh, je bila popolna, kar pomeni, da je vsebovala vso potrebno dokumentacijo, opis zadeve, mnenje centra za socialno delo in priloženo soglasje obeh staršev, da se strinjata s postavitvijo zagovornika otroku. S tem se postopek obravnave pobude skrajša, saj Varuhu ni treba pridobivati informacij o družini, postopkih na sodišču ali centru za socialno delo in soglasja staršev.

Varuh je pobudo temeljito proučil in ocenil, da je pobuda za postavitev zagovornika utemeljena, zato je bil otroku postavljen zagovornik, ki je pridobil mnenje otroka ter ga posredoval sodišču.

Varuh se pri svojem delu trudi, da bi, pri utemeljeni pobudi, otrok dobil zagovornika čim prej. Sodišča in centri za socialno delo so vedno bolj seznanjeni s postopkom obravnave pobude za zagovornika pri Varuhu, zato v vedno večjem številu Varuhu podajo pobudo, ki že vsebuje potrebne informacije in s tem prispevajo, da je otroku zagovornik postavljen hitreje.

Primer:

Neutemeljeni razlogi za postavitev zagovornika v postopku razveze zakonske zveze

Pobudo za postavitev zagovornika otroku sta podala starša, ki sta v razveznem postopku. Otrok je zaradi neustrezne vzgoje utrpel precejšnje vedenjske posledice, ki so takšnega obsega, da je krajevno pristojni center za socialno delo v luči zaščite koristi otroka le-tega urgentno namestil v zavodsko oskrbo.

Starša sta si intenzivno prizadevala, da bi otrok s pomočjo zagovornika podal institucijam sporočilo, da primerno skrbita zanj in da si želi vrnitve. Smiselnost postavitve zagovornika je treba presojeti glede na okoliščine vsakega primera in v konkretnem primeru bi obstajala velika verjetnost, da bi zagovorništvo otrok in morebitno mnenje, ki bi ga otrok izrazil, predstavljalo razlog za novo stisko otroka.

Ne glede na to, da si sicer oba starša iskreno prizadevata skrbeti za koristi svojega otroka in opravičujeta svoja ravnanja iz istega razloga, se zdi odsotnost starševskih veščin ter njuna osredotočenost bolj kot na otroka na zunanji izgled partnerskega odnosa, ki je sicer prežet z nasiljem, tisto, kar ne le lahko škodi dobrobiti otroka, temveč ga globoko zaznamuje tudi v razvojnem smislu.

V tem primeru se, kot rečeno, Varuh ni odločil za postavitve zagovornika otroku, saj je ocenil, da je bolj kot novo mnenje otroka nujna čimprejšnja vzpostavitev varnega in sprejemajočega okolja, v katerem je nameščen.

Primer:

Postavitev zagovornika s sklepom sodišča v sodnem postopku spremembe stikov

Varuh človekovih pravic je prejel pobudo starša za postavitve zagovornika njegovima otrokoma. Ker eden od staršev ni podal soglasja za postavitve zagovornika, je skladno s 25.a členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) zagovornika imenovalo sodišče s sklepom.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil starš s prošnjo, da Varuh v sodnem postopku spremembe stikov postavi zagovornika njegovima otrokoma, ki zavračata stike z drugim staršem. Po prejemu pobude je Varuh opravil poizvedbo na pristojnem centru za socialno delo (CSD). CSD je odgovoril, da se jim zdi postavitve zagovornika v tej zadevi smiselna, saj bi zagovornik lahko otrokoma pomagal pri razbremenitvi stiske in jima omogočil izraziti lastne želje in mnenje.

Varuh je po pridobitvi dodatnih informacij in pojasnil CSD o družinski situaciji ocenil, da je pobuda za postavitve zagovornika utemeljena in bi bila otrokoma v korist. Varuh je skušal pridobiti še soglasje drugega starša za postavitve zagovornika, vendar se ta ni odzval na dopis Varuha, niti ni pojasnil, zakaj se s postavitvijo zagovornika ne strinja.

Skladno s 25.a členom ZVarCP je Varuh podal predlog pristojnemu sodišču, da zagovornika postavi s sklepom, saj v tem primeru sodišče ne potrebuje soglasja staršev, zoper sklep pa pritožba ni možna.

Sodišče je ocenilo, da bi bila postavitve zagovornika v korist otrokoma in tudi za sam postopek, saj bi s pomočjo zagovornika sodišče pridobilo

mnenje in želje otrok, ki bi jih lahko uporabilo pri končni odločitvi.

Ko s postavitvijo zagovornika otroku starša oziroma eden od staršev ne soglaša, lahko sodišče z izdajo sklepa otroku omogoči, da v procesu zagovorništva poda svoje želje in mnenje o odnosu in stikih z obema staršema ter tako aktivno sodeluje pri odločanju o svoji prihodnosti. Kljub temu pa se pri takšnem načinu kaže pomanjkljivost, in sicer v tem, da je postopek postavitve zagovornika daljši, včasih tudi za več kot en mesec. Če bi s postavitvijo soglašala oba starša, bi otrok dobil svojega zagovornika hitreje, kar bi bilo v večjo korist otroku.

1.12.4.9 Zasledovanje otrokovih koristi

Volja oziroma izjava otroka se lahko uporabi v vsakem postopku, v katerem se odloča o otrokovih pravicah in koristih. Organ, ki odloča o otrokovih pravicah ali koristih (praviloma je to sodišče ali center za socialno delo), mora v svoji odločitvi posebej utemeljiti, kako je upošteval otrokovo izjavo in sledil njegovi največji koristi. Izjava otroka, kot je definirana v zakonu, v praksi predstavlja otrokovo videnje situacije doma in otrokove želje, kako naj bi družinski člani med seboj funkcionirali v prihodnje, kako si želi stike z njemu pomembnimi drugimi osebami in kako bi rad preživljal prosti čas in počitnice. Preko instituta zagovorništva Varuh prispeva, da je mnenje otroka slišano v postopkih, v katerih je udeležen, kar kot pravico otroka določa tako Konvencija o otrokovih pravicah (12. člen) kot Zakon o varuhu človekovih pravic. Pri tem morajo organi, ki odločajo, zasledovati največje koristi otroka (3. člen omenjene konvencije). Gre torej za dva vidika pravic otroka, ki se dopolnjujeta, ki ju morajo organi odločanja uresničevati, čeprav nujno ne pomenita sinonima. Otrok je namreč v prvi vrsti subjekt in ne objekt pravic.

Primer:

Otrok si želi drugačnega odnosa z očetom

Na pobudo mame je bil otroku, ki je v zgodnjih najstniških letih, v postopku za spremembo stikov postavljen zagovornik.

Zagovornik je otroka, ki ima sicer posebne potrebe, močno razbremenil, saj je bil zaradi neprestanega visokega konflikta med mamo in očetom močno v stiski. V takšnih situacijah je še toliko pomembneje, da se vzpostavi varen in zaupen odnos, v katerem ima otrok prostor, da se izpove, predstavi svoje videnje družinske situacije in svoje želje za prihodnost. Otrok je v svoji izjavi zapisal, da si želi, da bi njegov oče razumel, da ima posebne potrebe in da je zato zanj zelo pomembna trdnost odnosov in dnevna rutina. Otrok je izrazil veliko razočaranje, ker oče noče sprejeti dejstva, da je »drugačen«, zato si tudi ne želi pogostih stikov z očetom; vsak stik mu predstavlja izjemno velik stres in nepotreben konflikt.

Ob zaključku zagovorniškega procesa je otrok izrazil upanje, da bo sodnica slišala njegov glas v smislu konkretnih argumentov, zakaj pogosto odklanja stik z očetom. Povedal je, da si želi ljubečega in sprejemajočega očeta, ki bo razumel otrokove potrebe.

1.12.4.10 Otroku je treba omogočiti, da je slišan

Kot temeljno vodilo bi morala veljati pravica otroka biti slišan in resno upoštevan, ki je tudi temelj človekovega dostojanstva in zdravega razvoja vsakega otroka. Ureditev 12. člena Konvencije o otrokovih pravicah naslavlja poseben pravni in socialni status otrok, ki kažejo na eni strani pomanjkanje popolne avtonomije v razmerju do odraslih, medtem ko so na drugi strani subjekti pravic. Sedaj je že dobro uveljavljeno, da so otroci subjekti pravic in imajo pravico biti slišani v vseh zadevah, ki se nanašajo nanje, če to želijo.

Gre za temeljno načelo, pomembnost te pravice pa je tudi v tem, da imajo države dolžnost, da zagotovijo vključevanje otrok, in da se otrokom omogoči, da povedo svoje mnenje v zadevah, ki se nanašajo nanje. Posledično se to načelo ne odraža le v postopku zaslišanja, ampak na primer tudi v sestavi sveta in strokovnega sveta zavoda. Izrecno je navedena še pravica otroka, da je slišan, ki izhaja iz 12. člena Konvencije o otrokovih pravicah (KOP). Ureditev 12. člena KOP naslavlja poseben pravni in socialni status otrok, ki kažejo na eni strani pomanjkanje popolne avtonomije v razmerju do odraslih, medtem ko so na drugi strani subjekti pravic. Sedaj je že dobro uveljavljeno, da so otroci subjekti pravic in imajo pravico biti slišani v vseh zadevah, ki se nanašajo nanje, če to želijo. Gre za temeljno načelo, pomembnost te pravice pa je tudi v tem, da imajo države dolžnost, da zagotovijo vključevanje otrok in da se otrokom omogoči, da povedo svoje mnenje v zadevah, ki se nanašajo nanje. Tudi pravica otroka do zaščite in osebne varnosti izhaja iz KOP in sicer iz njenega 19. člena.

Pravica do prejemanja informacij in pravica do slišanosti sta temeljna vidika multidisciplinarnega in medinstitucionalnega postopka. Sistematična seznanitev s stališči otroka bo zagotovila globlje razumevanje njegovih želja in potreb ter pripomogla k opredelitvi otrokove koristi ter ustreznega in trajnega ukrepanja, vključno npr. z zdravljenjem in terapijo. Dostop do ustreznih informacij je osnovni pogoj za smiselno sodelovanje. Prav tako bo opogumilo otroka in pripomoglo k njegovemu nadzoru nad situacijo.

Vsakega otroka spoštujemo in upoštevamo kot enkratno bitje z vsemi njegovimi ali njenimi razvojnimi in individualnimi značilnostmi ter ustvarjamo pogoje za občutje varnosti, sprejetosti, naklonjenosti in skrbi zanj ali zanjo. Spoštujemo in upoštevamo otrokov pogled na svet, njegovo razumevanje stvari, dogodkov in položajev ter čustveno odzivanje nanje in ne zavračamo otrokovega mišljenja in čustvovanja kot neustreznega ali nepravilnega. Ne uporabljamo besed in ukrepov ali ustvarjamo situacij, ki bi bile za otroka boleče, ki bi ga žalile, poniževale, zasmehovale ali ustrahovale. Kadar otroka opozarjamo na neprimerno ravnanje, to storimo s postopki in načini, ki so v skladu z otroko-

vim človeškim dostojanstvom. Nespoštovanje dostojanstva otroka ima rušilni učinek na verodostojnost tistih, ki v takih zadevah sodelujejo in odločajo.

V številnih evropskih državah družbe dopuščajo ali celo odobravajo nekatere ponavljajoče se oblike nasilja nad otroki, predvsem nasilje v družinskem okolju. Vendar nobena tradicija, religija, prepričanje, ekonomski položaj ali »vzgojne« metode ne morejo nikoli opravičiti tepeža, klofutanja, udarjanja, pohabljanja, zlorabljanja, poniževanja ali kakršnegakoli drugega ravnanja, ki krši otrokovo dostojanstvo. Evropa mora postati celina, ki ne pozna več običajev, kot je na primer telesno kaznovanje otrok.

Otroci s svojo iskrenostjo in zaupanjem povedo in razkrijejo tudi situacije in dogodke, ki se dogajajo doma v širši in ožji družini. Pomanjkljivo poznavanje otrokovih pravic in samih določil KOP med strokovnimi delavci, ki delajo s populacijo otrok, je eden izmed razlogov, da je to področje prepuščeno lastni iniciativi tistih, ki jih to področje zanima oziroma se jim zdi pomembno. Otrokove pravice so zelo zahtevno in pomembno področje dela, zato bi bilo treba na tem področju delati več in bolj poglobljeno. Otrokom moramo ustvariti pogoje za dobro življenje. Sooblikovati ga moramo vsi strokovni delavci, starši, otroci in drugi. Vsi se moramo zavedati vrednosti človeka, biti občutljivi za človekove pravice in dostojanstvo. Kršitev otrokovih pravic je veliko. Otrokom je treba najprej pomagati, zbrati pogum in notranjo moč, se obogatiti z informacijami, znanjem in različnimi viri ter novimi izkušnjami. Otroci namreč potrebujejo izkušnje, iz katerih se lahko veliko dobrega naučijo, odrasli pa se moremo za te izkušnje, pravice, skupaj z njimi boriti. Pravica je pojem, ki označuje določene lastnosti družbenega razmerja med akterjema z različno družbeno močjo, ki vstopata v interakcijo. Pravice namreč omejujejo absolutno izvajanje moči pravice močnejšega nad šibkejšim. Bistvo pravic ni v odpravi razmerij moči, temveč v omejevanju in regulaciji učinkov neenakosti. Nadomeščajo uporabo sile pri razreševanju potencialnih konfliktov, interesov. Pravice se ne dobivajo kar tako, še vedno se je zanje in še zlasti za njihovo uveljavljanje, tudi ko so deklarativno priznane, treba boriti.

Ljudje smo si različni in ne razmišljamo vsi enako. Vsi imamo pravico, da pove-
mo svoje mnenje. Tudi vsak otrok ima pravico, da pove tisto, kar misli. Otrokom mora biti zagotovljen dostop do informacij, saj je treba, da tudi sami vedo, kaj se dogaja okrog njih in v svetu. Imajo pravico do lastnega mnenja, lahko svobodno razmišljajo in se sami odločajo, v kaj bodo verjeli in v kaj verovali. Otroci znajo oziroma lahko opišejo vse hudo, kar se dogaja po svetu, zato jim je treba prisluhniti in poslušati njihove ideje ter mnenja. Da se tega zavedajo tudi sami otroci, dobro ponazarja naslednja izjava:

»Če mislite, da otroci ne morejo spreminjati stvari, se zelo motite. Kdo drug, če ne otroci, lahko opišejo vse hudo, ki se dogaja po svetu? Otrokom je treba prisluhniti in slišati njihove ideje in mnenja. Morda bodo potem svetovni voditelji pomislili na vse slabe stvari, ki jih počnejo, in poskušali pomagati vsem otrokom sveta.« (Urška Korošec, 16 let, Glas mladih)

Otroci imajo zelo pomembno vlogo pri izboljšanju svojega položaja. Realno gledajo na svet, so kritični, neposredni in iskreni. Zato morajo biti slišani in spoštovani, saj niso le naša prihodnost, so tudi naša sedanost. Danes je veliko razprav o otrokovih pravicah, mediji in različne organizacije veliko naredijo v dobrobit otrok in obveščajo javnost o pravicah otrok. Vse te organizacije pa hkrati opozarjajo, da so te pravice prevečkrat kršene in da otrokov glas v različnih postopkih ni slišan. Zaradi tega otroci potrebujejo zagovornike, tako neformalne zagovornike (starše, vzgojitelje) kot formalne zagovornike. Pomembno je, da si otrok, ki so mu bile kršene pravice, izbere zagovornika, kajti le tako bo njegov glas spoštovan in slišan dovolj zgodaj.

Spoštovanje pravice do otrokove izjave, ki je vtkana v »načelo slišnosti«, je namreč ključnega pomena pri varstvu otrokovih koristi. Pravica do otrokove izjave oziroma zahteva po »biti slišan« je utemeljena na zagotavljanju otrokovega dostojanstva, saj o njegovi pravici v postopku pred institucijami ne more biti na kratko odločeno z vrha in otrok ne more postati objekt odločitve tako, da mu je zagotovljen vpliv na odločitev. Prav temu pa služi zagovorništvo otrok, ki opolnomoči otroka.

Pravica otroka po »biti slišan« predstavlja temelj KOP in je na najvišjo raven dvignjena objektivna norma, ki velja erga omnes za vse postopke in vse situacije, v katerih so prisotni otroci. Pri tem velja opozoriti, da se ne sme omejiti pravice do izjave otroka v postopku, saj tudi noben predpis ne more in ne sme biti v nasprotju s KOP.

Pravica otroka po »biti slišan« vsebuje tudi zapoved o »poštenem« postopku, za katerega je temeljnega pomena, da otrok v kateremkoli uradnem postopku ne sme biti povožen, zapostavljen in nasproti organu, ki odloča o njegovih pravicah, nedopustno obremenjen. Kadarkoli se odloča o pravicah otroka, se mora imeti vedno pred očmi ali je obravnavana zadeva sporna z vidika varovanja otrokovih koristi. To je tudi smisel že prej poudarjenega »poštenega« postopka, ki daje vsem otrokom enake možnosti glede vpliva na posamezno odločitev uradnega organa.

Pravica otroka do »biti slišan« namreč vzpostavlja ustrezno ravnovesje glede pravnega in dejanskega položaja otroka v zvezi s postopki, ki lahko vplivajo na njegove koristi in pravice. Zagotovitev pravice otroka do »biti slišan«, ki izhaja neposredno iz KOP, pa je tista temeljna otrokova pravica, na kateri sloni varstvo njegovih pravic in koristi ter preprečuje, da bi se otrok pretvoril le v objekt državnega odločanja. S tem je ta pravica tudi neposreden izraz spoštovanja in dostojanstva otrokove osebnosti.

Primer:

Biti slišan otroku pomeni veliko

Na predlog enega od okrožnih sodišč je bil postavljen zagovornik dečku, ki obiskuje drugo triado osnovne šole v sodnem postopku za spremembo stikov med otrokom in starši.

Deček, ki ni edini otrok v družini, je bil na začetku zagovorniškega procesa precej zaprt; ko pa sta z zagovornico uspela vzpostaviti pristen in varen odnos, se je odprl. Njegova želja je bila, da bi imel pravico povedati odraslim, kaj si želi in česa ne, s katerim od staršev bi rad živel in kateri družinski člani so zanj pomembni.

Zaupal se je, da se očeta boji, ker je pogosto vinjen, in da je to glavni razlog njegove želje, da bi imel z očetom minimalne stike. Na več zagovorniških srečanjih je poudarjal, da bi mu res veliko pomenilo, če bi bil slišan, zato je na zagovorniška srečanja prihajal z veseljem, pa tudi s pisanjem izjave za sodišče ni imel težav, saj je bilo njegovo mnenje jasno skozi celoten proces.

Primer:

S pomočjo nevladne organizacije otrok dobil svoj glas

Na pobudo nevladne organizacije s področja nasilja v družini je otrok dobil pravico do svojega glasu v sodnem postopku določitve stikov z očetom.

Pobudnik, ki se je na Varuha obrnil za postavitve zagovornika otroku v postopku za spremembo stikov, je bila nevladna organizacija s področja nasilja v družini, ki žrtvam nudi tudi zatočišče, kamor je bila v akutni stiski nameščena mama z otrokom. Ker otrokov oče soglasja k imenovanju zagovornika otroku ni podal, je Varuh obvestil okrožno sodišče; slednje je otroku zagovornika postavilo s sklepom, saj je ocenilo, da je v korist otroka, da s pomočjo zagovornika izrazi svojo voljo do stikov z očetom. Stiki so bili dotlej tako za mamo kot za otroka zelo stresni, polni nasilnih dogodkov očeta, ki se je pogosto tudi fizično znesel nad otrokovo mamo ob prisotnosti otroka. Nasilje očeta se je stopnjevalo do te mere, da se je mama z otrokom v luči zaščite življenja morala umakniti na varno.

Srečanja z zagovornikom so potekala nemoteno, bilo jih je deset. Otrok je rad prihajal na srečanja, v pogovoru pa se je dogodkov nasilja očeta spominjal s strahom in vidno bolečino. Srečanj z zagovornico se je veselil. Zagovornica je otroku predstavila pomen oblikovanja izjave, otrok pa je, kar ni pravilo, od začetka do konca zagovorništva ohranil isto stališče – da ne želi stikov z očetom zaradi očetovega nasilnega vedenja. Prav tako je izrazil željo, da se z očetom ne bi videval, vse dokler oče ne spremeni svojega vedenja.

Ta primer kaže na posledice, ki jih utrpi otrok ob nasilju med staršema. Posledice izkušenj nasilja v družini vplivajo na psiho-fizični razvoj otroka in so pogosto vidne vse življenje. Odločitev otrokove matere, da se zoperstavi nasilnemu partnerju in prekine krog nasilja, je pomembna dediščina, ki jo je s tem pogumnim dejanjem dala svojemu otroku kot sporočilo, da so zdrave meje in integriteta človeka dva ključna stebra, na katerih ljudje gradimo vse medsebojne odnose.

Primer:**Pobudnica zatrjevala, da ni deležna pomoči v primeru nasilja v družini**

Pobudo v zvezi z domnevno prisilno namestitvijo v varni hiši, ki naj bi jo organiziral eden od centrov za socialno delo, je posredovala gospa, ki je kot mama več otrok žrtev nasilja v družini.

Pobudnica je navajala, da naj bi jo center za socialno delo ob sodelovanju policistov odpeljal v varno hišo zaradi domnevnega nasilja očeta njenih otrok. Poudarila je, da je šlo za nesporazum in da ni žrtev nasilja, kar žrtve nasilja pogosto storijo v strahu pred povzročiteljem.

Njene navedbe je Varuh preveril na krajevno pristojnem centru za socialno delo, kjer so potrdili, da gospo obravnavajo kot žrtev nasilja že vsaj pol leta, ko je bil njenemu partnerju izrečen ukrep prepovedi približevanja do pobudnice in njenih mladoletnih otrok. Izkazalo se je, da sta tako center za socialno delo kot tudi policija izvedla vse ukrepe za zaščito matere z otroki. Še več, center za socialno delo se je čezmejno povezal s socialno službo sosednje države, kjer je pobudnica občasno živela, ter jim predal informacije o izvedenih ukrepih in jih pozval k sodelovanju v luči optimalne zaščite žrtve ter njenih otrok.

Po preverjanju Varuha pri organih se je izkazalo, da so le-ti izvedli vrsto ukrepov, da bi pobudnico in njene mladoletne otroke zaščitili pred nasiljem v družini. Sodelovanje socialne službe in policije se je tudi v tem primeru izkazalo za zgledno, kar je tudi že nekajletna praksa na področju nasilja v družini.

Primer:**Zagovornik je otrokova pravica in ne dolžnost**

Varuh človekovih pravic je prejel pobudo centra za socialno delo (CSD) za postavitve zagovornika dvema najstniškima dekletoma, katerih starša sta bila v konfliktnem odnosu že več let. CSD je v pobudi navedel, da sta starša razvezana že osem let in da se ne moreta sporazumeti o tem kje in koliko časa bosta hčerki živeli z enim staršem in koliko stikov bosta imeli z drugim. CSD je zagovorništvo predlagal staršema na razgovoru in sta se strinjala, dekleti pa sta v pogovoru s CSD povedali, da želita, da se starša sama dogovorita glede skrbništva in stikov. Varuh zagovornika dekletoma ni postavil, saj sta mladostnici to možnost tudi po vnovičnem preverjanju zavrnila. Zagovorništvo otrok se ne more izvajati, če se otrok z njim ne strinja.

CSD je v pobudi in pogovoru o družinski situaciji navedel, da sta starša po več letih od razveze še vedno v konfliktnem odnosu, imela sta že več

sodnih postopkov glede zaupanja v varstvo in vzgojo ter stikov. Odnos med staršema je povzročal stisko hčerkama, vplival na njun odnos do obeh staršev, kar je privedlo do pogostih sprememb glede bivanja in stikov hčerk s staršema. Starša sta se obračala po pomoč tudi na CSD, ki jima je ponudilo zagovorništvo za hčerki in sta se strinjala. CSD je zagovornika predlagal tudi sodišču v zadnjem sodnem postopku, z obema dekletoma pa je opravil razgovor ob obisku na domu pred dvema mesecema. Obe sta takrat povedali, da naj se o skrbništvu in stikih odločita starša sama, saj imata radi oba in ne želita, da bi bil kdo prizadet zaradi njunih odločitev. CSD je ocenil, da bi dekleti v daljšem procesu in več srečanjih zagotovo povedali svoje mnenje, zato so pridobili tudi soglasje staršev za zagovorništvo. CSD je povedal, da starejše dekletu obiskuje tudi kliničnega psihologa, s katerim sta vzpostavila dober odnos, srečanja so redna in ji koristijo.

Glede na čas, ki je pretekel od zadnjega razgovora, smo se s CSD dogovorili, da starša hčerkama predstavita zagovorništvo, ju napotita na informacije na spletu in jima izročita varuhovo zloženko o zagovorništvu za najstnike.

Po nekaj tednih je CSD sporočil, da je bilo zagovorništvo dekletoma predstavljeno in sta ga zavrnila. Jasno sta izrazili mnenje, da se v konflikt med staršema ne želita vpletati, kot že na prvem razgovoru, zato jima zagovornika nismo postavili.

Varuh je ob obravnavi pobude ugotovil, da CSD kljub jasno izraženi volji deklet, ni bil prepričan, da je odločitev, da se jima zagovornik ne postavitvi, pravilna. Pojasnili smo, da je zagovornik otroka njegova pravica in ne dolžnost. Če otrok jasno izraža, da na sodelovanje z zagovornikom v določenem trenutku ni pripravljen, je treba njegovo željo spoštovati in upoštevati. Dekleti sta svoje mnenje, naj se starša dogovorita sama, podali že na CSD, kar je zelo močno sporočilo, ki ga je treba pojasniti staršema in sodišču in se ne sme prelagati bremena odločitve na otroka.

Varuh ob obravnavi pobud CSD za postavitve zagovornika otroka opaža, da strokovni delavci v želji pomagati družini in končati agonijo več let trajajočih konfliktov med razvezanima staršema včasih pozabijo na dejstvo, da proces nudenja pomoči otroku vodi otrok. V omenjenem primeru sta dekleti še zmogli dovolj moči, da sta izrazili svojo voljo, da se v konflikt med staršema ne želita vpletati. Lojalnost do staršev je naravna in razumljiva in presoji otrok je treba zaupati. Kakršnokoli mnenje otroka je vedno treba razumeti kot trenutno, aktualno in tisto, ki omogoča »preživetje«, saj vsak otrok najboljše pozna svojega starša.

2.5.4

Dejavnosti Varuha na področju skrbi za otroke

2.5.4.1 Mednarodno sodelovanje

Težave otrok in posegi v njihove pravice so po besedah varuha na evropski ravni precej primerljive, kar spoznava ne le v okviru srečanj s kolegi iz drugih držav, pač pa tudi v okviru Mreže evropskih ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC), Mreže ombudsmanov za otrokove pravice jugovzhodne Evrope (CRONSEE) in Jadransko-lonske iniciative (EUSAIR). Mednarodno sodelovanje omogoča pretok informacij o primerih dobrih in slabih praks, iskanje skupnih rešitev, srečanja pa so pomembna tudi zato, ker smo združeni močnejši. Včasih država bolj sliši opozorila iz tujine – od regionalnih oz. mednarodnih organizacij – in tu smo si s kolegi ombudsmeni v veliko pomoč, opozarja varuh. Brez mednarodnega sodelovanja namreč ni mogoče razreševati vprašanj beguncev, ki bežijo pred vojnami, posledicami podnebnih sprememb ali revščino in mnogih vprašanj spletnega poseganja v pravice posameznikov ter drugih vprašanj, pri katerih težave ne priznavajo državnih meja. Varnostne, gospodarske, finančne in druge krize vodijo k izključevanju, neenakosti, revščini in povzročajo erozijo človekovih pravic, zato so velika ovira za trajen gospodarski in trajnostni razvoj. Tudi zato sta na vseh področjih tako zelo pomembna sodelovanje in solidarnost, poudarja varuh.

Prisotnost v omenjenih mednarodnih organizacijah in sodelovanje na konferencah sta pustili sled tudi v mednarodnem okolju na področju otrokovih pravic. Slovenija sebe tako postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic. Vendar pa se varuh s tem ne zadovolji in poudarja, da se je treba stalno boriti za višanje ravni zaščite pravic otrok. Na področju otrokovih pravic izzive prinašajo tudi informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki se nezaustavljivo širijo v vse pore naših življenj. Slovenski otroci imajo v primerjavi z vrstniki po svetu visoko stopnjo dostopnosti do interneta, kar je dobro, hkrati pa to povečuje tveganja za zlorabe. Spletno nasilje, verbalno, spolno, ekonomsko, lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju. Vedno več je otrok staršev, ki imajo različna državljanstva ali živijo v različnih državah, kjer lahko prihaja do mednarodnih ugrabitev otrok, težav pri ohranjanju stikov ali plačevanju preživnine, izpostavlja varuh in opozarja na pomen ozaveščanja.

2.5.4.2 Izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek

Varuh je na seji Odbora DZ za delo, družino, socialne zadeve in invalide 27. 9. 2021 poudaril izredno pomembnost razprave o problematiki delnega plačila

za izgubljeni dohodek, ki ga prejme eden od staršev ali druga oseba, kadar zapusti trg dela ali začne delati krajši delovni čas od polnega zaradi nege in varstva otroka s težko motnjo v duševnem razvoju, težko gibalno oviranostjo ali boleznijo s seznama hudih bolezni.

Problematika se nanaša tako na pravice invalidov kot otrok in staršev, v svojem bistvu pa kaže na pomen enakega spoštovanja človekovega dostojanstva vsakega posameznika v družbi. Na to problematiko Varuh opozarja že dlje časa, tudi v aktualnem letnem poročilu za leto 2021. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Varuh priporoča, da se pravica, ki naj bi nadomestila izgubljeni dohodek v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, odmeri vsaj v znesku minimalne plače, s ciljem zmanjševanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami in uresničevanja njihove pravice do družinskega življenja. Ob obravnavi primerov se pogosto ugotavlja, da se starše in otroke v povsem primerljivih okoliščinah obravnava različno, zgolj zato, ker se pravice ureja po različnih pravnih podlagah. S tem se jih nepravilno prikrajša.

Razlog za poseganje v pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek naj bi bila gospodarska kriza v letih 2008 do 2010. Varčevanje na plečih najranljivejših skupin prebivalcev je po mnenju Varuha nedopustno.

Junija 2021 sprejeta novela Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1) je razrešila vprašanje višine pravice do delnega plačila za izgubljeni dohodek po tem zakonu. S tem pa se je neenak položaj družinskih pomočnikov po Zakonu o socialnem varstvu (ZSV) še dodatno izpostavil. Njihova vloga pri skrbi za druge je povsem primerljiva s prejemniki pravice po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, pa vendar dobivajo za četrtno nižji prejemek. Varuh izpostavlja, da ni mogoče utemeljiti razlik med obema statusoma, ki bi utemeljevale razliko v višini prejetih finančnih sredstev. Varuh zato pričakuje takojšnje rešitve.

Priporočilo št. 12: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti takojšnje ukrepanje v smeri izenačenja staršev in otrok s posebnimi potrebami glede višine delnega plačila za izgubljeni dohodek.

2.5.4.3 Nujnost spremembe ZUOPP-1, ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca

Varuh poudarja, da je že skrajni čas, da pride do sprememb zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami na način, **da bodo otroci s posebnimi potrebami imeli pravico do stalnega spremljevalca**. To je varuh 16. 6. 2021 poudaril na 20. redni seji Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino, ko je podprl spremembo 10. člena ZUOPP. **Predlog, ki je bil v zakonodajni postopku**

pek v preteklosti že vložen, a ni dobil podpore ministrstva in so ga zavrnilo tudi poslanci v Državnem zboru, je treba po mnenju Varuha čim prej spraviti v življenje. Razlogov za zavlačevanje ni.

Varuh že dolga leta opozarja na potrebo otrok, predvsem tistih s spektroavtistično motnjo, po stalnem spremljevalcu. Po sedanji zakonodaji lahko ti otroci z odločbo dobijo le začasnega spremljevalca, mnogi pa bi za svoj optimalen razvoj potrebovali nekoga, ki jim je stalno v pomoč in jim predstavlja varnost.

Priporočilo št. 13: Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da čim prej pripravi, Državnemu zboru pa, da čim prej sprejme spremembo 10. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca.

2.5.4.4 Sodobni izzivi dela z mladimi iz ranljivih skupin

Varuh se je 21. maja 2021 udeležil spletne mednarodne konference z naslovom »Sodobni izzivi dela z mladimi iz ranljivih skupin«, ki jo je organiziral Mladinski dom Jarše.

Varuh na podlagi pobud in analiz ugotavlja, da položaj otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v Sloveniji kljub prizadevanjem na različnih ravneh še vedno ni zadovoljiv. Otroci in mladostniki že v osnovi sodijo med najranljivejše dele družbe. Treba jih je zaščititi, saj so najbolj podvrženi zlorabam in najmanj sposobni zagotoviti svojo blaginjo. Otroci in mladostniki s čustvenimi in vedenjskimi težavami potrebujejo še dodatno pozornost in zaščito.

Po Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah je družina osnovna celica, ki mora skrbeti za otroka. Vendar pa po besedah varuha vsi otroci in mladostniki tudi v Sloveniji iz različnih razlogov ne morejo živeti v matičnih družinah, ki bi zmogle zaščititi njihove pravice. Zaradi neustreznih socialnih, ekonomskih ali drugih razmer vsi otroci in mladostniki tudi nimajo možnosti za razvoj vseh svojih sposobnosti. Lahko so celo žrtve nasilja in drugih različnih vrst zlorab. Celostni obravnavi teh otrok je zato vsekakor treba nameniti več pozornosti.

Varuh pozdravlja, da je bil po več letih prizadevanj spomladi 2021 končno sprejet zakon o zaščiti otrok v kazenskem postopku in njihovi celostni obravnavi v Hiši za otroke. Odgovorne zato pozivamo, da čim prej izpeljejo postopke za začetek delovanja te hiše za otroke, ki so žrtve ali priče kaznivih dejanj. Že več let pa opozarjamo na pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov. Nedopustno je, da otroci zaradi slabega načrtovanja kadrov in pomanjkanja strokovnjakov nimajo dostopa do pomoči in to takrat, ko jo potrebujejo.

Po oceni Varuha je zaskrbljujoče, da skrb za otroke s posebnimi potrebami in/ali invalidnostmi še vedno ni urejena sistemsko, ampak je odvisna od različnih kratkotrajnih programov, ozaveščenosti posameznikov in njihovih individualnih prizadevanj. Pomemben vidik dela z mladimi iz ranljivih skupin je zagotavljanje njihovega vključevanja v skupnost. To še posebej velja za tiste, ki začasno živijo v različnih institucijah, tudi zato se tako pogosto pri Varuhu izpostavlja pomen deinstitucionalizacije. Z njo bi ranljivim skupinam lahko omogočili samostojnejše življenje s podporo v skupnosti in oskrbo v domačem okolju.

Priporočilo št. 14: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi sistemske ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno obravnavo otrok s posebnimi potrebami in invalidnostmi in njihovo vključevanje v družbo.

2.5.4.5 Projekt »Reagiraj – nisi sama, nisi sam«

Varuh spodbuja pomoč žrtvam nasilja in podpira projekt Reagiraj – nisi sama, nisi sam, ki nas uči, kako lahko pomagamo žrtvam nasilja in žrtve opolnomoča, kako naj nasilje sporočajo.

Prepoznavmo mednarodni znak nasilja – pomagajmo žrtvam. V času, ko so bili številni otroci in mladostniki zaradi epidemije zaprti med štirimi stenami in je njihovo šolanje potekalo na daljavo, so številne organizacije in društva opozarjala na porast družinskega nasilja.

Če želimo pomagati žrtvam nasilja, moramo poznati mednarodni znak, ki ga lahko žrtve nasilja uporabijo kot možnost klica na pomoč.

2.5.4.6 Sprejem smernic za uporabo zaslonov pri otrocih in mladostnikih

Varuh pozdravlja sprejem smernic za uporabo zaslonov pri otrocih in mladostnikih. V zadnjih dveh desetletjih so naša življenja vse bolj prežeta z uporabo različnih elektronskih naprav z zasloni, uporaba interneta in informacijske tehnologije pa se je razširila praktično na vsa področja življenja in na vse starostne skupine. Uporabi pametnih telefonov, tablic in drugih naprav se danes težko izognejo tudi otroci. Povezanost z internetom sicer pri naša ogromno pozitivnega, od skoraj neomejeno dostopnega znanja do zabave in možnosti spletne komunikacije. Kljub temu pa so vse glasnejša opozorila strokovnjakov, ki svarijo pred neprimerno uporabo elektronskih naprav in na tveganja, ki jih vedno bolj spoznavamo.

Pri odločitvah, koliko dostopa jim omogočiti, pa je po mnenju Varuha nujno slediti mnenju strokovnjakov, saj ta, aktualna problematika terja poenote-

ne in strokovne usmeritve. Varuh zato pozdravlja sprejem prvih nacionalnih smernic Sekcije za primarno pediatrijo Združenja za pediatrijo Slovenskega zdravniškega društva za uporabo zaslonov pri otrocih in mladostnikih, ki določajo čas, ki je še priporočljiv, da ga otroci oz. mladostniki preživijo pred zasloni.

2.5.4.7 Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku

Prisotnost bližnjega ob bolnem otroku je temelj humanosti. Varuh pozdravlja sprejem novele zakona, ki ureja denarno nadomestilo staršem, ki bivajo z otrokom v bolnišnici, in viša starostno mejo za spremstvo otrok. **Varuh pozdravlja odločitev Državnega zbora, ki je soglasno sprejel novelo Zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju, ki ureja višje starostne meje za spremstvo otroka glede upravičenosti za nadomestilo staršem, bivajočim ob bolnem otroku v bolnišnici,** saj je v preteklih letih Varuh to večkrat priporočil.

Varuh je že v letu 2019 obravnaval problematiko pravice do nadomestila plače za nego otroka, ki je hospitaliziran in ga starš spremlja v bolnišnici. Na Ministrstvo za zdravje je naslovil predlog, da se problematika nadomestila v času spremstva in sobivanja z otrokom v bolnišnici v najkrajšem možnem času uredi tako, da bodo starši, katerih otroci so hospitalizirani, upravičeni do nadomestila za nego v času njihovega spremstva z otrokom v bolnišnici. Varuh je ocenil tudi, da je nujno treba zvišati tudi starostno mejo otrok, ki bodo upravičeni do sobivanja enega izmed staršev ali skrbnikov.

Spremembe, ki jih prinaša novela zakona, prinašajo rešitve, ki končno kažejo na razumevanje položaja staršev in njihovih bolnih otrok. Ko pride bolezen, je pomembno le, da bolni čim bolj kakovostno okreva, k čemur pa prisotnost bližnjih vsekakor prispeva. S sprejeto novelo zakona so nekatera bremena skrbnikom otrok odzeta, kar pri Varuhu pozdravljamo.

Novela zakona uresničuje predlog Varuha in zagotavlja pravico do denarnega nadomestila za časčasne zadržanosti od dela enemu od staršev, ki sobiva z otrokom v bolnišnici ali zdravilišču. Zvišuje tudi starostno mejo otroka, ki je upravičen do sobivanja staršev. Do sedaj so lahko v bolnišnici brezplačno bivali samo starši do šestega leta starosti otroka, odslej pa bodo lahko sobivali do vključno njegovega 14. leta starosti. V nekaterih primerih pa bodo lahko starši v bolnišnicah ali zdraviliščih tudi ob starejših bolnih otrocih. V primerih hujše okvare ali poškodbe možganov ali hrbtenjače, kronične bolezni in zdravljenja hudega zdravstvenega stanja je namreč ta meja postavljena na 18 let. Za otroke s posebnimi potrebami, ki potrebujejo 24-urno nego in oskrbo, pa starostne omejitve po novem ne bo. Novela širi tudi nabor upravičencev do sobivanja z otrokom še na rejnike ter zakonca ali zunajzakonske partnerje, kadar sobivajo ob otroku svojega zakonca ali zunajzakonskega partnerja. Denarno nadomestilo pa bo odslej mogoče uveljavljati že na podlagi potrdila bolnišnice, zato potrjevanje zdravniške komisije ne bo potrebno.

2.5.4.8 Center za socialno delo mora spoštovati pravice strank v upravnem postopku tudi, ko gre za odločanje o pravici do dodatka za nego otroka

Spoštovanje pravice do enakopravnega obravnavanja strank predstavlja temelj prava in je utemeljeno na zagotavljanju človekovega dostojanstva, saj o pravici stranke v postopku (pobudnice) ne more biti na kratko odločeno z vrha in posameznik ne more postati objekt odločitve tako, da mu je zagotovljen vpliv na odločitev. Pravica do enakopravnega obravnavanja vzpostavlja ustrezno ravnovesje glede pravnega in dejanskega položaja posameznika v zvezi s sodnimi postopki, ki lahko vplivajo na njegov pravni in dejanski položaj, ter zagotavlja, da bo človek v razmerju do države v položaju subjekta in s tem preprečuje, da bi se pretvoril le v objekt državnega odločanja.

Primer:

Stranka ni objekt upravnega postopka

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki ji je Center za socialno delo Ljubljana (CSD Ljubljana) zavrnil zahtevek za uveljavitev pravice do dodatka za nego otroka. Pobudnica se je zoper odločbo centra za socialno delo pritožila. S pritožbo pa je seznanila tudi Varuha, ki se je v postopek na drugi stopnji pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) vključil kot *amicus curiae*. Na MDDSZ smo naslovili tudi splošno poizvedbo o načinu izvajanja postopkov za uveljavitev pravice do dodatka za nego otrok.

Varuh je MDDSZ opozoril, da je v izpodbijani odločbi podano več bistvenih kršitev določb Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki posameznikom, skladno z 22. členom Ustave RS, zagotavljajo temeljna procesna jamstva v postopkih pred oblastnimi organi. Pojasnili smo, da navedeni člen Ustave RS zagotavlja pošteno obravnavo posameznikov v vseh oblastnih postopkih in je zato ena najpomembnejših ustavnih določb.¹ Na upravnem področju pa zaradi vnaprejšnje nadrejenosti javnega interesa v razmerju do posameznika te pravice predstavljajo pomemben del obrambnih pravic pred prekomerno rabo oblasti oziroma njeno zlorabo.² Posamezniku zagotavljajo vpliv na oblastno odločitev in preprečujejo, da bi postal izključno njen objekt.

Varuh je zavzel stališče, da je v postopku uveljavitve pravice do dodatka za nego otroka treba izvesti posebni ugotovitveni postopek, skladno s 145. členom ZUP, saj je mnenje zdravniške komisije, ki ga mora v navedenem postopku pridobiti prvostopenjski organ, po svoji naravi dokaz z izvedencem. MDDSZ se z mnenjem Varuha ni strinjalo, ker naj bi bilo zdravniško mnenje izdano na podlagi zdravstvene dokumentacije, ki jo zahtevi priloži

1 Avbelj M. (ur). (2019). Komentar Ustave RS. Ljubljana: Nova univerza.

2 Ibid. 1.

stranka. Posledično pa naj bi bil izpolnjen tudi pogoj iz prvega odstavka 144. člena ZUP, da organ lahko odloči brez zaslišanja stranke, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev/dokazov, ki jih je navedla oziroma priložila stranka v svoji zahtevi.

Varuh odgovoru ministrstva ni sledil, saj zdravniško mnenje ne vsebuje tistega, kar vsebujejo dokumenti stranke, ampak gre za popolnoma nov dokument, sestavljen iz dokumentacije, ki jo je zahtevi priložila stranka, zato smo vztrajali, da bi moral biti v konkretnem primeru in tudi v splošnem izveden posebni ugotovitveni postopek, v katerem ima stranka pravico do izjave. Gre za temeljno pravico stranke, ki zagotavlja kontradiktornost upravnega postopka. Strankam v upravnem postopku pa zagotavlja aktivno sodelovanje, s komentiranjem in postavljanjem vprašanj pričam in izvedencem v dokaznem postopku³ (po izvedbi dokaza in ne že med izvajanjem dokaza); in z namenom, da se stranka pred izdajo odločbe izreče o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev v zadevi.⁴

Konkretna odločba prvostopenjskega organa prav tako ni bila obrazložena skladno z zahtevami prvega odstavka 214. člena ZUP (pogoji za postopanje po četrtem odstavku istega člena niso bili podani, saj je bil strankin zahtevek zavrjen).

MDDSZ je v odgovoru na našo splošno poizvedbo pojasnilo, da zdravniška komisija v svojem mnenju navede, na podlagi katere določbe pravilnika otrok (ne)izpolnjuje kriterijev, ter na kratko svoje mnenje tudi obrazloži (vendar ne vedno!). Varuh pojasnil ni sprejel, saj iz sodne prakse jasno izhaja, da mora biti izvedensko mnenje v odločbi organa ustrezno povzeto in aplicirano pod pravno normo.⁵ Dodali smo še, da bi moral prvostopenjski organ na kratko obrazložiti tudi, zakaj nekaterih dokumentov, ki jih je pobudnica priložila zahtevi, sploh ni upošteval (npr. zaradi omejitve dokaznih sredstev).

Varuh opozarja na sorodnost zgornje kritike odločanja pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, zato vas vabimo tudi k branju te.⁶ Ocenjujemo pa tudi, da problematika ne zadeva le konkretnega primera, ampak gre za sistemsko problematiko. 21.4-16/2020

2.5.4.9 Otrokova korist kot glavno vodilo

Abstraktnost otrokove koristi vedno terja konkretizacijo glede na okoliščine zadeve. Konvencija o otrokovih pravicah v 3. členu določa, da morajo biti pri vseh

³ Ibid. 1.

⁴ Gl. Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1523/2011 z dne 23. 10. 2012 in drugi.

⁵ Gl. Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I UP 407/2005 z dne 18. 5. 2005 in drugi.

⁶ Gl. <https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/215-pokojninsko-in-invalidsko-zavarovanje/>.

dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo. Otrokova korist je abstrakten pojem, ki se z vsebino lahko napolnjuje le v okoliščinah konkretnih primerov. Ne glede na to pa Varuh meni, da mora biti vsem postopkom skupno to, da je pred razmislekom o otrokovi koristi treba raziskati vse relevantne okoliščine. Otrokova korist nedvomno terja, da ga umaknemo z vetra in vode na suho in toplo ter ga nahranimo, po potrebi zdravstveno oskrbimo, ampak tudi v nadaljevanju sprejemamo korake, med katerimi otrokove koristi kot vodila ne smemo spregledati. Vodilo vseh postopkov mora biti skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, torej otrokova največja korist. Vsi postopki, ki zadevajo otroke, morajo biti izpeljani humano. To velja v vseh primerih in v vseh situacijah.

Direktiva o pravicah žrtev 2012/29/EU izrecno priznava položaj otrok žrtev. Določa, da je treba v primerih, ko je otrok žrtev, upoštevati, kaj je najboljšo za otroka, in sicer za vsak primer posebej. Pri tem je treba upoštevati tudi starost in zrelost otroka. ESČP in Sodišče EU s svojimi sodbami dajeta smernice, razlage in navodila tudi za prihodnja vprašanja v zadevah, ki so vezane na varstvo pravic otrok.⁷ Sodna praksa ESČP in Sodišča EU jasno kaže, da sodišča stalno spremljajo aktualna dogajanja in skrbijo za nadaljnje razvijanje na tem občutljivem področju. Obe sodišči sta tudi večkrat jasno poudarili, da morajo biti otrokove koristi vselej na prvem mestu pri vseh zadevah.

Primer:

Abstraktnost otrokove koristi vedno terja konkretizacijo glede na okoliščine zadeve

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) se je seznanil s policijsko intervencijo v zvezi s skupino prebežnikov, ki je noč v snežnem metežu preživela na prostem, najdeno južno od Staroda 3. 12. 2020 zjutraj in je Ministrstvo za notranje zadeve zaprosil za pojasnila o tem, kje se nahajajo zadevni otroci ter za kopije vse dokumentacije (odločbe, uradni zaznamki, zapisniki ...),

⁷ ESČP: Dogru proti Franciji (pritožba št. 27058/05), Lautsi in drugi proti Italiji (pritožba št. 30814/06) – svoboda izražanja, Lavida in drugi proti Grčiji (pritožba št. 7973/10) – enakost in diskriminacija, Timishev proti Rusiji (pritožbi št. 55762/00 in 55974/00), Folgerø in drugi proti Norveški (pritožba št. 15472/02), Wallová in Walla proti Češki republiki (pritožba št. 23848/04) – pravica do izobraževanja, Sen proti Nizozemski (pritožba št. 31465/96), Osman proti Danski (pritožba št. 38058/09), R. M. S. proti Španiji (pritožba št. 28775/12), Pini in drugi proti Romuniji (pritožbi št. 78028/01 in 78030/01) – pravica do družinskega življenja, Kayak proti Turčiji (pritožba št. 60444/08), Tyrer proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 5856/72), C. N. in V. proti Franciji (pritožba št. 67724/09) – varstvo otrok pred nasiljem in izkoriščanjem, T. proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 24724/94), Nart proti Turčiji (pritožba št. 20817/04), S. N. proti Švedski (pritožba št. 34209/96) – pravice otrok v kazenskih postopkih.

– Sodba Sodišča EU v zadevi C-413/99 – pravica do izobraževanja, Sodba Sodišča EU v zadevi C-648/11 – pravica do mednarodne zaščite, Sodba Sodišča EU v zadevi C-105/03 – otroci na sodišču, Sodba Sodišča EU v zadevi C-303/06, Sodba Sodišča EU v zadevi C-200/02 – enakost in diskriminacija, Sodba Sodišča EU v zadevi C-400/10 PPU – pravica do družinskega življenja.

ki je v zvezi z obravnavo otrok v postopku nastala, vključno s pojasnilom, kako je bila v postopku upoštevana največja korist otrok, če navedeno slučajno ne bi bilo razvidno iz posredovane dokumentacije.

Iz prejetih pojasnil je med drugim izhajalo, da tujce, ki nezakonito prestopijo mejo z Republiko Hrvaško in v postopku s slovenskimi policisti ne izrazijo namere zaprositi za mednarodno zaščito, policija vrača hrvaškim varnostnim organom, po skrajšanem neformalnem postopku, ki poteka na podlagi Sporazuma o izročitvi in sprejemu oseb, katerih vstop in bivanje je nezakonito (Sporazum) in Protokola med Ministrstvom za notranje zadeve Republike Slovenije in Ministrstvom za notranje zadeve Republike Hrvaške o izročitvi in sprejemu oseb, katerih vstop in prebivanje je nezakonito (Protokol). V konkretnem primeru poskus predaje na podlagi Sporazuma in Protokola ni bil uspešen, saj so hrvaški organi sprejem zavrnil. Tujci so bili nameščeni v Center za tujce, kjer so podali namero za mednarodno zaščito, zaradi česar so bili predani pristojnim azilnim organom. Pozneje so vse obravnavane osebe zapustile azilni dom in nadaljevale svojo pot. MNZ poudari, da so policisti v postopkih s tujci še posebej pozorni na mladoletne tujce in tako so ravnali tudi v tem postopku, zato MNZ meni, da je Policija ravnala skladno z veljavno zakonodajo in vzpostavljeno prakso dela. Izven navedene posebne pozornosti pri mladoletnih tujcih, ki velja vedno, o koristih konkretnih otrok v konkretnem postopku v odgovoru MNZ ni posebej govora.

Iz dokumentacije, ki se je nanašala na dva še ne petletna in enega še ne osemletnega otroka, je med drugim razvidno, da so bili otroci nameščeni v Center za tujce, ker je obstajala nevarnost njihovega pobega, iz dela dokumentacije izhaja, da vsi otroci govorijo angleško, iz dela, da ne. Glede na to, da iz dokumentacije izhaja, da so bili odrasli zvečer istega dne deležni tudi pregleda zdravstvenega osebja, je bilo domnevati, da so bili tega deležni tudi otroci.

Varuh je v zadevi zavzel stališče. Otroci, stari tudi manj kot pet let, so preživeli v gozdu noč sneženja in burje, vendar iz dokumentacije ni razvidna ocena njihovega zdravstvenega stanja, iz katere bi bilo mogoče razbrati, da na srečo takšna noč na otrocih ni pustila negativnih zdravstvenih posledic. Nekakšna ocena zdravstvenega stanja (lastna izjava vprašanega in zaznava odsotnosti vidnih poškodb s strani uradnih oseb) je v spisu sicer razvidna iz obrazcev Izvajanje opravil med pridržanjem policijske postaje, ki pa so bili izpolnjeni samo za polnoletne osebe.

Varuh sicer dopušča možnost, da je bila na mestu zajetja obeh družin opravljena dovolj strokovna ocena zdravstvenega stanja otrok, a iz dokumentacije to ni razvidno. Oseba brez kakršnihkoli medicinskih znanj in izkušenj z zimskim gozdnim bivakiranjem v metežu bi verjetno predvidevala, da je prva stvar, ki jo potrebuje otrok po takšni noči, zdravstveni pregled. Četudi zgolj zato, da odkloni vse dvome o morebitnih posledicah

preteklega bivanja, ki bi jih zdravstvena oskrba lahko omilila, preprečila ali odpravila. Iz dokumentacije tudi ni razvidno, kdaj, kdo in kolikokrat je z otroki vzpostavljali ali vzpostavil stik, niti v katerem jeziku.

Konvencija o otrokovih pravicah v 3. členu določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo. Otrokova korist je abstrakten pojem, ki se z vsebino lahko napolnjuje le v okoliščinah konkretnih primerov. Ne glede na to pa Varuh meni, da mora biti vsem postopkom skupno to, da je pred razmislekom o otrokovi koristi treba raziskati vse relevantne okoliščine. Otrokova korist nedvomno terja, da ga umaknemo z vetra in vode na suho in toplo ter ga nahranimo, po potrebi zdravstveno oskrbimo in potem tudi v nadaljevanju sprejemamo korake, med katerimi otrokove koristi ne smemo spregledati.

Iz prejete dokumentacije ni razvidno, kako je bila opredeljena otrokova korist pri sprejemu odločitve, da se otroci, ki so preživeli zimsko noč na prostem in kot izhaja iz dokumentacije, v neugodnih razmerah že pred tem bivali daljši čas, predajo organom druge države, po skrajšanem neformalnem postopku, skladno z določili Sporazuma in Protokola. Iz dokumentacije tudi ni razvidno, kako so bile pri ugotavljanju otrokove koristi upoštevane različne trditve o nepravilnostih, ki naj bi se sicer že daljše obdobje dogajale pri obravnavi migrantov (tudi) v Republiki Hrvaški.

Zgolj za primer: Posebna poročevalca Sveta za človekove pravice Organizacije združenih narodov, in sicer za človekove pravice migrantov ter za mučenje in druge oblike nečloveškega, krutega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, sta poleti 2020 opozorila na potencialno pretirano uporabo sile, fizično zlorabo in poniževanje, ki so jim lahko izpostavljeni migranti v Republiki Hrvaški (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976>). Komisarka za človekove pravice Sveta Evrope je v intervenciji tretjega v zadevah št. 18810/19 (S. B. v. Croatia), 18865/19 (a. a. v. Croatia) in 23495/19 (A. B. v. Croatia) Evropskega sodišča za človekove pravice, z dne 22. 12. 2020 opozorila, da vse razpoložljive informacije kažejo na vzpostavljeno prakso kolektivnih izgonov migrantov iz Hrvaške v Bosno in Hercegovino, ki povzroča posege v pravice migrantov, vključno, po mnenju komisarke, ki je oprto na številna konsistentna in kredibilna poročila, s slabim ravnanjem, zoper katerega migrantom niso na voljo učinkovita pravna sredstva (<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e>). Otroci so že preživeli daljše obdobje brez zadovoljenih osnovnih potreb in Varuh meni, da obstaja resna nevarnost, da se lahko to nadaljuje po izročitvi hrvaškimi organom, zato je pred takšno odločitvijo treba tak sum argumentirano ovreči ali pa opredeliti, zakaj otrokova korist terja točno tak korak, vsem sumom navkljub.

Res je, da do dejanske predaje otrok hrvaškimi organom ni prišlo, ampak za stališče Varuha zadošča že namera, saj meni, da bi morali že pred na-

mero slovenski organi ustrezno preučiti individualne okoliščine vsakega od otrok, ker bi šele tako obstajala podlaga za ugotavljanje otrokove koristi, ki bi skladno z določbo 3. člena KOP morala biti vodilo postopka, a na podlagi dokumentacije Varuh ocenjuje, da je bila spregledana, oziroma je bila spregledana dolžnost, da se preučijo okoliščine, ki so za ugotavljanje otrokove koristi nujne. Pri tem po mnenju Varuha ni prostora za morebitno samoumevnost stališča, da morajo migranti iz države, ker se v državi nahajajo neregularno.

MNZ je dodatno pojasnilo, da imajo otroci in mladoletniki enake pravice in svoboščine kot odrasli, zaradi dodatnega varstva in zaščite pa se jim priznava poseben položaj. K temu zavezujejo določbe številnih mednarodnih pravnih aktov. Posebnosti policijskega dela z ranljivimi skupinami so del predmetnika Policijska etika na Policijski akademiji in del programov strokovnih usposabljanj policistov, ki izvajajo naloge varovanja državne meje in mejne kontrole. MNZ med drugim meni, da je treba posamezne postopke policije presojudati tudi v luči drugih načel, npr. načela enovitosti družine, saj so v obravnavanem primeru otroci potovali s starši. V takih primerih so zato nosilci zagotavljanja največje koristi otroka njegovi starši.

Varuh na podlagi dodatnega odgovora ocenjuje, da očitno so vzpostavljeni mehanizmi za varstvo pravic otrok pri policijskem delu, kar pa ne pomeni, da ne more prihajati do primerov, ko varovanje pravic otrok ni na ustrezni ravni. Glede na to, da v konkretnem primeru Varuh ni prejel pojasnil, kako je bilo vodilo otrokove največje koristi upoštevano pri odločitvi, da bodo mladoletni otroci po skrajšanem neformalnem postopku vrnjeni v Republiko Hrvaško, Varuh meni, da vodilo otrokove koristi ni bilo upoštevano. Glede konkretnega obravnavanega primera Varuh meni, da s tem, ko je bila sprejeta odločitev, da se mladoletne otroke vrne v Republiko Hrvaško v skrajšanem neformalnem postopku, na podlagi Sporazuma in Protokola, pri čemer predhodno ni bila opravljena presoja otrokove koristi, otrokova korist ni bila upoštevana kot vodilo postopka, čeprav takšno zahtevo podaja 3. člen KOP in tudi 5. člen Direktive. Hkrati pa Varuh meni, da v konkretnem primeru s tem ni nujno prišlo do negativnih posledic neupoštevanja zahteve KOP, saj, kot poroča MNZ, so očitno pozneje starši uspeli uveljaviti otrokovo korist na način, kot so jo opredelili sami – z zapustitvijo azilnega doma. Seveda so starši, dokler jim v starševsko skrb ni poseženo, prvi in edini pristojni opredeljevati vsebino in način doseganja otrokove koristi. Mora pa Varuh poudariti, da to z ničemer ne odvezuje državnih organov pri upoštevanju otrokove koristi kot vodila kateregakoli postopka, četudi neformalnega, ki ga ta organ vodi. Prisotnost in sodelovanje staršev v postopku verjetno lahko močno pripomore k boljšemu poznavanju vseh relevantnih okoliščin in s tem kvalitetnejšemu opredeljevanju otrokove koristi in iskanju načina, kako jo doseči, nikakor pa, Varuh ponavlja, pravica staršev, da v prvi vrsti opredeljujejo otrokovo korist, ne pomeni odveze od otrokove koristi kot vodila pri delu organa.

Varuh meni, da bi bile pravice otrok dovolj učinkovito varovane, če do zagotovitve polnega spoštovanja določbe 3. člena KOP, v primerih mladoletnih tujcev (in oseb, ki jih z mladoletnimi veže medsebojna pravica do družinskega življenja po 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic), ki nezakonito prestopijo državno mejo, pristojni organi ne bi vodili skrajšanih neformalnih postopkov, na podlagi Sporazuma in Protokola, ki ravno zaradi svoje skrajšane in neformalne narave ne morejo biti optimalen okvir za varovanje otrokove koristi. 21.0-51/2020

Priporočilo št. 15: Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, da se v primerih mladoletnih tujcev (in oseb, ki jih z mladoletnimi veže medsebojna pravica do družinskega življenja po 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic), ki nezakonito prestopijo državno mejo, v polnosti spoštuje Konvencija o otrokovih pravicah. Pristojni organi naj zato ne bi vodili skrajšanih neformalnih postopkov, na podlagi Sporazuma in Protokola, ki ravno zaradi svoje skrajšane in neformalne narave ne morejo biti optimalen okvir za varovanje otrokove koristi.

2.5.4.10 Odvzemi otrok

Nedopustna je dolgotrajnost postopkov, ko je otrok staršem odvzet. Varuh ocenjuje, da je, ne glede na okoliščine, 14 mesecev za izdelavo izvedenskega mnenja preveč za postopek, v katerem se odloča o pravicah otroka, ki je bil odvzet staršem, zato je v postopku prišlo do neutemeljenega zavlačevanja. Še posebej, če v tem času sodišče potrebuje tri mesece, da po poteku (že nekajkrat podaljšanega) roka za izdelavo izvedenskega mnenja, izvedence na zamudo opozori.

To je nesporno v nasprotju z otrokovo koristjo, ki bi skladno z določbo 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah morala biti vodilo v vseh postopkih. Tudi zato pozivamo pristojne in odgovorne, da tako postopajo in ne dovolijo, da bi odvzemi otrok potekali nehumano. Ti občutljivi postopki se morajo izvajati z največjo mero občutljivosti do udeleženih otrok, ki jih ravnanja pristojnih ne smejo še dodatno travmatizirati. Otroci so po navadi že tekom postopkov in do odločitve o namestitvi podvrženi stresni situaciji.

Odgovornost in naloga staršev pa je, da stiske otrok v sodelovanju s pristojnimi organi minimizirajo tudi tako, da otroke na postopke ustrezno pripravijo in jim pomagajo pri razumevanju dogajanja. Zavzemamo se, da bi se postopki čim prej zaključili v največjo korist otrok. Pri urejanju pomembnih vprašanj otrokovega življenja pravno sredstvo s potekom preveč časa do odločitve izgublja svoj pomen in namen.

Poudarjamo, da mora biti postopek, v katerega so vpleteni otroci, hiter in učinkovit. S tem, ko je v sistemu omogočeno in v določenih primerih celo nujno, da nekaj mesecev po vložitvi pravnega sredstva zoper odločitve, ki pomembno vpliva na življenje otrok, to pravno sredstvo pristojnemu sodišču ni še niti predano v obravnavo, ni spoštovana zaveza 3. člena Konvencije (OZN) o otrokovih pravicah, ki terja, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo. Vprašanje po našem mnenju ni povezano z vprašanjem neutemeljenega zavlačevanja postopka, saj gre lahko zgolj za postopke z nadpovprečno veliko vlogami in predlogi, ki terjajo še veliko dodatnih odločitev sodišča.

Kljub temu, da sodišče ne zavlačuje pri svojem delu, lahko prihaja do zelo pozne končne odločitve v postopku, kar ima lahko velik vpliv na življenje mladoletnih otrok in ni skladno z največjo koristjo teh otrok. Ne glede na ravnanja strank (ki lahko s svojimi ravnanji zavlečejo postopek), bi bilo v tovrstnih postopkih nujno omogočiti hitrejše odločanje. Še posebej, ko gre za odločitve, ki se nanašajo na mladoletne otroke. V posameznih primerih lahko namreč pozno odločanje celo povsem izvotli pravico do pravnega sredstva. Odločitve s precejšnjim učinkom na otroka (sprememba v varstvu in vzgoji, odločitev o izobraževalni ustanovi, kraju bivanja otroka, o imenu otroka ...) lahko pomenijo, da so po nekaj mesecih odlašanja okoliščine otrokovega življenja v času odločanja pomembno drugačne in sodišče težko presoja odločitev, ki je temeljila na drugačnih okoliščinah.

Primer:

Nedopustna je dolgotrajnost postopkov, ko je otrok staršem odvzet

Pobudnica je Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) navajala postopka pred okrožnim sodiščem. V postopku se odloča tudi o varstvu in vzgoji ter stikih otroka. Sodišče je 16. januarja 2020 izdalo sklep o postavitvi izvedenk, z rokom izdelave mnenja 90 dni, a mnenje še ni izdelano. Pobudnica trdi, da že en mesec nima stikov z otrokom, in sicer zato, ker ima zaposlitev, ki ji onemogoča stike v določenem terminu, sodišče se pa še ni odzvalo na predlog za novo določitev.

Varuh je sodišče zaprosil za pojasnila. Iz prejetega obširnega odgovora med drugim izhaja, da je dejansko prišlo do zastoja v zvezi z izdelavo izvedenskega mnenja. Že februarja 2020 je prišlo do zastoja zaradi težav pri vročitvi fotokopije spisa izvedenkama, ki sta se s spisom seznanili šele marca istega leta. Do konca aprila sta izvedenki spis preučili, a zaradi epidemije covid-19 nista mogli izvesti načrtovanih osebnih pregledov članov družine, zato sta sodišče zaprosili za podaljšanje in je sodišče predlogu ugodilo. Julija 2020 sta izvedenki sodišče obvestili, da zaradi letnih do-

pustov ne moreta uskladiti končnega mnenja v zadevi, kjer so sicer vsi potrebni podatki pridobljeni in zaprosili za novo podaljšanje roka za izdelavo mnenja, čemur je sodišče ugodilo. Glede na spremenjene dejanske okoliščine od izdaje sklepa z dne 16. 1. 2020, s katerim sta bili določeni izvedenki, je sodišče septembra 2020 izvedenkama postavilo še dodatna vprašanja. Tudi zato, ker je bila ena od izvedenk v karanteni in je pozneje tudi zbolela za covid-19, je sodišče rok za izdelavo mnenja ponovno podaljšalo do novembra. Ker sodišče februarja 2021 še ni prejelo mnenja, je po poizvedovanju ugotovilo, da je ena izvedenka na dopustu, druga pa je pojasnila, da so bile zaradi razglašene epidemije težave pri ponovnem opravljanju pregleda udeležencev. Naj bi pa bilo mnenje sodišču gotovo predloženo v marcu 2021. O predlogu za določitev stikov pa sodišče pojasni, da se zaveda, da otrokova korist terja stike s starši, s katerimi ne živi, zato bo o predlogu odločilo v najkrajšem možnem času.

Varuh je ocenil, da ni razlogov za nadaljnje posredovanje v zadevi, saj je sodišče predvidelo skorajšnje nadaljevanje postopka. Kljub temu, da je epidemija covid-19 v letu 2020 prinesla veliko breme za delovanje družbe kot celote, pa Varuh meni, da ne sme biti opravičilo in izgovor za vse. Varuh ocenjuje, da je, ne glede na okoliščine, (predvidoma) 14 mesecev za izdelavo izvedenskega mnenja preveč za postopek, kjer se odloča o pravicah otroka, ki je bil odvzet staršem. Že zgolj zaradi te okoliščine Varuh meni, da je v postopku prišlo do neutemeljenega zavlačevanja, še dodatno pa Varuh izpostavlja okoliščino, da je sodišče februarja 2021 interveniralo pri izvedenkah in s tem verjetno doseglo premik pri izpolnitvi naloge izvedenk, a je bila ta intervencija izvedena šele tri mesece po tem, ko izvedenki mnenja nista predložili v nazadnje določenem roku, novembra 2020. Varuh meni, da tak odziv ne more šteti za najhitrejši možen v postopku, kjer se odloča o otroku, v čigar pravice je že bilo močno poseženo s tem, da ne more živeti s starši. Takšno trimesečno odlašanje z intervencijo je nesporno v nasprotju z otrokovo koristjo, ki bi skladno z določbo 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah morala biti vodilo v vseh postopkih. 21.1-6/2021

2.5.4.11 Pomen hitrega odločanja v zadevah, v katerih so prisotni otroci

Zakon o sodiščih v 4. točki tretjega odstavka 83. člena kot nujne zadeve opredeljuje »izvršilne zadeve v zvezi s postopki za varstvo koristi otrok«. Različno razumevanje te zakonske določbe bi predstavljalo poseg v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. V konkretni zadevi Varuh človekovih pravic RS kršitve ni ugotovil, je pa pridobil stališče pristojnega ministrstva in z njim seznanil sodišča.

Primer:**Kateri postopki so nujni**

Iz nekaj pobud, ki jih je Varuh človekovih pravic RS (Varuh) prejel v času ukrepov za preprečevanje širjenja covid-19, je izhajala možnost nejasnosti pri razumevanju določbe 4. točke tretjega odstavka 83. člena Zakona o sodiščih (ZS), ki kot nujne zadeve opredeljuje »izvršilne zadeve v zvezi s postopki za varstvo koristi otrok«.

Pridobili smo stališče Ministrstva za pravosodje RS (MP), da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v postopkih po 93. členu Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1). Glede na 105. člen ZNP-1 so po mnenju MP nujni tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, med katere po 159. členu DZ sodijo vsi postopki za izdajo začasnih odredb in tudi vsi postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok trajnejšega značaja.

Glede na to, da je navedeno vprašanje relevantno za čas morebitne ponovitve ukrepov, ki so bili uporabljeni za preprečevanje širjenja covid-19, in seveda vedno v času poletnih sodnih počitnic, smo z mnenjem MP seznanili vse predsednice in predsednike okrožnih sodišč v Republiki Sloveniji, v vednost pa smo ga posredovali tudi predsedniku Vrhovnega sodišča RS, glede na pooblastila, ki jih ima skladno z določbo 83.a člena ZS ob naravnih in drugih hujših nesrečah, ob epidemijah ali podobnih izrednih dogodkih, ki v večjem obsegu omejujejo redno izvajanje sodne oblasti. Pričakujemo, da bodo skladno z mnenjem MP v prihodnje obravnavani vsi primeri. 21.0-21/2020

Priporočilo št. 16: Varuh sodiščem priporoča, da se skladno z mnenjem Ministrstva za pravosodje (MP) med nujne zadeve uvrstijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v postopkih po 93. členu Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1). Glede na 105. člen ZNP-1 so skladno z mnenjem MP nujni tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, med katere po 159. členu DZ sodijo vsi postopki za izdajo začasnih odredb in tudi vsi postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok trajnejšega značaja.

2.5.4.12 Visokokonflikten starševski odnos

Varuh ob obravnavi pobud na področju otrokovih pravic nemalokrat ugotavlja, da starši v primeru visokokonfliktnega odnosa (ki ga niso zmožni preseči) vzro-

ke za svojo čustveno stisko iščejo v domnevno nepravilnem ravnanju organov socialnega skrbstva. Vloga skrbstvenih organov je v družinskopravnih postopkih svetovalna in tudi represivna (ko skrbstveni organ ugotovi, da so otrokove koristi kršene in so potrebni za zaščito njegovih koristi ukrepi, s katerimi se poseže v družino). Naloga CSD v teh postopkih je predvsem ščitenje največje koristi otrok in ne varovanje pravic staršev, kar lahko pri starših povzroči nezadovoljstvo z delom CSD.⁸ Ob navedenem pa je treba poudariti, da je v večini primerov visokokonfliktni odnos staršev tisti, ki ruši otrokovo varnost in vpliva na njegov nadaljnji razvoj, ne pa ravnanje skrbstvenega organa.

Primer:

Varuh ni ugotovil kršitev pravic otroka s strani pristojnega centra za socialno delo

Na Varuha se je obrnil pobudnik glede zagotavljanja uresničevanja otrokovih pravic za njegovi mladoletni hčerki. V pobudi je navajal, da že več let bije bitko s pristojnim centrom za socialno delo (CSD), ki pa naj njegovih mnenj ne bi upošteval. CSD naj bi z dopisi večkrat seznanili in opozorili na situacijo in dejanja, s katerimi naj bi njegova nekdanja partnerka povzročala nepopravljivo škodo hčerkama, vendar mu tam niso želeli prisluhniti.

Varuh se je za pojasnila obrnil na pristojni CSD. Iz odziva je izhajalo, da pri CSD med pobudnikom in njegovo partnerko še vedno teče predhodno svetovanje na njuno željo, saj menita, da še niso doseženi cilji za spremembo sodne odločbe. CSD je navedel, da sta se pobudnik in nekdanja partnerka glede na podan predlog za izvršbo pravnomočne sodne odločbe začela tudi ponovno aktivno pogovarjati o možnih rešitvah. CSD je v odzivu podal tudi poročilo o obravnavi pobudnikove družine, iz katerega pa Varuh ni zaznal, da bi v postopku obravnave prišlo do pristranskega ravnanja pristojnega CSD. Ta je namreč v poročilu navedel vse okoliščine, ki jih je navajal tudi pobudnik, pri čemer pa ni bilo zaznati, da bi se CSD do teh okoliščin pristransko opredelil. Iz poročila o obravnavi je tudi izhajalo, da je CSD osredotočen na največjo korist pobudnikovih hčerk in je težava v visokokonfliktni komunikaciji med pobudnikom in nekdanjo partnerko. CSD se je opredelil, da se oba (starša) soočata z nepredelanimi ranami iz partnerskega odnosa in ne zmoreta razločevanja od starševske vloge. CSD je ob tem dodal, da bo v primeru, da starša ne bosta zmogla sama vzpostaviti bolj vzpodbudnega družinskega okolja za hčerki, primoran ukrepati skladno s svojimi pooblastili, saj so že zaznavali negativne vplive visokokonfliktnega odnosa staršev na starejšo hčer. Varuh je na podlagi pojasnil in zbrane dokumentacije ocenil, da v postopku pred CSD ne prihaja do takšnih nepravilnosti, ki bi terjale nadaljnje posredovanje Varuha. Glede zatrjevane neodzivnosti CSD na pobudnikove dopise pa je Varuh ugotovil,

⁸ Povzeto po: Bregar A., Starševski spor v kolesju institucij, Pravosodni bilten, št. 2/20218, str. 117.

da je pobuda v tem delu neutemeljena, saj je bil na podlagi njegovih pisanj večkrat sklican sestanek na CSD, kar je Varuh ocenil kot zadosten odziv.

Pobudnik je Varuhu po zaključku obravnave v vednost posredoval dopis (naslovljen na pristojno okrajno izvršilno sodišče), ki je vseboval posnetke, ki prikazujejo nekdanjo partnerko, ko hčerkama govori in nazorno kaže, kako bo, »če ji bo ata kaj naredil«. Varuh se je s poizvedbo obrnil na CSD, v kateri je navedel, da so navedeni posnetki (če so resnični) po oceni Varuha skrb vzbujajoči, saj takšni prikazi, četudi v igri, ne morejo predstavljati primerne starševske skrbi, ki naj bi zagotovila celovit otrokov razvoj. Varuh je ocenil, da takšno ravnanje tudi ni skladno z načelom otrokove največje koristi. Iz odziva CSD je izhajalo, da so pobudnikovi starejši hčerki nudili socialnovarstveno storitev osebne pomoči, ki pa jo je na lastno željo prekinila, saj so bili pogovori zanjo preveč čustveno naporni. Iz poročila je še izhajalo, da je bilo zaradi nezmožnosti sodelovanja med staršema zaključeno predhodno svetovanje in da noben od staršev na sodišče ni podal predloga za spremembo sodne odločbe v delu, ki se nanaša na stike. CSD je v zvezi s spornimi posnetki pojasnil, da je bil istega dne, ko so prejeli te posnetke, organiziran timski sestanek, na katerem je bilo sklenjeno, da je treba bolje raziskati ogroženost starejše hčerke, zato so pričeli z izvajanjem javnega pooblastila splošni ukrepi za varstvo koristi otroka. V tem okviru je bil opravljen skupni razgovor s staršema, pridobljena pa so bila tudi poročila osnovne šole in centra za duševno zdravje otrok in mladostnikov. CSD je bil v tem času tudi s strani izvršilnega sodišča zaprosen za podajo strokovnega mnenja glede koristi starejše hčerke v postopku za prisilno izvršitev sodne odločbe za varstvo koristi otroka.

Na ponovnem timskem sestanku je bilo nato ugotovljeno, da starša v vsem tem času nista zmoгла preseči konfliktnega odnosa in krepiti funkcionalne starševske vloge, kar se je kazalo tudi v vedenju starejše hčerke. Na tem sestanku je bilo oblikovano mnenje, da je potreben umik starejše hčerke iz družinskega sistema. Sprejet je bil načrt dela z družino, in sicer izvajanje ukrepov za varstvo koristi otroka (individualno delo s starejšo hčerko, usmerjanje staršev v grajenje ustrezne komunikacije in ustrezno izvajanje starševske skrbi) in iskanje možnih namestitev za starejšo hčer.

CSD je ob tem tudi zavrnil pobudnikove navedbe o tem, da nihče ne opravi razgovora s starejšo hčerko in da ni slišana. Iz poročila o obravnavi družine je bilo razvidno, da so bili s starejšo hčerko opravljeni trije individualni razgovori, pri čemer je bil eden od teh namenjen temu, da sama predstavi svojo zgodbo glede nastanka spornih posnetkov. V tem razgovoru so ji tudi pojasnili vlogo in naloge CSD ter zagotovili, da je pri njih varen prostor, kjer ima možnost povedati svoje občutke ter izraziti svoje stiske. V nadaljevanju je bil s staršema opravljen dolg pogovor z namenom sestave načrta pomoči družini, ki ga je CSD ocenil kot konstruktivnega. Na naslednjem razgovoru pa je prišlo do preobrata in prepira, CSD pa ni več uspelo doseči, da bi starša med seboj sodelovala.

V tem času je bil CSD tudi seznanjen z izvidi za starejšo hčer, ki so kazali na poslabšanje njenega zdravstvenega stanja. CSD je ponovno sklical strokovni tim, kjer je bil sestavljen nov načrt dela z družino, in sicer, da se intenzivneje izvaja socialnovarstveno storitev pomoč družini za dom (ki je namenjena nudenju pomoči in podpore pri izvrševanju starševske skrbi), da se stopi v kontakt z vsemi zdravniki, ki starejšo hčer obravnavajo, ter poskuša intenzivneje spodbuditi vključitev starejše hčerke na zdravljenje v centru za boleznih otrok. CSD je ob tem poudaril, da gre v pobudnikovi družini za kompleksno družinsko situacijo, pri kateri med staršema vlada visokokonflikten odnos, ki se je v zadnjem času ponovno zaostрил. Glede nastalih fotografij je CSD pojasnil, da so bile z vseh strani dane različne razlage, za katere pa ne morejo soditi, katera od njih je prava.

Varuh je na tej podlagi na CSD naslovil še eno poizvedbo s predlogom, v katerem je navedel, da pogreša njihovo pojasnilo glede varovanja največje koristi za mlajšo hčer v tem odnosu. Glede na zaznavo, da med staršema vlada visokokonflikten odnos, bi bilo pričakovati, da se bodo opredelili tudi do njenega položaja in njenih morebitnih stisk v tem odnosu. Otrokova korist se ugotavlja za vsakega otroka posebej, četudi izhajata iz iste družine (glej npr. sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. IV Cp 186/2017 z dne 11. 1. 2018), zato je Varuh ocenil, da bi bilo ob ugotovitvah in zaznavah CSD glede družinske dinamike navedene družine nujno preveriti tudi, ali je v tej dinamiki zagotovljena največja korist tudi za mlajšo hčer.

Glede nastalih fotografij pa je Varuh ocenil, da so bile eden od razlogov, ki so botrovali odločitvi za začetek izvajanja javnega pooblastila »Splošni ukrepi za varstvo otroka« za starejšo hčer, zato je menil, da bi CSD moral bolje raziskati okoliščine nastanka fotografij in je zato predlagal, da to stori in na tej podlagi sprejme vse ukrepe, ki so potrebni za zaščito največje koristi pri obeh hčerkah v navedeni družini.

CSD je v odzivu poudaril, da je bil v vsem dosedanem delu z družino (v razgovorih s staršema, otrokoma, kot tudi širše z drugimi službami, ki obravnavajo družino) osredotočen in pozoren na vse družinske člane, torej tudi na mlajšo hčer. CSD je izpostavil, da je bila strokovna obravnava družine zastavljena širše (ne le znotraj CSD) ter da od nobenih javnih služb (ki so dolžne varovati otrokove koristi in dolžne o dejstvih, ki kažejo na neustrezno izvajanje starševske skrbi s strani staršev, obvestiti pristojne organe) ni prejel nobenega obvestila, ki bi kazalo na to, da je mlajša hči ogrožena v tej meri, da potrebuje tako vrsto obravnave kot njena starejša sestra.

Enako takih obvestil niso prejeli iz okolja, kjer živi. CSD pri mlajši hčeri ni prepoznal ogroženosti, ki bi zahtevala posebno obliko varstva v smislu ukrepov za varstvo koristi otroka. CSD Idrija je v zvezi s starejšo hčerko še dodal, da je bil (ne samo zaradi ocene Varuha in predloga, da se nastanek fotografij bolje razišče, temveč tudi z vidika celostnega načrtovanja na-

daljnje pomoči družini in otroku) sklican razširjen timski sestanek v okviru ukrepov za varstvo koristi otroka. CSD Idrija nas je naknadno obvestil, da je v konkretni zadevi podal predlog za nadzor starševske skrbi, ki mu je sodišče sledilo.

Varuh je na podlagi navedenega in vse priložene dokumentacije ugotovil, da je bila pobuda neutemeljena, saj je CSD izvedel vse ukrepe, ki jih ima na voljo po določbah Družinskega zakonika (DZ) in da v postopkih pred CSD ni prišlo do takšnih nepravilnosti, ki bi zahtevale nadaljnje posredovanje Varuha. Varuh tudi ni ugotovil, da CSD v teh postopkih ne bi sledil največji koristi pobudnikovih hčerk. Kljub temu, da je Varuh ob obravnavi zadeve na CSD sicer naslovil predlog, pa pri tem ni šlo za takšno nepravilnost, da bi Varuh lahko zaključil, da so pobudnikovim hčerkam kršene pravice s strani CSD. Ob tem je pobudniku še pojasnil, da DZ določa izključno pristojnost sodišča, kadar starša ne zmoreta doseči soglasja o varstvu in vzgoji otroka, o stikih ter o vseh drugih za otroka pomembnih vprašanjih. Sodišče mora pri odločanju upoštevati vse relevantne okoliščine in otrokovo največjo korist.

Varuh pri obravnavi konkretne pobude ni ugotovil nepravilnosti v ravnanju pristojnega centra za socialno delo, slednji je namreč izvedel vse ukrepe za zaščito največje koristi otroka ob visokokonfliktnem odnosu staršev. 21.0-36/2020

2.5.4.13 Delovanje CSD in nujnost odgovarjanja na dopise

Na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju je organ dolžan odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

Družinski zakonik določa, da sodišče pri odločitvi o varstvu, vzgoji in preživljanju otroka, o stikih, izvajanju starševske skrbi in podelitvi starševske skrbi sorodniku glede koristi otroka upošteva mnenje centra za socialno delo, kadar ga pridobi v skladu z določbami zakona, ki ureja nepravdni postopek. Sodna praksa⁹ je zavzela stališče, da ima poročilo CSD, katerega namen je razjasniti določena dejanska vprašanja, bistvene značilnosti in strukturo izvedenskega mnenja.

CSD kot organ socialnega varstva v sporih in razmerjih med starši in otroki nastopa kot specifičen pomočnik sodišča in z njim sodeluje v funkciji javnega interesa. Z zbiranjem podatkov o osebnih in družinskih razmerah otrok in njihovih staršev opravlja CSD naloge pomožnega preiskovalnega organa, hkrati pa ima poseben procesni položaj, ki je zaradi njegovega strokovnega

9 Prof. dr. Novak in drugi, 2019, Komentar Družinskega zakonika, str. 448–449.

znanja in izkušenj blizu položaja sodnega izvedenca. Sodišče mora mnenje CSD vselej pridobiti in ga upoštevati kot enega izmed dokazov. Mnenje pomaga sodišču pri oblikovanju pravilne ocene o koristi otroka, vendar ga ne zavezuje. Sodišče odloči po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.¹⁰

Primer:

Varuh dosegel, da je pristojni center za socialno delo odgovoril pobudniku na njegovo elektronsko sporočilo

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v vednost prejel dopis pobudnika, naslovljen na Center za socialno delo Novo mesto (CSD), v katerem je poudarjal nesorazmerje med določenimi stiki z otroki in plačilom preživnine zanje. Pobudnik je v dopolnitvi pobude Varuhu še navedel, da je CSD pristranski, da je na strani nekdanje partnerke ter da na svoj prej navedeni dopis ni prejel odgovora. Pobudnik je tudi izpostavil svojo željo po skupnem varstvu in vzgoji z nekdanjo partnerko.

CSD je Varuhu posredoval poročilo o obravnavi pobudnika in njegove družine. Iz pojasnil CSD je izhajalo, da so pobudnikovo družino večkrat obravnavali, in sicer dvakrat v postopku določanja vzgoje in varstva za pobudnikova otroka ob razpadu partnerske zveze (v letih 2014 in 2017) ter dvakrat zaradi prijave nasilja v družini. CSD je v postopku določanja vzgoje in varstva za pobudnikova otroka dvakrat na zaprosilo sodišča izdal mnenje, ki ga je oblikoval na podlagi pridobljenih informacij v postopkih predhodnega svetovanja in informacij, ki jih je prejel s strani drugih pristojnih institucij. V prvem postopku je pobudnik soglašal z dodelitvijo otrok v vzgojo in varstvo materi in CSD se je v posredovanem poročilu pristojnemu sodišču opredelil, da je sporazum, sklenjen pred CSD, v korist pobudnikovima otrokoma. V drugem postopku pa je CSD na zaprosilo sodišča na podlagi vseh zbranih informacij zavzel stališče, da je otrokoma v korist, da se dodelita v vzgojo in varstvo materi. Ob tem je navedel, da so otrokoma tudi v korist stiki s pobudnikom, kot so bili predlagani v tožbi. V obeh postopkih je odločitev o zaupanju v vzgojo in varstvo sprejelo sodišče.

Glede postopkov o prijavi nasilja v družini je CSD pojasnil, da je v prvem nekdanja partnerka pobudnika na policijo prijavila zaradi nasilja v družini, v drugem pa je pobudnik na CSD prijavil psihično nasilje nad otrokoma s strani babice po materini strani. V prvem postopku je CSD na podlagi obvestila in zaprosila policije opravil pogovore ter pripravil načrt za odpravo individualne ogroženosti, policijo pa nato seznanil s poročilom o tem. V drugem postopku prijave psihičnega nasilja je CSD preverjal morebitno izvajanje nasilja in prišel do zaključka, da ni mogoče oceniti, da je bilo

¹⁰ 8. člen Zakona o pravnem postopku.

takšno nasilje prisotno. Te ugotovitve je CSD posredoval tudi pristojnemu kazenskemu sodišču in pri tem ocenil, da ni podlage za nadaljevanje aktivnosti v smeri zaščite otrok.

CSD je nadalje navedel, da jim je pobudnik v februarju 2021 poslal dopis glede skrbništva, izvajanja stikov ter sredstev za preživljanje. V tem dopisu je pobudnik CSD očital pristranskost ter navedel, da so diskriminatorni do moških, ki želijo biti del odraščanja otrok. Na podlagi tega dopisa je CSD pobudnika povabil na predhodno svetovanje. Na tem svetovanju se z nekdanjo partnerko nista uspela dogovoriti glede vzgoje in varstva za otroke, saj slednja s skupno vzgojo in varstvom ni soglašala. Seznanjena sta bila, da se lahko vključita v mediacijo, kar je pobudnikova nekdanja partnerka zavrnila, pobudnik pa je bil mediaciji naklonjen. Ob tem sta bila seznanjena, da je na podlagi Družinskega zakonika (DZ) skupno starševstvo možno tudi, če med staršema ni soglasja ter da lahko vložita predlog (eden ali oba) za spremembo sklepa sodišča o dodelitvi otrok v vzgojo in varstvo, stikov in preživnini. CSD je še pojasnil, da so konec marca 2021 prejeli pobudnikovo elektronsko sporočilo, na katero pa niso odgovorili. Kot razlog so navedli, da je elektronsko sporočilo prejela sodelavka, ki je bila v tem času na dopustu, po preteku dopusta pa se je upokojila in je bilo elektronsko sporočilo zato spregledano. CSD je navedel, da so to ugotovili šele po poizvedbi Varuha, zato so pobudnika nemudoma kontaktirali in mu pojasnili zaplet z elektronskim sporočilom. CSD se je v odzivu Varuhu opredelil tudi do pobudnikovih očitkov. Glede nesorazmernosti med določenimi stiki in sodno določeno preživnino je CSD pojasnil, da so pobudniku večkrat pojasnili, da če so nastale nove okoliščine, je treba ponovno sprožiti postopek na sodišču. Glede navedb o pristranski obravnavi in o tem, da pobudnik ni bil slišan glede prijav psihičnega nasilja nad otrokoma, je CSD pojasnil, da njihova strokovna služba ni ocenila, da bi do psihičnega nasilja prišlo. V zvezi z neodgovarjanjem na elektronsko sporočilo iz marca 2021 pa je CSD še pojasnil, da so se pobudniku za nastali zaplet opravičili.

Varuh ni mogel zaključiti, da je v konkretnem primeru prišlo do pristranskega obravnavanja pobudnika s strani CSD glede postopka dodelitve otrok v vzgojo in varstvo, določitve stikov in preživnine. Varuh je ocenil, da sta bila v postopku pred CSD pobudnik in njegova nekdanja partnerka enakovredno obravnavana. CSD pa je na podlagi zaprosila pristojnega sodišča podal mnenje, da je otrokoma v korist, da se dodelita v vzgojo in varstvo materi. V konkretni zadevi je imel pobudnik kot stranka postopka možnost ugovarjati navedenemu mnenju in dokazovati drugače, kot je ugotovil CSD. Varuhu na podlagi poslane dokumentacije sicer ni bilo znano, ali je pobudnik to možnost uporabil, vendar pa na podlagi vseh zbranih informacij ni mogel zaključiti, da je bilo to mnenje izdelano na podlagi pristranske obravnave pobudnika. Enako je Varuh ugotovil za pobudnikovo prijavo psihičnega nasilja nad otrokoma. CSD se je na to prijavo odzval skladno s pristojnostmi, ki jih ima ob obravnavi nasilja v družini, in opravil

vse potrebne aktivnosti, vendar pa ni ocenil, da bi do takšnega nasilja prihajalo. Varuh tudi v tem delu ni mogel zaključiti, da je CSD ob obravnavi pobudnikove prijave ravnal pristransko, saj to ni izhajalo ne iz njegovih navedb ne iz ravnanja CSD ob prijavi nasilja.

Pobudnikove navedbe o tem, da ni prejel odgovora na elektronsko sporočilo, je CSD potrdil ter predstavil okoliščine, ki so privedle do tega, da je pobudnik odgovor prejel šele po posredovanju Varuha. Četudi so bile lahko te okoliščine v dani situaciji olajševalne, pa je v tem delu Varuh ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja. Varuh na podlagi vsebine elektronskega sporočila ni ugotovil, da bi se vsebina nanašala na postopek, ki se še vodi pri CSD, ali da bi bilo sporočilo šikanozno. Enako Varuh ni ugotovil, da bi CSD pobudniku na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

Zato je bil CSD dolžan odgovoriti na elektronsko sporočilo, pa tega ni storil. Razlogi, ki jih je navedel CSD, niso spremenili ugotovitve Varuha, saj dobro upravljanje pomeni tudi to, da uradna oseba v času načrtovane odsotnosti poskrbi za elektronski odzivnik (glede odsotnosti) v svojem službenem elektronskem predalu. Če bi uradna oseba za to v konkretnem primeru poskrbela, bi bili pobudnik z njeno odsotnostjo seznanjen in bi dopis lahko naslovili na drug naslov. Enako je Varuh menil glede razloga upokojitve, saj je načelu dobrega upravljanja zadoščeno, če se ob upokojitvi ali drugem prenehanju delovnega razmerja predaja poslov opravi celovito, kar zajema tudi pregled službene elektronske pošte in predaje le-te v nadaljnjo obravnavo. Varuh je v tem delu pobudo štel za utemeljeno.

Varuh pri obravnavi konkretne pobude ni ugotovil pristranskega ravnanja pristojnega centra za socialno delo v zvezi s postopkom dodelitve otrok v vzgojo in varstvo ter postopkom prijave psihičnega nasilja nad otrokoma. Varuh pa je ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja s tem, ko pristojni center za socialno delo pobudniku ni odgovoril na elektronsko sporočilo in je to storil šele po Varuhovem posredovanju. Varuh je dosegel, da je pristojni center za socialno delo odgovoril pobudniku na njegovo elektronsko sporočilo. 21.0-7/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 4: Varuh priporoča centrom za socialno delo, da odgovorijo na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

2.5.4.14 Varuh s posredovanjem pri pristojnem centru za socialno delo pomagal dijaku pri tem, da je bil slišan v svoji želji po prešolanju

Varuh je pri obravnavi konkretne pobude ugotovil, da pristojni CSD ni ravnal skladno z načelom dobrega upravljanja, saj je kljub stiski mladoletnega dijaka prehitro končal z obravnavo njegove družine in po preteku šestih mesecev od sprejetega dogovora med pobudnikom in starši (na CSD) ni sklical sestanka ter nadaljeval obravnave, temveč je to storil šele po posredovanju Varuha.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil petnajstletni dijak (pobudnik) glede težav v zvezi z vpisom v srednjo šolo. Navedel je, da je dijak prvega letnika gimnazije, v katerega je bil vpisan na željo staršev in proti svoji volji. Pobudnik je navedel, da je verjel, da se bo po preteku šestih mesecev lahko prešolal na zeleno gimnazijo, saj je bil tak dogovor pred pristojnim centrom za socialno delo (CSD). Do prešolanja tako pozneje ni prišlo, starša pa nista bila več odzivna glede njegove izražene želje po prešolanju. Varuha je prosil za pomoč. Na Varuha se je v zvezi s pobudnikom in njegovimi težavami obrnila tudi svetovalna delavka gimnazije, kamor je bil pobudnik všolan proti svoji volji. Svetovalna delavka je pojasnila, da je vpisnico na gimnazijo podpisal oče v imenu dijaka, po pridobitvi pojasnila s strani Ministrstva za izobraževanje in šport (MIZŠ) pa so se s pobudnikom in njegovimi starši dogovorili, da pobudnik vpisnico podpiše in se po šestih mesecih nato lahko prešola na žaljeno gimnazijo (kjer ima tudi prijatelje). Pojasnila je še, da se pobudnik na tej gimnaziji ne počuti dobro, da dobro opravlja šolske obveznosti, vendar pa zavrača socialno vključevanje.

Varuh je na poizvedovanje s strani CSD pridobil vpogled v družinske okoliščine pobudnika, v aktivnosti CSD pri razreševanju družinskih težav pobudnika in težav, ki so se nanašale na njegovo prešolanje. CSD je pojasnil, da so postopek obravnave pobudnikove družine zaključili, saj je pobudnik v pogovoru s strokovno delavko CSD povedal, da ne vidi več smisla hoditi na pogovore s starši na CSD, saj naj bi bilo rečeno, da prešolanja ne bo dosegel. Varuh je na podlagi pregleda dokumentacije in opravljenih osebnih pogovorih s pobudnikom in svetovalno delavko ugotovil, da stiska pobudnika glede prešolanja zaradi nespoštovanja dogovora s strani staršev še vedno obstaja, zato je ocenil, da je bil postopek obravnave pobudnikove družine glede prešolanja pred CSD prehitro zaključen. Varuhu se je ob tem zastavilo še vprašanje primernosti zaključitve obravnave, saj je tudi CSD poročal o tem, da pobudnik v pogovoru s starši ni bili slišan in da je v stiski. Na tej podlagi je Varuh CSD predlagal, da pobudnikovo družino ponovno povabi na pogovor in pomaga, da se bodo člani družine slišali med seboj ter poišče rešitev, ki bo pobudniku pomagala iz stiske. Ob tem je Varuh še predlagal, da CSD opravi tudi pogovor s svetovalno delavko gimnazije, ki jo pobudnik trenutno obiskuje.

Pobudnik je Varuha po podanem predlogu seznanil z zapisnikom timskega sestanka na CSD, iz katerega je izhajalo, da so pogovori stekli. Kmalu po prejemu navedenega zapisnika pa je pobudnik Varuha obvestil, da starša, kljub

drugačnim dogovorom, vztrajata pri tem, da se še naprej šola na gimnaziji po njuni izbiri. Ob tem je še navedel, da se tudi CSD na to ni odzval, poleg tega pa tudi ni stopil v stik z navedeno svetovalno delavko. Iz pogovora je bilo zaznati pobudnikovo veliko razočaranje nad tem, da se odrasli (starši) ne držijo dogovora, in nad ravnanjem CSD, kjer je bilo obljubljeno, da se bo čez šest mesecev preverilo stanje (oprava vseh šolskih obveznosti) in na tej podlagi opravilo tudi nadaljnje pogovore. Iz pogovora je bilo tudi zaznati porušeno zaupanje tako do staršev kot do CSD.

Varuh je nato opravil več telefonskih pogovorov z zaposlenimi na CSD in poudaril nujnost njihovega odziva na pobudnikovo stisko. Opozoril je tudi, da se njegova stiska povečuje in poudaril, da so pobudniku v razgovoru obljubili, da se bodo po šestih mesecih šolanja na gimnaziji, kamor je vpisan, ponovno srečali, preverili situacijo in se pogovorili o nadaljnjih možnostih. V telefonskih razgovorih je CSD zagotovil, da bodo zagotovili možnost pogovora in stopili v stik s svetovalno delavko. Na podlagi sporočila svetovalne delavke, da CSD v obljubljenem roku z njo ni stopil v stik, se je Varuh za pojasnila ponovno pisno obrnil na CSD. Ob tem je tudi predlagal, da se zaradi zaznane stiske in naraščajočega nezaupanja v starše in CSD ter posledično morebitnih dolgoročnih posledic na nadaljnje šolanje pobudnikova zadeva obravnava prednostno. CSD je pojasnil, da so večkrat poskušali stopiti v stik z očetom, ki pa ni videl razloga, da bi prišel na pogovor na CSD. CSD je tudi pojasnil, da oče želi, da se pobudnik do konca leta šola na gimnaziji po njegovi izbiri. Varuh je ob tem opozoril, da je očetova želja odstop od dogovora, sprejetega na CSD, in ponovno izrazil skrb, da bi to lahko imelo dolgoročne posledice na pobudnikovo nadaljnje šolanje. V tem času je prišlo tudi do postavitve zagovornika-glas otroka, CSD pa je izrazil željo, da bi bil zagovornik na teh pogovorih prisoten.

CSD je nato Varuha seznanil, da so bili ponovno opravljeni pogovori z vsemi družinskimi člani in nekaterimi člani razširjene družine ter povzel vsebino pogovorov. Iz pojasnil CSD je bilo zaznati, da imata starša trdna stališča, od katerih ne odstopata, pri čemer pa je CSD prepoznal stisko pobudnika glede šolanja na gimnaziji, ki sta jo izbrala starša. CSD je prepoznal kompleksnejše stiske celotne družine, zato je družino napotil na družinsko psihoterapevtsko obravnavo, do česar pa potem ni prišlo. So pa bili na CSD seznanjeni, da je bilo dogovorjeno srečanje pri strokovnjaku za zdravljenje odvisnosti zaradi skrbi staršev, da gre pri pobudniku za odvisnost od računalniških iger. CSD je to srečanje podrl, saj so menili, da bi starši lahko pridobili strokoven kompetenten odgovor na svojo stisko. CSD je ob tem še navedel, da menijo, da bi bilo po tem srečanju smiselno organizirati skupni sestanek s starši in z vsemi udeleženi v reševanje nastale situacije, na tem sestanku pa bi svoje ugotovitve lahko predstavil tudi zagovornik-glas otroka.

Varuh je nato CSD ponovno prosil za poročilo, v katerem je CSD povzel vsebino pogovorov, opravljenih na CSD. CSD je poudaril, da so se v pogovorih usmerjali v to, da bi starša pobudnika slišala in da bi dosegli kompromis glede nastale težave. Iz poročila je razvidno tudi mnenje strokovnjaka za odvisnosti, ki je navedel, da pobudnik obravnave pri njem ne potrebuje. Na CSD je bil nato sklican

timski sestanek, kjer so vsi udeleženi predstavili svoja opažanja. Rezultat tega sestanka je bil, da sta se starša strinjala s prepisom na gimnazijo, ki jo je izbral pobudnik.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno, saj je CSD kljub stiski pobudnika prehitro zaključil obravnavo njegove družine. Pobudo je štel za utemeljeno tudi zato, ker CSD po preteku šestih mesecev od sprejetega dogovora med pobudnikom in starši (na CSD) ni sklical sestanka in nadaljeval obravnave, temveč je to storil šele po posredovanju Varuha. S tem je CSD ravnal v nasprotju z načelom dobrega upravljanja. **21.0-31/2020**

Priporočilo (stalna naloga) št. 3: Varuh priporoča centrom za socialno delo, da vedno celostno obravnavajo družinsko problematiko in da je ne zaključijo prehitro ter pri tem upoštevajo mnenje otroka ali mladostnika.

2.5.4.15 Pravice staršev po razvezi zakonske zveze

Starševska skrb so obveznosti in pravice staršev, ki se nanašajo na skrb za otrokovo življenje in zdravje, njegovo vzgojo, varstvo in nego, nadzor nad otrokom in skrb za njegovo izobraževanje ter obveznosti in pravice staršev, ki se nanašajo na zastopanje in preživljanje otroka ter na upravljanje njegovega premoženja.¹¹ Starši pa imajo med drugim tudi obveznost, da po svojih močeh skrbijo za šolanje in strokovno izobrazbo svojih otrok glede na njihove sposobnosti, nagnjenja in želje.¹² V primeru, da starševska skrb ni odvzeta, je pravica starša, da je seznanjen tudi z ocenami otroka, saj tudi z vpogledom v ocene lahko spremlja otrokovo izobraževanje in s tem izpolnjuje svoje starševske obveznosti.

Varuh meni, da lahko zakoniti zastopnik otroka vpogled uveljavlja v okviru pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki oziroma pravice do dostopa do osebnih podatkov, ki jo zagotavlja Ustava Republike Slovenije (URS)¹³ in Splošna uredba (EU) o varstvu podatkov.¹⁴ Upravljavca mora posamezniku na njegovo zahtevo posredovati potrditev, ali se v zvezi z njim obdelujejo osebni podatki, mu omogočiti vpogled ali posredovati reprodukcijo teh osebnih podatkov, torej zagotoviti dostop do njihove vsebine in, če se osebni podatki posameznika pri upravljavcu res obdelujejo, tudi druge informacije.¹⁵

Zahteva se vloži pri upravljavcu, za katerega posameznik meni, da obdeluje njegove osebne podatke in sicer praviloma pisno. Upravljavca ima pravico,

11 136. člen Družinskega zakonika (DZ).

12 Četrti odstavek 137. člena DZ.

13 Tretji odstavek 38. člena URS.

14 Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba (EU) o varstvu podatkov).

15 Določene v 15. členu Splošne uredbe (EU) o varstvu podatkov.

da od posameznika zahteva dodatne informacije zato, da se odpravi dvom v identiteto posameznika, ki je podal zahtevo. Zahtevo za seznanitev z osebnimi podatki je možno zavrni, če niso izpolnjeni osnovni pogoji za seznanitev, če je zahteva očitno neutemeljena ali pretirana ali če so v ustavi, mednarodnih aktih ali področnih zakonih določene posebne izjeme. Rok za odločitev upravljavca je en mesec od prejema zahteve. Upravljavec o zahtevi odloči s pisnim obvestilom.

Zoper molk upravljavca ali zoper zavrnilni odgovor upravljavca je mogoča pritožba, za reševanje katere je pristojen Informacijski pooblaščenec. Pritožbeni postopek poteka po pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). V primerih preprečevanja vpogleda v otrokove ocene enemu od staršev, kateremu ni odvzeta starševska skrb, na podlagi prepovedi drugega od staršev, z zahtevo za seznanitev z osebnimi podatki se je treba najprej pisno obrniti na ravnatelja šole. Če odgovora ne bi prejeli ali pa bi bila zahteva zavrnjena, pa lahko pravno varstvo uveljavljajo pri Informacijskem pooblaščenču.

Primer:

Preprečevanje vpogleda v otrokove ocene enemu od staršev po razpadu zakonske zveze

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnilo Društvo očetov Slovenije (pobudniki), ki so izpostavili problematiko ločenih staršev glede vpogleda v otrokove ocene v šoli. Izpostavili so primere, ko eden od staršev nagovori uradno osebo s področja šolstva, da drugemu staršu ne omogoči vpogleda v otrokove ocene kljub temu, da temu staršu starševska skrb ni odvzeta. Pobudniki so navedli, da vedo, da imajo ti starši pravico do vpogleda v ocene, vendar pa se v praksi pojavljajo težave glede uveljavljanja te pravice ter da se s to težavo srečuje večina očetov v njihovem društvu. Ob tem so izpostavili, da pri uveljavljanju te pravice običajno pomaga predhodno pridobljeno mnenje Varuha o tem, vendar pa ne vedno, zato so Varuha prosili za stališče o tem, kako lahko uveljavijo pravno varstvo navedene pravice.

Glede preprečevanje vpogleda v otrokove ocene enemu od staršev po razpadu zakonske zveze je Varuh pobudnikom pojasnil, da imajo starši po razpadu zakonske zveze, v primeru, da jim ni odvzeta starševska skrb, pravico do seznanitve z otrokovimi ocenami, ki jo lahko uveljavljajo v okviru pravice do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki oziroma pravice do dostopa do osebnih podatkov. V primeru, da šola zavrne vpogled v otrokove ocene, se pravno varstvo lahko uveljavlja pri Informacijskem pooblaščenču. 21.0-4/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 5: Varuh priporoča vzgojno-varstvenim institucijam, da upoštevajo, da morata biti oba starša, tudi po razpadu zakonske zveze in ki jima ni bila odvzeta roditeljska pravica, enakovredno seznanjena z dokumentacijo, ki se nanaša na nju-nega otroka, in ravnanji pristojnih organov.

2.5.4.16 Verbalno nasilje nad otroki

Pomembno je, da imamo kot družba ničelno toleranco do nasilja bodisi nad otrokom bodisi nad kom drugim. Zato je prav, da kot Varuh ozaveščamo družbo o nenasilni komunikaciji.

Varuh je v letu 2021 obravnaval tudi pobudo, ki se je nanašala na verbalno nasilje. **Nasilje v kontekstu nenasilne komunikacije se razume kot vedenje in delovanje na način, ki drugo osebo obravnava kot manj vredno in njene potrebe kot manj pomembne.** Nasilno delovanje, pa naj si bo fizično, komunikacijsko, kognitivno ali čustveno, si poskuša drugo osebo podrediti, bodisi s fizično silo bodisi z argumenti, čustvenimi pritiski, manipuliranjem in si pridobiti moč nad njo.

Nenasilna komunikacija kot antipod nasilju pa stremi k vzpostavljanju odnosov, v katerih se potrebe vseh vpletenih slišijo in upoštevajo kot enakovredne ter se išče sožitje, v katerem imajo vsi vpleteni lahko svojo moč, torej stanje so-moči. **Komunikacijski stik je prvi cilj nenasilne komunikacije.** Empatično vživljanje je morda od vseh najbolj ključen in prebojen element nenasilne komunikacije.

Primer:

Varuh prejel anonimno prijavo verbalnega nasilja nad otrokom

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je anonimno obrnila občanka, ki je v pismu izrazila zaskrbljenost nad ravnanjem sosedice pri skrbi za otroke. V pismu je bilo izpostavljeno verbalno nasilje nad otrokom v obliki nekontroliranega vpitja, ki je posledično povzročalo boleč otroški jok. Občanka je izrazila skrb zaradi psihičnega in fizičnega zdravja otroka, saj naj bi iz izkušenj vedela, da takšno ravnanje z otroki povzroča dolgotrajne posledice. Občanka je Varuhu predlagala, da poskrbi za nenapovedan obisk pristojnega centra za socialno delo, saj je menila, da si otroka zaslužita kaj boljšega.

Pobude Varuhu morajo biti na podlagi Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) podpisane in označene z osebnimi podatki pobudnika, Varuh pa pobude ne vzame v obravnavo, če je anonimna. V večini primerov anonimnih pobud Varuh razpolaga vsaj z naslovom, kamor lahko pošlje poziv

k dopolnitvi, v tem konkretnem primeru pa to ni bilo mogoče, saj je bila prijava poslana po navadni pošti. Ne glede na to pa smo se v konkretnem primeru vseeno odločili, da prijavo verbalnega nasilja nad otrokoma odstopimo v obravnavo pristojnemu centru za socialno delo (CSD) in pristojni policijski postaji. Hkrati smo oba organa prosili za seznanitev z ugotovitvami po končanem postopku.

Varuh je nato s strani Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) prejel poročilo, da v konkretnem primeru družine obravnavajo anonimno prijavo verbalnega nasilja nad otrokoma, poleg tega pa obravnavajo prijavo za drug dogodek, ki se je zgodil v času poletnih počitnic in zaradi katerega je bil eden od otrok hospitaliziran. MNZ je navedel, da kriminalisti vodijo preiskavo zaradi suma storitve kaznivega dejanja zanemarjanja mladoletne osebe in surovega ravnanja.

Varuh je na tej podlagi prosil za poročilo še pristojni CSD, ki je Varuhu pojasnil, da so z mamo otrok v zvezi z anonimno prijavo verbalnega nasilja v okviru prve socialne pomoči opravili več razgovorov. CSD je navedel, da predhodno družine niso obravnavali, ker je bila ta obravnavana na drugem CSD, zato so tam zaprosili za poročilo o obravnavi. CSD je bil nato s strani Sektorja kriminalistične policije (SPK) obveščen o smrti otroka, ki je bil predhodno hospitaliziran, zato so družini nudili podporo in pomoč pri vlogah za pogrebno in posmrtnino. Opravili so tudi obisk na domu, kjer so družini predali kontaktne podatke društva Hospic za pomoč pri izgubi otroka. CSD je bil naknadno s strani SPK obveščen o tem, da je preiskava še v teku in da za zdaj ni potrjenih elementov kaznivega dejanja zanemarjanja mladoletne osebe in surovega ravnanja.

Varuh je na tej podlagi zaključil z obravnavo anonimne prijave, saj je ugotovil, da so se pristojni organi odzvali na prijavo in jo skladno s svojimi pristojnostmi tudi obravnavali. Ob tem pa Varuh poudarja, da je pomembno in nujno, da se v primerih, ko nekdo oceni, da je otrok ogrožen, o tem obvesti pristojne organe. To lahko posameznik stori tudi anonimno. Kot družba bi morali imeti ničelno toleranco do nasilja in se v primerih, ko smo priča nasilju nad otrokom ali kom drugim, na to tudi ustrezno odzvati. 21.6-2/2021

2.5.4.17 Brezplačen prevoz za otroke s posebnimi potrebami

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo mame otroka s posebnimi potrebami, ki mu Občina Poljčane ni zagotovila brezplačnega prevoza do vzgojno-izobraževalnega zavoda in nazaj. Občina je pobudnici povrnila le stroške prevoza do šolskemu okolišu občine najbližjega javnega zavoda, v katerega bi bil sin pobudnice po mnenju občine lahko vključen, ker se občina ni strinjala z odločbo o usmeritvi, ki jo je izdal Zavod RS za šolstvo (ZRSS), ter iz finančno-organizacijskih razlogov. Pobudnica je vložila

zahtevek za dopolnilno odločbo ZRSŠ, s katero je bil sinu pobudnice priznan brezplačen prevoz do vzgojno-izobraževalnega zavoda iz odločbe o usmeritvi in nazaj. Na podlagi te odločbe ZRSŠ pa je pobudnica prejela povrnjene stroške prevoza za sina do kraja izobraževanja in nazaj.

Varuh je občino opozoril na več napak pri prvo in drugo izdani odločbi, ki sta se glasili na mamu otroka s posebnimi potrebami, čeprav je nosilec pravice do brezplačnega prevoza do vzgojno-izobraževalnega zavoda in nazaj otrok, ter na njuno materialno-pravno nepravilnost.

V zvezi z drugo navedenim razlogom smo občino opozorili, da imajo skladno s prvim odstavkom 56. člena Zakona o osnovni šoli (ZOsn) otroci s posebnimi potrebami pravico do organiziranega brezplačnega prevoza do vzgojno-izobraževalnega zavoda, ki je določen v odločbi o usmeritvi, in nazaj, če je ta oddaljen več kot štiri kilometre. Posebno odločbo o pravici do brezplačnega prevoza pa mora vlagatelj priložiti svoji vlogi za brezplačen prevoz le, kadar je brezplačen prevoz za otroka treba zagotoviti tudi na relaciji, krajši od štirih kilometrov. Izjemo od navedenega splošnega pravila predstavljata le peti in šesti odstavek ZOsn,¹⁶ ki pa v konkretnem primeru nista bila uporabljiva, niti ju občina, ki se je v svoji odločbi sklicevala na tretji in četrti odstavek 56. člena ZOsn, v konkretnem primeru ni uporabila.

Varuh je menil, da sta določbi, ki jih je v konkretnem primeru uporabila občina za odločitev o zadevi, nepravilni, saj učenci s posebnimi potrebami, ki se v vzgojno-izobraževalne ustanove usmerjajo na podlagi odločb o usmeritvi, nimajo šolskih okolišev, posledično pa se tudi ne morejo šolati zunaj šolskega okoliša. Prav tako občina ni izkazala, da bi med njo in pobudnico obstajal dogovor o drugačnem načinu prevoza, kot je predviden v prvem odstavku 56. člena ZOsn.

Tudi sicer in brez prejudiciranja zgoraj opisanega mnenja o pravilni uporabi določb 56. člena ZOsn pa je Varuh zavzel stališče, da so razlogi, ki jih je za svojo odločitev navedla občina, pravno nerelevantni, saj je vprašanje o tem, v kateri zavod je oziroma bi moral biti vključen sin pobudnice, predhodno vprašanje, o katerem je s pravnomočno odločbo že odločil za to pristojni organ, ZRSŠ. Prav tako ZOsn ne pozna izjeme od dolžnosti organizacije brezplačnega šolskega prevoza iz finančno-organizacijskih težav.

Stališču Varuha je pritrdilo tudi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki je zavzelo stališče, da je nedopustno, da občine s splošnimi in posamičnimi oblastnimi akti omejujejo izvajanje pravice do brezplačnega prevoza otrokom s posebnimi potrebami na način, da izvedbo prevoza prenašajo na starše, ker bi bila izvedba takšnega prevoza neracionalna. Takšna ravnanja namreč ne sledijo ciljem in načelom vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami v 4. členu ZUOPP-1, in sicer: zagotavljanju največje koristi otroka, enakih možnosti s hkratnim upoštevanjem različnih potreb otrok in zagotavljanja ustreznih pogojev, ki omogočajo optimalen razvoj posameznega

¹⁶ Glej tudi: sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I U 1909/2013 z dne 4. 3. 2015.

otroka. Nosilec pravice do brezplačnega šolskega prevoza otrok s posebnimi potrebami pa je nedvoumno otrok, kar izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča RS št. P-15/14-6 z dne 19. 2. 2015, še dodaja ministrstvo.

Varuh je ministrstvu predlagal, da skladno s svojimi pristojnostmi po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) opravi nadzor v občini Dobropolje in občini Poljčane ter opravi sistemski nadzor oblastnih pravnih aktov, s katerimi občine odločajo o prevozu otrok s posebnimi potrebami. **21.4-20/2021**

2.5.4.18 Izobraževanje Romov

Ob svetovnem dnevu Romov, ki ga obeležujemo 8. aprila, je Varuh opozoril na že desetletja trajajoče nerešene težave glede vključevanja romske skupnosti v družbo. Še vedno ni ustreznih pravnih podlag, ki bi pripadnikom romske skupnosti iz nelegalnih naselij zagotovile dostop do pitne vode, sanitarij in elektrike. Med pandemijo se je ta skupnost še dodatno izkazala kot posebej ranljiva. Od posameznikov, ki nimajo zagotovljenega dostopa do pitne vode, težko pričakujemo, da bodo zadovoljivo sledili higienskim priporočilom za zaježitev epidemije. Odgovorne zato Varuh poziva, da vendarle najdejo ustrezne rešitve.

Varuh opozarja na velike razlike, ki se kažejo na področju šolanja otrok. Obrnili smo se na ravnatelje osnovnih šol z romskimi otroki in ugotovili, da je šolanje teh otrok v primerjavi z vrstniki oteženo, saj nekateri otroci nimajo dostopa do elektrike, računalnikov, interneta, nekateri nimajo niti osnovnih pogojev, kot so miza, stol in material za delo. Številni starši ne znajo brati, ne razumejo jezika. Zato je nujno, da so predstavniki oblasti in učitelji pozorni na različne razmere, v katerih živijo učenci, in poskrbijo, da zaradi trenutnih ukrepov ne bodo še bolj prikrajšani. Obenem je Varuh pohvalil ukrep vključevanja romskih pomočnikov v osnovnih šolah, deloma tudi na srednjih šolah. **Varuh zato pozdravlja, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v letu 2021 sistemiziralo delovno mesto romski pomočnik za prihodnje šolsko leto.**

Priporočilo št. 17: Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da preuči različne razmere, v katerih živijo učenci romske skupnosti, in poskrbi, da zaradi (trenutnih) ukrepov za zaježitev pandemije ne bi bili še bolj prikrajšani.

2.9.4

Dejavnosti Varuha glede tujcev

Primer

Pravnomočna sodna odločitev o prepovedi vračanja in kolektivnega izгона prosilca za mednarodno zaščito na Hrvaško

Eden izmed državljanov tretje države je sprožil t. i. subsidiarni upravni spor zoper ravnanje mejne policije – ta ga je po skrajšanem postopku na podlagi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in sprejemu oseb, katerih vstop in prebivanje je nezakonito, 16. 8. 2019 predala hrvaškim organom na mejnem prehodu Vinica, čeprav naj bi zaprosil za mednarodno zaščito. Varuh je v upravnem sporu skladno s 25. členom ZVarCP podal svoje mnenje o navedenem sporazumu.

V ponovljenem postopku je Upravno sodišče Republike Slovenije tožbi (ponovno) ugodilo (sodba I U 1886/2020-126 z dne 7. 12. 2020) in odločilo, da je Republika Slovenija kršila tožnikovo pravico do prepovedi vračanja iz drugega ostavka in kolektivnega izгона iz prvega odstavka 19. člena ter pravico do dostopa do azilnega postopka iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Sodišče je toženi stranki tudi naložilo, da brez odlašanja po pravnomočnosti sodbe dovoli tožniku vstop v Slovenijo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito. Navedena sodba je postala pravnomočna s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (I Up 23/2021 z dne 9. 4. 2021), ki je zavrnilo pritožbo tožene stranke zoper navedeno sodbo upravnega sodišča.

Navedena sodba najvišjega sodišča v državi je zdaj tudi že javno dostopna v zbirki sodnapraksas.si, zato njene vsebine na tem mestu v vseh podrobnostih ne ponavljamo. Povzamemo pa naj vsaj, da je zavrnilo stališče, da kršitve prepovedi načela nevračanja ne more biti, ker tožnik na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini (kamor je bil naknadno izgnan) ni bil izpostavljen nečloveškemu ravnanju. Posebej izpostaviti pa gre vsaj še tudi, da je upravno sodišče v zvezi z delom izreka, ki nalaga toženi stranki, da brez odlašanja dovoli tožniku vstop v državo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito, v obrazložitvi sodbe pojasnilo, da gre za – kolikor je sploh mogoče – vzpostavitev stanja, kakršno bi bilo, če do kršitev ne bi prišlo. Pri tem se Varuh pridružuje sodišču, ki izpostavlja, da ugotovljene kršitve niso majhnega pomena, ampak gre za kršitve absolutnih človekovih pravic, ki

jih jamčijo tako slovenska ustava kot mednarodne konvencije in do katerih v pravni državi ne bi smelo prihajati. Strinjati se tudi gre, da **obveznost tožene stranke, da dovoli tožniku vstop v Slovenijo zaradi podaje prošnje za mednarodno zaščito, ni pretirana**. Upravno sodišče je pustilo toženi stranki polje proste presoje, s pomočjo katerega dovoljenja za vstop na ozemlje Slovenije bo na najbolj učinkovit način sprejela tožnikovo prošnjo za mednarodno zaščito v obravnavo. Tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije je pritrdilo delu izreka sodbe upravnega sodišča, ki nalaga toženi stranki odpravo nezakonitega stanja oziroma odpravo posledic protipravnega ravnanja državnega organa v konkretnem primeru. Odločilo je, da ni utemeljen ugovor, da naložena obveznost ni izvršljiva (ker naj ne bi imela pravne podlage): *»Zavezanka naložene obveznosti je namreč Republika Slovenija, ki ima preko pristojnih državnih organov vse vzvode, da tožniku omogoči (dovoli) vstop v Slovenijo, torej tudi s sprejemom ustreznih pravnih podlag (predpisov), če je potrebno. To bi ne le tožniku, ampak vsem posameznikom v podobnem položaju, omogočilo obravnavo prošnje za zaščito, s tem pa ravnanje države v skladu s pravico do azila iz 18. člena Listine.«* Varuh je v nadaljevanju ugotovil, da Republika Slovenija žal zavrača izvršitev pravnomočne sodbe, o čemer podrobneje pišemo v zadevi 15.0-7/2021. 7.3-3/2020.

Primer

Ponovno pridržanje v Centru za tujce bi moralo biti odrejeno z novo odločbo, četudi je morebiti temeljilo na istem razlogu, saj ZTuj-2 ne ureja možnosti, da bi se pridržanje smelo izvajati po delih

Varuh je obravnaval pobudo državljana Maroka, ki je bil po pravnomočno zaključenem postopku mednarodne zaščite izročen organom Republike Hrvaške. Iz spodaj navedenih razlogov je Varuh štel pobudo za utemeljeno.

1. Uporaba sporazuma

MNZ ni odgovorilo, na podlagi katere konkretne določbe sporazuma je bil pobudnik izročen hrvaškimi organom. Varuh zato sam ugotavlja, da po 3. členu sporazuma obveznosti sprejema ni, kadar državljan tretje države ali oseba brez državljanstva na dan prejema zahteve za sprejem več kot 12 mesecev prebiva na območju pogodbenice prosilke. Pobudnik pa je prišel v Slovenijo 12. 4. 2019, Center za tujce je prvič podal predlog za formalni sprejem hrvaškimi varnostnim organom 17. 9. 2021 (torej dve leti in pet mesecev po vstopu v državo), do dejanske izročitve pa je prišlo 15. 10. 2021 (torej po dveh letih in pol bivanja v Sloveniji). Pobudnik je torej znatno več kot 12 mesecev prebival v Sloveniji (med postopkom mednarodne zaščite), zaradi česar se v njegovem primeru sporazum ne bi smel uporabiti.

2. Pridržanje od 16. 9. 2021 do 15. 10. 2021

MNZ je pojasnilo, da je bil pobudnik po pravnomočno zaključenem postopku mednarodne zaščite pridržan v Centru za tujce z odločbo Policijske postaje Ormož z dne 1. 7. 2021. Ker je podal namero za uvedbo ponovnega postopka mednarodne zaščite, je pridržanje prenehalo in je bil premeščen v azilni dom. Predaja hrvaškim organom, zaradi izvedbe katere je bilo sploh odrejeno pridržanje, pa je bila preklicana.

Varuh šteje za nedopustno, da je bil pobudnik 16. 9. 2021 ponovno pridržan brez nove odločbe, ker je policija štela, da je odločba Policijske postaje Ormož še veljavna. Na podlagi te odločbe odrejeno pridržanje je namreč prenehalo, ko je bil pobudnik premeščen v azilni dom, kjer mu ni bila omejena prostost. Poznejše ponovno pridržanje pobudnika v Centru za tujce pa bi moralo biti odrejeno z novo odločbo, četudi je morebiti temeljilo na istem razlogu. Za zahtevo po novi odločbi namreč ni relevantno, da so morebiti po presoji policije (ni sicer videti, da bi bila taka presoja kje posebej dokumentirana) nastopili isti razlogi, kot so utemeljevali že prvo pridržanje. V vmesnem času, ko je bil pobudnik v azilnem domu zaradi obravnave ponovne prošnje za mednarodno zaščito, namreč po logiki stvari ni obstajal razlog za pridržanje, naveden v odločbi Policijske postaje Ormož (dokler je bil prosilec za mednarodno zaščito, je namreč smel biti v državi oziroma se ga načeloma ni smelo vračati ali izročati v drugo državo).

Ustava Republike Slovenije (URS) v 19. členu določa, da ima vsakdo pravico do osebne svobode; odvzem prostosti je dovoljen le v primeru in po postopku, ki ga določa zakon. Temeljni namen teh zahtev je varstvo posameznika pred samovoljo oblasti. Varuh ugotavlja, da ZTuj-2 ne predvideva, da bi se lahko pridržanje v Centru za tujce izvajalo po delih oziroma da bi se po prenehanju ali prekinitvi pridržanja lahko posameznik nadalje pridržal na podlagi iste odločbe. Zaradi pomena ustavne pravice do osebne svobode in zahteve ustavnosodne presoje, da je vsakršno poseganje vanjo tako procesno kot vsebinsko določno urejeno, bi taka možnost morala biti posebej predvidena in urejena.¹

Varuh je zato na stališču, da je bil pobudnik od 16. 9. 2021 do 15. 10. 2021, ko je bil predan na Hrvaško, pridržan nezakonito brez ustrezne odločbe pristojnega organa. Ker njegovo pridržanje ni bilo odrejeno z odločbo, zoper poseg v osebno svobodo tudi ni imel učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do sodnega varstva.

¹ Gl. denimo odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-1116/09-22 z dne 3. 3. 2011, zlasti njen 9. in 10. odstavek.

3. Izročitev hrvaškim varnostnim organom

Uporaba sporazuma ne predvideva posebnega postopka, v katerem bi lahko posameznik ugovarjal predaji na Hrvaško (denimo zaradi nevarnosti mučenja in podobnega ravnanja, družinskega in zasebnega življenja ipd.). Zato je Varuh želel preveriti, kako naj bi se ocenjevalo tveganja, ki bi jim bil pobudnik lahko izpostavljen zaradi predaje.

Iz pojasnila MNZ izhaja, da je ravnalo skladno z načelom medsebojnega zaupanja med državami članicami EU. Vendar je znano, da je domneva, da vse države članice Unije spoštujejo temeljne oziroma človekove pravice, izpodbojna in da je pristojni organ dolžan presoditi obstoj dejanske nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v drugi državi članici. Če nevarnosti ne more izključiti, mora od druge države članice pridobiti posebna zagotovila, da do kršitve pravice ne bo prišlo.² Za to država članica ne potrebuje posebne pravne podlage, saj zahteva izvira iz njene dolžnosti spoštovanja človekovih pravic, zlasti prepovedi mučenja in podobnega ravnanja. Stališče, da je potrebna posebna pravna podlaga, da bi država zahtevala zagotovilo ustreznega ravnanja s predano osebo od druge države, je že zavrnilo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije v sodbi št. I Up 23/2021 z dne 9. 4. 2021.

Kot je tudi pojasnilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije v prej navedeni sodbi, se načelo nevračanja nanaša na ukrepe države, zaradi katerih mora posameznik zapustiti njeno ozemlje, zaradi česar se obstoj dejanskega tveganja, da bo posameznik izpostavljen nedovoljenemu ravnanju, presoja ob upoštevanju okoliščin, ki so obstajale v času izvedbe ukrepa in so bile državnim organom znane ali bi jim morale biti znane. To je odraz absolutne narave prepovedi mučenja in podobnega ravnanja, ki jo zagotavlja 3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah in zaradi katere njeno uresničevanje ne more biti prepuščeno naključju. Država je zato dolžna upoštevati in ocenjevati tveganja, ki bi lahko ogrozila spoštovanje vrednot, ki jih zagotavlja omenjena določba konvencije. Iz tega pa izhaja, da država krši dolžnost v zvezi z zagotavljanjem spoštovanja prepovedi mučenja, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja že, če ob odstranitvi osebe s svojega ozemlja v drugo državo na podlagi dostopnih informacij napačno oceni tveganje za izpostavljenost ravnanjem, ki nasprotujejo 3. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah, ali če te ocene sploh ne napravi.

² Gl. denimo sodbo Sodišča EU v združenih zadevah C-404/15 in C-659/15 (Aranyosi in Căldăraru proti Generalstaatsanwaltschaft Bremen) z dne 5. 4. 2016. Ta se nanaša na predajo osebe v drugo državo članico EU na podlagi evropskega naloga za prijetje in predajo. Sodišče EU pojasnjuje, da se mora pristojni organ pri presoji nevarnosti opreti na objektivne, zanesljive, natančne in ustrezno posodobljene podatke o razmerah v drugi državi članici, ki dokazujejo dejanske sistemske ali splošne pomanjkljivosti, ki zadevajo določene skupine oseb, bodisi nekatere druge relevantne okoliščine. Poudarja, da ti podatki lahko izhajajo zlasti iz mednarodnih sodnih odločb, kot so sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, iz sodnih odločb odreditvene države članice ter iz odločb, poročil in drugih dokumentov organov Sveta Evrope ali Združenih narodov.

Iz pojasnil MNZ pa je razbrati, da opisana ocena tveganja pred predajo pobudnika ni bila izvedena. Na izrecno vprašanje Varuha je MNZ namreč le zagotovilo, da bi upoštevalo izkazane navedbe pobudnika ali podatke, ki bi jim bili znani. Vendar ni utemeljilo, kako naj bi se navedeno zagotovilo upoštevalo v konkretnem primeru ob upoštevanju, da posameznik, ki se predaja v sporazumu, nima pravnih poti za zatrjevanje tovrstnih okoliščin. Iz dokumentacije zadeve je razvidno, da je pobudnik zatrjeval (vsaj v upravnem sporu, v katerem je sicer neuspešno izpodbijal drugo pridržanje), da bi bil v primeru predaje na Hrvaško lahko podvržen mučenju in podobnemu ravnanju, da obstajajo v sosednji državi sistematične pomanjkljivosti pri obravnavanju nedokumentiranih migrantov in da ga je strah verižnega vračanja v Bosno in Hercegovino. Tudi Varuh je že obravnaval primere, v katerih se je pokazalo, da po sporazumu izročeni posamezniki niso bili ustrezno obravnavani na Hrvaškem, tako da bi jim bila tam izdana odločba o vrnitvi in zagotovljena procesna jamstva skladno z direktivo o vračanju, ampak so bili brez pravnega postopka izgnani v Bosno in Hercegovino. Nenazadnje se je v taki zadevi Varuh odločil za vložitev ustavne pritožbe. Ne gre tudi spregledati, da so se prav v času odločanja o predaji pobudnika na Hrvaško v domačih in svetovnih medijih obravnavali primeri konkretnega nasilja hrvaških policistov nad migranti, kar je potrdilo tudi pristojno ministrstvo sosednje države.³ Iz priložene dokumentacije in pojasnil MNZ ni videti, da bi pristojni organi upoštevali navedeno pri odločanju o predaji pobudnika. 7.3-14/2021.

Primer

Tudi sodišče mora zabeležiti izraženo namero za mednarodno zaščito in jo posredovati policiji

Eden izmed odvetnikov je seznanil Varuha z odzivom preiskovalne sodnice na to, da sta turško govoreči priči med zaslišanjem izrazili namero, da zaprosita za mednarodno zaščito v Sloveniji. Preiskovalna sodnica naj bi jima le pojasnila, da sodišče za to ni pristojno, in ju napotila na policijo. Varuh se je najprej obrnil na Okrožno sodišče v Kopru, ki je v bistvenem pritrdilo navedbam odvetnika. Da bi preveril, kaj se je zgodilo s pričama, se je Varuh obrnil na MNZ, ki je pojasnilo, da ni bilo obveščeno o izraženih namerah.

Varuh je posredoval sodišču mnenje po 7. členu ZVarCP. Skladno s prvim odstavkom 42. člena ZMZ-1 lahko posameznik izrazi namero, da bi zaprosil za mednarodno zaščito, pri vsakem državnem organu ali organu

³ Nekaj dni pred predajo ponudnika hrvaškim organom, do katere je prišlo 15. 10. 2021, so bili v praktično vseh osrednjih slovenskih medijih objavljeni prispevki o spornem ravnanju hrvaških policistov. Gl. denimo: <https://www.delo.si/novice/svet/hrvaskim-polici-stom-zaradi-trpincenja-migrantov-grozi-do-10-let-zapora/> (12. 10. 2021); <https://www.24ur.com/novice/tujina/hrvasko-tozilstvo-sprozilo-preiskavo-proti-polici-stom-zaradi-nasil-ja-nad-migranti.html> (12. 10. 2021); <https://www.rtvsl.si/svet/hrvasko-tozilstvo-s-preiska-vo-proti-polici-stom-zaradi-nasilja-nad-migranti/597152> (12. 10. 2021).

samoupravne lokalne skupnosti, ki o tem obvesti policijo. Ta določba je prenesla v slovenski pravni red člen 6(1) Direktive 2013/32/EU.⁴ Sodišče EU je v sodbi C-36/20 (25. 6. 2020) poudarilo, da je zakonodajalec Unije želel uveljaviti **široko pojmovanje organov**, ki niso pristojni za evidentiranje prošenj za mednarodno zaščito, vendar pa jih lahko vseeno prejmejo. Člen 6(1) direktive nalaga **vsem takim organom, za katere je »verjetno«, da bodo prejeli prošnje za mednarodno zaščito, da jih dejansko sprejmejo. Ker je verjetno, da posameznik poda prošnjo za mednarodno zaščito pri sodišču, je treba šteti, da pojem »drugi organi« v smislu člena 6(1), drugi pododstavek, direktive vključuje tudi sodišče.** Po pravu EU in nacionalnem pravu ima torej posameznik pravico izraziti namero pri kateremkoli organu, tudi tistemu, ki ni pristojen za odločanje o mednarodni zaščiti – mednje sodijo tudi sodišča. **Tej pravici posameznika ustreza dolžnost organa, da izraženo namero zabeleži in posreduje policiji.** Spoštovanje navedene pravice in dolžnosti s strani organov, ki sicer ne odločajo o priznanju mednarodne zaščite, je **ključno za zagotavljanje učinkovitega dostopa do azilnega postopka.**

Organ, ki ni pristojen za odločanje o priznanju mednarodne zaščite, je obvezan izraženo namero le zabeležiti in jo posredovati policiji, kar ni zahtevno opravilo. Pri tem ni niti dolžan niti pristojen presojati, ali je oseba morebiti imela možnost že prej izraziti namero, ali jo bo lahko izrazila pozneje, ali je z namero morebiti hotela zlorabiti postopek mednarodne zaščite ipd. Ni tudi stvar tega organa, da presoja, ali je oseba podala namero v najkrajšem možnem času po prečkanju meje in vstopu v državo. Osebe, ki so potencialno upravičene do priznanja mednarodne zaščite, se lahko odločijo, da ne izrazijo namere policiji, ker imajo denimo travmatične izkušnje s tovrstnimi organi v izvorni državi, kjer so bile preganjanje, povržene mučenju ali podobnemu ravnanju. Podobni razlogi lahko vodijo osebo tudi do tega, da namere ne izrazi takoj po prečkanju meje. Taka oseba se tako lahko denimo **šele pred sodiščem počuti dovolj varno in pomirjeno, da izrazi namero.**

Prav tako ni na tem organu, da bi poizvedoval o razlogih, ki jih ima posameznik za to, da prosi za mednarodno zaščito. Vse te okoliščine so stvar odločanja v postopku mednarodne zaščite, v zvezi s katerim ima prizadeti pravico do izjave in pravna sredstva, nenazadnje sodno varstvo. Bistvo pravice posameznika, da izrazi namero pred katerimkoli organom, in pripadajoče obveznosti organa, da namero posreduje policiji, je v tem, da posamezniku šele omogoči dejanski dostop do takega postopka.

Organ, ki ima brezpogojno dolžnost, da izraženo namero zabeleži in posreduje policiji, se temu ne more izogniti s predvidevanjem, da je namero slišal ali zaznal predstavnik drugega tam navzočega organa. V danem primeru je bistveno, da se je izvajalo zaslišanje prič v okviru kazenskega

⁴ Njen polni naziv je: Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev).

postopka (tj. nujnih preiskovalnih dejanj pred formalno uvedbo preiskave) – gospodar takega postopka pa je sodišče. Zato je bila preiskovalna sodnica tista, ki je imela dolžnost izraženi nameri zabeležiti in posredovati policiji. Pri tem tudi ni zanemarljivo, da naj bi imelo sodišče v sistemu delitve oblasti vlogo garanta spoštovanja človekovih pravic in kot takšno vzbujati še posebno zaupanje v spoštovanje prava.

Z opustitvijo dolžnostnega ravnanja, ki ga nalaga 42. člen ZMZ-1, je preiskovalna sodnica dejansko odločila o podanih prošnjah. Ker ni zabeležila in posredovala namer, ki sta jih izrazili priči, jima je onemogočila dostop do azilnega postopka v Sloveniji, njuni prošnji pa nista bili ustrezno obravnavani. Ker je do tega prišlo na neformalen način, sta bila prizadeta brez kakršnegakoli pravnega postopka, v katerem bi lahko nenazadnje oporekala domnevam sodišča o njunih motivih za podajo namere, in sodnega varstva predvidoma predana varnostnim organom katere od sosednjih držav, iz katere naj bi vstopila v Slovenijo. **Sodišče je torej s svojim neupoštevanjem zakonske obveze de facto zavrnilo prošnji za priznanje mednarodne zaščite, ne da bi prizadeta pri tem imela na voljo kakršnakoli procesna jamstva.** Bila sta le predmet opustitve dolžnega ravnanja predstavnice sodne oblasti, ne pa obravnavana kot nosilca pravic in obveznosti, četudi bi morala biti. Posameznika, ki sta izrazila namero pred sodiščem, **sta bila posledično odstranjena iz države brez vsebinske presoje njunih trditev, da potrebujeta zaščito.**

Varuha je posebej zaskrbelo pojasnilo predsednice okrožnega sodišča, da naj bi bil obravnavani primer odraz splošne prakse sodišča v tovrstnih zadevah. Zato je Varuh predlagal Okrožnemu sodišču v Kopru, da nemudoma preneha z ugotovljeno prakso neupoštevanja obveznosti iz 42. člena ZMZ-1 ter sodnike seznaniti z mnenjem Varuha. Predsednica okrožnega sodišča se je odzvala z zagotovilom, da so se vsi sodniki kazensko preiskovalnega oddelka seznanili z Varuhovim stališčem, pripravili pa so tudi obrazec obvestila policiji na podlagi prvega odstavka 42. člena ZMZ-1.

Svoje mnenje je Varuh posredoval tudi predsedniku Vrhovnega sodišča Republike Slovenije s prošnjo, da ga prouči in – če oceni to za potrebno – z njegovo vsebino seznaniti sodnike. Kratek povzetek mnenja je bil tako objavljen v Sodnikovem informatorju (št. 4/2021),⁵ s čimer so se z njim predvidoma lahko seznanili vsi sodniki.

Ker preiskovalna sodnica Okrožnega sodišča v Kopru ni upoštevala obveznosti iz prvega odstavka 42. člena ZMZ-1, je pričama onemogočila dostop do azilnega postopka in ravnala v nasprotju s prepovedjo vračanja iz 18. člena URS. Zato je Varuh pobudo štel za utemeljeno. 7.3-2/2021

⁵ Dostopen na spletni povezavi https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021051110490887 (str. 22).

Primer

Dovoljenje za prebivanje starša na podlagi državljanstva EU otroka

Na Varuha se je obrnil državljan Kameruna, ki že več let živi v Sloveniji (znaten del brez dovoljenja za prebivanje), ima tukaj zasebno in družinsko življenje, tudi mladoletnega otroka, ki je slovenski državljan. Pobudnik je najprej vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov po 51. členu ZTuj-2 in se obrnil na Varuha, ker mu upravna enota ni izdala potrdila o vloženi vlogi. Varuh se je obrnil na upravno enoto, ki je pojasnila, da bi moral vložiti vlogo za dovoljenje za začasno prebivanje na drugi pravni podlagi, tj. zaradi združitve z družinskim članom, ki je slovenski državljan (po 128. členu ZTuj-2).

Varuh je ugotovil, da na tem področju obstaja ustaljena presoja Sodišča EU v zadevah C-34/09 z dne 8. 3. 2011 (Ruiz Zambrano), C165/14 z dne 13. 9. 2016 (Rendon Marin), C-133/15 z dne 10. 5. 2017 (Chavez-Vilches) in C-83/16 z dne 8. 5. 2018 (K.A. in drugi). Ta temelji na razlagi državljanstva Unije in je torej utemeljena v primarnem pravu EU (člen 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)). Iz sodb Sodišča EU izhaja, da so tujci, ki so državljani tretjih držav (gre za t. i. nedokumentirane migrante, ki nimajo urejenega statusa v državi članici EU, v kateri živijo), **upravičeni do dovoljenja za prebivanje, če so starši otrok, ki so državljani EU in bivajo z njimi v državi članici ter skrbijo zanje**. Ta možnost je **izvedena iz pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU, ki jo imajo otroci, ki so državljani EU. Ukrep, ki neutemeljeno posega v otrokovo izvrševanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v EU, pa je lahko tudi zavrnitev ali zavrženje prošnje za dovolitev prebivanja otrokovega družinskega člana (starša), ki je državljan tretje države in s katerim je mladoletni državljan Unije v razmerju odvisnosti**. Polni učinek državljanstva Unije je namreč ogrožen zaradi razmerja odvisnosti med mladoletnim državljanom Unije in državljanom tretje države, ki mu je zavrnjena pravica do prebivanja, saj bi bil (mladoletni) državljan Unije zaradi te odvisnosti in na podlagi take zavrnilne odločbe prisiljen zapustiti ne le ozemlje države članice, katere državljan je, ampak tudi ozemlje Unije kot celote.

Varuh je nadalje ugotovil, da zgoraj opisana pravica do dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja starša, ki je izvedena iz državljanstva EU mladoletnega otroka (za tovrstne starše se v angleščini uveljavlja izraz »Zambrano carers«), ni izrecno urejena v ZTuj-2. Zato je predlagal MNZ, da odloči, ali bi bilo treba spremeniti področno zakonodajo, ali pojasni, kako bi bilo mogoče razlagati veljavno ureditev skladno z navedeno presojo Sodišča EU.

MNZ je menilo, da zakonske spremembe niso potrebne, saj da lahko tujec uveljavlja priznanje pravice do prebivanja v Sloveniji, ki je izvedena

iz državljanstva Unije njegovega družinskega člana, s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana po 128. členu ZTuj-2. MNZ je še navedlo: **»Če upravni organ ugotovi, da niso izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja za prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana, pa je ob tem dolžan upoštevati tudi druge okoliščine konkretnega primera ter z uporabo t. i. testa sorazmernosti izvesti presojo skladnosti posega (ki ga predstavlja izdaja zavrnitvene odločbe) (po eni strani) v tujčevo izvedeno pravico iz 20. člena PDEU v zvezi s pravico do družinskega življenja in (po drugi strani) v načelo varovanja otrokove koristi in pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije njegovega otroka, med katerima obstaja razmerje odvisnosti.«**

Skladno z napotki upravnega organa in MNZ je pobudnik nato vložil vlogo na podlagi 128. člena ZTuj-2. Ta pravna podlaga je bila videti ustrezna tudi zato, ker ima na podlagi 6. člena ZZSDT tujec, ki v Republiki Sloveniji prebiva na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine s slovenskim državljanom, prost dostop do trga dela. Ker je Sodišče EU v zadevi Chavez-Vilches odločilo, da gre staršu odvisnega državljana EU tudi delovno dovoljenje, da lahko preživlja svojo družino, se je torej 128. člen ZTuj-2 zdel mnogo primernejša pravna podlaga za pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje upošteva člen 20 PDEU.

Zato je presenetilo, da je upravna enota tožnikovo vlogo, vloženo na podlagi 128. člena ZTuj-2, zavrgla, ker vloge ni vložil v roku 90 dni od legalnega vstopa v Republiko Slovenijo oziroma skladno s 127. členom ZTuj-2. Upravni organ se tako sploh ni spuščal v vsebinsko presojo vloge in pred zavrženjem tudi ni izpeljal testa sorazmernosti posega v družinsko življenje vlagatelja in njegovega otroka ter v evropsko državljanstvo otroka. Takemu postopanju upravnega organa je pritrdilo tudi MNZ, ko je odločalo o pritožbi zoper sklep upravne enote.

V okviru pojasnil, ki jih je predhodno prejel pobudnik, pri čemer naj bi upravni organ po lastnem zatrjevanju sledil načelu varstva koristi stranke, **upravni organ ni nikdar pojasnil, da bo pobudnikova vloga, vložena na podlagi 20. člena PDEU v povezavi s 128. členom ZTuj-2, zavržena, če ne bo vložena v 90 dneh po legalnem vstopu v Slovenijo.** Četudi je moralo biti organu jasno, da je pobudnik 90-dnevni rok krepko prekorajčil in da ne biva v Sloveniji zakonito, je pojasnjeval pobudniku, da je najprimernejša pravna podlaga v njegovem primeru 128. člen ZTuj-2. Ni videti, da bi lahko bilo pojasnjevanje organa v smeri vložitvi vloge, o kateri sicer ne namerava meritorno odločiti, skladno z varstvom koristi strank kot enega od temeljnih načel, ki naj bi jamčilo pošten upravni postopek. Tudi v pojasnilih, ki jih je pridobil Varuh od upravne enote in MNZ ter jih posredoval pobudniku, ni bilo navedeno, da je treba vlogo, vloženo na podlagi 20. člena PDEU, vložiti v kakšnem roku, ki bi tekel od zakonitega vstopa vlagatelja v državo. **Iz tako prejetih pojasnil MNZ in upravne enote bi zato pobudnik utemeljeno pričakoval, da bo njegova vloga, vložena na podlagi**

128. člena ZTuj-2 v zvezi z 20. členom PDEU, meritorno obravnavana upoštevanje načelo sorazmernosti, na katerega je spomnilo MNZ. Varuh je zato menil, da ima lahko pobudnik na podlagi pojasnil, ki jih dobi neposredno od pristojnih organov v okviru varstva koristi strank in/ali posredno preko postopka pri Varuhu, tudi **utemeljeno pravno pričakovanje**, da bodo organi ravnali skladno s temi pojasnili.⁶

S 127. členom ZTuj-2 predpisan 90-dnevni rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje je odraz prenosa Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav člani, ki se uporablja v primeru državljanov Unije, ki izvršujejo svojo pravico do prostega gibanja znotraj EU. Zakonodajalec je iste pogoje razširil še na primere združevanja slovenskih državljanov z družinskimi člani, ki niso državljani EU; v teh primerih zahteva, da se vlogo vloži v 90-dnevem roku, ne pomeni implementacije sekundarnega prava EU, temveč je izraz suverene pravice države, da samostojno določi pravila dovolitve vstopa tujcev v državo in prebivanja v njej.

Vendar gre opozoriti, da Direktiva 2004/38/ES ni neposredno relevantna za pravico do prebivanja, ki jo Sodišče EU izpeljuje iz 20. člena PDEU. Sodišče EU je v zadevi Zambrano utemeljilo pravico, ki ne izhaja iz sekundarnega prava EU, temveč je izvedena iz primarnega prava EU. Poleg tega je upravičilo uporabo prava EU v povsem internih situacijah z utemeljitvijo, da otroci ne bi mogli resnično uživati svojih pravic, ki jim grede kot evropskim državljanom, če bi njihovim staršem odrekli dovoljenje za prebivanje. Zato bi bilo **nesprejemljivo, če bi nacionalni organi navedeno presojo Sodišča EU razlagali v povezavi s pogoji iz Direktive 2004/38/ES, ki je – kot izrecno zapiše Sodišče EU v zadevi Zambrano – »ni mogoče uporabiti v položaju, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari«.**

Varuh je zato menil, da upravni organ v primeru, ko tujec vloži prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 20 PDEU, ne sme uporabiti določbe 127. člena ZTuj-2, ki zahteva, da se tako vlogo vloži v 90-dnevem roku od zakonitega vstopa v državo. Taka vloga smiselno ne more biti vezana na kakšen rok in/ali na dejstvo zakonitosti vstopa tujca v državo oziroma zakonitosti njegovega trenutnega bivanja v državi. Zato je treba uporabo 127. in 128. člena ZTuj-2 uporabiti tako, da bo postopanje organa

⁶ Iz monografije Roberta Thomasa *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law* (Hart Publishing, Oxford and Portland, 2000) izhaja, da lahko legitimno pričakovanje izhaja tudi iz obljube oblastnega organa. Avtor navaja presenetljivo podoben primer *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu* iz leta 1983 (2 AC 629, 636D), v katerem je pristojni oblastni organ obljubil nedokumentiranim kitajskim imigrantom v Hongkongu, da bo z vsakim opravil osebni razgovor o njihovih individualnih okoliščinah. Četudi jim ni bilo zagotovljeno, da bodo lahko ostali v državi, jim je bilo obljubljen, da bo o vsakem primeru vsebinsko odločeno. Navkljub temu zagotovilo s pritožnikom pozneje ni bil opravljen osebni razgovor. Sodišče je menilo, da položaj nedokumentiranega migranta pritožniku sam po sebi ne daje pravice biti slišan, vendar je vseeno odločilo, da je legitimno pričakovanje osebnega razgovora izhajalo iz izrecnega zagotovila oblastnega organa – če oblastni organ obljubi, da bo izpeljal določen postopek, je v interesu dobrega upravljanja, da ravna pošteno in svojo obljubo tudi udejanji (navedeno delo, str. 53–54).

v primeru vlog, ki temeljijo na 20. členu PDEU, skladno z relevantno presojo Sodišča EU. Obstaja namreč **meja, ko se mora suvereno upravičenje države, da določa pravila migracijske politike, umakniti pomembnejšim pravnim načelom, kakršni sta v pričujočem primeru varovanje in ohranjanje družinskega življenja ter varovanje pravic, ki izhajajo iz (otrokovega) državljanstva Unije**. V tem primeru ustrezna pravna razlaga privede do preboja stroge jezikovne razlage pravila, ki terja, da se vloga vložijo v 90-dnevem roku od zakonitega vstopa v državo, kar je v pravni teoriji izjemoma tudi dovoljeno, če šele tako dosežemo, da se utesnjen pomen ujema z namenom, ki ga ima pravno pravilo (gre za t. i. argument teleološke redukcije⁷). Skladno s tem je treba položaj, ko starš otroka, ki je državljan EU, vloga prošnjo za dovoljenje za prebivanje na podlagi 20. člena PDEU v povezavi s 128. členom ZTuj-2, obravnavati kot izjemo od pravila, ki določa rok za vložitev take vloge, in pogojuje izdajo dovoljenja z zakonitostjo prebivanja starša v državi.

Zgornje mnenje je Varuh posredoval Upravnemu sodišču Republike Slovenije, ki je odločalo o tožbi pobudnika zoper sklep o zavrženju vloge za dovoljenje za prebivanje. Sodišče je tožbi pobudnika ugodilo in zadevo vrnilo upravni enoti v odločanje, pri čemer ji je naložilo, da mora o njegovi vlogi vsebinsko odločiti. V obrazložitvi svoje odločitve je sodišče smiselno upoštevalo stališča Varuha (sodba I U 1695/2019-16 z dne 2. 4. 2021). 7.2-4/2019.

Primer

Vežanje prijave prebivanja državljan EU na pogodbo o zaposlitvi

Državljanica EU, ki živi in dela v Sloveniji, je problematizirala, da ji Upravna enota Koper izdaja kartico o prijavi prebivanja za državljan EU z veljavnostjo, ki se ujema s trajanjem vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas. To naj bi v praksi pomenilo, da se ji veljavnost kartice hitro izteče, včasih že v nekaj tednih.

Upravna enota je pritrdila, da je oblikovala opisano prakso odločanja o trajanju potrdila o prijavi prebivanja državljan EU, tako da veže veljavnost potrdila na trajanje pogodbe o zaposlitvi, sklenjene za določen čas, če vlagatelj ne izjavi, da namerava bivati v Sloveniji daljši čas. Varuh je ugotavljal, da imajo državljan EU pravico do svobode gibanja in prebivanja v državah članicah EU, države članice pa so zavezane to pravico ustrezno omogočiti. Določbe XIII. poglavja ZTuj-2 prenašajo v naš pravni red Direktivo 2004/38/ES⁸ (direktiva). Iz direktive izhaja, da pravica državl-

7 Več v: Marjan Pavčnik, Argumentacija v pravu, 3. izdaja, GV založba 2013, str. 174–176.

8 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC.

jana EU do prebivanja na ozemlju druge države članice ni vezana zgolj na obdobje, ko ta lahko izkaže, da je zaposlen. Zato Varuh ocenjuje prakso upravne enote za odločanje o veljavnosti potrdila o prijavi prebivanja za državljanu EU za neustrezno. Zahtevati, da mora državljan EU, ki prebiva v drugi državi članici in tam dela na podlagi (kratkotrajnih) pogodb o zaposlitvi za določen čas, podaljšati potrdilo o prijavi prebivanja z iztekom vsakokratne pogodbe o zaposlitvi, se kaže kot pretirano formalistično. Tovrsten pretiran formalizem pa je glede na določbe direktive v nasprotju s svobodo gibanja in prebivanja državljanov EU, ki je ena od temeljnih svoboščin, na katerih EU temelji.

Iz prejetih pojasnil je bilo razbrati, da bi pri odločanju o trajanju potrdila pristojni organ upošteval tudi izjavo vlagatelja o tem, da ima namen prebivati v Sloveniji dlje, kot izhaja iz veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Vendar upošteva prvi odstavek 125. člena ZTuj-2 upravna enota izda državljanu EU, ki izpolnjuje pogoje za izdajo potrdila, potrdilo o prijavi prebivanja z veljavnostjo pet let oziroma za čas nameravanega prebivanja v Republiki Sloveniji, če je ta krajši od pet let. Iz te zakonske določbe po oceni Varuha izhaja, da se državljanu EU praviloma izda potrdilo z veljavnostjo pet let, morebiten drugačen namen upravičenca, da bi bival v Sloveniji krajši čas, pa mora upravna enota posebej ugotoviti, ne pa ga domnevati.

Pobudnica je zatrnila, da je upravna enota ni opozorila, da se pri odločanju o trajanju potrdila o prijavi prebivanja ugotavlja, koliko časa namerava prebivati v Sloveniji, in da bo sklepala, da se ta namen ujema s trajanjem pogodbe o zaposlitvi, če ne bo izjavila drugače. V skladu z načelom varstva pravic strank iz 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) pa bi po mnenju Varuha upravna enota morala opozoriti pobudnico, da se v postopku ugotavlja, koliko časa namerava prebivati v Sloveniji in da lahko svoj namen dokazuje z izjavo (po potrebi tudi z drugimi dokazili). Pri tem pa je treba upoštevati tudi, da direktiva prepoveduje pretirane upravne formalnosti pri odločanju o pravici do gibanja in prebivanja državljanov EU.

Varuh je zato predpostavljal, da uradna oseba ni ugotavljala v upravnem postopku, ali ima pobudnica morebiti namen daljšega prebivanja v Sloveniji, kot izhaja iz priložene pogodbe o zaposlitvi, ampak je iz pogodbe sklepala o nameravanem trajanju prebivanja pobudnice v Sloveniji, ne da bi jo s tem posebej seznanjala. Varuh tovrstno ugotavljanje dejanskega stanja ocenjuje kot nezadostno. Upošteva 8. člen ZUP je v postopku treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči le, če tako določa zakon. Varuhu pa ni znano, da bi se v postopku izdajanja potrdila o prijavi prebivanja za državljanu EU smelo domnevati, da namerava prebivati v Sloveniji le toliko časa, kolikor velja pogodba o zaposlitvi za določen čas.

Odločanje upravne enote o izdaji potrdila o prebivanju za državljanu EU je bilo v posameznih primerih tudi predolgo. Varuh sicer razume in sprejme

pojasnilo, da je bilo zaradi epidemije delo upravne enote oteženo. Obenem opaža, da se je Upravna enota Koper že v več zadevah sklicevala na velik pripad zadev in kadrovsko nedohranjenost vsaj od leta 2019 dalje. Varuh pa ne more pritrditi stališču, da so lahko tovrstni sistemski razlogi, ki naj bi trajali že več let, opravičilo za to, da organ ne postopa in odloča v zahtevanem roku. Zaradi takšnih razlogov lahko nekaj časa postopki trajajo dlje, vendar se nanje ni več mogoče sklicevati, ko preteče čas, ki je potreben za organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev organa.

Direktiva v členu 8(2) določa, da se potrдіlo o prijavi izda takoj. Po Varuhovem mnenju je ta zahteva logična posledica pomena pravice do svobode gibanja in prebivanja državljanov EU. Zato bi bilo treba izdajo takih potrdil šteti za nujno zadevo tudi v kontekstu razglašene epidemije. Varuh je še dodal, da praksa izdajanja potrdil o prebivanju državljanom EU, ki veže trajanje potrdila na veljavnost pogodbe o zaposlitvi za določen čas, utegne biti dodatna okoliščina, ki po nepotrebnem prispeva k večjemu številu zadev.

Varuh je štél pobudo za utemeljeno in ugotovil, da je bilo ravnanje upravne enote v nasprotju s svobodo gibanja in prebivanja državljanov EU. Upravna enota Koper je sporočila, da so bile ugotovitve Varuha posredovane uslužbencem s pozivom, da jih upoštevajo pri svojem delu. Pobudnica pa je Varuha obvestila, da je prejela potrдіlo z veljavnostjo pet let. 7.2-24/2021.

Primer

Upravnega postopka ni dopustno ustaviti brez izdaje upravnega akta

Varuh je obravnaval očitke pobudnice, da Veleposlaništvo Republike Slovenije v Republiki Srbiji predolgo odloča o vlogi za izdajo potnega lista za tujce. Pobudnica je namreč med bivanjem v tujini zaprosila za podaljšanje potnega lista za tujce, iz postopkovne dokumentacije pa je bilo razvidno, da je veleposlaništvo sprva ocenilo, da ni pristojno za odločanje o prošnji. MNZ je pojasnilo veleposlaništvu, da se ne more podaljšati veljavnosti potnega lista za tujce, temveč se po izteku njegove veljavnosti kvečjemu lahko izda nov potni list za tujce, če vlagatelj izpolnjuje pogoje. Nadalje je MNZ sklicujoč se na 99. člen ZTuj-2 pojasnilo, da upravna enota izda potni list za tujce osebi, ki je v Sloveniji, diplomatsko predstavništvo Republike Slovenije v tujini pa osebi, ki je v tujini. Zato je MNZ vrnilo prošnjo pobudnice v pristojno reševanje veleposlaništvu. Videti je bilo torej, da je MNZ štelo njeno pisanje kot vlogo za izdajo potnega lista za tujce, o kateri bi bilo treba izvesti ustrezen postopek in o njej odločiti.

Po mnenju Varuha se je pobudnica obrnila na veleposlaništvo z vlogo v smislu prvega odstavka 63. člena ZUP, ki določa, da so z vlogami mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s

katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe. Svojo vlogo je podala pisno. Upoštevajoč to, bi po mnenju Varuha moralo veleposlaništvo vlogo obravnavati skladno z določbami ZUP in ZTuj-2. Kot pa je pojasnilo, je pobudnico povabilo na pogovor, v katerem je ugotavljalo okoliščine izdaje potnega lista njene matične države, kar ni bil predmet postopka pri veleposlaništvu. Pri tem navedbe veleposlaništva, da naj bi (ustno) seznanilo pobudnico, da ni upravičena do potnega lista za tujce in da naj se posledično ne bi odločila podati vloge na predpisanem obrazcu, iz zapisnika niso izhajale. Varuhu ni razumljivo, zakaj bi veleposlaništvo sestavilo pisni zapisnik le o okoliščinah postopka izdaje srbskega potnega lista, o ostalih relevantnih okoliščinah reševanja vloge za izdajo potnega lista za tujce pa naj bi pobudnico seznanilo kar ustno in nato, kot kaže, sklepalo, da je vlogo umaknila. Pri tem je videti, da je bilo omenjeno sklepanje tudi napačno, saj se je naknadno obrnila na Varuha zaradi dolgotrajnega reševanja vloge, iz česar je razbrati, da je vendarle pričakovala, da bo veleposlaništvo o njej odločilo.

Če organ dvomi o tem, ali je določeno pisanje posameznika vloga v smislu prvega odstavka 63. člena ZUP ali ne, je vsekakor najbolj primerno, da ga obravnava kot nepopolno ali nerazumljivo vlogo in da posamezniku možnost, da jo ustrezno popravi oziroma dopolni skladno s 67. členom ZUP. Varuh ocenjuje za nesprejemljivo, da se organ odloči, da pisanja posameznika ne bo obravnaval, pri čemer posamezniku ni dal možnosti, da odpravi njegove morebitne pomanjkljivosti, niti ne more izkazati, da je posameznik svojo vlogo umaknil. Pri tem velja še opozoriti, da ZUP nalaga, da organ tudi v primeru umika vloge izda sklep o ustavitvi postopka (135. člen ZUP). ZUP torej ne predvideva procesnega položaja, ko organ na podlagi vtisa o želji posameznika ne bi obravnaval njegove vloge in o tej odločitvi tudi ne bi izdal sklepa.

Varuh je štel pobudo za utemeljeno, saj ocenjuje, da predstavlja opisano ravnanje organa, ki se je na podlagi vtisa o stranki odločil, da njene vloge ne bo obravnaval in o tem tudi ne bo izdal ustrezne upravne odločbe, kršitev enakega varstva pravic iz 22. člena URS. Iz te ustavne pravice izhajajo temeljna procesna jamstva strank v postopku: pravica, da navaja dejstva in predlaga dokaze, da se potencialno izjavi o navedbah nasprotne stranke, da se izjavi o rezultatih dokazovanja (načelo kontradiktornosti postopka). Tej pravici pa na drugi strani ustreza obveznost organa, ki mu je naložena obveznost odločanja o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznikov, da vse navedbe strank vzame na znanje, da pretehta njihovo upoštevnost ter da se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi sodbe tudi opredeli.⁹ Varuh zato meni, da iz 22. člena URS izhaja obveznost organa, da o vsaki vlogi odloči s pisnim pravnim aktom (tudi tedaj, ko denimo šteje, da je bila vloga umaknjena). Prav tako mora vse relevantne okoliščine reševanja vloge ustrezno dokumentirati, ne pa se odločati na podlagi vtisa. 7.2-32/2020.

9 Gl. npr. 12. odst. odločbe Ustavnega sodišča Up-371/19-22 z dne 18. 6. 2020.

Primer

Dolgotrajen postopek odločanja o izdaji dovoljenja za prebivanje mladoletniku

Varuh je obravnaval očitke, da UE Ljubljana predolgo odloča o izdaji dovoljenja za začasno prebivanje mladoletnemu otroku, ki jo je njegov oče vložil 14. 10. 2019. Po prejetih pojasnilih upravne enote je Varuh ugotovil, da se je upravni organ od vložitve vloge do začetka aprila 2021 (torej kar leto in pol) ukvarjal prvenstveno z vprašanjem, ali lahko vlagatelj izkaže zadostna sredstva za preživljanje družine. Stranke pa v tem času ni seznanil tudi z vsebino petega odstavka 55. člena ZTuj-2, iz katerega izhaja, da mora v postopku izdaje ali podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje družinskemu članu pristojni organ v primeru, ko obstoji razlog za zavrnitev izdaje ali podaljšanja dovoljenja (na primer zaradi nezadostnih sredstev za preživljanje) upoštevati naravo in trdnost družinskega razmerja, dolžino njegovega prebivanja v Republiki Sloveniji ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z matično državo. Upravni organ je stranko seznanil z ugotovitvami v postopku, pri čemer je bila vsebina dopisa vezana le na ugotavljanje sredstev za preživljanje in poziv vlagatelju, da vlogo dopolni z dokazili zadostnih sredstev za preživljanje. Varuh meni, da tako ravnanje organa ni skladno s 7. členom ZUP, po katerem mora organ skrbeti tudi za varstvo pravic strank. Videti je bilo, da vsaj do marca 2021 upravni organ ni obvestil stranke, da obstaja pravna podlaga za to, da odloči o združitvi mladoletnika z družino, četudi vlagatelj za to morebiti ne izkazuje zadostnih sredstev za preživljanje. Namesto tega je organ poudarjal le pomen dokazovanja zadostnih sredstev, iz česar sta vlagatelj oziroma njegova žena (pooblaščenka) lahko sklepala le to, da bo vloga zavrnjena, če sredstev ne bosta uspela izkazati. Iz pravice do družinskega življenja, ki jo jamči 8. člen EKČP, pa izhaja, da **mora organ opraviti tehtanje interesov države in interesov vlagatelja** (družinsko življenje, skrb za otroke in njihovo vzgojo). Pri tem pa **ne sme dati absolutne prednosti interesom države, temveč mora upoštevati in tehtati tudi interese pritožnika in njegove družine.**¹⁰ Iz konkretnega postopka pa je bilo videti, da je upravni organ **od** vložitve vloge oktobra 2019 do vsaj marca 2021 **zasledoval le javni interes z ugotavljanjem zadostnih sredstev za preživljanje, ne da bi že med postopkom naveden javni interes tehtal tudi z interesom družine do skupnega življenja.** Še več, **vlagatelja tudi ni celovito seznanil z relevantnimi pravnimi podlagami, saj mu je predstavljal le podlage, po katerih mora imeti zadostna sredstva, ne pa tudi petega odstavka 55. člena ZTuj-2.**

Varuh je tako ocenil pobudo za utemeljeno, saj je upravni organ obravnaval zadevo od 4. 10. 2019 in vsaj do konca aprila 2021 o njej še ni odločil. Ker je šlo pri tem za odločanje o (tedaj še) mladoletnem otroku in o pravici do združitve družine, je Varuh ocenil, da je pri tem prišlo tudi do kršitve

¹⁰ Gl. na primer odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-2/99-11 z dne 15. 3. 2011.

načela največje koristi otroka in pravice do družinskega življenja iz 8. člena EKČP, ki se po 8. členu URS uporablja neposredno. 7.2-10/2021

Primer

Varstvo pravic strank in upoštevanje največje koristi otroka v postopku odločanja o prebivanju

Pobudnik je zatrjeval dolgotrajnost odločanja o vlogi za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje za šestletnega sina. Posredoval je dopis upravne enote, ki ga je seznanila, da je otroku v tem času poteklo dovoljenje za začasno prebivanje in da ni bila vložena prošnja za njegovo podaljšanje, posledično naj ne bi izpolnjeval pogojev za dovoljenje za stalno prebivanje.

Varuh meni, da je postopek obravnave vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje otroka trajal predolgo, saj je bilo o prošnji odločeno deset mesecev po vložitvi. V tem času niso bila izvedena kakšna kompleksnejša procesna dejanja, upravna enota je zgolj ugotovila (predvidoma po vpogledu v uradno evidenco), da otrok ne izpolnjuje (več) formalnega pogoja za izdajo zelenega dovoljenja. Obenem ne gre spregledati, da bi morala upravna enota skladno z 222. členom ZUP načeloma odločiti v dveh mesecih od popolnosti vloge. Varuh sicer razume, da je v danem obdobju delo upravnega organa zaznamovala epidemija covid-19, vendar je v konkretni zadevi organ ugotovil vse za svojo končno odločitev relevantne okoliščine že sedem mesecev prej. Nadalje je na podlagi usmeritve MNZ št. 219-69/2020/3 (13) z dne 27. 3. 2020 upravni organ glede na okoliščine primera sam presojal, ali gre za nujno zadevo. Po mnenju Varuha bi upravna enota morala upoštevati, da se je odločalo o dovoljenju za prebivanje mladoletnega otroka. Tudi v upravnem postopku velja, da je treba v zvezi z odločitvami, ki zadevajo mladoletne otroke, upoštevati največjo korist otroka (prim. odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi El Ghatet proti Švici z dne 8. 11. 2016). Dolgotrajnost postopka v tej zadevi kaže, da ta ni bila polno upoštevana.

Varuh se tudi ne strinja, da upravni organ ni dolžan poučiti stranke, kako lahko najbolje zavaruje svoje pravice in pravno zavarovane interese. Eno od temeljnih načel upravnega postopka je načelo varstva pravic strank (7. člen ZUP), ki nalaga uradni osebi, da opozori stranko, da ima podlago za uveljavitev kakšne pravice, mora pa tudi skrbeti, da nevednost in neukost stranke nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu. Varuh meni, da bi na tej podlagi upravni organ moral opozoriti stranko, da je treba navkljub vloženi prošnji za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje otroka pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. 7.2-27/2021.

2.10.4

Dejavnosti Varuha na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije

Primer

Diskriminacija upokojencev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je zatrjevala diskriminacijo delnih upokojencev pri upravičenosti do brezplačnega prevoza potnikov. Navedla je, da je delno upokojena in samozaposlena, ne more pa prejeti brezplačne vozovnice za mestni promet in vožnjo z vlakom. Pobudnica je menila, da veljavna ureditev diskriminira prejemnike pokojnine pod pragom revščine.

Po preučitvi ureditve brezplačne vozovnice kot jo ureja ZPCP-2,¹ smo ugotovili, da je do brezplačnega prevoza v notranjem cestnem in železniškem prometu ter mestnem linijskem prevozu potnikov upravičen le tisti upokojenec, ki ni v delovnem razmerju niti ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti. Kazalo je, da so zato uživalci delne pokojnine pri dostopu do brezplačne vozovnice v slabšem položaju. Toda ureditev razlikuje tudi znotraj uživalcev delne pokojnine – do brezplačnega prevoza so upravičeni tudi delno upokojeni družbeniki (poslovodna oseba in hkrati družbenik ali delničar gospodarske družbe oziroma ustanovitelj zavoda ali zadruga) in kmetje, ki so uživalci delne pokojnine.

Zaradi navedenega se je Varuh za pojasnila obrnil na Ministrstvo za infrastrukturo (MI) za pojasnilo (1.) o namenu, ki ga zasleduje ureditev. Glede tega je MI pojasnilo, da je namen v večji mobilnosti starejših, ki se uvrščajo v ranljivo socialno skupino, in tako lahko dostopajo do zdravstvenih storitev, do vseh upravnih organov, oskrbe ter rekreacije in potovanja ter tudi v zmanjševanju uporabe osebnih avtomobilov ter posledično negativnih vplivov na okolje. Na Varuhovo vprašanje (2.) o razlogu, da so iz ureditve izločeni upokojenci, ki so v delovnem razmerju oziroma opravljajo samostojno registrirano dejavnost, je MI pojasnilo, da se s tem preprečuje dvojno financiranje prevoza, saj vsem v delovnem razmerju že po ZDR-1 pripada povračilo stroškov prevoza na delo. Na Varuhovo vprašanje (3.) o tem, v kakšnem smislu je izločitev delnih upokojencev od upravičenosti

¹ Ta v osmem odstavku 114.b člena določa: »Upravičenec do brezplačnega prevoza v medkrajevem linijskem prevozu potnikov v notranjem cestnem in železniškem prometu po tem zakonu je upokojenec, oziroma oseba starejša od 65 let (v nadaljnjem besedilu: upravičenec do brezplačnega prevoza), ki ni v delovnem razmerju ali ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti in iz evidenc zavoda pristojnega za vodenje evidence o upokojencih in iz Centralnega registra prebivalcev, ki ga vodi ministrstvo pristojno za notranje zadeve izhaja, da ima status upokojenca ali je starejši od 65 let.«

do brezplačne vozovnice primeren² in nujen³ ukrep za doseg zasledovanega cilja, je MI ponovilo, da se z ureditvijo zasleduje prepoved dvojnega financiranja. Glede Varuhovega vprašanja o dodatnih stroških (4.) ob morebitni vključitvi vseh delno upokojenih med upravičence do brezplačne vozovnice je MI ocenilo, da bi ta znašal 6,4 oziroma 10,4 mio. evrov, če bi med upravičence prišteli še vse vojne veterane in invalide, ki so v rednem delovnem razmerju. Na vprašanje Varuha (5.) o razlogih, da se je z novelo ZPCP-2H⁴ med upravičence dodalo še delno upokojene poslovodne osebe gospodarske družbe in direktorje, je MI pojasnilo, da je celoten sistem ugotavljanja upravičenosti do subvencioniranih brezplačnih vozovnic avtomatiziran na podlagi evidenc v Centralnem registru prebivalcev, evidenc Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in evidenc enotne vozovnice ter da za poslovodne osebe gospodarskih družb in direktorje zasebnih zavodov, ki so upokojenci, teh podatkov ni v naštetih evidencah in bi bil strošek avtomatiziranega spremljanja podatkov bistveno višji od morebitnih upravičencev, ki bi uveljavljali to pravico. Varuha je zanimalo še (6.), kakšen je razlog za razlikovanje med različnimi tipi uživalcev delnih pokojnin. Glede tega je MI navedlo, da ureditev ne ločuje med različnimi statusi upokojencev in da je bistven podatek, ali se za določeno osebo plačujejo prispevki iz naslova invalidskega in pokojninskega zavarovanja in se tako šteje, da je v delovnem razmerju. Na Varuhovo vprašanje (7.), kako se MI opredeljuje do suma diskriminacije upokojencev na podlagi premoženjskega stanja, je MI pojasnilo, da so do povračila stroškov prevoza na delo in z dela upravičeni zaposleni z najvišjimi plačami in zaposleni z najnižjimi plačami, enako pa je tudi pri upokojencih, ki so upravičeni do brezplačne vozovnice, in zatrdilo, da ureditev ni vezana na ekonomski status upokojencev.

Upoštevajoč razpoložljive informacije je Varuh ocenil, da je vprašljiv že sam namen, ki se ga zasleduje z brezplačnim prevozom upokojencev (točka (1.) zgoraj) – MI uvršča starejše v ranljivo socialno skupino, vendar pa iz odgovora ni razvidno, kateri vidik njihove ranljivosti se upošteva, saj hkrati navaja (točka (7.) zgoraj), da ureditev ni vezana na ekonomski status upokojencev. Iz ureditve tudi dejansko izhaja, da je brezplačna vozovnica namenjena vsem upokojencem, čeprav ti z vidika osebnih dohodkov in ekonomskega statusa še zdaleč niso homogena skupina, v kateri bi za vsakega upokojenca veljalo, da je gmotno šibkejši. Toda ob tem se ponuja tehtni pomislek, ali ni ravno podelitev neke brezplačne ugodnosti v temelju vselej usmerjena prav h korekciji gmotnega položaja upravičencev.

Vezano na problematiko iskanja namena, ki ga zasleduje tu obravnavana ureditev, je Varuh spomnil na ZVarD, posebej na njegov 17. člen, ki ureja

2 V smislu, da je zasledovani cilj s sprejetim ukrepom sploh mogoče doseči.

3 V smislu, da zasledovanega cilja ni mogoče doseči z drugimi, milejšimi ukrepi.

4 Ta v 11. členu določa: »V dosedanjem desetem odstavku, ki postane osmi odstavek, se črta besedilo 'ali ni poslovodna oseba gospodarske družbe ali direktor zasebnega zavoda'.« S tem pa je med upravičence do brezplačnega prevoza zakonodajalec dodal še delno upokojene poslovodne osebe gospodarske družbe in direktorje zasebnih zavodov.

institut posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti.⁵ Uvedbo brezplačne vozovnice za upokoјence bi šlo torej razumeti kot posebni ukrep za zagotavljanje enakosti, specifično kot spodbujevalni ukrep v smislu drugega odstavka 18. člena ZVarD, saj je ta ugodnost vezana na dve osebni okoliščini: na status upokoјenca in starost. Toda uvedba brezplačne vozovnice le za osebe z določeno osebno okoliščino bi morala v prvi vrsti zasledovati legitimen cilj odprave manj ugodnega položaja teh oseb. Iz prejetih odgovorov MI pa ni bilo moč razbrati, v kakšnem smislu so upokoјenci in starejši od 65 v manj ugodnem položaju (oz. ranljivejši) od ostale populacije, zaradi česar jim je treba nameniti brezplačne vozovnice. Le splošna navedba ministrstva, da gre za »ranljivo socialno skupino«, za vzpostavitve take ugodnosti ne more zadoščati. Prav tako legitimnega cilja ne more predstavljati navedba MI o tem, da se z brezplačno vozovnico zagotavlja dostop do zdravstvenih storitev, upravnih organov, oskrbe, rekreacije in potovanj, zmanjševanje uporabe avtomobilov in negativnih vplivov na okolje – vse to so namreč cilji oziroma potrebe, ki ne veljajo le specifično za upokoјence in starejše, pač pa za vse prebivalce. Poleg tega tudi ni bilo videti, da bi uvedba brezplačne vozovnice za upokoјence temeljila na kakšni analizi, ki bi utemeljevala in upravičevala dejansko potrebo po odpravi njihovega manj ugodnega položaja.⁶ Tako se ni bilo moč izogniti zaključku, da je zakonska ureditev brezplačnega prevoza upokoјencev diskriminatorna do (vseh) tistih, ki do tega zaradi svoje starosti in statusa niso upravičeni.

Varuh je še ocenil, da obravnavana ureditev predstavlja prepovedano obliko diskriminacije znotraj skupine upokoјencev in starejših od 65 let, in sicer na podlagi njihove delovne aktivnosti. MI je v svojem odgovoru navedlo, da je namen razlikovanja med upokoјenci pri upravičenosti do brezplačnega prevoza preprečevanje nezakonitega dvojnega financiranja prevoza. Toda videti je, da je MI pri tem prezrlo, da se v delovnem razmerju financirajo le tisti prevozi, ki so potrebni za prevoz na delo in z dela, namen brezplačnih vozovnic za upokoјence pa je v financiranju njihovega prevoza do zdravstvenih storitev, do vseh upravnih organov, oskrbe ter rekreacije in potovanj. Za te namene upokoјenci v delovnem razmerju ne prejemaјo nikakršnih sredstev, zato se sklicevanje na morebitno dvojno financiranje njihovih prevozov ne zdi upravičeno. Poleg tega nekaterim osebam v delovnem razmerju potni stroški sploh niso povrnjeni,⁷ dodatno pa je MI povsem prezrlo položaj pobudnice, saj ni upoštevalo, da ji kot samozaposleni stroški prevoza na delo sploh niso povrnjeni.

5 To so začasni ukrepi, ki imajo za cilj zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Posebni ukrepi se sprejmejo z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja oziroma predstavljajo nadomestilo za manj ugoden položaj. V drugem odstavku 17. člena ZVarD določa, da so ena izmed vrst posebnih ukrepov spodbujevalni ukrepi.

6 ZVarD v zgoraj omenjenem drugem odstavku 18. člena določa, da mora biti zasledovani cilj odprave manj ugodnega položaja utemeljen na analizah.

7 Do povračila stroškov za prevoz na delo je praviloma upravičen delavec, ki je od delovnega mesta oddaljen vsaj 1 km (zasebni sektor) oziroma 2 km (javni sektor).

Po oceni Varuha je novela ZPCP-2H z zgoraj omenjenim 11. členom vnesla **še dodatno diskriminacijo, saj zakon sedaj neupravičeno in dodatno razlikuje tudi med delno upokojenimi, in sicer glede na obliko njihove aktivnosti.**⁸ Razlog za razlikovanje, ki ga pod točko (5.) navaja MI, je po oceni Varuha izrazito administrativne narave in ne more šteti, da se z njim zasleduje legitimen cilj.

Glede argumentov MI pod (4.) o dodatnih stroških ob morebitni vključitvi vseh delno upokojenih med upravičence do brezplačne vozovnice, je Varuh ugotovil, da MI zelo skopo pojasnjuje, da bi to predstavljalo breme v višini 10,4 milijonov evrov, izračun dodatnih stroškov pa ni razumljiv. MI na primer sploh ni pojasnilo, zakaj bi bilo med upravičence do brezplačne vozovnice treba dodati še vojne veterane in invalide, ki so v rednem delovnem razmerju. Celotna pričujoča zadeva se je namreč nanašala (le) na prejemnike (tudi delnih) starostnih pokojnin.

Varuh sicer meni, da argument omejenih proračunskih sredstev ni že sam po sebi zgrešen, vendar pa ureditev brezplačnih prevozov ne sme biti diskriminatorna. Da se to zagotovi, je treba v prvi vrsti določiti jasen in legitimen cilj, utemeljen na analizah odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino. Ni jasno, zakaj na primer bi bili delni upokojenci z nizkimi dohodki manj ranljiva skupina od upokojencev z visokimi pokojninami in zakaj bi bila delno upokojen družbenik, ki je poslovodna oseba, ali kmet bolj ranljiva od delno upokojenega samozaposlenega.

Sklepno je Varuh zato ministrstvu predlagal, naj državnemu zboru v sprejem predlaga novelo ZPCP-2, iz katere bo razviden jasen (in zakonit) namen, ki se zasleduje z uvedbo brezplačnih vozovnic, ter bo z njo odpravljena diskriminacija delnih upokojencev, ki so v delovnem razmerju oziroma so samozaposleni pri upravičenosti do brezplačnega prevoza. Ministrstvo je predlog Varuha sprejelo in napovedalo, da bo ob naslednji pripravi sprememb in dopolnitev ZPCP-2 v sprejem predlagalo spremembe, s katerimi bo odpravljena ugotovljena diskriminacija. 1.0-47/2021

⁸ Obe skupini delno upokojenih sicer plačujeta prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. To izhaja iz 40. člena Zakona o invalidskem in pokojninskem zavarovanju (ZPIZ-1).

2.14.4

Dejavnosti Varuha na področju omejitev osebne svobode

2.14.4.1 Priporniki in obsojenci

I. Priporniki

Obravnavane pobude pripornikov v letu 2021 so se nanašale na nestrinjanje z odrejenim priporom, razmere v priporu, zdravstveno varstvo oziroma oskrbo, postopanje pravosodnih policistov in druge težave. Med temi je bila tudi pobuda, ki se je nanašala na uresničevanje pravice do zagovornika.

Primer

Uresničevanje pravice pripornika, da prosto in brez nadzorstva govori z zagovornikom

Zadržki, ki posamezniku preprečujejo, da bi lahko zadevo v celoti predstavil svojemu zagovorniku, so po mnenju Varuha lahko povezani tudi z notranjimi občutki v zvezi z načinom izvajanja takšnega stika, ki poteka znotraj zavoda za prestajanje kazni zapora, ne glede na dejstvo, ali v konkretnem primeru lahko tudi dejansko pride do poslušanja pogovora s strani tretjih (npr. zavodskega osebja, obiskovalcev ali drugih zaprtih) oseb.

Zato je po mnenju Varuha treba tovrstne stike med pripornikom in njegovim zagovornikom v največji možni meri zagotoviti na način, kot to izhaja iz 74. člena ZKP (prosto in brez nadzorstva) in 49. člena Pravilnika o izvrševanju pripora - PIP (zagovorniku je treba omogočiti, da govori s pripornikom v posebnem in za to primernem prostoru prosto in brez nadzorstva). Določene izjeme, v okviru katerih bi bile lahko pooblašene uradne osebe prisotne oziroma bi te izvajale vizualni nadzor (npr. z namenom, da se prepreči predaja nedovoljenih predmetov), bi po mnenju Varuha lahko upravičevali le primeri, kadar bi tak nadzor (ki onemogoča poslušanje) neposredno zasledoval točno določen zakonit namen, ki ga ne bi bilo mogoče zagotoviti na drug ustrezen način.

Zagovornik priprtega pobudnika v Zavodu za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Maribor, oddelek Murska Sobota, je Varuha seznanil, da mu je bil stik s pripornikom omogočen v nadzorovanih prostorih za obiske, ki je pregrajen s stekleno pregrado, komunikacija med njima naj bi potekala le s pomočjo ročnih telefonov, v prostoru pa so bile nameščene video-

kamere. Kljub izrecnim pozivom zagovornika, naj se mu zagotovi obisk pripornika v posebnem prostoru, prosto in brez nadzorstva, mu to ni bilo omogočeno.

Ob prejemu pobude Varuhu ni bilo poznano, s kakšnim namenom naj bi se v konkretnem primeru stik pripornika z njegovim zagovornikom lahko izvajal (le) v okoliščinah, ki naj bi dopuščale vizualni nadzor, na način kot ga je opisal njegov zagovornik. Na podlagi informacij v pobudi je način stika pobudnika z zagovornikom ustrezal pomenu nadzorovanega obiska. V poizvedbi, poslani Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), je Varuh zato izpostavil, da si na podlagi 74. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) lahko zagovornik prosto in brez nadzorstva dopisuje in govori z obdolžencem, ki je v priporu. PIP ob tem v prvem odstavku 49. člena določa, da je treba zagovorniku omogočiti, da govori s pripornikom v posebnem in za to primernem prostoru prosto in brez nadzorstva. Določilo o tem, kaj šteje za nadzorovan obisk in kako se ta izvaja, vsebuje 74. člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) in sicer: »Nadzorovani obiski so obiski, ki se izvajajo z nadzorom pravosodnih policistov s stalno prisotnostjo v prostoru, kjer poteka obisk, z uporabo videonadzornega sistema ali s kombinacijo obeh načinov.«

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. Up-101/96 z dne 1. 10. 1998 že opozorilo, da je pravica do zaupnega stika bistven sestavni del pravice do zagovornika in da zagovornik nobene izmed svojih nalog ne more dobro opraviti, če mu oseba, ki ji je odvzeta prostost, ne more brez zadržkov predstaviti, za kaj gre in kako z njo ravnajo. Zadržki, ki posamezniku preprečujejo, da bi lahko zadevo v celoti predstavil svojemu zagovorniku, so po mnenju Varuha lahko povezani tudi z notranjimi občutki v zvezi z načinom izvajanja stika, če ta poteka na v pobudi opisan način, ne glede na dejstvo, ali v konkretnem primeru lahko tudi dejansko pride do poslušanja pogovora s strani tretjih (npr. zavodskega osebja, obiskovalcev ali drugih zaprtih) oseb. **Zato je Varuh v poizvedbi, poslani URSIKS, tudi menil, da je treba tovrstne stike med pripornikom in njegovim zagovornikom v največji možni meri zagotoviti na način, kot to izhaja iz že omenjenih določb ZKP in PIP.** Določene izjeme, v okviru katerih bi bile lahko pooblaščenke uradne osebe prisotne oziroma bi te izvajale vizualni nadzor (npr. z namenom, da se prepreči predaja nedovoljenih predmetov), bi po mnenju Varuha lahko upravičevali le primeri, kadar bi tak nadzor (ki onemogoča poslušanje) neposredno zasledoval točno določen zakonit namen in kadar sicer tega ne bi bilo mogoče zagotoviti na drug ustrezen način.

V poizvedbi je zato Varuh URSIKS predlagal, da upoštevajoč navedbe pooblaščenca pobudnika in izpostavljena stališča Varuha preveri, kako zavod pobudniku (in vsem drugim zaprtim osebam) omogoča pogovor z zagovornikom v okviru določbe 74. člena ZKP in 49. člena PIP, to je v primernem prostoru brez nadzorstva. Hkrati so nas zanimali tudi siceršnji

ukrepi, namenjeni preprečitvi širjenja morebitne okužbe s koronavirusom, ki so veljali v zavodih za prestajanje kazni zapora in njihovih oddelkih ter so lahko kakorkoli posegali v omenjeno pravico do svobodne in nenadzorovane komunikacije obdolženca s svojim zagovornikom. V zvezi s tem je Varuh predlagal, da v primeru, če bi uprava v tovrstnih situacijah zaznala določene oblike nadzora, le-te dodatno preuči tudi ob upoštevanju izražanih stališč Varuha v tej zadevi.

V odgovoru je URSIKS izrazila strinjanje s stališčem Varuha, da gre tako v primeru stalne prisotnosti pravosodnih policistov v prostoru kot tudi v primeru uporabe videonadzornega sistema za oblike nadzora, ki bi lahko predstavljali kršitev pravic priprtih oseb, predvsem z vidika zagotavljanja učinkovite obrambe v kazenskem postopku. Ob tem pa je sicer uprava opozorila, »da je v določenih primerih vizualni nadzor pogovora med zagovornikom in priprto osebo potrebno dopustiti, če je to potrebno zaradi zagotovitve varnosti, ali je to potrebno zaradi preprečevanja izmenjave nedovoljenih stvari med obiskovalcem in zaprto osebo, pri čemer pa se mora takšen vizualni nadzor izvajati na način, ki uradni osebi onemogoča poslušanje pogovora med zagovornikom in priprto osebo«.

V skladu z navedenim je URSIKS tako Zavodu Murska Sobota kot tudi preostalim zavodom za prestajanje kazni zapora, v katerih se izvaja pripor, posredovala dodatna navodila s pozivom, da se vsem priprtim osebam omogoči stik z njihovim zagovornikom skladno z določbami ZKP in PIP brez kakršnekoli oblike nadzora.

V odgovoru je URSIKS še pojasnila, da so se v zavodu Murska Sobota vsi obiski od začetka epidemije zaradi preprečitve širjenja morebitne okužbe s koronavirusom izvajali za stekleno pregrado. Uprava je ob tem tudi navedla, da obisk za stekleno pregrado sam po sebi, brez prisotnosti pravosodnih policistov in brez uporabe videonadzornega sistema, kot tak ne šteje za nadzorovan obisk, temveč predstavlja varnostni ukrep, namenjen preprečevanju izmenjave predmetov in substanc, pa tudi preprečitvi širjenja morebitne okužbe.

Ob tem je uprava Varuha tudi seznanila, da je v času poizvedbe v Zavodu Murska Sobota potekala prizidava in rekonstrukcija zavoda, v sklopu katere je predvidena tudi soba za razgovore z zaprtimi osebami, ki bo primerne tudi za razgovore zaprtih oseb z zagovorniki in ki ne bo opremljena z nikakršno obliko nadzora (videonadzor, zvočno snemanje, fizični nadzor).

Varuh je pojasnila URSIKS, kot tudi sporočilo, da so bila v okviru obravnavane pobude zavodom (dodatno) posredovana navodila s pozivom, da se vsem priprtim osebami omogoči stik z zagovornikom skladno z določbami ZKP in PIP brez kakršnekoli oblike nadzora, sprejel kot ustrezna. Zato v tej zadevi tudi ni ugotovil podlage za nadaljnje ukrepanje. Zagovornika smo sicer ob tem seznanili s pojasnili in zagotovili URSIKS ter mu predlagali,

da se lahko v primeru, če bi menil, da njegovemu pooblastitelju zavod (še vedno) ne omogoča ustreznega stika z zagovornikom brez nadzorstva, obrne bodisi na zavod ali URSIKS s hkratnim sklicevanjem na odgovor Varuha v tej zadevi. Predlagali smo mu tudi, da lahko v primeru, če bi tako ravnal in bi na podlagi prejetih odzivov zavoda oziroma URSIKS menil, da je potrebno naše dodatno ukrepanje, Varuha s tem tudi seznanil. Pobudnik se v nadaljevanju na Varuha ni več obrnil. 8.1-5/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 6: Varuh zavodom za prestajanje kazni zapora priporoča dosledno upoštevanje pravice obdolženca, ki je v priporu oziroma mu je odvzeta prostost, da si lahko zagovornik z njim prosto in brez nadzorstva dopisuje in se pogovarja.

Visoke temperature v bivalnih prostorih pripornega oddelka ZPKZ Koper

Prostori, v katerih v času odrejenega pripora bivajo priporniki, morajo v skladu z 22. členom Pravilnika o izvrševanju pripora ustrezati zdravstvenim, prostorskim in higienskimi zahtevam. Prav tako morajo biti bivalni prostori v času hladnih mesecev primerno ogrevani in v času poletnih mesecev primerno ohlajeni, da pripornikom omogočajo normalno bivanje.

Varuh je že v preteklih letih zaznal, da se ZPKZ Koper ob vročinskih valovih sooča s težavo visokih temperatur v bivalnih prostorih zaprtih oseb. Tako je v vlogi DPM ob obisku ZPKZ Koper v letu 2017 podal priporočila, in sicer, da se prouči možnost, da se bivalne prostore opremi z zaščitnimi zavesami (rolaji), ki bi nudile zaščito pred vstopom sonca in posledičnim segrevanjem prostorov v poletnem času, in, da se proučijo možnosti, da bi bile tudi sobe pripornega oddelka v času pojava vročinskega vala (vsaj nekajkrat dnevno) dalj časa odprte, saj bi se na tak način izboljšala prevetritev in ohladitev bivalnih prostorov.

V letu 2021 smo ponovno prejeli pismo pripornikov iz ZPKZ Koper, v katerem so ti izpostavili slabe bivalne razmere oziroma visoke temperature v bivalnih prostorih v pripornem oddelku, ki naj bi bile konstantno nad 28 °C oziroma v času vročinskih valov tudi krepko čez 30 °C. Iz pisma je bilo tudi razvidno, da so se priporniki zaradi problematike visokih temperatur v bivalnih prostorih pripornega oddelka že večkrat obrnili na vodstvo ZPKZ Koper, kot tudi na predsednico Okrožnega sodišča v Kopru, vendar do izboljšanja razmer ni prišlo. Nadalje so priporniki izpostavili, da tako v ZPKZ Koper »ignorirajo« njihova opozorila, kakor tudi da, po vedenju pripornikov, v ZPKZ Koper naj ne bi spoštovali oziroma upoštevali niti opozorila Okrožnega sodišča v Kopru glede izboljšanja bivalnih razmer oziroma pojava visokih temperatur v bivalnih prostorih.

Generalni urad URSIKS je pojasnil, da je sistem hlajenja v ZPKZ Koper ves čas deloval v najvišji hitrosti. V primeru, da bi bila vsa okna na oddelku pripora za-

prta, bi sistem vzdrževal ustrezno temperaturo in zagotavljal stalno prezračevanje. Centralni prezračevalni sistem je tudi redno vzdrževan in pregledan vsaj dvakrat letno oziroma po potrebi. Delovanje sistema je vseskozi spremljano. Sistem vsako zaznano napako takoj sporoči vzdrževalcem, ki poskrbijo, da se odpravi in sistem nemoteno deluje. Hkrati je Generalni urad URSIKS sporočil, da so bili v ZPKZ Koper 9. 7. 2021 vsi bivalni prostori dodatno opremljeni s samostoječimi ventilatorji.

S pregledom preglednice merjenja temperatur za julij in avgust 2021 smo lahko ugotovili, da so bile temperature bivalnih prostorov pripornega oddelka dejansko visoke, in sicer v večini bivalnih prostorov pripornega oddelka tudi 28 °C oziroma celo 29 °C. Kljub nekaterim sprejetim ukrepom v ZPKZ Koper za zmanjšanje temperatur v bivalnih prostorih pripornega oddelka se tako stanje ni bistveno izboljšalo. Generalni urad URSIKS smo zato prosili za dodatna pojasnila o tem, ali so bili (poleg že omenjene preveritve delovanja prezračevalnega sistema in dodatnega opremljanja bivalnih prostorov z ventilatorji) v ZPKZ Koper morda sprejeti še kakšni dodatni ukrepi (npr. v smeri pojasnil sprejetih ukrepov na DPM priporočili v letu 2017) za izboljšanje stanja v bivalnih prostorih pripornega oddelka. Prav tako smo, ker se lahko tudi v prihodnje (glede na lego ZPKZ Koper) pričakuje pojavljanje še več vročinskih valov in s tem povezanih težav visokih temperatur v bivalnih prostorih tako pripornega in obsojeniškega oddelka, prosili za dopolnitev odgovora tudi s podatkom, ali se morda že načrtuje še kakšne druge aktivnosti reševanja izpostavljene problematike (npr. s povečanjem kapacitete centralnega prezračevalnega sistema). Prosili smo tudi za utemeljitev trditve, da bi v primeru, da bi bila vsa okna bivalnih prostorov na pripornem oddelku zaprta, ta vzdrževal ustrezno temperaturo in zagotavljal stalno prezračevanje in ali je bilo to v praksi kakorkoli preizkušeno.

Generalni urad URSIKS je ponovno zatrdil, da je centralni prezračevalni sistem v ZPKZ Koper redno vzdrževan s strani zunanjega vzdrževalca v skladu s pogodbo, delovanje sistemov pa je redno spremljano. Generalni urad URSIKS je ugotovil, da bi bilo stanje v bivalnih prostorih na oddelku pripora ob pogoju, da bi bila okna v času vročinskih valov stalno oziroma vsaj čez dan zaprta, zagotovo boljše in bi sistem prezračevanja lahko vzdrževal ustrezno temperaturo in zagotavljal stalno prezračevanje. ZPKZ Koper je vse bivalne prostore dodatno opremil s samostoječimi ventilatorji, drugih dodatnih ukrepov pa upoštevajoč varnostni vidik, kadrovski primanjkljaj, tehnične in finančne možnosti ZPKZ Koper ni sprejel. Glede morebitnih drugih aktivnosti za reševanje te problematike, morda tudi s povečanjem kapacitete prezračevalnega sistema, je URSIKS pojasnil, da je sistem prezračevanja projektiral projektant stavbe, ki bi problematiko, ki se pojavlja ob vročinskih valovih, edini lahko ustrezno obravnaval in podal rešitve. Upoštevajoč, da so klimati ves čas vročinskih valov delovali na največji hitrosti, je sicer verjetno težko pričakovati, da bi le-to lahko še povečevali. Po razlagi vzdrževalca sistema bi se v primeru povečanja hitrosti povečal tudi šum, kar bi lahko zelo obremenilo trenutno kanalsko mrežo sistema.

Glede na umeščenost ZPKZ Koper in vedno pogostejše pojave vročinskih

valov v prihodnje bodo v ZPKZ Koper oziroma na Generalnem uradu URSI-KS očitno morali razmisliti o sprejemu dodatnih ukrepov, da se bo izboljšal prezračevalni sistem in s tem povezano hlajenje bivalnih prostorov. Varuh bo tako, tudi na podlagi izvajanja nalog in pooblastil DPM, na izpostavljeno problematiko še naprej pozoren in bo pristojne po potrebi še dodatno opozarjal na izboljšanje bivalnih razmer zaprtih oseb v ZPKZ Koper. **12.1-4/2021**

II. Obsojenci

Pobude obsojencev so se znova nanašale na različne vidike prestajanja kazni zapora, kot so prezasedenost, slabe bivalne razmere, režim prestajanja kazni zapora ali premestitve iz svobodnejšega v strožji režim, premestitev v drug zavod ali oddelek (ali prostor), prekinitev in odložitev prestajanja kazni zapora, ogroženost in nasilje soobsojencev, možnosti za delo, pridobivanje (in odvzem) raznih ugodnosti, obiski in druga komunikacija z zunanjim svetom, zaseg predmetov, previsoke cene storitev pregleda tehnične opreme in telefonskih klicev, zdravstvena oskrba, vključitev v obravnavo odvisnosti, opravljanje urinskih testov, prehrana, spremstvo ali privedba ob pomoči pravosodnih policistov in uporaba prisilnih sredstev, možnosti za alternativno prestajanje kazni zapora, pogojni odpust idr.

Pomen učinkovitih pritožbenih postopkov za zaprte osebe

Po določbah ZIKS-1 ima obsojenec pravico pritožiti se generalnemu direktorju URSIKS, če gre za kršitve pravic ali za druge nepravilnosti, za katere ni zagotovljeno sodno varstvo. Če obsojenec ne dobi odgovora na svojo pritožbo v 30 dneh od njene vložitve ali če ni zadovoljen z odločitvijo generalnega direktorja, ima pravico vložiti vlogo na ministrstvo, pristojno za pravosodje. Zaradi kršitve svojih pravic in zaradi nepravilnosti ima obsojenec pravico pritožiti se tudi drugim organom, ki opravljajo nadzorstvo v zavodu. Prav tako se tudi pripornik lahko, če meni, da delavci zavoda z njim neustrezno ravnavajo oziroma postopajo ali da so bivalne razmere neustrezne, pritoži predsedniku pristojnega okrožnega sodišča oziroma generalnemu direktorju uprave. Generalni direktor v petnajstih dneh pošlje pisni odgovor priporniku in v primeru utemeljene pritožbe določi izvedbo potrebnih ukrepov.

Učinkoviti pritožbeni mehanizmi niso pomembni le za zaprte osebe, ampak so tudi v interesu sistema izvrševanja kazenskih sankcij, saj poleg odprave ugotovljenih nepravilnosti omogočajo prepoznavanje morebitnih sistemskih težav. Zato tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nehumane ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) poudarja pomen učinkovitih pritožbenih in inšpekcijskih postopkov za zaprte osebe, saj predstavljajo temeljna jamstva proti slabemu ravnanju v zaporih. Zaprte osebe morajo imeti odprte poti za pritožbe tako znotraj kot zunaj okvira državnega sistema za izvrševanje kazenskih sankcij, vključno z možnostjo zaupnega dostopa do ustreznih pritožbenih organov. CPT priznava poseben pomen tudi rednim obiskom

zaporov, ki jih opravijo neodvisni organi (npr. odbor ali sodnik) s pooblastili za sprejemanje pritožb zapornikov (in če je potrebno za ukrepanje na podlagi pritožb) in za pregledovanje vseh prostorov v zaporu. Po CPT lahko tovrstna telesa igrajo pomembno vlogo pri premostitvi nesoglasij, ki se pojavijo med upravo zapora in določenim zapornikom ali zaporniki na splošno.

Tudi nekateri drugi mednarodni standardi in pravila opozarjajo na pomen pritožbenih postopkov za zaprte osebe. Tako Standardna minimalna pravila Združenih narodov za ravnanje z zaporniki (pravila Nelsona Mandele) v tretjem odstavku 56. člena določajo, da lahko vsak zapornik brez cenzure v zvezi z vsebino predloži zahtevo ali pritožbo glede ravnanja z njim osrednji zaporski upravi in pravosodnim ali drugim pristojnim organom, vključno z organi, ki so pooblašteni za preglede ali popravo stanja. Nadalje morajo biti zapornikom po drugem odstavku 57. člena teh pravil na voljo varovalni ukrepi, s katerimi se zagotovi, da lahko zaporniki zahteve ali pritožbe varno predložijo, in če tako zahteva pritožnik, zaupno. Zapornik ali druge osebe ne smejo biti izpostavljeni nikakršnemu tveganju povračilnih ukrepov, ustrahovanja ali drugih negativnih posledic zaradi predložitve zahteve ali pritožbe.

Zato ni presenečenje, da je CPT v poročilu o obisku Slovenije v letu 2017 posebej opozoril, da so učinkovite pritožbe in inšpekcijski postopki temeljni zaščitni ukrepi proti grdemu ravnanju v zavodih za prestajanje kazni zapora. Zaporniki bi morali imeti možnost pritožbe v sistemu zavoda, v katerem so, ali zunaj njega in biti upravičeni do zaupnega dostopa do ustreznega organa. CPT je menil, da bi bila poleg reševanja posamezne pritožbene zadeve potrebna tudi temeljita analiza pritožb, saj bi tako lahko ugotovili težave, ki bi jih bilo treba reševati na splošni ravni. Pripomnil je, da bi zaporniki morali imeti možnost kadarkoli napisati pritožbo in jo vložiti v zaklenjeno skrinjico za pritožbe v vsaki bivalni enoti (ki bi jo lahko odprle le osebe, ki so za to posebej določene). Vse pisne pritožbe je treba vpisati v skupno evidenco v zavodu za prestajanje kazni zapora, preden se dodelijo pristojni službi v preiskavo ali nadaljnjo preiskavo. V vseh primerih je treba preiskavo opraviti hitro (morebitne zamude je treba upravičiti), zapornike pa v jasno določenih rokih pisno obvestiti o sprejetih ukrepih za reševanje njihove težave ali o razlogih, zaradi katerih se pritožba šteje za neutemeljeno. Zagotoviti je treba tudi informacije o pravici do pritožbe. Poleg tega je treba voditi statistiko o vrstah pritožb, ki bi upravi zavoda pokazala, kje so vzroki za nezadovoljstvo v zavodu. CPT je zato našim oblastem po opravljenem obisku priporočil, da se ob upoštevanju njegovih pripomb pregledajo obstoječi postopki in praksa v ZPKZ Ljubljana in ZPKZ Maribor ter tudi v drugih zavodih za prestajanje kazni zapora v Sloveniji. V odzivnem poročilu je Vlada Republike Slovenije napovedala, da se bodo iskale optimalne možnosti za doseganje učinkovitih postopkov.

Ker je od zadnjega obiska CPT v Sloveniji preteklo že nekaj časa in ker smo tudi sami ob obiskih ZPKZ v vlogi DPM ugotavljali, da v vseh zavodih in njihovih dislociranih oddelkih ni nameščenih nabiralnikov, ki bi zaprtim osebam omogočali oddajanja (tudi anonimno) pisanj in pritožb, **smo pri URSIKS preverili morebiten napredek na tem področju.**

URSIKS je Varuhu pojasnila, da je temu vprašanju namenila posebno pozornost. Po informacijah direktorjev ZPKZ so tako sedaj v vseh zavodih in njihovih dislociranih oddelkih nameščeni nabiralniki za oddajo vlog zaprtih oseb, ne da bi ti za to potrebovali prisotnost pravosodnega policista ali kogarkoli od zaposlenih. Na takšen način je po oceni URSIKS zaprtim osebam zagotovljen zaupen in anonimen način oddajanja pisanj in pritožb. Razmišljali so tudi o namestitvi posebnih nabiralnikov, ki bi bili namenjeni samo oddaji anonimnih pritožb, a so to možnost zavrnil, saj so mnenja, da bi se za zaprte osebe s tem anonimnost zmanjšala. V primeru, da želi zaprta oseba oddati pritožbo v zavodu, v katerem prestaja zaporno kazen, v zvezi z delom strokovnega ali drugega delavca zavoda, lahko to odda v nabiralnik, pri čemer zaprta oseba ni treba napisati svojega imena in priimka, kar pomeni, da je anonimnost zagotovljena.

O obstoječih pritožbenih poteh so zaprte osebe sicer informirane že pri uvodnih razgovorih, ko sta jim izročena hišni in dnevni red zavoda, kar zaprte osebe potrdijo s podpisom izjave. Ob sprejemu v zavod je namreč skladno z določbo 29. člena ZIKS-1 treba obsojenca seznaniti med drugim tudi z načinom uveljavljanja njegovih pravic. Možnosti vlaganja pritožb so posameznikom pojasnjene tudi med prestajanjem kazni zopora ali pripora, če ti izrazijo nezadovoljstvo z določenimi odločitvami in postopani zaposlenih. Vsak upravni akt (odločba in sklep) za zaprto osebo, ki je izdan na podlagi določb Zakona o splošnem upravnem postopku, je opremljen z ustreznim pravnim poukom. Prav tako so zaprtim osebam v zavodskih knjižnicah na voljo predpisi s področja izvrševanja kazenskih sankcij in pripora, obenem pa zavodi skladno z določbo 211. člena ZIKS-1 zagotavljajo brezplačno pravno pomoč obsojencem za varstvo pravic, določenih v zakonu in v predpisih, izdanih na njegovi podlagi.

12.1-9/2020

Priporočilo (stalna naloga) št. 7: Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da zagotovi skrbno obravnavo pritožb zaprtih oseb in njihovo analizo ter odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Spoštovanje pravice do zasebnosti v primeru pregleda tehničnih predmetov

Na podlagi 41.č člena ZIKS-1 sme obsojenec imeti pri sebi in uporabljati tehnične naprave, ki za svoje delovanje potrebujejo električno napajanje, če je to v skladu s hišnim redom zavodov. V hišnih redih zavodov je določilo, da morajo biti stvari oziroma predmeti, ki jih sme pri sebi imeti obsojenec, brez možnosti komuniciranja v svetovnem spletu ali brezžični telefoniji ter brez sredstev za slikovno in zvočno snemanje. Obsojenec pa je pred začetkom njihove uporabe dolžan določene stvari oddati v pregled osebi, ki za zavod opravlja pregled

tehničnih predmetov, ki po pregledu nanjo namesti varnostno nalepko (redni pregled). V primeru suma zlorabe se stvari ponovno pregleda (izredni pregled).

Ponovni pregled tehničnih naprav v primeru suma zlorabe podrobneje ureja Pravilnik o izvrševanju kazni zapora (PKIZ) v 58. členu. S takšnim pregledom se ugotavlja in preprečuje vnos nedovoljenih stvari ter pripomočkov ali sestavnih delov naprav, ki lahko omogočajo nedovoljene načine elektronskega komuniciranja (tretji odstavek). Pristojna oseba ob tem pregleda samo tehnično strukturo naprave in ne vpogleda v podatke in druge vsebine v napravi (četrti odstavek).

Primer

Potrdilo o lastništvu in pregledu tehničnega aparata

Po mnenju Varuha morebitno ugotavljanje kršitve vstopanja v brezžično omrežje (kot je to izhajalo iz obstoječega besedila obrazca „Potrdila o lastništvu in pregledu tehničnega aparata“, ki ga v podpis prejme obsojenec) ne sme pomeniti ravnanj, ki bi lahko pomenila nedopusten poseg v ustavno pravico do zasebnosti. Zato smo URSIKS predlagali, da se z namenom odprave morebitnih nejasnosti v omenjenih potrdilih njihova vsebina dodatno preveri in po potrebi prilagodi namenu, ki izhaja predvsem iz določil 41.č člena ZIKS-1, 58. člena PIKZ in Hišnih redov zavodov. Pri tem smo posebej opozorili, da dosledno spoštovanje četrtega odstavka 58. člena PIKZ ne dopušča pregledovanja vsebine naprave. Zato smo menili, da bi bila kakršnakoli zahteva v izpostavljenem potrdilu oziroma izjavi, da obsojenec dopušča pregled vsebine naprave, v nasprotju s to določbo.

Pobudnik je Varuha seznanil z vsebino izjave »Potrdilo o lastništvu in pregledu tehničnega aparata« (Potrdilo), ki jo je v zavodu za prestajanje kazni zapora, v katerem se je nahajal, prejel v podpis, preden je lahko prejel v uporabo stvari, ki za delovanje potrebujejo električno napetost. Pobudnik je ob tem izpostavil, da je v potrdilu izrecno navedeno, da je namen izrednega pregleda tudi ugotavljanje kršitve vstopanja v kakršnokoli brezžično omrežje.

Čeprav Varuh v preteklosti konkretnih pritožb zaprtih oseb, ki bi zatrjevale, da je med tovrstnim pregledom tehničnih predmetov (lahko) prišlo tudi do pregledovanja podatkovne vsebine naprav (npr. morebitnih elektronskih sporočil, zaznamkov o obiskih spletnih strani oziroma drugih podatkov, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti namen rabe računalnika) ni prejel, pa smo menili, da so pobudnikovi pomisleki glede zapisa o ugotavljanju kršitve vstopanja v brezžična omrežja lahko povsem na mestu. Tudi po mnenju Varuha je izraz »vstopanje« mogoče razumeti kot aktivnosti na računalniku oziroma drugi ustrezni napravi. Te aktivnosti pa je naknadno mogoče praviloma zaznati (le) s pomočjo podatkov, ki jih te naprave beležijo in ne s samim fizičnim pregledom naprav.

Zato smo v poizvedbi, ki smo jo naslovili na URSIKS, opozorili na pomen spoštovanja pravice do zasebnosti po 35. členu URS in zaprosili za pojasnilo izpostavljenih navedb v omenjenih potrdilih. **Po mnenju Varuha namreč morebitno ugotavljanje kršitve vstopanja v brezžično omrežje ne sme pomeniti ravnanj, ki bi lahko pomenila nedopusten poseg v ustavno pravico do zasebnosti.** Ob tem smo omenili tudi stališče Informacijske pooblaščenke (št. mnenja: 0712-2/2010/48 z dne 24. 1. 2010), »da je mogoče trditi, da zaporniki, ki jim je dovoljena uporaba računalnika, v zvezi s tem upravičeno pričakujejo splošno zasebnost v obsegu iz 35. člena Ustave RS, saj zakon te pravice ne omejuje.« Informacijska pooblaščenka je v tem mnenju med drugim izpostavila tudi: »... Preiskava vsebine računalnika mora torej obvezno temeljiti na privolitvi zapornika ali pa na odredbi sodišča, za kar lahko pravno-veljavno poskrbita le policija oziroma državno tožilstvo, ne pa tudi pooblaščenke uradne osebe zavoda za prestajanje kazni zapora.«

V poizvedbi smo URSIKS tudi predlagali, da se z namenom odprave morebitnih nejasnosti v omenjenih potrdilih njihova vsebina dodatno preveri in po potrebi prilagodi namenu, ki izhaja predvsem iz določil 41.č člena ZIKS-1, 58. člena PIKZ in Hišnih redov zavodov. Pri tem smo posebej opozorili, da dosledno spoštovanje četrtega odstavka 58. člena PIKZ ne dopušča pregledovanja vsebine naprave. Zato smo menili, da bi bila kakršnokoli zahteva v izpostavljenem potrdilu oziroma izjavi, da obsojenec dopušča pregled vsebine naprave, v nasprotju s to določbo.

Ker je URSIKS presodila, da gre v konkretnem primeru za področje, ki se nanaša na vse zavode za prestajanje kazni zapora in njihove oddelke, je k obravnavanju te zadeve pristopila celovito in v njenem okviru vse zavode in oddelke zaprosila za podrobna pojasnila v zvezi z izvajanjem pregledov tehničnih predmetov, prav tako tudi za vse vzorce oziroma obrazce v zvezi s tehničnimi predmeti, ki jih zavodi oziroma oddelki uporabljajo pri svojem delu. Na podlagi tega je URSIKS ugotovila, da med posameznimi zavodi oziroma oddelki v praksi prihaja do razlik glede samega načina izvajanja pregledov tehničnih naprav. Prav tako naj bi se razlikovale vsebine izjav oziroma potrdil v zvezi s tehničnimi predmeti. URSIKS je ob tem ugotovila tudi razlike glede vsebine določb pogodb, sklenjenih z zunanjimi izvajalci. Zato je URSIKS na omenjene ugotovitve opozorila direktorje zavodov za prestajanje kazni zapora na sestanku, ki je potekal v mesecu februarju 2021. V sredini meseca marca 2021 pa je URSIKS zavodom in zunanjim oddelkom posredovala tudi obvestilo glede izvajanja pregledov tehničnih naprav, pri pripravi katerega je upoštevala že omenjeno določbo 58. člena PIKZ in priporočila ter stališča Varuha. Ob tem je URSIKS zavodom posredovala tudi (poenoten) vzorec potrdila/izjave, s katerim je zasledovala odpravo morebitne nejasnosti glede besedne zveze »ugotavljanje kršitve vstopanja v kakršnokoli brezžično omrežje«, na katero je opozoril pobudnik. Izjava v vzorcu potrdila, ki jo je pripravila URSIKS, tako po novem izrecno vsebuje tudi navedbo, da se pregled opravi na način, da se pregle-

da samo tehnična struktura naprave in se ne vpogleda v podatke in druge vsebine v napravi. URSIKS je ob tem Varuhu tudi sporočila, da z namenom celovite ureditve področja izvajanja pregledov tehničnih predmetov/naprav (zlasti računalnikov) načrtuje imenovanje posebne delovne skupine, katere člani bodo predstavniki različnih strokovnih področij (varnost, pravo, informatika ipd.). V okviru tega bo preučila vse vidike oziroma celotno problematiko omenjenega področja (ob upoštevanju novih tehnologij, dosedanjih izkušenj iz prakse, varstva osebnih podatkov, varstva pravice zasebnosti itd.). Na podlagi teh proučitev pa bodo po potrebi pripravljene predloge za spremembo predpisov s področja izvrševanja kazenskih sankcij v tistem delu, ki se nanaša na pregledovanje tehničnih naprav.

Izpostavljene aktivnosti URSIKS v okviru obravnavane pobude, kot tudi predvideno imenovanje posebne delovne skupine smo pozdravili, saj po mnenju Varuha lahko bolj enoten način izvajanja pregledov tehničnih naprav pomembno prispeva, da v praksi v okviru izvajanja pregledov tehničnih predmetov ne bi prihajalo do kršitve pravice do zasebnosti. 8.2-77/2020

Priporočilo št. 22: Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij predlaga, da opravi natančen pregled izvajanja pregledov tehničnih predmetov zaprtih oseb in po potrebi pripravi predloge za spremembo predpisov s področja izvrševanja kazenskih sankcij v tem delu.

Vstopanje pravosodnih policistov v bivalne prostore v času nočnega počitka

Na podlagi Pravilnika o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov (PINPPP) so pravosodni policisti dolžni zagotavljati tudi razmere za počitek obsojencev (7. točka 29. člena PINPPP). Čeprav je preverjanje številčnega stanja obsojencev dopustno izvajati tudi v času nočnega počitka, pa je po mnenju Varuha v tovrstnih primerih (še zlasti takrat, ko je izvajanje vstopov v bivalne prostore zaprtih oseb zaradi arhitekturne zasnove zavoda edini način, da se preveri stanje v sobi oziroma opravi štetje) potrebno **sorazmernost takšnega ukrepa presoati tudi z vidika nekaterih drugih določb PINPPP, katerih namen je prav tako v zagotavljanju varnosti v zavodu.** Kriterij nevarnosti odlaganja, ki ga omenjeni pravilnik vsebuje tako v 61. členu (pregled bivalnih prostorov) kot 63. členu (osebni pregled obsojenca), je po mnenju Varuha lahko eden izmed kriterijev, ki naj bi ga pravosodni policisti tehtali tudi v primeru vstopa v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka za namen preverjanja številčnega stanja.

Primer

Motenje nočnega počitka

Varuh je v obravnavanem primeru URSIKS predlagal, da se (upoštevajoč stališča Varuha) dodatno oceni ustreznost načrta varovanja ZPMZ KZ Celje, ki je z obstoječim načinom preverjanja prisotnosti obsojencev (vsak dan v zgodnjih jutranjih urah) lahko motil njihov nočni počitek, ne da bi se v teh primerih morebiti predhodno preverjalo obstoj nevarnosti odlašanja takšne aktivnosti pravosodnih policistov.

Pobudnik je Varuha seznanil, da ga pravosodni policisti v Zavodu za prestajanje mladotletniškega zapora in kazni zapora (ZPMZ KZ) Celje vsako noč prebujajo z odklepanjem vrat sobe okoli pete ure zjutraj. S podobnimi očitki o motenju nočnega počitka v istem zavodu je bil Varuh obveščen že pred leti, vendar URSIKS takrat nepravilnosti ni ugotovila. Ker so se tovrstne pritožbe ponovno pojavile, je Varuh upravi predlagal, da navedbe pobudnika dodatno preveri.

Na podlagi prejetih pojasnil URSIKS je imel Varuh pomisleke, ali je obstoječa ureditev (kot naj bi izhajala iz Načrta varovanja ZPMZ KZ Celje in ki predvideva vsakodnevno rutinsko številčno preverjanje z vstopom v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka, ne glede na morebitne okoliščine vsakega primera posebej) dejansko sorazmerna in nujna z vidika veljavnih predpisov, katerih namen je ohranitev reda, varnosti in discipline v zavodu.

Pravilnik o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov (PINPPP) v 29. členu določa, da pravosodni policisti zagotavljajo, da življenje in delo obsojencev v zavodu poteka po hišnem redu zavoda, pri tem zagotavljajo tudi razmere za počitek obsojencev (7. točka tega določila). Na podlagi 13. člena PINPPP pravosodni policisti redno preverjajo številčno stanje obsojencev in v ta namen najmanj dvakrat dnevno (zjutraj in zvečer), če je treba tudi večkrat, s štetjem ali na drug način preverjajo njihovo prisotnost. S tem ko ta določba posebej izpostavlja del dneva (jutro in večer), samo po sebi še ne pomeni, da takšnega preverjanja ne bi bilo mogoče izvesti tudi v času nočnega počitka. **Vendar pa je po mnenju Varuha v tovrstnih primerih (še zlasti takrat, ko je izvajanje vstopov v bivalne prostore zaprtih oseb zaradi arhitekturne zasnove zavoda edini način, da se preveri stanje v sobi oziroma opravi štetje) potrebno presojeti sorazmernost takšnega ukrepa tudi z vidika nekaterih drugih določb pravilnika, katerih namen je prav tako v zagotavljanju varnosti v zavodu.**

PINPPP na primer v 61. členu glede pregleda bivalnih prostorov obsojencev določa, da se ta opravi izven časa nočnega počitka obsojencev, v primerih, v katerih bi bilo odlašanje nevarno, pa se pregled bivalnih prostorov opravi v času nočnega počitka. Podobna je ureditev v šestem odstavku 63. člena tega pravilnika, ki glede osebnega pregleda obsojencev določa, da se ta

opravi izven časa za nočni počitek obsojencev, razen če bi bilo odlašanje z osebnim pregledom nevarno. Nevarnost odlašanja je po mnenju Varuha lahko tisti kriterij, ki naj bi ga pravosodni policisti tehtali tudi v primeru vstopa v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka za namen preverjanja številčnega stanja.

Glede na omenjeno, Varuh ni naklonjen ureditvi, ki to aktivnost (ugotavljanje številčnega stanja v času počitka) predvideva povsem rutinsko. Zato je URSIKS-u predlagal, da se (upoštevajoč stališča Varuha) dodatno oceni ustreznost načrta varovanja ZPMZ KZ Celje, ki je z obstoječim načinom preverjanja prisotnosti obsojencev lahko motil njihov nočni počitek, ne da bi se v teh primerih predhodno preverjalo obstoj nevarnosti odlašanja takšne aktivnosti pravosodnih policistov.

V dodatnem odgovoru je URSIKS sporočila, da pravosodni policisti z vstopi v sobe skrbijo za varnost, red in disciplino oziroma opravljajo naloge v skladu s 1. točko 235. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1). Ob tem je URSIKS preverila tudi prakso vstopanja pravosodnih policistov v bivalne prostore v času nočnega počitka v drugih zavodih za prestajanje kazni zapora in njihovih oddelkih. Ugotovila je, »da v večini zavodov pravosodni policisti v nočnem času vstopajo v bivalne prostore le v primeru izrednega dogodka oziroma suma, da se v bivalnem prostoru nekaj dogaja, kar bi lahko vplivalo na varnost, oziroma v primeru, če pokliče zaprta oseba ali v primerih, ko so določene kontrole zaradi samomorilne ogroženosti zaprte osebe. Vstopanje v bivalne prostore v nočnem času je hkrati pomembno tudi zaradi skupinskih sob v katerih so nameščene zaprte osebe, saj večje število zaprtih pomeni tudi večje možnosti razvoja subkulture, zato je delovanje zavoda za zaščito »šibkejših« zaprtih pomembno tudi v nočnem času.«

Pri primerjalni analizi med zavodi je URSIKS hkrati ugotovila, da se ti zelo razlikujejo v sami arhitekturi in opremljenosti, kar posledično vpliva tudi na to, kako zelo moteče je lahko vstopanje v bivalne prostore, saj imajo zavodi tudi različna vrata bivalnih prostorov z različnim odpiranjem in različne ključavnice, ki so manj ali bolj glasne. Upoštevajoč analizo vstopanja pravosodnih policistov v bivalne prostore v drugih zavodih in prakso ZPMZ KZ Celje, je URSIKS Varuhu še sporočila, da načrtuje sestanek Generalnega urada URSIKS v ZPMZ KZ Celje, na katerem bodo skupaj z njimi preučili možnosti spremembe načrta varovanja zavoda z vidika zagotavljanja nočnega počitka zaprtih oseb. 8.2-13/2021

Priporočilo št. 23: Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da pri pripravi in izvajanju načrtov varovanja zavodov za prestajanje kazni zapora (po)skrbi za to, da je vstopanje pravosodnih policistov v bivalne prostore zaprtih oseb v času nočnega počitka čim manj moteče.

Med obravnavanimi primeri v letu 2021 je bila tudi naslednja zadeva tujca, ki je bil na prestajanju kazni zapora.

Primer

Nerealiziran predčasni odpust zaradi težav pri izvršitvi stranske kazni izгона tujca iz države

V primeru, da tujec dejansko izpolnjuje pogoje za odpust s prestajanja kazni zapora, se ga mora tudi odpustiti. Če tujec nima urejenih pogojev za realizacijo izгона, pride v poštev to, da se ga namesti v center za tujce, ki nato izvede potrebne postopke oziroma aktivnosti realizacije izгона tujca iz države. URSIKS se je s tem mnenjem Varuha strinjala in ZPKZ Maribor pozvala, da nemudoma ponovno presodi utemeljenost predčasnega odpusta obsojenca – tujca. ZPKZ Maribor je to tudi upošteval in sprejel novo odločitev, da se ga predčasno odpusti s prestajanja kazni zapora. Hkrati je URSIKS na ta konkreten primer opozorila tudi direktorje vseh ostalih zavodov za prestajanje kazni zapora in jim podala jasno usmeritev o tem, da nezmožnost realizacije stranske kazni izгона tujca iz države ne more biti ovira za predčasni odpust obsojenca, če se oceni, da si je obsojenec odpust zaslužil.

Varuh je prejel klic iz Zavoda za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Maribor, v katerem je bilo sporočeno, da ima obsojenec – tujec ugodno rešen pogojni odpust in bi moral biti že pred dnevi odpuščen s prestajanja kazni zapora. Ker je bila tujcu s sodbo izrečena tudi stranska kazen izгона iz države, pa naj bi prišlo do težav, in sicer naj bi bil tujec izgnan v Republiko Italijo, ki zanj ni izdala vize.

ZPKZ Maribor je potrdil, da je bil obsojenec – tujec na podlagi podane vloge za pogojni odpust obravnavan na zasedanju komisije za pogojni odpust, vendar mu pogojni odpust ni bil odobren. Obsojenec – tujec je prejel tudi odločbo, da se pogojno ne odpusti iz prestajanja kazni zapora. Glede na korektno prestajanje zaporne kazni, izpolnjevanje osebnega načrta, osebnostno urejenost in delno izpolnjevanje sodbe glede izrečene denarne kazni pa je bil v mesecu oktobru predlagan za predčasni odpust po interventnem zakonu. Natančen datum predčasnega odpusta ni bil dokončno določen, saj je bilo treba (glede na izrečen izgon obsojenca iz države) speljati postopke v sodelovanju s policijo. V času, ko je policija pripravljala vse potrebno v zvezi s predčasnim odpustom, je ta obvestila ZPKZ Maribor, da ga Republika Italija ne želi sprejeti, saj nima veljavnega italijanskega dovoljenja za prebivanje. ZPKZ Maribor je obsojenca – tujca seznanil z nastalo situacijo in ga, glede na njegove navedbe, da si je že urejal podaljšanje veljavnosti dovoljenja za bivanje, pozval k ureditvi oziroma pridobitvi potrebnih dokumentov. Obsojenec – tujec je ZPKZ Maribor predložil posamezne dokumente, ki so bili posredovani policiji, na podlagi katerih bi le-ta lahko urejala njegov izgon v Republiko Italijo, vendar do-

kumenti niso zadoščali oziroma izkazali zahtevanega, da bi Republika Italija obsojencu – tujcu dovolila vstop v državo. ZPKZ Maribor je **še sporočil, da glede na stopnjevanje ukrepov v naši državi za preprečevanje širjenja covid-19, upoštevajoč boljše pogoje bivanja za obsojenca – tujca v njihovem zavodu kot v centru za tujce in nenazadnje upoštevanja varnostnih elementov ob njegovi morebitni namestitvi v center za tujce, do nadaljnega oziroma do polnega izteka kazni ostaja v ZPKZ Maribor, s čimer so obsojenca – tujca tudi seznanili.**

Na podlagi prejetega odgovora ZPKZ Maribor smo se za dodatna pojasnila obrnili tudi na URSIKS. Pri tem smo predvsem zaprosili za informacijo o tem, kdo oziroma na kakšen način je bila sprejeta odločitev, da je za tujca bolje, da ostane v ZPKZ Maribor, kot pa da se ga namesti v center za tujce. **Menili tudi smo, da če obsojenec – tujec dejansko izpolnjuje pogoje za odpust s prestajanja kazni zapora, se ga mora tudi odpustiti.** Izpostavili smo, da v primeru, da obsojenec – tujec nima urejenih pogojev za realizacijo izгона, pride v poštev to, da se tujca namesti v center za tujce, ki nato izvede potrebne postopke oziroma aktivnosti realizacije izгона tujca iz države. **Poudarili smo tudi, da je pri tem treba upoštevati, da prestajanja kazni zapora v ZPKZ pač ne gre primerjati z namestitvijo oziroma prebivanjem posameznika v centru za tujce, saj gre že po vsebini za dva nepreimerljiva položaja, čeprav lahko oba predstavljata odvzem prostosti.**

Generalni urad URSIKS je presodil, da je odločitev ZPKZ Maribor o ne-podelitvi že načrtovanega predčasnega odpusta obsojencu – tujcu, ki je za to izpolnjeval vse zakonske pogoje, zgolj iz razloga, ker ni bilo mogoče realizirati izгона tujca iz države, neutemeljena in neustrezna. Hkrati je poudaril, da sicer predčasni odpust ni pravica obsojenca, temveč posebna nagrada, ki jo direktor zavoda lahko podeli obsojencu, vendar kot taka ni pogojena z realizacijo morebitne stranske kazni izгона tujca iz države. Skladno z določbo 127. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) je namreč policija tista, ki tujca, ki mu je izrečena stranska kazen izгона tujca iz države, odstrani iz države po pravnomočnosti sodbe oziroma po odpustu iz zavoda. V ta namen pa mora zavod najmanj osem dni pred predvidenim odpustom obsojenca, za katerega je treba izvršiti izgon tujca iz države, o tem obvesti policijo, ki izgon izvrši v skladu z zakonom, ki ureja tujce.

Generalni urad URSIKS je kot neutemeljeno in neprimerno ocenil pavšalno presojo ZPKZ Maribor o tem, da je za obsojenca bolje, da ostane v ZPKZ Maribor, kot da se ga namesti v center za tujce. Takšne presoje ne utemeljuje že samo dejstvo, da ima oseba, ki ji je zaradi izvršitve kazni zapora odvzeta prostost, popolnoma drugačen pravni status kot oseba, ki je začasno nameščena v center za tujce. Na podlagi tega so na neustrezno postopanje ZPKZ Maribor že opozorili in ga obenem pozvali, da nemudoma ponovno presodi utemeljenost predčasnega odpusta obsojenca – tujca. Na ta konkretni primer so opozorili tudi direktorje vseh ostalih zavo-

dov za prestajanje kazni zapora ter jim podali jasno usmeritev o tem, da nezmožnost realizacije stranske kazni izгона tujca iz države ne more biti ovira za predčasni odpust obsojenca, če se presodi, da si obsojenec takšen odpust zasluži. ZPKZ Maribor je po posredovanju Generalnega urada URSIKS ponovno odločal o predčasnem odpustu obsojenca – tujca in sprejel odločitev, da se ga predčasno odpusti s prestajanja kazni zapora.

Varuh pobudo šteje za utemeljeno, posredovanje pa za uspešno. 8.2-90/2020

Preizkus prisotnosti nedovoljenih psihoaktivnih snovi v organizmu obsojenca

Kadar obstaja utemeljen sum, da je obsojenec pod vplivom alkohola ali nedovoljene psihoaktivne snovi, ali če je na podlagi osebnega načrta vključen v program obravnave ali zdravljenja odvisnosti, se lahko na podlagi 63. člena ZIKS-1 opravi preizkus prisotnosti alkohola ali nedovoljenih psihoaktivnih snovi v organizmu obsojenca. Potek tega preizkusa je podrobneje določen z navodilom, ki ga izda generalni direktor URSIKS.

Pobudnik, ki je prestajal zaporno kazen v Zavodu za prestajanje kazni zapora Maribor (ZPKZ Maribor), je Varuha seznanil, da je vključen v program obravnave odvisnosti od prepovedanih drog. Navajal je, da zaradi prisotnosti pravosodnih policistov ne zmore oddati urina, zato je bil deležen enakih sankcij kot v primeru pozitivnega rezultata urinskega testa. Kasneje je sicer opravil pregled pri specialistu urologu, ki je predlagal, da se pobudniku pri oddaji urina zagotovi določena zasebnost. Pobudnik je izražal predvsem stisko, ker mu zaradi nezmožnosti oddati urin v prisotnosti pravosodnih policistov ni bila dana možnost, da bi dejstvo, da ni uživalec prepovedanih drog, dokazal na drug način.

Navedbe pobudnika so dopuščale domnevo, da sta namerna in nenamerna neoddaja urina (ki se kot posledica zdravstvenih težav lahko ugotovi šele kasneje, to je po zdravniški obravnavi) izenačeni – v obeh primerih se namreč v skladu z drugim odstavkom 63. člena ZIKS-1 šteje, da je test pozitiven, obsojenec pa v obeh primerih trpi enake negativne posledice kot v primeru pozitivnega rezultata testa. Če obstoječe Navodilo načina izvedbe postopka oddaje urina in izvedbe kontrolnega preizkusa (Navodilo) v primeru, ko obsojenec urina iz upravičenih razlogov ne zmore oddati, ne določa drugačnega načina njegove oddaje kot pod nadzorstvom pravosodnega policista, bi to lahko šteli kot pomanjkljivost. **Zato je Varuh URSIKS predlagal razmislek o tem, da bi se Navodilo dopolnilo še v tej smeri.** Hkrati je preveril, ali in kako je ZPKZ Maribor v primeru pobudnika upošteval priporočilo urologa, da bi se mu pri oddaji urina zagotovila neka zasebnost.

URSIKS je sporočila, da je pobudnik v skladu z osebnim načrtom v program obravnave odvisnosti vstopil prostovoljno, podpisal je dogovor o vključitvi v

obravnava in se zavezal, da bo spoštoval pravila in sodeloval pri urinskem testiranju. Ob podpisu dogovora zdravstvenih težav ni navajal. Ker pobudnik ob prvem testiranju v roku ene ure ni oddal urina, je v skladu z Navodilom ZPKZ Maribor štel, da je testiranje odklonil oziroma da je test pozitiven. Strokovni delavci so z njim opravili razgovor, mu svetovali, da obišče psihiatra in da zdravnika zaprosi za specialistični pregled pri urologu. Pred naslednjim testiranjem je sicer že obiskal zavodskega psihiatra in opravil razbremenilne pogovore s psihologi, ni pa še opravil pregleda pri urologu. Tudi tedaj ni oddal urina. V obeh primerih je neoddajo urina ZPKZ Maribor štel kot kršitev dogovora (osebnega načrta), kar je vplivalo na pripravo negativnega predloga k prošnji pobudnika za pogojni odpust in na potek obiskov za stekleno pregrado. URSIKS je še sporočila, da je bil ZPKZ Maribor seznanjen z mnenjem specialista urologa, (ki sicer ni ugotovil, da pobudnik urina ni zmožen oddati iz zdravstvenih razlogov, a je predlagal, naj se mu pri oddaji urina zagotovi določena zasebnost), vendar temu predlogu ni bilo mogoče slediti. Navodilo namreč, zaradi preprečitve manipulacij v postopku pridobivanja urinskega vzorca, določa, da mora biti ob oddaji urina navzoč pravosodni policist, urolog pa drugačnega načina ugotavljanja prisotnosti prepovedanih drog v primeru pobudnika ni predlagal.

URSIKS se z zgoraj navedenimi pomisleki Varuha, da bi po obstoječem Navodilu lahko prišlo do enake obravnave namerne in nenamerne neoddaje urina, ni strinjala. Obstoječe Navodilo namreč dopušča možnost, da si oseba, ki ni zmožna dati urina iz zdravstvenih razlogov, pridobi ustrezno potrdilo specialista. Za ugotavljanje prepovedanih substanc v organizmu je najprimernejša in najbolj zanesljiva preiskava z urinskim vzorcem, pri katerem je daljši detekcijski čas psihoaktivnih snovi in njihovih metabolitov. Prednost urinskega testiranja na način, kot je določen v Navodilu, pa je v primerjavi z drugimi načini oddaje urina v njegovi neinvazivnosti in enostavnem odvzemu. URSIKS je tudi poudarila, da je bila vsebina obstoječega Navodila pripravljena v skladu z doktrino zdravljenja in obravnave uživalcev drog v Republiki Sloveniji ter s smernicami za obravnavo uživalcev drog v zavodih za prestajanje kazni zapora in potrjena s strani Koordinacije centrov za preprečevanje in zdravljenje odvisnosti od prepovedanih drog. Sporočila je še, da pobudnik v zvezi z negativnimi posledicami, ki jih je bil deležen zaradi neoddaje urina, ni uporabil pravnih sredstev skladno z ZIKS-1.

Po preučitvi povzetih pojasnil URSIKS je Varuh lahko pritrdil stališču URSIKS, da je postopek oddaje urina na način, kot ga ureja sedanje Navodilo, ki velja od 15. 2. 2019, vendarle primeren, saj dopušča možnost, da obsojenca, ki zaradi zdravstvenih razlogov ne more oddati urina na način, kot ga določa Navodilo, ne doletijo negativne posledice, kot v primeru odklonitve oddaje urina oziroma pozitivnega rezultata, seveda z ustreznim zdravniškim potrdilom specialista. Pobudnik ob svoji zavezi, da bo sodeloval v urinskem testiranju, ni omenjal nobenih težav. Zdravniško potrdilo specialista pa je pridobil pri specialistu urologu po obeh omenjenih testiranjih. Ob tem ne gre spregledati, da je urolog zapisal mnenje, da ne najde odstopanj od normale in tudi, da je verjetno smiselno, da se pobudniku omogoči spontana mikcija (praznjenje mehurja) v

prostoru, kjer bi bil sam. Takšnega mnenja pa ZPKZ Maribor ne bi mogel niti upoštevati, saj se lahko urin odda zaradi preprečitve zlorabe le v prisotnosti pravosodnega policista, kot to določa Navodilo. Drugačnega načina, ki bi bil v ZPKZ Maribor ali v zdravstvenem zavodu izvedljiv, pa specialist ni predlagal. Oddaja urina z namenom ugotavljanja prisotnosti prepovedanih snovi v organizmu obsojencev mora biti zaradi preprečitve zlorabe nadzorovana, in če je ne bi nadzoroval pravosodni policist, bi za nadzor moralo biti poskrbljeno na drug način (npr. z videonadzorom), ki pa bi lahko predstavljal še večji poseg v obsojenčeve pravice kot zgolj fizična prisotnost pravosodnega policista.

Varuh tako ni ugotovil, da bi ZPKZ Maribor z negativnimi posledicami, ki jih je bil deležen pobudnik zaradi neopravljenega urinskega testa, očitno zlorabil oblast, saj v času izvedbe obeh urinskih testov ni razpolagal z ustreznim zdravniškim potrdilom, da pobudnik urina ne more oddati iz zdravstvenih razlogov in z njegovim predlogom za drugačno rešitev. Pobudnik poleg tega ni uporabil razpoložljivih pravnih sredstev, to je pritožbe generalnemu direktorju URSIKS v primeru spremembe osebnega načrta ter tožbe v upravnem sporu v primeru zavrnitve njegove prošnje za pogojni odpust. Njegove pobude tako nismo mogli presoditi kot utemeljeno. **8.2-2/2021**

Stroški telefoniranja v zavodih za prestajanje kazni zapora

Varuh ponovno poudarja, da se z ohranjanjem stikov oseb v zavodih za prestajanje kazni zapora z zunanjim svetom preprečuje tudi socialna izolacija. Na obseg in kvaliteto teh stikov lahko vpliva tudi cena telefonskih klicev. Po mnenju Varuha bi bilo zato primerno, da bi se vsem zaprtim osebam v čim večji meri zagotovil dostop do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami.

Varuh je o visoki ceni telefonskih klicev zaprtih oseb podrobneje pisal že v Letnem poročilu Varuha za leto 2018 (str. 187–188; Stroški telefoniranja v zavodih za prestajanje kazni zapora gredo v nebo). V nadaljevanju je Varuh to tematiko spremljal pretežno v okviru aktivnosti, ki jih Varuh opravlja na podlagi nalog in pooblastil DPM. V sredini aprila 2021 je Varuh z namenom pridobitve širše slike trenutne situacije na tem področju naslovil poizvedbo na URSIKS.

URSIKS je Varuhu pojasnila, da nameravajo še v tem letu med drugim podrobneje preučiti, kaj bi za zaporski sistem predstavljala izvedljivost ideje, da zaprtim osebam tudi v zaprtih zavodih dovolijo omejeno in po potrebi nadzorovano uporabo lastnih mobilnih telefonov. Sedaj naj bi imeli tako urejeno že v odprtih in polodprtih dislociranih oddelkih. Kakšna tveganja in izzive pa bi to predstavljalo v zaprtih delih zavodov in pri varnostno bolj zahtevnih zaprtih osebah, bodo morali še temeljito proučiti. Uprava je Varuha seznanila tudi z iskanjem dodatnih rešitev ureditve telefonije zaprtih oseb. V okviru tega izpostavljam povečan obseg uvajanja komunikacij preko spletnih platform. Omenjena prizadevanja URSIKS Varuh pozdravlja. Varuh v svojih prizadevanjih na tem po-

dročju sicer zagovarja, da bi se vsem zaprtim osebam v čim večji meri zagotovil dostop do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami. K temu bi po mnenju Varuha lahko prispevalo tudi iskanje tehničnih rešitev v smeri, kot jih je v svojem predlogu izpostavil Svet za elektronske komunikacije Republike Slovenije (Predlog za izvajanje telekomunikacijskih storitev v zavodih za prestajanje kazni in ostalih zaprtih oddelkih v Sloveniji; št. 0131-2/2021/16 z dne 22. 4. 2021).¹ Zato smo URSIKS predlagali, da posebno pozornost nameni tudi temu dokumentu. **Varuh je sicer že večkrat poudaril, da se z ohranjanjem stikov z zunanjim svetom preprečuje tudi socialna izolacija. Na obseg in kakovost teh stikov lahko vpliva tudi cena telefonskih klicev.** Zato bo Varuh izpostavljeno problematiko spremljal tudi v prihodnje. **8.2-1/2021**

Priporočilo št. 24: Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da nadaljuje s prizadevanji za zagotovitev dostopa zaprtih oseb do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami.

Potreba po pravočasnem odzivanju glede zagotavljanja nujnih sredstev za življenje po odpustu

Za vsako načrtovanje ukrepov, ki jih obsojenec potrebuje ob odpustu, je potreben določen čas. To velja tudi za tiste ukrepe, ki so namenjeni obsojencem, ki si v času prestajanja kazni zapora ne morejo zagotoviti materialnih sredstev za življenje po odpustu s prestajanja kazni zapora iz razlogov, ki niso na njihovi strani. Tako je tudi za uveljavitev takšne pomoči glede na predpise s področja socialnega varstva potreben določen čas (lahko mesec ali pa tudi več). Po mnenju Varuha je zato pomembno tudi usklajeno delovanje med zavodi in centri za socialno delo, ki bo lahko zagotavljalo pravočasno odzivanje glede na potrebe obsojencev ob odpustu.

Pobudnik je izpostavil bojazen, da bo v mesecu odpusta ostal brez potrebne denarne socialne pomoči. Zato je Varuh pri URSIKS preveril, v kolikšnem obsegu v praksi (tako v konkretnem primeru, kot tudi na splošno) prihaja do omenjenega sodelovanja med zavodi, centri za socialno delo in obsojenci z vidika, da se slednjim lahko nemudoma zagotovi sredstva za življenje, kadar

¹ »Svet predlaga, da Ministrstvo za pravosodje oceni potrebe po storitvah elektronskih komunikacij v zavodih za prestajanje kazni v Republiki Sloveniji. Ministrstvo se lahko poveže tudi z drugimi organi, ki so pristojni za zagotavljanje storitev na zaprtih oddelkih (npr. zaprti oddelki bolnišnic v zdravstvu). Cena storitev je v veliki meri odvisna od funkcionalnosti, stroškov obratovanja in vzdrževanja naročniških telefonskih central ali drugih naprav, prek katerih se izvajajo klici, zato lahko pristojni organi na ceno vplivajo s primerno specifikacijo zahtev v javnih naročilih, ki jim lahko ugodijo več ponudnikov. Pristojni organ bi moral višino cene omejiti in jo hkrati vezati na tržne cene. Poleg tega bi lahko pod določenimi pogoji ponudil tudi možnost nadzorovanih klicev prek spletnih storitev, ki omogočajo brezplačne ali cenovno ugodne klice. Za pridobitev informacij o stanju na trgu se lahko organ obrne na Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.«

se za to pojavi potreba. Zaveza, da je treba odpuščenim zapornikom zagotoviti sredstva za življenje, je sicer vsebovana tudi v Priporočilu št. R (2006) 2 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o evropskih zaporskih pravilih (pravilo 33.8).

Glede tega je URSIKS pojasnila, da je bilo v preteklosti v okviru posvetov (ki potekajo od leta 2014 dalje in katerih se udeležujejo tako socialni delavci zavodov kot predstavniki centrov za socialno delo) s predstavniki MDDSZ dogovorjeno postopanje zavodov v zvezi z zagotavljanjem denarnih sredstev za obsojence po odpustu s prestajanja kazni zapora. Na podlagi teh aktivnosti je ministrstvo s pisno okrožnico vse centre za socialno delo obvestilo o postopanju pri obravnavi vlog obsojencev za izredno denarno pomoč ob odpustu. V okviru tega je bilo dogovorjeno, da zavod ukrep izredne denarne pomoči načrtuje oziroma predlaga pristojnemu centru v okviru 111. člena ZIKS-1 v odpustni fazi, če oceni, da bo obsojenec potreboval denarna sredstva za preživljanje na prostosti v prvih dneh po odpustu iz zavoda. Vloga se na center posreduje v mesecu pred mesecem predvidenega odpusta, s tem, da gre za namenska sredstva, ki jih je treba na centru tudi dokazovati (npr. sredstva se prejmejo za namen nastanitve, za nakup osnovnih življenjskih potrebščin ...). Obsojenec lahko sicer zaprosi tudi za redno denarno socialno pomoč, vendar ne prej kot v mesecu odpusta. Denarna socialna pomoč namreč posamezniku ali družini, ob izpolnjevanju vseh zakonsko določenih pogojev (med drugim mora biti izpolnjen tudi pogoj, da oseba na prvi dan upravičenosti do denarne socialne pomoči nima več statusa obsojenca, saj je v nasprotnem primeru na njeni strani mogoče ugotoviti obstoj krivdnega razloga in do denarne socialne pomoči skladno z določbami Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) ne more biti upravičena), pripada s prvim dnevom naslednjega meseca po vložitvi vloge.

URSIKS je ob tem zagotovila, da si zavodi prizadevajo za tvorno in uspešno sodelovanje s centri za socialno delo, še posebej pa se trudijo za aktivno in ažurno sodelovanje v primerih, ko obsojenec prestaja kratko zaporno kazen, kot je bilo tudi v konkretnem primeru pobudnika. Podatki, ki jih je Varuh pridobil v zadevi pobudnika, so po mnenju Varuha omenjeno aktivnost sprotnega sodelovanja med pristojnimi organi tudi dejansko potrdili.

V odgovoru je URSIKS še opozorila, da v praksi občasno prihaja do problemov pri realizaciji nakazil izredne denarne socialne pomoči, saj se morajo le-ta nakazovati na bančni račun obsojenca. Ob tem je pripomnila, da si lahko obsojenci, ki nimajo odprtega bančnega računa, pred odpustom uredijo osnovni plačilni račun, vendar pa le-tega nekatere banke ne želijo urediti oziroma odpreti. To problematiko je URSIKS že izpostavila tako na Skupnosti centrov za socialno delo in na MDDSZ, ki naj bi na to že opozorili Banko Slovenije, vendar do občasnih težav še vedno prihaja. Za odprtje osnovnega plačilnega računa sicer obsojenec potrebuje osebni dokument. Če nima socialne mreže in sredstev ter v času prestajanja kazni zapora ni bil zaposlen, si ne more urediti oziroma plačati osebnega dokumenta in s tem tudi ne odpreti osnovnega plačilnega računa. Na omenjeno težavo je URSIKS opozorila pristojno ministrstvo na skupnem posvetu v januarju leta 2020 in tudi pozneje. V takšnih primerih

sicer po navedbah URSIKS zavodi sodelujejo z nevladnimi organizacijami, ki poskrbijo za pomoč oziroma za plačilo fotografiranja in izdelave osebne dokumenta. **8.2-42/2021**

Potreba po zagotavljanju ustrezne pomoči pri vzdrževanju osebne higiene in drugih življenjskih dejavnostih v času prestajanja kazni zapora

Pobudnik je izpostavil, da mu v ZPKZ Dob pri Mirni ni zagotovljena pomoč in nega, ki jo potrebuje in mu je bila kot gibalno ovirani osebi omogočena pred prihodom v zavod na podlagi odločbe o pravici do osebne asistencije.

V okviru obravnavane zadeve je URSIKS pri MDDSZ preveril možnost izvajanja osebne asistencije v zavodih za prestajanje kazni zapora. V zvezi s tem je **od Direktorata za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja MDDSZ prejel odgovor, da se v luči izvajanja pravice do osebne asistencije prestajanje zaporne kazni enači s celodnevno institucionalnim varstvom**. Ker Zakon o osebni asistenci (ZOA) v prvem odstavku 9. člena določa, da se pravica do osebne asistencije izključuje s celodnevno institucionalnim varstvom, to po mnenju MDDSZ pomeni, da se osebna asistencija v zavodu za prestajanje kazni zapora ne more izvajati. Po navedbah URSIKS je sicer zavod (glede na to, da je pobudnik že ob prihodu v zavod opozoril na težave pri skrbi zase in pomoč, ki jo potrebuje) spremljal pobudnikovo vedenje in funkcioniranje skozi daljše obdobje z namenom prepoznave morebitnih adaptacijskih ali drugih težav. Po zagotovilih URSIKS naj bi bila sicer ustrezna pomoč, če bi pobudnik izrazil potrebo po njej, zagotovljena preko zunanjega izvajalca.

Na podlagi Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (Pravilnik) je celodnevno varstvo oblika institucionalnega varstva, namenjenega posameznikom, ki potrebujejo celodnevno oskrbo 24 ur na dan (točka č. 8. člena Pravilnika). Upoštevajoč določbe Pravilnika, ki opredeljuje, kaj celodnevno institucionalno varstvo zajema, kot tudi glede na prakso v zavodih za prestajanje kazni zapora (na katero je Varuh med drugim posebej opozoril v tematskem poročilu državnega preventivnega mehanizma iz leta 2017, v katerem je obravnaval položaj oseb z ovirami znotraj zaporov), se **Varuh z omenjenim stališčem MDDSZ, ki prestajanje zaporne kazni enači s celodnevno institucionalnim varstvom, ne more strinjati, saj ne upošteva dejanskih razmer na tem področju v naših ZPKZ**. Poleg tega takšno stališče lahko pomeni, da bi bili obsojenci v neenakopravnem položaju tako z uporabniki osebne asistencije kot tudi z ostalimi uporabniki celodnevnega institucionalnega varstva. Čeprav se je mogoče strinjati, da gre pri prestajanju kazni zapora za specifično vsakodnevno življenje, ker v zavodu obsojenec ne opravlja vseh opravil kot doma, pa Varuh meni, da se nekatera opravila, ki jih zaprte osebe težko počnejo same v lastnem gospodinjstvu (in za katera bi bile upravičene do osebne asistencije), ne razlikujejo toliko od ovir, s katerimi se srečajo med prestajanjem kazni zapora in ki jih lahko omejujejo tudi pri njihovi večji neodvisnosti.

Izpostavljena problematika zato še dodatno poudarja potrebo po uresničitvi nekaterih naših preteklih priporočil, na katera smo že opozorili v delu, kjer predstavljamo pregled uresničevanja preteklih Varuhovih priporočil in sicer priporočila št. 73 (2019) – enako oziroma podobno s priporočili št. 21 (2018), 13 (2017), 14 (2016), 15 (2016), 19 (2015), s katerimi je Varuh MP priporočal, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bosta vsem zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovljeni primerna nastanitev v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi. S priporočilom št. 74 (2019) pa je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi socialnovarstvene storitve pri odpravljanju socialnih stisk in težav obsojencev, vključno z institucionalnim varstvom, če je to potrebno, da se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. **8.2-63/2020**

Priporočilo št. 25: Varuh Ministrstvu za pravosodje ponovno priporoča, da v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter drugimi pristojnimi organi sprejme vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovijo primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, in se s tem zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba.

2.14.4.2 Enota za forenzično psihiatrijo

Seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja

Varuh je že v zapisu »*Problematika izvrševanja varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti*« v svojem letnem poročilu za leto 2019 predstavil odprta vprašanja v zvezi z izvrševanjem omenjenega varnostnega ukrepa, na katera obstoječa normativna ureditev ne daje jasnih odgovorov. **Predvsem pa je opozoril na potrebo po izdelavi in objavi seznama zdravstvenih zavodov in koncesionarjev, ki izpolnjujejo pogoje za izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, kot to določa tretji odstavek 148. člena ZIKS-1.**² Opozoril je tudi, da je neizkazovanje interesa zavodov za izvrševanje tega ukrepa očitni pokazatelj, da ni mogoče pričakovati, da se bodo zdravstveni zavodi ali potencialni koncesionarji

² Tretji odstavek 148. člena ZIKS-1 določa:

»Minister, pristojen za zdravje, v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje, na predlog zainteresiranega zdravstvenega zavoda in po predhodnem mnenju strokovne komisije iz tretjega odstavka 151. člena tega zakona odloča o izpolnjevanju pogojev iz prejšnjega odstavka in v Uradnem listu Republike Slovenije objavi seznam zdravstvenih zavodov, ki so na tej podlagi pridobili pravico izvrševati varnostne ukrepe iz prvega odstavka tega člena.«

samoiniciativno javili na tovrstne pozive ministrstva, zato je Varuh menil, da bi MZ moralo poiskati druge možnosti za določitev izvajalcev tega ukrepa, da bo njegovo izvajanje zagotovljeno na območju celotne države. V zvezi s tem je v svojem **poročilu za leto 2019 (že četrtrič) priporočal**, naj MZ v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje čim prej izdelava in objavi seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države (**priporočilo št. 77/2019**).

Pred tem je Varuh na potrebo po določitvi zdravstvenih zavodov in/ali koncesionarjev za izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja v zdravstvenem zavodu opozoril že s priporočilom št. 19 v poročilu za leto 2016, ko je izrazil pričakovanje, da bo MZ čim prej sprejelo vse potrebne ukrepe za določitev izvajalcev iz drugega člena Pravilnika o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti³ (Pravilnik); nato še v poročilu za leto 2017 s priporočilom št. 16 in v poročilu za leto 2018 s priporočilom št. 27, ko je znova priporočal, da se sprejmejo vsi potrebni ukrepi za čimprejšnjo izdelavo in objavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, kot to določa tretji odstavek 148. člena ZIKS-1.

Zelo zaskrbljujoče je, da so vsa omenjena priporočila Varuha ostala nerealizirana, zato je Varuh 3. 12. 2020 MZ pozval, da pojasni nadaljnje aktivnosti ministrstva v smeri pridobitve zainteresiranosti zdravstvenih zavodov za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in po potrebi tudi za zagotovitev pogojev, ki jih ZIKS-1 in Pravilnik zahtevata za pridobitev koncesije za izvajanje teh varnostnih ukrepov ter posledično uvrstitve na seznam iz tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1, ki bi sicer moral že biti izdelan do 15. 1. 2014.⁴ Ministrstvo je odgovorilo šele po dveh urgenceh Varuha z dopisom z dne 19. 3. 2021. Sporočilo je, da se do določitve seznama zdravstvenih zavodov na podlagi tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1, v skladu z drugim odstavkom 44. člena ZIKS-1E⁵ varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti izvaja v zdravstvenih zavodih v skladu s Pravilni-

3 Drugi odstavek 2. člena Pravilnika (Uradni list RS, št. 35/16) določa: »Varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti se izvaja v javnih zdravstvenih zavodih in pri drugih pravnih in fizičnih osebah, ki izvajajo psihiatrično dejavnost na podlagi koncesije in izpolnjujejo pogoje iz 151. člena ZIKS-1 in tega pravilnika (v nadaljnjem besedilu: javni zdravstveni zavod oziroma koncesionar).«

4 ZIKS-1E (Uradni list RS, št. 109/2012), ki je stopil v veljavo 15. 1. 2013 in z njim tudi spremenjene določbe 148., 150., 151., 154. in 155. člena, ki veljajo še danes, v 44. členu določa: »(1) Minister, pristojen za zdravje, v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje, določi zdravstvene zavode iz spremenjenega 148. člena zakona, ki izpolnjujejo pogoje iz spremenjenega 151. in spremenjenega 155. člena zakona, najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona.

(2) Do določitve zdravstvenih zavodov iz prejšnjega odstavka se varnostna ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti izvršujeta v skladu s Pravilnikom o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov (Uradni list RS, št. 84/09 in 6/12).«

5 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij – ZIKS-1E (Uradni list RS, št. 109/12 z dne 31. 12. 2012).

kom o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov (Uradni list RS, št. 84/09 in 6/12). Hkrati je sporočilo, da nadaljuje z aktivnostmi za pripravo seznama zdravstvenih zavodov oziroma zaradi pridobitve zainteresiranosti zdravstvenih zavodov za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti tudi s preverjanjem pogojev, ki se zahtevajo za pridobitev koncesije. Poleg tega je MZ v mesecu avgustu 2020 s težavami pri pripravi seznama zdravstvenih zavodov seznanilo tudi predsednika strokovne komisije, ki je pooblaščen za izdajo predhodnega mnenja o izpolnjevanju pogojev za izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti. Ministrstvo se je ob tem zavezalo, da bo Varuha zaradi kompleksnosti vseh okoliščin, ki vključujejo nove pravne podlage, organizacijske prilagoditve, obvezno upravno postopanje in sodelovanje več deležnikov, ki so pristojni za področje zdravja in pravosodja, z bolj natančnim rokovnikom za nadaljnje aktivnosti seznanilo do 15. 4. 2021.

Ker se to ni zgodilo, je Varuh z novo poizvedbo z dne 30. 4. 2021 in po nadaljnjih urgenceh od MZ 28. 10. 2021 prejel zgolj informacijo o tem, da je slednje na predsednika Združenja psihiatrov pri Slovenskem zdravniškem društvu 25. 10. 2021 naslovilo prošnjo za sodelovanje pri zbiranju podatkov. Tako naj bi ta s pomočjo članov Združenja psihiatrov pri Slovenskem zdravniškem društvu pomagal pri »zbiranju podatkov o številu pacientov, pri katerih se izvajata VUPZZ oziroma VUPZP ter seznam izvajalcev zdravstvenih storitev, ki jih izvajajo.«

Varuh je na podlagi prejetih informacij MZ v skrbeh, da seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti še ni pripravljen, čeprav bi upoštevajoč 44. člen ZIKS-1E moral biti pripravljen in objavljen do 15. 1. 2014. To povzroča nemalo težav tako sodiščem, ki takšne ukrepe izrekajo, kot tudi osebam, ki so jim ti izrečeni. Zato bo Varuh to problematiko še naprej spremljal in se v njeno ureditev po potrebi tudi aktivno vključeval.

Priporočilo št. 26: Varuh priporoča, da Ministrstvo za zdravje vложи več navora v čim prejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z Ministrstvom za pravosodje objavi v Uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1.

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Varstvo pravic ob neprimerni izvedbi posebnega varovalnega ukrepa

Za varstvo človekovih pravic pacientov, ki se zdravijo na oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic, je pomembno, da imajo na voljo učinkovita pravna sredstva zoper neprimerno oziroma nezakonito zdravljenje (tudi zoper izvedbo posebnega varovalnega ukrepa). **Na voljo morajo biti tako psihiatričnim pacientom kot tudi njihovim družinskim članom oziroma zakonitim zastopnikom, in sicer tako znotraj bolnišničnega sistema kot tudi kot možnost pritožbe na zunanji neodvisen organ. Pritožbeni postopki morajo biti enostavni, učinkoviti in preprosti za pacienta, ki vlaga pravna sredstva. Pacienti morajo imeti tudi pravico poiskati pravni nasvet in izkoristiti brezplačno pravno pomoč.** To poudarja tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT).

Posebni varovalni ukrep (PVU) telesnega oviranja s pasovi po Zakonu o duševnem zdravju (ZDZdr) pomeni hud poseg v človekove pravice. **Varuh zato tako ob obravnavanju pobud kot tudi ko izvršuje funkcijo državnega preventivnega mehanizma, poudarja, da je treba pri odločitvi za izvedbo PVU oziroma pri izvedbi tega ukrepa dosledno spoštovati veljavne predpise ter upoštevati standarde in priporočila stroke.**

Primer

Pritožba glede zdravljenja in izvedbe PVU

V obravnavanem primeru smo natančno preverili izvedbo postopkov, ki jih je sprožil pobudnik za varstvo svojih pravic.

Varuh je v vednost prejel pritožbo pobudnika glede zdravljenja in izvedbe PVU na Psihiatričnem oddelku Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (UKC Maribor), ki jo je pobudnik sicer naslovil na vodstvo UKC Maribor in na zastopnika pravic oseb na področju duševnega zdravja. V pritožbi je navedel, da so ob sprejemu v bolnišnico izvedli PVU in sicer njegovo telesno oviranje s pasovi. Pri vezanju s pasovi naj bi bili zaposleni do pobudnika nasilni, tudi sama izvedba PVU naj bi bila neprimerna.

Varuh je od predstojnika Oddelka za psihiatrijo UKC Maribor prejel pojasnilo, da so pritožbo pobudnika obravnavali in da je bil pritožbeni postopek zaključen z dogovorom o načinu rešitve spora. **Pobudnik je za dogajanje ob izvedbi PVU prejel opravičilo.** Na Psihiatričnem oddelku UKC Maribor so izvedli tudi posebno konferenco (t. i. konferenco morbidity mortality) v zvezi z izvedbo PVU, na enoti za intenzivno zdravljenje, kjer je bil izveden PVU, pa tudi varnostno vizito z vsemi zaposlenimi, ki so sodelovali pri obravnavi pobudnika. Sklep varnostne vizite je bil, da se bodo v

prihodnje po vsaki izvedbi telesnega oviranja s pasovi pogovorili vsi udeleženci in analizirali potek izvedbe PVU. Varuh se je seznanil tudi z zapisnikom o inšpekcijskem pregledu, ki ga je v zvezi s sprejemom pobudnika na zdravljenje na oddelek pod posebnim nadzorom in izvedbo PVU opravil Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, Območna enota Maribor in Murska Sobota. Ob inšpekcijskem nadzoru ni bilo ugotovljenega neskladja s predpisom, ki je bil predmet nadzora.

Na podlagi prejetih pojasnil smo lahko zaključili, da je bilo v obravnavanem primeru pravno sredstvo, ki ga je pobudnik vložil zoper zatrjevano neprimerno postopanje osebja med izvedbo PVU, očitno obravnavano skladno z Zakonom o pacientovih pravicah (ZPacP) in da je bil po opravljeni ustni obravnavi s pobudnikom sklenjen dogovor o načinu rešitve spora. Opravljen je bil tudi inšpekcijski nadzor pristojnega inšpektorata. Pobudnik glede navedenih pritožbenih postopkov ni zatrjeval kršitev človekovih pravic oziroma sporočil, da je potrebno naše nadaljnje posredovanje, zato se je Varuh s postopki, ki jih je sprožil pobudnik za varstvo svojih pravic, predvsem seznanil. 8.3 – 8/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 8: Varuh vsem psihiatričnim bolnišnicam in socialnovarstvenim zavodom priporoča, da pri odločitvi za izvedbo posebnega varovalnega ukrepa in njegovi izvedbi dosledno spoštujejo veljavne predpise ter standarde in priporočila stroke.

Plačilo oskrbe na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda v primeru neprostopoljne namestitve

Vprašanje primernosti ureditve plačila stroškov oskrbe pri neprostopoljni namestitvi na varovani oddelku socialnovarstvenega zavoda, po kateri mora oseba, ki je nameščena na varovani oddelku na podlagi sodne odločbe, stroške oskrbe poravnati sama, ostaja tudi po več letih nerazrešeno.

Varuh je to vprašanje obravnaval tudi v letu 2021. Nanj sta se v zvezi z navedeno problematiko namreč obrnila pobudnika, ki sta menila, da za zaračunavanje stroškov oskrbe osebam, ki so neprostopoljno nastanjene v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, ni pravne podlage.

V preteklih letih je Varuh pobude s podobno vsebino že obravnaval in se (večkrat) obrnil na MZ in MDDSZ. O tej problematiki je Varuh pisal že v letnem poročilu za leto 2015 in takrat obema ministrstvoma priporočil, da *»se prouči vprašanje plačila stroškov oskrbe oseb na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov na podlagi sklepov sodišč.«*⁶ MDDSZ se je na navedeno priporočilo odzvalo s sporočilom, *»da se to vprašanje (še) rešuje, saj se je treba uskladiti z najpomembnejšim deležnikom, zdravstveno zavarovalnico.«*

6 Priporočilo št. 26 (2015).

V letnem poročilu za leto 2020 je Varuh ugotovil, da še vedno **niso bili sprejeti nobeni bolj odločni ukrepi v zvezi z ureditvijo vprašanja plačila stroškov oskrbe v primeru neprostovoljne namestitve na varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda**. V Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije v zvezi z navedeno problematiko ni bilo odziva.

Ker sta bila v letu 2021 v postopku priprave oziroma sprejemanja tako zakon, ki ureja dolgotrajno oskrbo, kot tudi nov zakon, ki bo urejal duševno zdravje oziroma novela ZDZdr, je Varuh MZ in MDDSZ ponovno zaprosil za pojasnilo, kakšne ukrepe sta sprejela oziroma nameravata sprejeti v zvezi z ureditvijo vprašanja plačevanja stroškov oskrbe v primeru neprostovoljne namestitve na varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda.

MZ je pojasnilo, da imajo osebe, ki so nameščene v varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda, plačane stroške zdravstvenih storitev skladno z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) in Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja. MZ je zato ocenilo, da so stroški zdravstvenih storitev v primeru neprostovoljne namestitve v varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda ustrezno urejeni.

MDDSZ pa je pojasnilo, da ukrepov, ki bi pomenili systemske spremembe v zvezi z ureditvijo plačevanja stroškov oskrbe v primeru neprostovoljne namestitve, še niso sprejeli. Po presoji ministrstva gre za systemsko vprašanje, za ureditev katerega je treba predhodno rešiti nekatera vsebinska vprašanja. V varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda se namreč namešča osebe z različnimi težavami in za vse te različne primere po mnenju MDDSZ ni mogoče sprejeti enoznačnih rešitev. Ministrstvo je pojasnilo tudi, da je Državni zbor RS 9. 12. 2021 sprejel Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk), ki naj bi tudi vplival na oblikovanje rešitev na področju duševnega zdravja. Z uveljavitvijo zakona bo po navedbah ministrstva treba zasledovati koristi oseb s težavami v duševnem zdravju in doseči konsenz z drugimi deležniki na različnih nivojih sodelovanja. Brez dogovora vseh vpletenih deležnikov pa ministrstvo ne more sprejeti systemskih sprememb.

Varuh je bil seznanjen tudi, da je Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu v zvezi z ureditvijo plačevanja stroškov oskrbe za osebe, ki so nameščene na varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda na podlagi sodne odločbe, na Ustavno sodišče RS vložilo zahtevo za oceno ustavnosti ZDZdr in Zakona o socialnem varstvu (ZSV). MDDSZ je zato pojasnilo, da bodo njihovi nadaljnji koraki pri reševanju navedene problematike odvisni tudi od odločitve Ustavnega sodišča RS.

Glede na navedeno Varuh ponovno ugotavlja, da ostaja vprašanje primernosti ureditve plačila stroškov oskrbe pri neprostovoljni namestitvi na varovani oddelek socialno-varstvenega zavoda, po kateri mora oseba, ki je nameščena na varovani oddelek na podlagi sodne odločbe, stroške oskrbe poravnati sama, še vedno nerazrešeno. **8.4 – 6/2021**

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

Institucionalno varstvo otrok in mladostnikov s hudimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju

Varuh je tudi v letu 2021 obravnaval problematiko institucionalnega varstva otrok in mladostnikov s hudimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju. V preteklih letih smo MDDSZ, pod okrilje katerega sodi institucionalno varstvo otrok in mladostnikov s tovrstnimi motnjami, večkrat opozorili, da v Sloveniji za te otroke in mladostnike ni ustrezno poskrbljeno oziroma da njihovo nameščanje in obravnava na varovanih oddelkih posebnih socialnovarstvenih zavodov nista primerna, ker so ti zavodi namenjeni odraslim osebam in niso prostorsko, kadrovsko oziroma s svojimi storitvami ter programi obravnave pripravljeni na sprejem in obravnavo otrok in mladostnikov.

Na navedeno problematiko je Varuh MDDSZ opozoril in pozval k ukrepanju že leta 2015, ko je prvič obravnaval pobudo v zvezi z namestitvijo mladostnika na varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda. Leta 2020 je Varuh obravnaval dve pobudi, ko se je zastavilo vprašanje, kateri javni zavod bi bil primeren za namestitev in obravnavo mladostnikov s hudimi težavami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju. MDDSZ smo ponovno večkrat pozvali k ukrepanju.

Ob koncu leta 2020 smo žal ponovno ugotovili, da ni bilo bistvenega napredka pri reševanju perečih vprašanj nameščanja otrok in mladostnikov s hudimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju v zanje primerne institucije. V Letnem poročilu za leto 2020 je Varuh zato MDDSZ pozval, da v sodelovanju z drugimi odgovornimi nemudoma sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo omogočili nameščanje in ustrezno obravnavo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami v javne zavode.⁷

Januarja 2021 je Varuh v sodnem postopku sprejema mladostnika na varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda Višjemu sodišču v Ljubljani **posređoval mnenje kot prijatelj sodišča (*amicus curiae*)**. Glede na to, da je prvostopenjsko sodišče odločitev o sprejemu mladostnika v varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda sprejelo na podlagi Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr), je Varuh opozoril, da mora biti za sprejem poleg drugih pogojev iz prvega odstavka 74. člena ZDZdr izpolnjen tudi pogoj po 6. alineji navedene določbe ZDZdr, tj., da morajo biti za sprejem v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda izpolnjeni tudi pogoji, ki jih določajo predpisi s področja socialnega varstva. To pomeni, da je treba pri obravnavanju vprašanj s področja socialnovarstvenih storitev po ZDZdr, med katere spada tudi institucionalno varstvo, upoštevati tudi ureditev po Zakonu o socialnem varstvu (ZSV) in podzakonskih aktih, sprejetih na podlagi ZSV (tako tudi Vrhovno sodišče v sklepu opr. št. II Ips 217/2016 z dne 20. 9. 2016).

⁷ Priporočilo št. 42 (2020).

Po ZSV obsega institucionalno varstvo vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo (prvi odstavek 16. člena ZSV). Institucionalno varstvo otrok in mladoletnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju obsega poleg tega še usposabljanje po posebnem zakonu, oskrbo in vodenje (tretji odstavek 16. člena ZSV). Varuh je v mnenju sodišča poudaril, da opravlja posebni socialnovarstveni zavod za odrasle skladno z 51. členom ZSV posebne oblike institucionalnega varstva za odrasle duševno in telesno prizadete osebe po prvem odstavku 16. člena ZSV, socialnovarstveni zavod za usposabljanje pa opravlja skladno s 54. členom institucionalno varstvo otrok in mladoletnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju po tretjem odstavku 16. člena ZSV. **Glede na navedeno smo menili, da posebni socialnovarstveni zavod, ki je namenjen odraslim, ni primerna institucija za namestitev in obravnavo mladostnika, pri čemer smo poudarili, da se zavedamo, da zavodi za usposabljanje, ki so pristojni za institucionalno varstvo otrok in mladoletnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju, de iure nimajo (verificiranih) varovanih oddelkov.** Glede na definicijo varovanega oddelka (tj. oddelek v socialnovarstvenem zavodu, kjer so osebe zaradi svojih potreb nepretrgoma deležne posebne zaščite in varstva ter zavoda ne morejo zapustiti po lastni volji – 17. točka 2. člena ZDZdr), pa smo se vseeno spraševali, ali zavodi za usposabljanje dejansko vseeno ne razpolagajo s takšnimi oddelki.⁸ Sodišče je pozneje – ob opozorilu na sistemsko neurejenost področja – mladostnika vseeno namestilo na varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda.⁹

Februarja 2021 je Varuh sklical sestanek z ministrom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Janezom Ciglerjem Kraljem, državno sekretarko na Ministrstvu za zdravje (MZ), mag. Marijo Magajne, ministrico za pravosodje, mag. Lilijano Kozlovič, in ministrico za izobraževanje, znanost in šport, dr. Simono Kustec. Na sestanku so bili sprejeti sklepi, ki naj bi pomenili korak v

⁸ Decembra 2019 je Varuh na podlagi nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju obiskal Center za usposabljanje, delo in varstvo Draga in v zvezi s tem pripravil tematsko poročilo s priporočili za zavod in MDDSZ. Ob obisku smo ugotovili, da je zaradi zagotavljanja varnosti uporabnikov, pa tudi zaposlenih in tretjih oseb, (nekaterim) uporabnikom zavoda omejena osebna svoboda. Tem uporabnikom se odhod iz posameznega oddelka ali zavoda dovoljuje zgolj ob ustreznem spremstvu, ne pa samostojno, skladno z željo uporabnikov. Pri posameznih uporabnikih se ob povečani agitiranosti uporabijo posebni varovalni ukrepi, kot jih določa ZDZdr, praviloma ukrep oviranja znotraj enega prostora. Ugotovili smo tudi, da za neprosto voljno zadržanje uporabnikov ni ustrezne pravne podlage (soglasje samega uporabnika, če ga je ta sposoben dati, ali odločitve sodišča), da so zaradi pomanjkanja ustreznih usmeritev in kadrovske podhranjenosti zaposleni v tiski, ob hudi agitiranosti posameznega uporabnika pa lahko celo v (življenjski) nevarnosti.

⁹ Vrhovno sodišče Republike Slovenije je sicer že 6. 11. 2020 pri odločanju o reviziji sklepa o namestitvi 16-letnega mladostnika v varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda prekinilo revizijski postopek in odločilo o začetku postopka za oceno ustavnosti ZDZdr in ZSV pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. II Ips 67/2020) in sicer iz razloga, ker v Sloveniji ni posebnega varovanega oddelka za mladoletnike s hudimi duševnimi motnjami.

smeri reševanja problematike nameščanja in obravnave otrok in mladostnikov s hudimi težavami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju v zanje primerne institucije. MDDSZ se je med drugim zavezalo, da bo do 15. 2. 2021 v okviru obstoječih zavodov za usposabljanje, delo in varstvo identificiralo oddelke, ki bi ob primerni organizaciji in kadrovski podpori lahko poskrbeli za institucionalno varstvo (vključno z organiziranjem in izvajanjem vzgojno-izobraževalnega programa) otrok in mladostnikov s težkimi oziroma najtežjimi motnjami v duševnem razvoju in pridruženimi motnjami ter jih verificiral oziroma prilagodil zahtevam ZDZdr.

Ministra, pristojnega za socialne zadeve, je Varuh tudi po sestanku ponovno večkrat pozval k ukrepanju. Marca 2021 je MDDSZ z namenom iskanja rešitev sklical sestanek, na katerem so bili prisotni predstavniki navedenega ministrstva, predstavniki MZ, predstavniki več zavodov za usposabljanje, delo in varstvo, predstavniki Varuha in predstavnik Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana. Na sestanku je varuh človekovih pravic ponovno poudaril, da je potrebno takojšnje ukrepanje in da so se pristojni že na sestanku pri Varuhu februarja 2021 zavezali, kaj bodo v zvezi z izpostavljeno problematiko storili. Na sestanku so nato predstavniki MDDSZ predlagali, da se oblikuje delovna skupina, ki naj bi pripravila konkretne rešitve za navedeno problematiko.

Avgusta 2021 je MDDSZ Varuha seznanilo z dopisom, ki ga je sicer naslovilo na vse zavode za usposabljanje, delo in varstvo v Sloveniji. **Ministrstvo je pojasnilo, da je za vzpostavitev varovane obravnave otrok in mladostnikov ter odraslih do 26. leta, ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja skladno z ZDZdr, prejelo predloge za tri projekte, h katerim naj bi pristopili trije zavodi za usposabljanje, in sicer Zavod za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja Dornava (ZUDV Dornava), Center za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič, Draga, in Center za usposabljanje, delo in varstvo Črna na Koroškem.** Prvi naj bi projekt izvedli in otroke oziroma mladostnike ter odrasle do 26. leta, ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja, nameščali v varovano obravnavo skladno z ZDZdr v ZUDV Dornava.

MDDSZ je z namenom reševanja problematike nameščanja oziroma institucionalnega varstva otrok in mladostnikov s hudimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju v postopku priprave novele ZDZdr predlagalo tudi **opredelitev varovanega oddelka v zavodu za usposabljanje, delo in varstvo in sicer kot specializiranega oddelka za otroke in mladostnike ter odrasle do 26. leta,** ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja ter imajo zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju ter hudo duševno motnjo in so zaradi svojih potreb nepretrgoma deležni posebne zaščite, varstva in obravnave ter oddelka oziroma zavoda ne morejo zapustiti po lastni volji.

Varuh se je seznanil, da so v ZUDV Dornava v posebni (varovani) oddelku že sprejeli otroka oziroma mladostnika skladno s sodnimi odločbami na podlagi ZDZdr. Tudi v prihodnje namerava Varuh reševanje navedene problemati-

ke spremljati, pričakuje pa, da bodo prizadevanja MDDSZ in vseh zavodov za usposabljanje, delo in varstvo, čimprej in na način, ki bo najbolj varoval koristi otrok in mladostnikov z zmernimi, težjimi in težkimi motnjami v duševnem razvoju oziroma hudimi duševnimi motnjami, rešila perečo problematiko njihovega nameščanja v zanje primerne in ustrezne institucije. **8.5 - 3/2021**

Priporočilo št. 27: Varuh priporoča, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme še dodatne ukrepe, ki bodo v socialnovarstvenih zavodih za usposabljanje v polni meri uredili status oddelkov, kamor se namešča otroke in mladostnike s hudimi težavami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju tako, da bo njihovo nameščanje in obravnava skladna z Zakonom o duševnem zdravju.

2.14.4.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Spremljanje prisilnega vračanja tujcev

Spremljanje prisilnega vračanja državljanov tretjih držav iz Republike Slovenije v državo izvora v skladu s 69. členom Zakona o tujcih in na podlagi pogodbe s Policijo izvaja Slovenska Karitas, ki je bila za to nalogo izbrana na podlagi javnega razpisa. **Tako je tudi v letu 2021 Policija o vseh načrtovanih odstranitvah tujcev s spremstvom policije obveščala Slovensko Karitas, ki je tudi v vseh primerih izvajala monitoring, in sicer v delnem oziroma celotnem obsegu.** Izvajalec spremljanja po vsakem izvedenem spremljanju svoje ugotovitve predstavi v poročilu, ki ga pošlje Generalni policijski upravi. Posamezna poročila izvajalca spremljanja pa niso javno objavljena. So del upravnega spisa posameznega primera in tako dostopna za vpogled le tistim, ki izkažejo zakoniti interes. **MNZ smo zato predlagali, da razmisli o tem, da bi bila poročila o spremljanja tujcev javna.** Menimo namreč, da bi bil to velik prispevek k preglednosti nad izvajanjem postopkov vračanja in sploh transparentnosti delovanja Policije na tem področju, prav tako tudi pri spremljanju uresničevanja morebitnih priporočil za izboljšanje izvajanja policijskih postopkov pri vračanju tujcev in nenazadnje gre tudi za porabo proračunskih sredstev, ki tudi terja odprto in javno poročanje.

MNZ je pojasnilo, da so v zvezi s tem predlogom zaprosili agencijo Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo) za podatke o njihovi praksi glede objave poročil o spremljanju odstranitve tujcev z območja EU. Ta je pojasnila, da mora izvajalec spremljanja po končani operaciji vračanja izdelati poročilo in ga izročiti izvršnemu direktorju agencije, pisarni za človekove pravice agencije in pristojnim organom za vračanje držav članic, ki so sodelovale v operaciji. Agencija javno ne objavi poročil, vendar pa imajo lahko države članice različno prakso na tem področju, ki pa je agencija ne spremlja. MNZ je tako presodilo,

da so postopki izvajanja spremljanja implementirani v skladu z evropsko in nacionalno zakonodajo in tudi prakso delovanja agencije Frontex ter da jih bo tudi ohranilo v enakem obsegu.

Priporočilo št. 28: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji priporoča, da zaradi preglednosti nad izvajanjem postopkov vračanja tujcev in transparentnosti delovanja Policije na tem področju (vsaj bistvene) ugotovitve monitoringa vračanja tujcev s spremstvom policije javno objavlja(ta).

Sprejem pravne podlage za dovolitev vstopa v državo in podajo prošnje za mednarodno zaščito za primer odprave posledic kršitve prepovedi vračanja in kolektivnega izгона ter pravice do dostopa do azilnega postopka

Varuh meni, da je neizvrševanje pravnomočnih odločitev sodne veje oblasti nevdržno z vidika načel pravne države iz 2. člena Ustave RS, še toliko bolj, ko gre za odločitev sodišča, da je v konkretnem primeru prišlo do (absolutne) kršitve prepovedi mučenja in podobnega ravnanja. **Varuh je zato MNZ pozval, da upoštevajoč napotilo Vrhovnega sodišča, da se po potrebi sprejme ustrezna pravna podlaga, ki bo v tovrstnih primerih omogočala hitro odpravo posledic nezakonitega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavitev zakonitega stanja, pripravi zakonski predlog, ki bi vseboval tako pravno podlago in ga predloži v zakonodajni postopek.**

Varuh je spremljal primer tujega državljana, ki je sprožil t. i. subsidiarni upravni spor zoper ravnanje mejne policije – ta ga je predala hrvaškim organom, ne da bi upoštevala, da je zaprosil za mednarodno zaščito. Upravno sodišče RS je ugodilo njegovi tožbi s sodbo št. I U 1886/2020-126 z dne 7. 12. 2020 in odločilo, da je Republika Slovenija kršila njegovo pravico do prepovedi vračanja iz drugega odstavka in kolektivnega izгона iz prvega odstavka 19. člena ter pravico do dostopa do azilnega postopka iz 18. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Sodišče je toženi stranki (to je MNZ) med drugim naložilo, da mu brez odlašanja po pravnomočnosti sodbe dovoli vstop v Slovenijo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito. Navedena sodba je postala pravnomočna s sodbo Vrhovnega sodišča RS št. I Up 23/2021 z dne 9. 4. 2021, ki je sodbo upravnega sodišča potrdilo.

V zvezi z naloženo obveznostjo dovolitve vstopa v našo državo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito je upravno sodišče pojasnilo, da gre za – kolikor je sploh mogoče – vzpostavitev stanja, kakršno bi bilo, če do kršitev ne bi prišlo. Pri tem je pustilo toženi stranki, to je MNZ, polje proste presoje, s pomočjo katerega dovoljenja za vstop na ozemlje Slovenije bo na najbolj učinkovit način sprejela v obravnavo tožnikovo prošnjo za mednarodno zaščito. Tudi Vrhovno sodišče je pritrnilo temu, da se naloži toženi stranki odpravo nezakonitega stanja oziroma posledic protipravnega ravnanja državnega organa. Vr-

hovno sodišče je tudi zavrnilo stališče tožene stranke, da naložena obveznost ni izvršljiva (ker naj ne bi imela pravne podlage) z utemeljitvijo: »Zavezanka naložene obveznosti je namreč Republika Slovenija, ki ima preko pristojnih državnih organov vse vzvode, da tožniku omogoči (dovoli) vstop v Slovenijo, torej tudi s sprejemom ustreznih pravnih podlag (predpisov), če je potrebno. To bi ne le tožniku, ampak vsem posameznikom v podobnem položaju, omogočilo obravnavo prošnje za zaščito, s tem pa ravnanje države v skladu s pravico do azila iz 18. člena Listine.«

Pobudnik je bil v času odločitve Vrhovnega sodišča v Bosni in Hercegovini brez potovalnega dokumenta. Njegov pooblaščenec se je najprej obrnil na MNZ z vprašanjem, kako namerava izvršiti sodno odločitev. Generalni direktor Policije je pojasnil, da bo sodba izvršena na kateremkoli mejnem prehodu z Republiko Hrvaško, kjer mu bo po identifikacijskem postopku dovoljen vstop v državo. Policija naj bi mu že na mejnem prehodu omogočila podajo namere za vložitev prošnje za priznanje mednarodne zaščite.

Varuh je štel odziv Policije za zaskrbljujoč, saj pravnomočna sodba jasno nalaga državi, da si mora aktivno prizadevati za dovolitev vstopa tožnika v državo. Poleg tega je v sodbi poudarjeno, da zahteva po zakoniti možnosti prihoda na (katerikoli) mejni prehod Republike Slovenije zajema vse vidike zakonitosti prihoda. Varuh je menil, da stališče Policije, po katerem mora pobudnik kot sam ve in zna priti do mejnega prehoda, ne da bi mu pred potovanjem slovenski organi v ta namen izdali ustrezen dokument, ki bi mu to pot omogočil na varen in pravni način, ni povsem v duhu dobronamerne izvršitve obveznosti, ki je državi naložena s pravnomočno sodno odločbo. Pri tem je Varuh izpostavil, da s pravnomočno sodbo ugotovljene kršitve niso majhnega pomena, ampak gre za absolutne kršitve človekovih pravic, ki jih jamčijo tako slovenska ustava kot mednarodne konvencije in do katerih v pravni državi ne bi smelo prihajati.

MNZ je kljub temu vztrajalo na stališču, da ni pravne podlage, da bi se pobudniku omogočilo zakonit prihod v Slovenijo zaradi podaje prošnje za mednarodno zaščito. Ta je tako sam prišel do Slovenije in uspel tu podati namero, da zaprosi za mednarodno zaščito.

Varuh ugotavlja, da Republika Slovenija ni bila posebej aktivna v smeri izvršitve pravnomočne sodbe upravnega sodišča v delu, ki ji je naložilo, da brez odlašanja po pravnomočnosti sodbe dovoli tožniku vstop v Slovenijo in vložitev prošnje za mednarodno zaščito. Varuh meni, da je neizvrševanje pravnomočnih odločitev sodne veje oblasti nevzdržno z vidika načel pravne države iz 2. člena Ustave RS, še toliko bolj, ko gre za odločitev sodišča, da je bila kršena (absolutna) prepoved mučenja in podobnega ravnanja. Varuh je zato MNZ pozval, da upoštevajoč napotilo Vrhovnega sodišča, da se po potrebi sprejme ustrezna pravna podlaga, ki bo v tovrstnih primerih omogočala hitro odpravo posledic nezakonitega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavitev zakonitega stanja, pripravi zakonski predlog, ki bo vseboval tako pravno podlago in ga predloži v zakonodajni postopek. **15.0-7/2021**

Odreditev ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom v Centru za tujce v Postojni

Namestitev v Center za tujce v Postojni (CT) že sama po sebi predstavlja poseg v osebno svobodo, ki ga ob upoštevanju kriterijev iz ZTuj-2 dopušča pravni red. V okviru namestitve v CT se lahko pod pogoji, ki jih določa ZTuj-2 v 77. členu, tujcem še dodatno omeji gibanje tudi v posebej za to namenjenih prostorih centra, v skladu s pravili bivanja (strožji policijski nadzor).

Varuh se je ob obravnavanju pobude seznanil z odločbama CT, s katerima je bilo pobudnikoma odrejeno bivanje pod strožjim policijskim nadzorom. Za oba tujca je bilo v drugi točki izreka omenjenih odločb navedeno, da pomeni takšen nadzor omejitev gibanja na prostor posebej varovane sobe.

Tekom obravnave je MNZ Varuha seznanilo, da se strožji policijski nadzor v CT (zaradi redkosti izrekanja) praviloma izvaja v posebej varovanih sobah, lahko pa tudi v drugih bivalnih prostorih (oddelkih) CT, če je to potrebno zaradi večjega števila oseb. CT ima sicer tri posebej varovane sobe, v vsaki pa sta lahko nastanjeni dve osebi. Ministrstvo je ob tem še navedlo, da je posebej varovana soba, kot sam prostor, primerna za dolgotrajno namestitev. Med bivalnimi prostori in posebej varovanimi sobami namreč ni razlik v velikosti, ker so bili običajni prostori, ki so bili namenjeni za nastanitev, nadgrajeni z ustreznimi inštalacijami v posebej varovane sobe. Tudi njihova opremljenost se v primerjavi z ostalimi bivalnimi prostori bistveno ne razlikuje, saj so v njih ravno tako ležišča, mize in stoli, odlagalne površine ter TV sprejemnik. Dodatno je nameščen le video-nadzor in toaletni prostor z umivalnikom ter straniščem. Varuh je v okviru nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM) na podlagi obiskov v CT v preteklosti že večkrat izpostavil **potrebo po podrobnejši opredelitvi posebej varovane sobe** (v letu 2015, 2016 in 2017), in sicer tako glede njene opremljenosti kot tudi zakonske ureditve v primeru uporabe za namen discipliniranja ali ločenega bivanja. Takšna ureditev je bila v določeni meri urejena šele z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2F), ki se je začel uporabljati 27. 5. 2021. S to spremembo je bila namreč v zakon vnesena posebna oblika izolacije znotraj CT, na podlagi katere se lahko tujec zaradi težjih kršitev pravil bivanja odstrani iz skupnih bivalnih in drugih prostorov ter ločeno nastani v posebej varovani sobi do treh dni (prva alineja drugega odstavka 76.c člena ZTuj-2).

Glede razlogov, da se tudi za namen izvajanja ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom uporablja posebej varovana soba, je ministrstvo pojasnilo, da ne ZTuj-2 niti Pravilnik o bivanju v Centru za tujce, deponiranju lastnih sredstev ter obliki in vsebini izkaznice o dovolitvi zadrževanja na območju Republike Slovenije (Pravilnik) posebej ne opredelujeta prostora za strožji policijski nadzor, zato se za vsak primer posebej določi tudi prostor, kjer se bo ukrep izvajal. Pri tem pa se upoštevajo kršitve pravil bivanja, okoliščine, v katerih je bila kršitev storjena, vpletenost ostalih nastanjenih tujcev, število kršiteljev, medsebojno razumevanje, zdravstveno stanje, posebne potrebe idr.

Vsaka oblika ločenega bivanja in omejevanja stikov z drugimi osebami lahko privede do pomanjkanja socialnih stikov, ki so človeku potrebni za duševno zdravje in dobro počutje. Zato je po mnenju Varuha potrebno, da CT tako ob izreku kot tudi izvajanju ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom nameni posebno pozornost tudi temu vidiku. Ministrstvo je v tej zvezi med drugim na primer navedlo, da je rekreacija na prostem v primeru oseb, pri katerih se ukrep strožjega policijskega nadzora izvaja v posebej varovani sobi, organizirana na način, da ne pridejo v stik z ostalimi tujci. Za tiste tujce, ki so v posebej varovano sobo nameščeni po mnenju zdravnika, pa je omogočena tudi skupna rekreacija.

Omejevanje stikov z drugimi tujci pri izvajanju organiziranih aktivnosti, ki so predvidene z dnevnim redom CT (npr. športne rekreativne, kulturne in druge prostočasne dejavnosti, nakupi, oddaja pisemskih in drugih pošiljk, obiski, psihosocialni razgovori, razgovori z inšpektorji in drugimi strokovnimi delavci, obisk pri zdravniku, rekreacija na prostem, uporaba telefona in računalnika, spremljanje televizijskih in radijskih programov), je sicer **po mnenju Varuha lahko opravičljivo zgolj v primeru, če je glede na razlog odreditve bivanja pod strožjim policijskim nadzorom to nujno potrebno.** Na podlagi drugega odstavka 44. člena Pravilnika sicer tudi za tujce, ki jim je odrejen strožji policijski nadzor, praviloma velja obstoječi dnevni red, katerega izvajanje nadzirajo policisti. Varuh se je načeloma strinjal s stališčem MNZ, da na kvaliteto bivanja lahko bistveno vpliva oskrba (zdravstvena oskrba, kvalitetna prehrana, izobraževalne dejavnosti, prostočasne aktivnosti, psihosocialni tretma itd.), pri tem pa se po mnenju Varuha ne sme zanemariti potrebe po socialnih stikih, ki so lahko še posebej omejeni v primeru namestitve tujca v posebej varovano sobo.

Varuh je bil tekom obravnave seznanjen tudi, da je Upravno sodišče Republike Slovenije v primeru obeh pobudnikov odpravilo odločbo o bivanju pod strožjim policijskim nadzorom. Sodišče je ob tem ugotovilo, da je prvostopenjski organ kršil pravila postopka, ki so vplivala na zakonitost oziroma pravilnost odločitve. Prav tako je sodišče v obeh sodbah tudi navedlo, da je obrazložitev obeh izpodbijanih odločb pomanjkljiva do te mere, da odločb ni mogoče preizkusiti. Sodišče je ob tem posebej opozorilo, da je treba v odločbi (v ponovnem postopku) obrazložiti tudi sorazmernost trajanja ukrepa, kot tudi samo primerčnost in sorazmernost odrejenega ukrepa omejitve gibanja na prostor posebej varovane sobe, ki ga je sodišče opredelilo kot strožji ukrep.

Po mnenju Varuha mora biti sicer CT v vseh primerih odločanja o tem ukrepu posebej pozoren tudi na okoliščine, na katere je v konkretnem primeru opozorilo sodišče (izpeljavo postopka na način, ki ne bo vplival na zakonitost odločitve, ustrezna obrazložitev odločitve, ki omogoča njen preizkus). Le tako se je namreč mogoče izogniti pomislekom o morebitni arbitrarnosti sprejetja tovrstnih odločitev pristojnega organa.

V konkretnem primeru pobudnikov je Upravno sodišče Republike Slovenije ugotovilo, da sta obrazložitvi izrečenih ukrepov bivanja pod strožjim policijskim nadzorom pomanjkljivi do te mere, da ju ni bilo mogoče preizkusiti. Evropsko

sodišče za človekove pravice (ESČP) je v zadevi Csüllög proti Madžarski že presodilo, da je bila zaradi same odsotnosti razlogov, ki bi ukrep izolacije pogojevali, izolacija arbitrarna. Ob tem je ESČP tudi izpostavilo, da arbitrnost omejevalnih ukrepov zoper ranljive posameznike, kot so to na primer zaprte osebe, neizogibno prispevajo k občutku podrejenosti, popolne odvisnosti, nemoči in posledično ponižanju. Tako 3. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) kot tudi Ustava Republike Slovenije v 18. členu prepovedujeta mučenje, v okvir katerega šteje tudi ponižujoče ravnanje. Torej ravnanje, katerega so ob upoštevanju stališča ESČP lahko deležne tudi osebe v situacijah, ko odločitev organa ne vsebuje ustrezne obrazložitve glede vsebinskih razlogov za njen sprejem.

Glede na omenjene ugotovitve je **Varuh MNZ predlagal, da skupaj s CT sprejme po potrebi dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru odreditve ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom.** Ministrstvo je Varuha seznanilo, da je CT nemudoma po izdaji sodb Upravnega sodišča Republike Slovenije, s katerima je bilo bivanje pod strožjim policijskim nadzorom pobudnikoma odpravljeno, to upošteval in ju oba iz posebej varovane sobe premestil na oddelek, zaradi česar CT ponovnega postopka ni uvedel. Poleg tega so bile vse uradne osebe CT, ki imajo izdano pooblastilo za vodenje upravnih postopkov, seznanjene z ugotovitvami Varuha v tej zadevi, kakor tudi z obema sodbama, s katerima je Upravno sodišče odpravilo odločbi CT glede odreditve strožjega policijskega nadzora in še posebej z ugotovitvami sodišča glede kršitve pravil postopka, pomanjkljive obrazložitve izreka odločbe in sorazmernosti trajanja ukrepa idr. **8.6-1/2021**

Priporočilo št. 29: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da skupaj s Centrom za tujce sprejme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru odreditve ukrepa bivanja pod strožjim policijskim nadzorom.

Uporaba prisilnih sredstev v Centru za tujce

Pobudnik je Varuha seznanil z ravnanjem policistov v Centru za tujce v Postojni (CT), katerim je očital, da so ga pri uporabi prisilnih sredstev poškodovali. V okviru tega je med drugim navedel, da so ga policisti pospremili iz posebej varovane sobe v straniščne prostore, kjer so ga več minut topli in mu nato zvezali noge ter roke. Izpostavil je, da je prejel udarce po celem telesu, krvavel naj bi iz ust in komaj videl z levim očesom.

K ustreznemu preverjanju zakonitosti in strokovnosti uporabe policijskih pooblastil lahko prispevajo tako pisna poročila policistov o uporabi prisilnih sredstev, kot tudi ustrezna preveritev in ocena te uporabe, kar opravi vodja

policijske enote oziroma oseba, ki jo ta pooblasti. Pomemben vir, ki omogoča naknaden neposreden vpogled v postopek uporabe prisilnega sredstva in njegovo samo izvedbo, je lahko tudi morebiten video zapis. V obravnavani zadevi je zato Varuh MNZ zaprosil za kopije uradnih zaznamkov o uporabi prisilnih sredstev proti pobudniku in oceno njihove uporabe. Prav tako je Varuh zaprosil za morebitne posnetke vseh nadzornih kamer, ki so v CT pokrivali prostore (in tudi hodnike pred njimi), v katerih je bil pobudnik med dogodkom, opisanim v pobudi, kot tudi pred njim in po njem.

Zdravstveni pregled pobudnika po uporabi prisilnih sredstev

V odgovoru na poizvedbo je MNZ sporočilo, da pobudnik (tujec) med uporabo prisilnih sredstev ni bil poškodovan. Ministrstvo je ob tem izpostavilo, da ga je medicinska sestra vizualno pregledala in se z njim pogovorila takoj po uporabi prisilnih sredstev. V času pregleda na sebi ni imel zgornjih oblačil, zaradi česar je lahko lažje ocenila njegovo fizično stanje. Pri pregledu naj ne bi zaznala nobenih vidnih poškodb. Pri poznejšem pregledu, ko se je pobudnik umiril, pa je ugotovila, da so manjše rane po trebuhu in prsih zgolj površinske praske, iz katerih ni krvavel. Te naj bi sicer nastale kot posledica predhodnega samo-poškodovanja pobudnika z vijakom, ki ga je izruval iz stranice toaletnega dela v posebej varovani sobi. Drugih poškodb medicinska sestra ni zaznala, prav tako naj jih tudi pobudnik ne bi takrat navajal.

Iz Varuhu posredovanega video gradiva je bilo razvidno, da je bil pobudnik v tistem času pregledan s strani medicinske sestre. Iz posnetkov (tako v času, ko je bil še na hodniku, kot tudi potem, ko je bil ponovno v sobi) pa sicer ni bilo mogoče razbrati poškodb, ki jih je v pobudi navajal (krvavitve iz ust; da je komaj videl na eno oko). Na obstoj poškodb, ki bi se morebiti izražale kot odziv na bolečino, pa Varuh tudi ni mogel sklepati na podlagi pobudnikovega obnašanja, ki je bilo razvidno s posnetkov.

Evidentiranje uporabe prisilnih sredstev po mnenju Varuha neustrezno

Čeprav je v postopku s pobudnikom sodelovalo več policistov, je iz dokumentacije, ki jo je Varuhu posredovalo ministrstvo, izhajalo, da je bil v zvezi s tem dogodkom sestavljen zgolj en uradni zaznamek o uporabi prisilnih sredstev. Iz tega uradnega zaznamka sicer ni bilo razvidno, kdo ga je sestavil. Zaznamek je bil namreč pisan v tretji osebi in podpisan s strani šestih policistov, ki so prisilna sredstva uporabili.

Po mnenju Varuha bi moral takšen dokument samostojno v pisni obliki sestaviti vsak policist posebej, kot je to mogoče razumeti tudi iz besedila 131. člena ZNPPol. Ministrstvo je bilo sicer glede tega na stališču, da naj bi bil takšen (enojen) način evidentiranja uporabe prisilnih sredstev ustrezen oziroma dopusten, ker je v konkretnem primeru pet policistov sočasno v steku sodelovalo

pri uporabi prisilnih sredstev zoper eno osebo, en policist pa je opravljal varovanje postopka. Tako naj bi policisti v enem historignem dogodku sodelovali v enovitem postopku uporabe in evidentiranja uporabe prisilnega sredstva.

Kljub temu pojasnilu MNZ **Varuh meni, da je glede na določilo 131. člena ZNPPol, ki zahteva, da je poročilo o uporabi prisilnih sredstev izdelano v pisni obliki (kot uradni zaznamek), bolj prav, da poročilo sestavi vsak policist samostojno in da je oblika poročanja o uporabi prisilnih sredstev v »enotnem uradnem zaznamku«, kot se je to zgodilo v konkretnem primeru, neustrezna.** Posebnih določb, ki bi od tega odstopale, tudi Pravilnik o policijskih pooblastilih (PPP) ne pozna. Poleg tega Strokovno navodilo za vodenje evidence uporabe prisilnih sredstev ne predvideva, da bi v nekaterih primerih več policistov napisalo zgolj en uradni zaznamek glede uporabe prisilnih sredstev.

Smiselno primerljiva ureditev po Pravilniku o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov v 96. členu izrecno določa, da morajo tovrstne zaznamke ustrezno zabeležiti tako pravosodni policisti, ki so uporabili prisilna sredstva, kot tudi pravosodni policisti, ki so pri tem kakorkoli sodelovali oziroma tak dogodek opazovali. Varuh ob tem meni, da tudi v primerih, ko policisti v okviru ZNPPol uporabijo prisilna sredstva, lahko k učinkoviti presoji in oceni zakonitosti in strokovnosti njihove uporabe prispeva le dosleden in natančen opis vseh okoliščin oziroma podatkov, ki so naštetih v drugem odstavku 131. člena ZNPPol. To pa bo v največji meri mogoče zagotoviti zgolj na podlagi (samostojnih) zapisov vsakega izmed policistov, ki je prisilno sredstvo uporabil, čeprav s sodelovanju z drugimi policisti.

V primeru odsotnosti samostojnega pisnega poročanja o uporabi prisilnih sredstev vsakega izmed policistov, ki je ta sredstva uporabil, in sicer zgolj o tem, kar je lahko sam zaznal s čutili (oziroma za posamezne relevantne okoliščine dodatno izpostavil, kako je zanje izvedel), lahko po mnenju Varuha obstaja resna bojazen, da sistem kljub ustrezni pravni podlagi (katere namen je presoja upravičenosti, zakonitosti in strokovnosti uporabe prisilnih sredstev) ne bo učinkovito zaznal morebitnih kršitev pravic posameznika pri uporabi prisilnih sredstev.

Varuh predlagal dodatno uporabo tehničnih sredstev za namen spremljanja uporabe prisilnih sredstev

Nadzorne kamere v CT so v konkretnem primeru glede uporabljenih prisilnih sredstev zoper pobudnika (telesne sile in sredstev za vklepanje) zabeležile le uporabo telesne sile pred vhodom v kopalnico. Prostor, v katerem so bila v konkretnem primeru v pretežni meri uporabljena prisilna sredstva (telesna sila in sredstva za vklepanje ter vezanje), pa sicer ni pod video nadzorom, ker gre za umivalnico oziroma sanitarije, kjer uporaba video nadzornega sistema ni dovoljena.

Odločitev policistov, da so v danih okoliščinah (ko so bila tla posebej varovane sobe polita z mešanico vode, urina in blata) uporabili kopalnico, ki ni video

nadzorovana, kot prostor za vklepanje pobudnika, po mnenju Varuha ni bila problematična. Po navedbah ministrstva so se policisti za izvedbo postopka v omenjenem prostoru odločili tudi iz razloga, ker je šlo za najbližji prostor, ki je omogočal uspešno uporabo telesnih lisic v primeru aktivnega upiranja osebe, kar zahteva več prostora. Glede širine hodnika (ki je pod videonadzorom) je MNZ omenilo, da ta znaša 1,2 metra, zaradi česar izvedba postopka vklepanja osebe s polaganjem na tla z uporabo telesnih lisic na hodniku ni bila možna.

Uporaba video nadzornega sistema v CT kot tudi sicer v drugih prostorih policije ima lahko več funkcij. Njen namen je med drugim pomemben tako z vidika zagotavljanja varnosti kot tudi za spremljanje zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil nad osebami, ki se v teh prostorih nahajajo. Po drugi strani pa lahko zagotavljajo tudi določeno obliko zaščite policistom in drugim uradnim osebam pred morebitnimi neutemeljenimi očitki o njihovem nezakonitem ravnanju. V konkretnem primeru je zaradi kraja izvedbe (kjer video nadzorni sistem ni mogoč) takšen video zapis v pretežni meri izostal. Obravnavani primer pa je sicer tudi pokazal na znatna razhajanja med trditvami pobudnika o obsegu uporabe prisilnih sredstev in navedbami, ki izhajajo iz uradnega zaznamka o uporabi prisilnih sredstev.

ZNPPol v prvem odstavku 114. člena določa, da smejo policisti za spremljanje zakonitosti izvajanja policijskih pooblastil uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video in avdio snemanje, ki so v uporabi v policiji. Zato je Varuh menil, da bi bilo glede na tehnične zmogljivosti, s katerimi policija že razpolaga, primerno, da bi policija pristopila k boljšemu zagotavljanju ustreznega video snemanja uporabe prisilnih sredstev znotraj CT. **Varuh je zato ministrstvu predlagal, da se v prihodnje uporabo takšnih sredstev zagotovi (npr. s pomočjo nosljivih kamer) vsaj v vseh tistih primerih, ko gre za vnaprej predvideno uporabo prisilnih sredstev** (kot je bilo to tudi v obravnavanem primeru).

V obravnavanem primeru je postopek uporabe telesnih lisic po mnenju Varuha odstopal od pravil stroke

Pri uporabi prisilnih sredstev morajo policisti poleg ZNPPol in PPP upoštevati tudi pravila stroke, ki so se kot posebna znanja in veščine izoblikovala v policijski praksi in so kot taka opredeljena v internih aktih Policije oziroma jih policisti osvojijo na izobraževanjih, izpopolnjevanjih in usposabljanjih policistov (prvi odstavek 38. člena PPP). V zvezi s tem je Varuh MNZ zaprosil za interni učni pripomoček CT, ki je namenjen usposabljanju policistov za uporabo telesnih lisic.

V konkretnem primeru so policisti ocenili, da je primerna uporaba telesnih lisic v ležečem položaju. Upoštevajoč omenjeni učni pripomoček se takšno vklepanje izvede v primeru postopka z nesodelujočo osebo. V samem uvodu lekcije glede uporabe telesnih lisic v ležečem položaju (večkrat pa tudi v preostalem besedilu) je izpostavljeno, da se takšno osebo najprej vklene z navadnimi lisicami.

V zapisu konkretnega postopka v uradnem zaznamku je Varuh pogrešal omembo vklepanja z navadnimi lisicami. Zato se je Varuhu pri tem zastavilo vprašanje, v kolikšni meri je bila (zaradi opustitve navadnih lisic) lahko potrebna uporaba telesne sile v večjem obsegu (kot sicer) za namen obvladovanja in vklepanja v telesne lisice. Zaradi izvedbe vklepanja v telesne lisice, ki odstopa od internih navodil, so bili po mnenju Varuha lahko s tem tako policisti kot tudi pobudnik izpostavljeni dodatnemu tveganju za nastanek telesnih poškodb. Vsak posameznik ima sicer pravico, da je v policijskem postopku obravnavan tako, da mu izvedba policijske naloge ali morebitna uporaba prisilnega sredstva, glede na okoliščine, povzroči najmanjše škodljive posledice.

Kot nestrokovno uporabo prisilnih sredstev lahko sicer označimo tisto, pri kateri so za uporabo prisilnega sredstva sicer dani zakonski pogoji, vendar policist sredstva ne uporabi skladno s pravili stroke. V takšnih primerih policist načeloma ne upošteva predpisanih pravil postopka uporabe določene vrste prisilnega sredstva.

V zvezi z omenjenim internim učnim pripomočkom za uporabo telesnih lisic je sicer ministrstvo opozorilo, da sta v njem opisana (le) dva možna scenarija uporabe tega prisilnega sredstva, da pa je takšnih situacij lahko več. Varuh se s tem pojasnilom strinja, a ob tem opozarja, da je vsak morebiten odklon od obstoječih utečenih postopkov lahko dopusten le, ko to izrecno terjata narava posamezne situacije, ki pa po mnenju Varuha v konkretnem primeru, glede na znane podatke, verjetno ni bila takšna. Šlo je namreč za vnaprej predviden postopek vklepanja v telesne lisice, ki se je izvedel v posebej nadzorovanem okolju. Ker predstavlja uporaba telesne sile, tudi v primeru, ko (nujno) ne pride do same fizične poškodbe, znaten poseg v človekovo telesno celovitost, je z vidika strokovnosti izvedbe policijskih pooblastil po mnenju Varuha treba biti pozoren tudi, ali bi se uporabi telesne sile dalo izogniti z ustreznim (predpisanim) pristopom policistov tudi pri uporabi drugih prisilnih sredstev (v konkretnem primeru sredstev za vklepanje in vezanje).

Glede na omenjene ugotovitve je **Varuh ministrstvu predlagal, da skupaj s CT sprejme po potrebi dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru uporabe prisilnih sredstev.**

Odziv MNZ na ugotovitve Varuha

Ministrstvo je Varuha seznanilo, da so bile omenjene **ugotovitve in stališča Varuha, ki so bila povzeta tudi v končnem poročilu Varuha, obravnavana tako na ožjem kolegiju direktorja Uprave uniformirane policije kot tudi na delovnem sestanku CT.** CT je s stališči iz omenjenega poročila, ki se nanašajo na uporabo prisilnih sredstev in poročanje ter sestavo individualnega uradnega zaznamka, seznanil vse policiste v okviru lastnih usposabljanj praktičnega postopka s samoobrambo. Za posebej spodbudno je Varuh štel tudi **sporočilo**

MNZ, da je bila CT dodeljena osebna kamera in so bila ob tem izvedena tudi ustrezna usposabljanja policistov glede uporabe tega tehničnega sredstva. S tem je bil realiziran predlog Varuha glede dodatnih možnosti spremljanja uporabe prisilnih sredstev s pomočjo tehničnih sredstev. **8.6-1/2021**

Priporočilo št. 30: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve predlaga, da skupaj s Centrom za tujce sprejme dodatne ukrepe, ki bodo prispevali k doslednemu zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic tujcev v primeru uporabe prisilnih sredstev.

2.15.4

Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja

2.15.4.1 Pokojninsko zavarovanje

Prepoved poseganja v pridobljene pravice

Varuh opozarja, da je v okviru argumenta pravne države načelo spoštovanja pridobljenih pravic eno od pomembnejših načel, ki izhaja iz samega namena socialnega zavarovanja, s katerim se posameznikom zagotavlja socialna varnost. Načelo zagotavlja pravno varnost uživalcem pravic na način, da jim teh pravic ni mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti, razen v primerih, ki so izrecno določeni z zakonom. Že pridobljenih pravic zavarovancu oziroma uživalcu pravic tako ni mogoče odvzeti tudi v primeru, ko zakonodajalec vmes sprejme nove, strožje predpise od tistih, na podlagi katerih so bile pravice pridobljene. Novi predpisi tako veljajo le za primere, ki nastanejo po uveljavitvi teh predpisov, kar pa ne velja v primeru, če so z novo zakonodajo za zavarovanca določene pravice, ki so zanj ugodnejše.

Eno izmed temeljnih ustavnopravnih načel glede spoštovanja temeljnih človekovih pravic je torej, da zakoni ne morejo imeti učinka za nazaj.¹

Načelo določnosti in jasnosti predpisov kot eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave terja, da so predpisi jasni in določni. To je na eni strani potrebno zaradi varstva naslovnikov predpisa, po drugi strani pa jasen in določen predpis onemogoča arbitrarno odločanje državnih organov (primerjaj odločbo št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005, Uradni list RS, št. 50/05, OdlUS XIV, 24, 41. točka obrazložitve). Zahteva po jasni in določni ureditvi je bolj poudarjena, kadar je predmet oblastni ukrep, ki posega v posameznikov pravni položaj. Oblastna narava odločevalca zahteva, da upošteva ustavo in temeljne človekove pravice in da ne posega v pridobljene pravice. Temu pogoju je v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo zadoščeno, če je mogoče vsebino izdane odločbe umestiti v ustavnopravni varstveni okvir varovanja temeljnih človekovih pravic.

Prepoved retroaktivnosti je splošno ustavno načelo, ki se razteza na vsa področja oblastnega urejanja (npr. davčno področje U-I-81/96; U-I-158/11; druga področja, ki posegajo v premoženjsko sfero, npr. U-I-60/98; U-I-6/15, Up-33/15, Up-1003/15), saj ima vsakdo pravico, da se lahko zanese na splošna in abstraktna pravna pravila, ko načrtuje svoja prihodnja ravnanja. Če se poseže

¹ Glej Odločbe Ustavnega sodišča, U-I-65/08, tč. 17; U-I-285/10, tč. 8; U-I-81/96, tč. 11; U-I-158/11, tč. 27.

za nazaj, gre izključno za izjemo, ki ne sme poseči v že pridobljene pravice, sicer se odločevalec znajde izven meja dopustne uporabe retroaktivnosti, torej na polju protiučustavnosti. Pravo namreč varuje človeka in njegov položaj pred posegom drugih. Temelji pravne varnosti so: 1. vzpostaviti red, 2. zagotoviti pravičnost, 3. urediti sistem oblasti, 4. zagotoviti varstvo pred oblastjo.

Primer:

Nedovoljen poseg ZPIZ-a v že pridobljeno pravico do pokojnine

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil zavarovanec Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Zavod), v zvezi s katerim je bil voden postopek ponovne odmere pokojnine na podlagi 38. člena Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo, zaradi znižanja starostne pokojnine, ki jo je ta prejemal v višini 566 evrov, na 144 evrov. Varuh je ugotovil, da je zavod z opisanim ravnanjem kršil določbe 38. člena Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo, ki določajo, da ponovno odmerjena pokojnina ne more biti manjša od tiste, ki jo je posameznik prejemal pred začetkom postopka ponovne odmere pokojnine (v konkretnem primeru je ta znesek znašal 378,05 evrov). Posledično je zavod kršil tudi 2. člen Ustave RS, ki prepoveduje poseg v že pridobljene pravice. Varuh pa je zavod pozval, da v morebitnih podobnih zadevah sledi našemu stališču.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je navajal, da je do marca 2016 redno prejemal od slovenskega in makedonskega nosilca pokojninskega zavarovanja polno pokojnino v višini 566 evrov. Od omenjenega datuma pa ne prejema več makedonskega dela pokojnine, ampak le slovenski del v višini 144 evrov. Pobudniku naj bi bilo na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod) pojasnjeno, da ima makedonski pokojninski sklad do Zavoda neplačan dolg. Dokler ta dolg ne bo poravnal, pa bo pobudnik prejemal le slovenski del pokojnine.

Varuh je ugotovil, da je bila po prvotni odločbi iz leta 1994 pobudniku s strani slovenskega nosilca pokojninskega zavarovanja odmerjena pokojnina na podlagi zavarovalne dobe, ki jo je ta pridobil tako po pravnih predpisih Republike Slovenije kot tudi Republike Makedonije. Na podlagi 38. člena Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo (v nadaljevanju: Sporazum)² pa je Zavod v novembru 2001 začel s postopkom ponovne odmere pokojnine. Makedonski

² Pokojnine, ki jih je pristojni nosilec ene države pogodbenice priznal v obdobju od 1. 4. 1992 do uveljavitve tega sporazuma z upoštevanjem zavarovalne dobe, dopolnjene po pravnih predpisih druge države pogodbenice, se po uradni dolžnosti odmerijo po določbah tega sporazuma. V teh primerih velja dan, ko je nosilec prve države pogodbenice začel postopek, kot dan vložitve po pravnih predpisih druge države pogodbenice. Ne glede na četrty odstavek 36. člena tega sporazuma grede tako določene dajatve od prvega dne naslednjega meseca po mesecu, v katerem je pristojni nosilec, ki je prvi priznal pravico do pokojnine, začel postopek za ponovno odmero pokojnine.

nosilec zavarovanja je v marcu 2003 odločil, da se pokojnina pobudniku v Makedoniji prizna od decembra 2001 dalje, od takrat dalje pa bo Zavod pokojnino preračunal in o tem odločil z dokončno odločbo. Zavod je dokončno odločbo pobudniku izdal februarja 2021; torej skoraj 20 let po začetku postopka preračuna pokojnine. In sicer (še) potem ko je makedonski nosilec zavarovanja slovenskemu nosilcu zavarovanja poplačal celotno makedonsko pokojnino ter na podlagi vseh zbranih podatkov o zadevi preračuna pokojnine.

Skladno s točko b) drugega odstavka 38. člena Sporazuma³ bi moral Zavod slovensko pokojnino in makedonsko pokojnino ter razliko med seštevkom makedonske pokojnine in slovenske pokojnine ter prvotne pokojnine nakazovati pobudniku vse dokler seštevek novo odmerjene slovenske in makedonske pokojnine ne bi dosegel višine prvotne pokojnine pobudnika, tj. v konkretnem primeru 378,05 evrov. Vendar pa makedonski nosilec zavarovanja slovenskemu nosilcu zavarovanja v obdobju med decembrom 2001 in majem 2010 ni nakazoval makedonske pokojnine skladno s točko b) drugega odstavka 38. člena Sporazuma, zato je Zavod februarja 2016 z začasno odločbo odločil o pokojnini pobudnika na podlagi 38. člena Sporazuma (konkretne odstavka odločba sicer ne definira) in pokojnino zavarovancu odmeril v sorazmernem delu med slovensko pokojninsko dobo in celotno pokojninsko dobo v znesku 144,40 evrov od marca 2016 dalje, ki se pobudniku do izdaje dokončne odločbe izplačuje kot akontacija. V obdobju od februarja 2001 do marca 2016 se je pobudniku izplačevala pokojnina po prvotni odločbi z uskladitvami do višine 556,77 EUR na mesec v februarju 2016.

Izdaja začasne odločbe je urejena v 180. členu ZUP in določa, da »če je glede na okoliščine primera neogibno potrebno, da se pred koncem postopka izda odločba, s katero se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja, se izda taka odločba na podlagi podatkov, ki obstajajo takrat, ko se izda. V taki odločbi mora biti izrecno navedeno, da je začasna«. Varuh meni, da je bila z vidika procesnega prava navedena določba v konkretnem primeru ustrezno uporabljena. Napačno pa je bilo uporabljeno materialno pravo.

³ Če bi bil z uporabo prvega odstavka tega člena seštevek pokojnin, odmerjenih po pravnih predpisih obeh držav pogodbenic, nižji od že priznane pokojnine, ki bi se na dan ponovne odmere izplačevala po pravnih predpisih ene države pogodbenice, bo pristojni nosilec te države pogodbenice izplačeval upravičencu tudi razliko med svojo že priznano pokojnino in seštevkom pokojnin, odmerjenih po pravnih predpisih obeh držav pogodbenic na ta način: upravičencu, ki je pravico do pokojnine že pridobil v eni državi pogodbenici in ima na dan ponovne odmere pokojnine stalno prebivališče v drugi državi pogodbenici ali v neki tretji državi, bo pristojni nosilec prve države pogodbenice izplačeval pokojnino, na novo odmerjeno po svojih pravnih predpisih, in razliko med zadnjim izplačanim zneskom prej priznane pokojnine ter seštevkom pokojnin, odmerjenih po pravnih predpisih obeh držav pogodbenic. Razliko iz prejšnjega stavka bo pristojni nosilec prve države pogodbenice izplačeval, vse dokler seštevek pokojnin, odmerjenih po pravnih predpisih obeh držav pogodbenic, ne bo dosegel višine prej izplačevane pokojnine. Za kritje morebitnega preplačila pri nosilcu prve države pogodbenice bo nosilec druge države pogodbenice svoje še neizplačane zneske pokojnine izplačeval nosilcu prve države pogodbenice, tekoče zneske pokojnine pa bo izplačeval neposredno upravičencem. O vsaki spremembi svoje pokojnine bo obveščal pristojnega nosilca prve države pogodbenice.

In sicer po mnenju Varuha 38. člena Sporazuma ni mogoče uporabiti za urejanje medsebojnih obveznosti med nosilcem zavarovanja ter zavarovancem zaradi neplačanih obveznosti drugega nosilca zavarovanja, za kar v konkretnem primeru, v katerem Zavod pobudniku ni plačeval pokojnine, ker ni dobil nakazil s strani makedonskega nosilca zavarovanja, tudi gre. Na slednje je opozorilo že Višje delovno in socialno sodišče v sodbi opr. št. Psp 352/2016 z dne 15. 9. 2016, v kateri je razložilo, da se **»vprašanje poročuna nanaša na oba nosilca zavarovanja, ne pa na tožnika samega«**. Nasprotno pa bi Zavod moral uporabiti določbe 38. člena v delu, v katerem se te nanašajo na varovano višino pokojnine zavarovanca, kateremu se pokojnina ponovno odmeri po členih Sporazuma. Sporazum namreč varuje posameznika pred posegom v višino pokojnine, ki jo je ta prejemal pred ponovno odmero s tem, da se mu do izenačitve ponovno odmerjene pokojnine in prvotne pokojnine poleg makedonske in slovenske pokojnine izplačuje tudi razlika med predhodno pokojnino in seštevkom novo odmerjene slovenske in makedonske pokojnine. Glede na navedeno Varuh meni, da je Zavod s tem, ko pobudniku v obdobju od marca 2016 do izdaje končne odločbe v februarju 2021 na podlagi začasne odločbe ni izplačeval pokojnine najmanj v višini (vsaj) 378,05 evrov, kršil določbe 38. člena Sporazuma, ki določajo, da ponovno odmerjena pokojnina ne more biti manjša od tiste, ki jo je ta prejemal pred začetkom postopka ponovne odmere pokojnine. Posledično pa je Zavod kršil tudi 2. člen Ustave RS, ki prepoveduje poseg v že pridobljene pravice. Sorazmerni delež, ki bi ga moral k pokojnini pobudnika prispevati makedonski nosilec zavarovanja, bi moral Zavod izterjati od le-tega na običajen način.

Zgoraj opisana ureditev po mnenju Varuha ni le pravno, ampak tudi moralno najustreznejša. Nepravična bi bila namreč ureditev, ki bi neuresničevanje socialnega sporazuma med državama pogodbenicama urejala v breme najšibkejše stranke, tj. individualnega posameznika. Varuh pa je pozval Zavod, da v morebitnih drugih zadevah, ki so primerljive z obravnavano, odpravi veljavne začasne odločbe, s katerimi se pobudnikom izplačuje le slovenska pokojnina, in izda nove začasne odločbe, s katerimi se bo določila pokojnina zavarovancev najmanj v višini tiste, ki jo je ta prejemal pred postopkom ponovne odmere. 9.1-22/2020 (zadeva prenesena v leto 2021)

Priporočilo št. 31: Varuh priporoča, da ZPIZ v morebitnih drugih zadevah, ki so primerljive z obravnavano, odpravi veljavne začasne odločbe, s katerimi se pobudnikom izplačuje le slovenska pokojnina, in izda nove začasne odločbe, s katerimi se bo določila pokojnina zavarovancev najmanj v višini tiste, ki jo je ta prejemal pred postopkom ponovne odmere.

Varuh dosegel spremembo pri prijavi v obvezno zdravstveno zavarovanje upokoencev

Primer:

Varuh dosegel spremembo pri prijavi v obvezno zdravstveno zavarovanje upokoencev

Na osnovi obravnavanega primera je Varuh človekovih pravic (Varuh) ugotovil, da so pogoste težave pri obveznem zdravstvenem zavarovanju za tiste zavarovance, ki jim delovno razmerje preneha zaradi invalidske upokojitve. Delodajalec bi jih moral z dnem pravnomočnosti odločbe Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje odjaviti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in o tem obvestiti zavod. Če delodajalec tega ne naredi, potem takšen posameznik ni prijavljen v obvezno zdravstveno zavarovanje. Smiselno podobno se dogaja pri prejemnikih denarnega nadomestila, ki se invalidsko upokojijo. Oboji ostanejo brez obveznega zdravstvenega zavarovanja. S takšnim ravnanjem so ogrožene njihove pravice do zdravstvenega varstva, zdravja in dostojanstva. Varuh je navedenemu zavodu predlagal uskladitev postopkov pridobitve pravice do pokojnine ter prijave v obvezno zdravstveno zavarovanje, čemur je zavod sledil in o tem izdal posebno navodilo.

Varuh je obravnaval primer pobudnika, ki je bil invalidsko upokojen, odločba o tem je že postala pravnomočna. Delodajalec mu je prekinil delovno razmerje in ga z obrazcem M-2 odjavil iz zavarovanj, tudi iz zdravstvenega zavarovanja. Ker o tem naj ne bi dobili nobenega dokumenta ali odločbe, je pobudnik začel s poizvedovanjem in ugotovil, da naj ne bi bil več zdravstveno zavarovan. Bil je šokiran in zgrožen, da ni zagotovljenega avtomatskega prenosa podatkov. Pobudnik se je takoj zdravstveno zavaroval kot samoplačnik, od uslužbenke Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) pa je na dan pisanja Varuhu dobil zagotovilo, da bodo uredili njegovo obvezno zdravstveno zavarovanje.

Primer se je po več pismih in klicih na ZPIZ rešil. Vendar naj ne bi bil osamljen. Zato se je ob tem Varuhu zastavilo splošno vprašanje, kako je z obveznim zdravstvenim zavarovanjem upokoencev, za katere v skladu z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje plačuje ZPIZ. Morebitne težave in situacije, kot jo je navajal pobudnik, ko naj bi posamezniki po prekinitvi delovnega razmerja in odjavi podjetja iz zavarovanj ostali brez obveznega zdravstvenega zavarovanja, so po mnenju Varuha nedopustne. Navedbe pobudnika je Varuh zato preveril pri ZPIZ.

ZPIZ je Varuhu pojasnil, da naj bi se za večino zavarovancev izpolnjevanje pogojev za priznanje pravice do pokojnine ugotavljalo že pred vložitvijo zahteve za priznanje pokojnine. Ti zavarovanci praviloma že pred izpol-

nitvijo pogojev in pred prenehanjem obveznega zavarovanja prejmejo odločbo o priznanju in odmeri pokojnine, ob izdaji te odločbe pa jih ZPIZ z dnem priznanja pravice do pokojnine prijavi tudi v obvezno zdravstveno zavarovanje. Podobno poteka prijava v zavarovanje tudi ob izdaji naloga za izplačilo akontacije pokojnine.

Le v primerih, ko niti odločbe niti naloga za izplačilo akontacije ni možno izdati pred prenehanjem delovnega razmerja, tudi ni možna prijava v obvezno zdravstveno zavarovanje, o čemer ZPIZ seznanijo zavarovance. V praksi so to večinoma samostojni podjetniki posamezniki, ki pa pozneje dobijo vrnjen znesek plačila obveznega zdravstvenega zavarovanja od upokojitve dalje.

Posebnosti glede obveznega zdravstvenega zavarovanja pa nastopijo pri uveljavljanju pravice do invalidske pokojnine, ko zavarovančevega delodajalca po izdaji odločbe o priznanju pravice do invalidske pokojnine ZPIZ seznanijo s pravnomočnostjo ter izvršljivostjo te odločbe, prav tako pa ga pozove, da z dnem pravnomočnosti delavca/zavarovanca odjavi iz zavarovanja. Šele ko delodajalec ali zavarovanec ZPIZ seznanijo o odjavi, zavarovanca ZPIZ takoj prijavi v obvezno zdravstveno zavarovanje.

Na podlagi navedenega je Varuh ugotovil, da prijava v obvezno zdravstveno zavarovanje ob upokojitvi ne poteka avtomatično po uradni dolžnosti, pač pa je v določenih situacijah obvezno zdravstveno zavarovanje pogojeno bodisi z aktivnostjo delodajalca bodisi delavca/zavarovanca. Tako se zaradi takšne ureditve lahko dogodi, da posamezniki šele ob obisku zdravnika spoznajo, da nimajo urejenega obveznega zdravstvenega zavarovanja. S tem pa so lahko prizadete njihove pravice do zdravstvene oskrbe, zdravja in osebnega dostojanstva.

Po mnenju Varuha mora biti zagotovljena kontinuiteta prijave v obvezno zdravstveno zavarovanje tako, da za to poskrbi ZPIZ, ki je tudi zavezanec za plačilo obveznega zdravstvenega prispevka za upokojence. Morebitno prelaganje te obveznosti na zavarovance, češ, naj si v tem vmesnem obdobju za čas od prenehanja delovnega razmerja do izdaje in pravnomočnosti odločbe o priznanju pravice do pokojnine uredijo obvezno zdravstveno zavarovanje sami, je po mnenju Varuha neprimerno, še zlasti zaradi tega, ker si tako ZPIZ kot tudi Zavod za zdravstveno zavarovanje in drugi nosilci oziroma izvajalci socialnih zavarovanj lahko in tudi morajo medsebojno izmenjavati podatke s pomočjo informacijske tehnologije.

Glede na navedeno je Varuh na ZPIZ naslovil predlog, da skupaj z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije uskladi postopke pridobitve pravice do pokojnine in obveznega zdravstvenega zavarovanja tako, da do opisanih situacij, ko bi delavec/zavarovanec, ki ga je delodajalec odjavil iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zaradi prenehanja pogodbe o zaposlitvi in upokojitve, ostal brez obveznega zdravstvenega zavarovanja, ne

bo prihajalo več. S tem bodo tudi ustvarjeni pogoji za spoštovanje pravic do zdravstvenega varstva, zdravja in posameznikovega dostojanstva.

S predlogom je Varuh uspel. ZPIZ je pripravil posebno navodilo, ki ureja prijavo v obvezno zdravstveno zavarovanje za primere pridobitve pravice do invalidske pokojnine za zaposlene ter za prejemnike denarnega nadomestila za brezposelne. ZPIZ je potrdilo o pravnomočnosti odločbe o ugotovljeni invalidnosti in o pridobitvi pravice do invalidske pokojnine dopolnil tako, da delodajalca in druge, ki jim to potrdilo pošlje, seznanil, da bo ZPIZ naslednji dan po pravnomočnosti odločbe zavarovanca prijavil v obvezno zdravstveno zavarovanje kot uživalca invalidske pokojnine, kar strokovni delavec ZPIZ-a naredi z uporabo ustreznega obrazca M1. Istovremeno s tem obvestilom tudi obvešča delodajalca, da mora s tem dnem delavca odjaviti iz obveznega zavarovanja.

Smiselno podobno pa je postopanje ZPIZ-a v primerih zavarovancev, ki so vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje kot prejemniki denarnega nadomestila po Zakonu o urejanju trga dela in so pri ZPIZ dobili pravico do invalidske pokojnine. Po omenjenem zakonu pravica do denarnega nadomestila preneha z dnem pravnomočnosti odločbe o pridobitvi pravice do invalidske pokojnine. Skupaj s potrdilom o pravnomočnosti te odločbe bo ZPIZ na Zavod RS za zaposlovanje naslovil še obvestilo, da bo z naslednjim dnem po pravnomočnosti zavarovanec prijavljen v obvezno zdravstveno zavarovanje kot uživalec invalidske pokojnine ter da mora z dnem pravnomočnosti brezposelnega odjaviti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. 9.1-27/2020 (zadeva prenesena v leto 2021)

Neustrezno informiranje ZPIZ in zato nižja pokojnina

Primer:

Neustrezno informiranje ZPIZ in zato nižja pokojnina

Varuhu je pisala pobudnica in navajala težave v zvezi z uveljavljanjem pravic iz pokojninskega zavarovanja. Del zavarovalne dobe je bila namreč zavarovana za ožji obseg pravic in del za širšega. Kot kritično je navajala obdobje od 1. 7. 2006 dalje, ko je ponovno začela plačevati za širši obseg pravic, vendar naj bi jo »2013 brez njene vednosti dali v ožji obseg pravic.« V pismu Varuhu je pobudnica predložila vso potrebno dokumentacijo, in sicer: začasno odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), pritožbo zoper to odločbo, nadaljnjo začasno odločbo ZPIZ, pritožbo zoper to odločbo ter zadnjo odločbo ZPIZ v tej zadevi. Pobudnica v pobudi sprašuje, zakaj je mnoga leta sploh plačevala za svojo pokojnino in upala na spodobno vsoto z vsemi pravicami, ki bi ji »ob nepokretnosti dodala tudi preživnino«. Razočarana je, saj je dolga leta garala

na gorski kmetiji. V pismu izraža žalost in slabo voljo tudi zaradi postopka na ZPIZ, saj ji pravih informacij niso pravočasno posredovali, pa tudi zaradi obravnave na sodišču. Iz pisma je bilo razbrati, da pričakuje pomoč Varuha.

Zaradi z zgoraj navedenima začasnima odločbama odmerjeno starostno pokojnino je pobudnica sprožila socialni spor. Njena tožba je bila s sodbo Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani zavržena zaradi pomanjkanja pravnega interesa. Izpodbijala je namreč začasno odločbo, medtem ko je odločba o končni odmeri starostne pokojnine postala pravnomočna, saj v zakonskem roku 30 dni od vročitve zoper njo ni vložila izpodbojne tožbe.

Tako je kljub pravnomočnosti odločbe o odmeri starostne pokojnine kot ključno ostalo nerešeno vprašanje, zakaj pobudnice ZPIZ ni pravočasno seznanil s spremembo zakonodaje. Z dnem 1. 1. 2013 je namreč začel veljati Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12-ZPIZ-2), ki v tretjem odstavku 407. člena določa, da zavarovanci, ki so bili v zadnjem letu pred uveljavitvijo tega zakona vključeni v zavarovanje na podlagi šeste alineje prvega odstavka 34. člena ZPIZ-1, lahko ostanejo vključeni v zavarovanje pod enakimi pogoji tudi po uveljavitvi tega zakona, tako da plačujejo prispevke od osnove, od katere jim je bil obračunan prispevek za zadnji mesec pred uveljavitvijo tega. To je pomenilo, da je pobudnica od 1. 1. 2013 dalje plačevala prispevke od osnove v višini polovice zneska 60 % povprečne plače in tako po mnenju Varuha upravičeno pričakovala, da je zavarovana za širši obseg pravic.

7. 5. 2013 pa je stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 39/2013, ZPIZ-2A), ki v 7. členu določa, da so od začetka uporabe tega zakona zavarovanci, ki bodo po prvem in tretjem odstavku 407. člena in po tretjem odstavku 411. člena zakona tudi za obdobje od 1. januarja 2013 dalje plačevali prispevke od osnove, ki je nižja od zneska, določenega v 149. členu ZPIZ-2, zavarovani za ožji obseg pravic po predpisih, veljavnih do uveljavitve ZPIZ-2.

Ne glede na omenjeni 7. člen ZPIZ-2A naj bi se namreč po mnenju ZPIZ-a štelo, da so zavarovanci, ki so bili v letu 2012 prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaradi opravljanja kmetijske dejavnosti, na podlagi tega predpisa (oziroma novele ZPIZ-2), ne glede na to, ali so izbrali širši obseg pravic, od leta 2013 dalje vključeni v obvezno zavarovanje za ožji obseg, če niso vložili objave iz zavarovanja in vložili nove prijave v šifro pokojninskega zavarovanja.

Navedenega pobudnica (domnevamo pa, da je podobnih primerov več) ni vedela, niti ji ni bilo povedano leta 2016 ter tudi ne 2018, ko se je pozanimala o upokojitvi. Potem pa je sledilo razočaranje, ko je bila pobudnici z dokončno odločbo v letu 2020 odmerjena starostna pokojnina v znesku 321,88 evrov na mesec od 15. 3. 2020 dalje.

V zvezi z navedenim se je Varuh s poizvedbo obrnil na ZPIZ. Odgovor ZPIZ-a smo prejeli v postavljenem roku. ZPIZ je Varuhu pojasnil, da naj bi bila pobudnica prostovoljno vključena v obvezno zavarovanje v več obdobjih vse od leta 1992 do 2020, pri čemer pa naj ne bi izbrala šifre zavarovanja 1, pač pa 2 in s tem izrazila svojo voljo, da je zavarovana za ožji obseg pravic. Kljub prijavi v obvezno zavarovanje za ožji obseg pravic pa je s 1. 7. 2006 pričela plačevati prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje od osnove v višini polovice 60 % povprečne plače, kar se je upoštevalo plačilo prispevkov in ne prijave v zavarovanje štelo kot zavarovanje za širši obseg pravic. Pobudnica namreč ni vložila ustrezne spremembe prijave v zavarovanje, saj je bila vseskozi prijavljena v zavarovanje za ožji obseg zavarovanja s šifro zavarovanja 2. Ko je 7. 5. 2013 začel veljati ZPIZ-2A, so bili vsi zavarovanci, ki so ob prijavi v zavarovanje izrazili voljo, da so v zavarovanju za širši obseg pravic oziroma je iz matične evidence izhajala prijava v šifro obsega zavarovanja 1, to je za širši obseg pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, obveščeni o zakonski spremembi in da si naj, če želijo še nadalje plačevati prispevke, ki zagotavljajo zavarovanje za širši obseg pravic, uredijo spremembo v obsegu zavarovanja, saj se bo sicer štelo, da so zavarovani za ožji obseg. V konkretnem primeru pobudnica tega obvestila ZPIZ-a ni prejela, saj je bila dejansko vseskozi prijavljena v zavarovanje za ožji obseg pravic, le od 1. 7. 2006 dalje je pri davčnem organu, ki pobira prispevke, spremenila višino osnove, od katere je plačevala prispevke in se je zato vse do 31. 12. 2012 njena prostovoljna vključenost v obvezno zavarovanje štela kot zavarovanje za širši obseg pravic, od 1. 1. 2013 pa za ožji obseg pravic, je ZPIZ še pojasnil v odgovoru Varuhu. Varuh verjame, da ZPIZ ob vsakokratni spremembi zakonodaje zavarovance o tem obvešča v sredstvih javnega obveščanja ter to ustrezno objavlja na svojih spletnih straneh, kot nam je obrazložil v odgovoru. Poznan mu je tudi način obveščanja Finančne uprave Republike Slovenije, ki poleg drugega javno objavlja tudi informacije o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V konkretnem primeru pa Varuh meni, da bi ZPIZ moral obvestiti o spremembi zakonodaje ne samo zavarovance, ki so bili prijavljeni v zavarovanje za širši obseg zavarovanja, temveč vse tiste, ki so dejansko plačevali takšne prispevke, ki so ne glede na prijavo šteli za širši obseg zavarovanja, torej tudi pobudnico. Po mnenju Varuha je namreč pobudnica ob predpostavki nepoznavanja spremenjene zakonodaje, pa tudi zato, ker si je leta 2016 in nato še 2018 dala izračunati pokojninsko dobo, prav tako na isti enoti ZPIZ-a in v teh izračunih ni bilo prikazano, da gre za zavarovanje za ožji obseg pravic, upravičeno pričakovala, da je tudi po izteku leta 2012 zavarovana za širši obseg pravic. Nenazadnje je vseskozi plačevala enak prispevek za zavarovanje.

Stališču ZPIZ, da sta bila informativna izračuna le informativne narave in da ne presojata obsega zavarovanja oziroma pretežnosti zavarovanja, kar pa v konkretnem primeru vpliva na višino pokojnine, Varuh ne oporeka. Vendar pa je Varuh v informativnem izračunu pogrešal jasen zapis ome-

njene informacije, ki je ključnega pomena za izračun višine bodoče pokojnine pobudnice. Upoštevajoč ugotovljeno je Varuh ZPIZ predlagal, da ustrezno dopolni informativne izračune z vsemi pomembnimi informacijami glede pokojnine, da v prihodnosti ne bo več prihajalo do napačnega razumevanja vsebine tega dokumenta. Pobudo je Varuh evidentiral kot utemeljeno, saj je v ravnanju ZPIZ-a moč prepoznati kršitve načela varstva pravic strank iz 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list Republike Slovenije, št. 80/99, in naslednji, ZUP), prav tako pa tudi kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/2017, uradno prečiščeno besedilo, ZVarCP-UPB2), posredno pa se na to navezujeta tudi 22. člen Ustave Republike Slovenije o enakem varstvu pravic in 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic glede poštenega postopka.

Čeprav je odločba o odmeri starostne pokojnine pobudnice že postala dokončna in pravnomočna ter zato tudi nespremenljiva, pa je Varuh svoje mnenje in ugotovitve poslal ZPIZ tudi zato, da do navedenih nepravilnosti in kršitev v prihodnosti ne bi prihajalo več. Glede konkretnih pričakovanj pobudnice do Varuha in tudi odgovora na vprašanje, kako bo preživela v primeru morebitne nepokretnosti, pa smo pobudnico napotili na možnost pridobitve socialnovarstvene pomoči ob izpolnjevanju zakonskih pogojev; zaradi zavarovanja za ožji obseg pravic se pobudnica namreč ne more nadejati morebitnemu dodatku za pomoč in postrežbo. 9.1-7/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 9: Varuh priporoča ZPIZ, da pri informativnem izračunu višine pokojnine dosledno upošteva vse relevantne podatke.

Varuh uspel: pobudnica pridobila vdovsko pokojnino

Primer:

Pobudnica pridobila vdovsko pokojnino

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je izdal odločbo, s katero pobudnici ni priznal pravice do vdovske pokojnine. Čeprav je iz zdravstvenih izvidov, ki jih je k vlogi predložila pobudnica, izhajalo, da ima hude psihične in vseživljenjske težave, je invalidska komisija 1. stopnje, brez da bi jo pregledala, izdala mnenje, da ima pobudnica le blažje težave; temu je sledil prvostopenjski organ in izdal zavrnilno odločbo. Varuh je na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic drugostopenjskemu organu posredoval svoje mnenje v zadevi, kar je ta upošteval in pobudnici priznal pravico do vdovske pokojnine.

Na Varuha se je obrnila pobudnica in navajala težave v zvezi s pridobitvijo vdovske pokojnine po pokojnem soprogu. Zaradi starosti ni bila upravičena do vdovske pokojnine, bi pa bila zaradi hude depresije in drugih psihičnih ter vseživljenjskih težav, je navajala v pobudi. Čeprav so predloženi zdravniški izvidi pričali o tem, jih je invalidska komisija 1. stopnje zaporedoma spregledala in jih ni upoštevala, saj naj bi imela pobudnica le zmerno depresijo in da ji bo sčasoma bolje, kar pa glede na njene navedbe ni držalo. Pobudnica se je namreč počutila vedno hujše, saj je pod težo moževega samomora in vseh krivičnih napadov ter obtožb povsem omagala.

Pobudnica je k pismu Varuhu predložila odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije o zavrnitvi pravice do vdovske pokojnine, izvedensko mnenje invalidske komisije 1. stopnje, pritožbo zoper omenjeno odločbo ter več zdravniških izvidov o njenem zdravstvenem stanju.

Varuh je vse natančno proučil.

Čeprav je v konkretni zadevi še potekal pritožbeni postopek, se je Varuh z mnenjem na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/2017, uradno prečiščeno besedilo, ZVarCP-UPB2), ki pravi, da Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred organi, obrnil na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ).

Odločanje o vdovski pokojnini šteje za posebni upravni postopek, ki poteka po določilih Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12 in naslednji, ZPIZ-2) in podrejeno po določilih Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/90 in naslednji, ZUP). Odločbo na 1. stopnji izda Območna enota ZPIZ, na drugi stopnji pa drugostopenjski organ ZPIZ-a.

Dolžnost odločujočega organa, tako prvostopenjskega kot tudi drugostopenjskega, je, da pri odločanju o socialnovarstvenih pravicah spoštuje vso relevantno zakonodajo ter da se v konkretnem primeru v odločbi opredeli do vseh dokazov, ki so bistvenega pomena za odločitev. To pa ni samo skladno z določili ZUP-a in ZPIZ-2, ampak je tudi sestavni del pravice do poštenega postopka iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP) ter 22. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava). Četudi dokaze predloži stranka sama, odločujoči organ ne more in ne sme dejstev, ki so stranki v korist, v odločbi enostavno spregledati. V odločbi mora vsaj pojasniti, zakaj ni sledil dokazom, ki jih je predložila stranka in ki nasprotujejo ugotovljenemu dejanskemu stanju uradno določenega izvedenca, je Varuh poudaril v svojem mnenju.

V konkretnem primeru je iz odločbe prvostopenjskega organa in izvedenskega mnenja invalidske komisije 1. stopnje izhajalo le, da: »Invalidska komisija (IK) pri pobudnici na določen dan in tudi na dan obravnave

na IK ne ugotavlja popolne nezmožnosti za delo in da pri zavarovanki ni mogoče ugotoviti, da bi se pojavila katera izmed psihotičnih motenj, ki ne bi bila dostopna sodobni terapiji vključno z morebitnim bolnišničnim zdravljenjem, zato pri zavarovanki ni mogoče ugotoviti, da bi bila delazmožnost popolnoma izgubljena na dan smrti moža in tudi na dan obravnave na IK.«

Navedeno je bilo v popolnem nasprotju z dokazili oziroma zdravstvenimi izvidi, ki jih je v vlogi za pridobitev vdovske pokojnine predložila pobudnica.

Pobudnice invalidska komisija prve stopnje (izvedenec) ni pregledala in se z njo ni pogovorila, kar pa je po mnenju Varuha v konkretnem primeru ključnega pomena. Neposredna zaznava ter pregleden ugotovitveni postopek bi namreč vodila v zakonito in pošteno odločanje. Tako pa so v sporni in v pritožbi izpodbijani odločbi manjkali razlogi, odločilni za presojo dokazov, kot to terja določilo 214. člena ZUP-a. Stranki v postopku pa tudi ni bila dana možnost zaslišanja, kar določa 9. člen ZUP-a; ravnanje nasprotno temu pomeni absolutno kršitev pravil postopka.

V obrazložitvi svojega mnenja je Varuh še zapisal, da se sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil (ZPIZ) na področju prava socialne varnosti ugotavlja v socialnem sporu. Tam kot nasprotni stranki nastopata zavarovanec in nosilec javnih pooblastil (ZPIZ) ali državni organ (npr. ministrstvo). Pristojno sodišče presoja odločitve o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ki jo je ZPIZ ali državni organ sprejel v posebnem socialnem upravnem postopku. To sodišče, konkretno Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, lahko meritorno odloča v spornem socialnovarstvenem razmerju, kar izhaja iz 157. člena Ustave o sodnem preverjanju vseh aktov oblasti, s katerimi se posega v pravice posameznikov. Odločbe ZPIZ-a o priznavanju ali nepriznavanju vdovske pokojnine vsekakor spadajo med omenjene oblastne akte. Omenjena ureditev, da se v sodnem varstvu zagotavlja sodno varstvo polne jurisdikcije, pa upošteva tudi stališče Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v primeru Ringeisen proti Avstriji z dne 16. 7. 1971, ki je pravice iz socialne varnosti opredelilo za civilne pravice v smislu 6. člena EKČP. Ker so t. i. socialne pravice predmet odločanja v upravnih postopkih (v posebnih), tudi te upravne odločitve podležejo kontroli sodnega odločanja po standardih 6. člena EKČP.

Za zakonitost, poštenost in transparentnost odločanja v konkretni zadevi o pridobitvi pravice do vdovske pokojnine je iz omenjenih razlogov nujno upoštevati vsa procesna jamstva za spoštovanje pravic strank v upravnih postopkih. Četudi odločujoči organ izvede dokaz po uradni dolžnosti (izvedeniško mnenje invalidske komisije 1. stopnje), ne more in ne sme dejstev, ki so upravičenki – pobudnici v korist, enostavno spregledati. Odločujoči organ bi moral v odločbi jasno pojasniti, zakaj ni sledil predhodnim ugotovitvam zdravstvenih delavcev, ki nasprotujejo ugotovitvam izvedeniškega mnenja invalidske komisije 1. stopnje.

Pregled pobudnice in neposredna zaznava bi po mnenju Varuha prispevala (poleg odprave tudi drugih nepravilnosti) k zakonitemu in poštenemu postopku, ki bi nenazadnje lahko bil še predmet sodnega preverjanja, tudi ESČP, je v mnenju še zapisal Varuh.

ZPIZ je po prejemu obsežnega Varuhovega mnenja pritožbi pobudnice ugodil, izpodbijano odločbo odpravil in pobudnici priznal pravico do vdovske pokojnine, kar je Varuh z zadovoljstvom sprejel.

Varuh pričakuje, da bo ZPIZ njegovo konkretno stališče v izpostavljeni zadevi upošteval tudi v prihodnosti, da do podobnih nepravilnosti in kršitev ne bo prihajalo več. **9.1-8/2021**

ZPIZ je za odločbo o pritožbi potreboval skoraj 8 mesecev

Primer:

ZPIZ je za odločbo o pritožbi potreboval skoraj 8 mesecev

V ravnanju Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki je odločbo o pritožbi izdal po skoraj več kot 8 mesecih, je Varuh prepoznal kršitev zakona, pa tudi načela dobrega upravljanja. Takšno ravnanje pa tudi ne sledi ustavnim načelom pravne države in pravne varnosti (2. člen Ustave), enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in tudi ne zagotavlja poštenega postopka iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic.

Varuhu je pisala pobudnica in navajala, da je zoper odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenija (ZPIZ) 24. 3. 2021 vložila pritožbo, ki je bila 13. 4. 2021 odstopljena v reševanje drugostopenjskemu organu zavoda. Navedla je, da o pritožbi še ni bilo odločeno, čeprav so za to potekali vsi roki. Prosila je Varuha za pomoč.

Varuh si je v zadevi pridobil pojasnilo ZPIZ-a, nato pa zadevo proučil in sprejel svoje mnenje.

Pritožbo je pobudnica vložila 24. 3. 2021, ZPIZ je o njej odločil 9. 11. 2021. **Navedeno po mnenju Varuha pomeni prekršitev tako zakonskega kot tudi razumskega roka za odločanje.** ZPIZ je v odgovoru Varuhu omenjal določilo 179. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, in nadaljnji, ZPIZ-2), ki za odločitve iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z uporabo mednarodnih sporazumov določa šestmesečni rok za izdajo odločbe. Pri tem ni bilo jasno, ali so v konkretnem primeru pobudnice tako dolgo odločali zaradi tega.

Varuh meni, da pri odločanju o pritožbi v primeru pobudnice ne gre za možnost uporabe citiranega člena ZPIZ-2.

V odločbi o pritožbi je bila pobudnica namreč le seznanjena z ugodnostmi, ki jih omogoča Uredba (ES) št. 883/2004 (Uredba) v petem odstavku 87. člena. V skladu s tem določilom lahko zavarovanci, ki jim je bila priznana pravica pred veljavnostjo te uredbe na podlagi bilateralnih sporazumov (v danem primeru je to Sporazum o socialnem zavarovanju s Francijo) vložijo zahtevo za preračun pokojnine na podlagi določil Uredbe, zavarovancu pa se prizna ugodnejša dajatev.

Glede na pobudnično pritožbo, ki je bila po mnenju pritožbenega organa ZPIZ-a nejasna, je bil pobudnici šele 8. 10. 2021 poslan dopis, v katerem ji je bila omenjena možnost pojasnjena in je bila pozvana oziroma zaprosena, da sporoči, ali naj se njena pritožba hkrati obravnava kot zahteva za preračun pokojnine po petem odstavku 87. člena Uredbe. Ko je ZPIZ-u 26. 10. 2021 (ZPIZ je ta odgovor prejel 2. 11. 2021) poslala odgovor, je ZPIZ 9. 11. 2021 izdal odločbo o pritožbi.

Ravnanje ZPIZ-a ne predstavlja odločanja v zakonskih rokih in takšno vodenje postopka tudi ni skladno z dobrim upravljanjem.

Varuh je pozival ZPIZ, da v konkretnem primeru pobudnice zagotovi **kontinuirano in nepretrgano** vodenje ponovnega postopka odmere pobudnične invalidske pokojnine oziroma odločanja o ugodnejši dajatvi (sorazmerni del pokojnine ali neodvisna dajatev).

V dopisu ZPIZ-u je Varuh izrazil pričakovanje, da bo prvostopenjski organ novo odločbo, v kateri bo o zahtevku pobudnice odločal po vsebini, izdal v zakonskem roku. Varuh je ZPIZ še zaprosil, da mu navedeno odločbo posreduje v vednost.

Na ZPIZ pa je Varuh istočasno naslovil apel, da naj v prihodnje odloča v zakonskih rokih ter pri tem upošteva tudi eno izmed temeljnih načel Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, in nadaljnji, ZUP), ki v 14. členu določa, da je treba postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba. Takšno odločanje bo tudi skladno z ustavnim načelom pravne države in pravne varnosti (2. člen Ustave), enakim varstvom pravic (22. člen Ustave) in s poštenim postopkom iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. **9.1-14/2021**

Priporočilo (stalna naloga) št. 10: Varuh priporoča ZPIZ, da svoje odločitve sprejema v zakonsko predvidenih rokih.

Pomanjkljiva sledljivost upravnega postopka predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja

Primer:

Pomanjkljiva sledljivost upravnega postopka predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja

V začetku leta 2021 se je na Varuha obrnil pobudnik, ker je o njegovi vlogi za priznanje pravice do starostne pokojnine Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije odločal več kot pol leta, niti mu ni odgovoril na poizvedbo o razlogih za dolgotrajno odločanje o njegovi vlogi. Zavod tudi Varuhu ni znal v celoti razložiti, zakaj o vlogi pobudnika ni odločil v roku, ki ga določa 222. člen Zakona o splošnem upravnem postopku. Je pa Zavod pojasnil Varuhu, da pobudniku na njegovo poizvedbo niso odgovorili v roku, kot ga določa 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju, ker je bil dopis spregledan. Varuh je zavzel stališče, da pomanjkanje sledljivosti postopka v konkretnem primeru predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja s strani Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, ki med drugim zahteva, da je javna uprava odgovorna, odzivna in učinkovita. Posebnih priporočil pa Varuh v konkretnem primeru ni sprejel.

Na Varuha se je v začetku leta 2021 obrnil pobudnik, ker še ni prejel odločbe o svojem zahtevku za priznanje pravice do starostne pokojnine, ki jo je vložil junija 2020 pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod). V septembru 2020 se je na Zavod obrnil s poizvedbo o razlogih za dolgotrajno odločanje o njegovi vlogi, vendar na svoj dopis odgovora ni prejel. V času odločanja o svojem zahtevku je prejemal akontacijo starostne pokojnine.

Varuh je na Zavod naslovil dopis s prošnjo, da se opredelijo do očitkov pobudnika. Prejeli smo pojasnilo, da je bil pobudnik nekdanji vojaški zavarovanec. V tovrstnih primerih pa se v upokojitvenem postopku ugotavljajo pokojninske osnove za čas aktivne vojaške službe na podlagi predložene dokumentacije o vojaških činih, ki pa niso evidentirani v matični evidenci, ki jo vodi Zavod, kot je to v primerih zavarovanja pri Zavodu. Drugi razlogi, zakaj je bila določena akontacija in zakaj pobudniku ni bila izdana odločba o pravici do starostne pokojnine ter razlogi za dolgotrajni postopek, pa iz listinske dokumentacije niso izhajali, je še dodal Zavod. V zvezi z dopisom pobudnika v septembru 2020 nam je Zavod pojasnil, da je bil dopis zaradi povečanega obsega dela spregledan. Pobudniku se je za napako Zavod opravičil ter izdal ustrezno odločbo.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno.

In sicer Zakon o Varuhu človekovih pravic RS (ZVarCP) v 3. členu določa, da se Varuh »pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih

pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah pa se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja«. Načelo dobrega upravljanja od javne uprave zahteva, da je ta odprta, transparentna, odgovorna, odzivna, uspešna, učinkovita, etična in poštena. Dolgotrajno odločanje o zahtevku stranke, ki (še) ne posega v enako varstvo pravic po 22. členu Ustave RS, pa po že sprejetem stališču Varuha lahko predstavlja kršitev omenjenega načela.

Pri presoji, ali je v konkretni zadevi prišlo do kršitve načela dobrega upravljanja v delu, ki se nanaša na čas odločanja o zahtevku pobudnika za priznanje pravice do starostne pokojnine, smo uporabili 11. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki določa, da se pravice iz obveznega zavarovanja uveljavljajo pri zavodu po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, če s tem zakonom ni določeno drugače. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 222. členu določa, da mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti, kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih. Izjemi od navedenih določb ureja ZPIZ-2 v 179. členu (postopek z izvedencem, odločanje o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z uporabo mednarodnih pogodb), ki pa za konkretni primer ni bil uporaben.

Pobudnik je pri Zavodu vložil zahtevo za priznanje pravice do starostne pokojnine, o kateri je bilo odločeno po poteku zgoraj navedenih instrukcijskih rokov. Zavod za zamudo pri izdaji odločbe v zakonsko predpisanih rokih ni podal celovite razlage oziroma je tudi sam priznal, da natančnejši razlogi za dolgotrajno odločanje v konkretni zadevi iz listinske dokumentacije ne izhajajo. Upoštevajoč navedeno je Varuh zavzel stališče, da opisana pomanjkljiva sledljivost postopka v konkretnem primeru predstavlja kršitev zgoraj navedenega načela dobrega upravljanja, ki med drugim zahteva, da je javna uprava odgovorna, odzivna in učinkovita.

Pri presoji ravnanja Zavoda v delu, ki se nanaša na (ne)odgovarjanje pobudniku na njegovo poizvedbo v septembru 2020, smo uporabili Uredbo o upravnem poslovanju, ki v 17. členu določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, v 15 dneh od prejema dokumenta, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

Upoštevajoč priznanje Zavoda, da je bil dopis pobudnika zaradi povečanega obsega dela spregledan, je Varuh tudi v tem delu in iz istih razlogov, kot so navedeni zgoraj, ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja. Pri tem smo sicer pozdravili dejstvo, da se je Zavod za svojo napako pobudniku opravičil. **9.1-2/2021**

Priporočilo (stalna naloga) št. 11: Varuh priporoča ZPIZ, da pri svojem delu ustrezno upošteva Uredbo o upravnem poslovanju, ki v 17. členu določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, v 15 dneh od prejema dokumenta, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

2.15.4.2 Invalidsko zavarovanje

Določba 173. člena ZPIZ-2 in pravica do pritožbe

Varuh izpostavlja, da je pravica do pritožbe temeljna človekova pravica, ki jo zagotavlja določba 25. člena, medtem ko revizija to ni. Zato ne sme priti do situacije, v kateri bi bila pravica do pritožbe kakorkoli ovirana/omejena/ogrožena.

Pravica do pritožbe iz 25. člena Ustave je utemeljena na zagotavljanju človekovega dostojanstva, saj o tej pravici stranke v postopku ne more biti na kratko odločeno z vrha in posameznik ne more postati objekt odločitve tako, da mu je zagotovljen vpliv na odločitev in mu je treba zagotoviti možnost glede enakopravnosti. Pravica do pritožbe predstavlja temelj prava in je na ustavno raven dvignjena objektivna norma, ki velja *erga omnes* za vse postopke. Pri tem velja opozoriti, da se ne sme omejiti pravice do pritožbe v postopku, saj tudi noben predpis ne more in ne sme biti v nasprotju z Ustavo.

Istočasno odločanje o pritožbi in reviziji pomeni, da je pravica do pritožbe zgolj navidezna/izvotlena, saj revizija na koncu „dominira/prevlada“. Posledično v hkratnem odločanju o pritožbi in reviziji ni možno zagotoviti nepristranskega/avtonomnega odločanja o pritožbi. To pa nedvomno vodi v zaključek, da bi bilo nujno treba pritožbene in revizijske postopke ločiti. To bi bilo tudi edino logično. Posledično gre lahko za krnitev pravice iz 23. člena Ustave. Ustavno sodišče izpostavlja, da zahteva ustavnega procesnega jamstva nepristranskega odločanja izhaja iz ustavnosodne presoje 23. člena Ustave. Ta ustavna določba se izrecno nanaša le na sodišča. Vendar se ustavnosodna presoja in njena izhodišča upoštevajo kot vodilo pri zagotavljanju jamstva nepristranskega

odločanja in s tem poštenega postopka za vse postopke, v katerih se odloča o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. Ko ne gre za sodišče, ta zahteva izhaja iz 22. člena Ustave. Zanj pa so enako uporabljivi kriteriji, ki jih je Ustavno sodišče v dosednji ustavnosodni presoji upoštevalo pri 23. členu Ustave (Up 1094/18, Up-217/15). Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo in ESČP mora biti namreč vsak organ, ki odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih, sestavljen tako, da ne obstajajo nikakršne okoliščine, ki bi vzbujale dvom o videzu nepristranskosti (Sigurður Einarsson in drugi proti Islandiji, Up 1094/18, Up-217/15, U-I-149/99 ...).

Ni mogoče zagotoviti nepristranskega in neodvisnega odločanja, če je pritožbeni organ istočasno revizijski – pri tem pa ni pomembno, ali je ta svojo funkcijo v postopku opravljal nepristransko oziroma ali je način njenega opravljanja funkcije vplival na izid postopka, če pri istočasnem odločanju o pritožbi in reviziji na koncu prevlada revizija in „povozi“ pritožbo.

Pravica do pritožbe vsebuje tudi zapoved o poštenem postopku, za katerega je temeljnega pomena, da posameznik v pritožbenem postopku ne sme biti „povožen“, zapostavljen in nasproti organu, ki odloča o njegovih pravicah, nedopustno obremenjen. Kadarkoli se odloča o pravicah posameznika, se mora imeti vedno pred očmi ali je obravnavana zadeva sporna z vidika varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin. To je tudi smisel prej poudarjenega *fair* postopka, ki daje vsem strankam enake možnosti glede vpliva na posamezno odločitev organa, saj je drugače pravica do pritožbe le *mrtva črka na papirju*. Pravica do pritožbe vzpostavlja ustrezno ravnovesje glede pravnega in dejanskega položaja posameznika v zvezi s postopki, ki lahko vplivajo na njegov pravni in dejanski položaj. Zagotovitev pravice do pritožbe, ki izhaja neposredno iz Ustave, pa je tista temeljna človekova pravica, na kateri sloni pravna država in zagotavlja, da bo človek v razmerju do države v položaju subjekta in s tem preprečuje, da bi se pretvoril le v objekt državnega odločanja. S tem je ta pravica tudi neposreden izraz spoštovanja in dostojanstva človekove osebnosti.

Primer:

V pritožbeno-revizijski odločbi ZPIZ pobudnici odvzel dodatek za pomoč in postrežbo

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je v pritožbeno-revizijemskem postopku 90-letni pobudnici odvzel pravico do dodatka za pomoč in postrežbo; pri tem je kršil določila Zakona o splošnem upravnem postopku glede ugotavljanja dejanskega stanja (odločbo je namreč oprl na zdravstvene izvide, stare več kot eno leto, ni opravil osebnega pregleda, tudi za tako odločitev ni ustrezno obrazložil odločbe), kršil pa je tudi določila Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, saj je istočasno odločal o pritožbi ter reviziji in v tem postopku odločbo spremenil na škodo pobudnice. Varuh je ugotovil, da je ZPIZ pri odločanju kršil določila

Zakona o splošnem upravnem postopku ter Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, posledično pa tudi 14. člen Ustave glede enakosti, 25. člen Ustave glede pravice do pravnega sredstva, prav tako pa tudi 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah o poštemem postopku.

Na Varuha se je v imenu pobudnice obrnila njena hčerka, že pred tem pa nas je z njenimi težavami seznanila predsednica Spominčice-Alzheimer Slovenije, Štefanija L. Zlobec. Pobudnici je bil z odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, izdano oktobra 2020, priznan dodatek za pomoč in postrežbo v znesku 150 evrov. Odločba se je opirala na izvedensko mnenje invalidske komisije 1. stopnje (oktober 2020), v njem so bili povzeti nevrološki izvid iz leta 2019 ter okulistični izvid iz leta 2018. Osebnega pregleda invalidska komisija zaradi okoliščin koronavirusne bolezni ni naredila, pač pa je mnenje o upravičenosti do dodatka za pomoč in postrežbo podala na osnovi proučitve obstoječe medicinske dokumentacije. Ker se hčerke pobudnice z višino dodatka niso strinjale, saj se jim je glede na zdravstveno stanje mame zdel premajhen, so zoper omenjeno odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) v zakonskem roku vložile pritožbo. V njej so natančno opisale mamine zdravstvene in starostne tegobe, priložile so tudi novejša zdravstvena izvide. Pritožbeni organ je izdal odločbo, s katero je istočasno odločal o pritožbi ter o reviziji zoper prvostopenjsko odločbo. Izrek omenjene odločbe je spremenil tako, da pobudnica ni imela več pravice do dodatka za pomoč in postrežbo. V obrazložitvi se je skliceval na izvedensko mnenje invalidske komisije II. stopnje. Ta je namreč podala mnenje, da pobudnica ni upravičena do dodatka za pomoč in postrežbo na podlagi enakih zdravstvenih izvidov kot prvostopenjski izvedenski organ. Osebni pregled pobudnice ponovno ni bil narejen, pač pa je izvedensko mnenje podal dvočlanski senat, v sestavi zdravnika medicine dela ter zdravnika ginekologije.

Varuh se je s poizvedbo obrnil na ZPIZ. Zanimalo ga je, zakaj se pritožbenemu organu ob okoliščini, da so zdravstveni izvidi, na katere se je opiralo odločujoče izvedensko mnenje, stari več kot eno leto, ni zdelo nujno in primerno pridobiti novejših zdravstvenih izvidov, prav tako pa tudi ne opraviti osebnega pregleda pobudnice in se tako neposredno prepričati o njenem zdravstvenem stanju ter o njeni potrebi po pomoči in postrežbi. Nadalje je Varuh izrazil dvom glede sestave dvočlanskega senata invalidske komisije druge stopnje, v katerem ni bilo specialista s področja obolenosti pobudnice.

Prav tako pa je Varuh na ZPIZ naslovil vprašanje o tem, kako si v konkretnem primeru razlaga pravilo prepovedi *reformatio in peus* v pritožbenem postopku. V konkretnem primeru je bila namreč pobudnica zaradi pritožbe, odločanje o kateri je bilo združeno z revizijo, oškodovana, saj je izgubila pravico do dodatka za pomoč in postrežbo. Ni namreč gotovo, da bi v primeru, če pobudnica ne bi vložila pritožbe, njena odločba bila sploh predložena v revizijo.

Odgovor ZPIZ-a je Varuh prejel v postavljenem roku.

Glede potrebe po osebni pregledu se je ZPIZ skliceval na čas razglašene epidemije covid-19, na možnost pobudnice, da bi lahko sama predložila novejšo medicinsko dokumentacijo, na Pravilnik o organizaciji in načinu delovanja izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter na izvid zdravstvenega stanja osebne zdravnice v predlogu. Sestavo dvočlanskega senata invalidske komisije druge stopnje, ki ji je Varuh oporekal, pa je ZPIZ »opravičeval« s pomanjkanjem izvedencev II. stopnje. Na Varuhovo dilemo o prepovedi reformatio in peus je ZPIZ navajal določila 173. in 174. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki naj bi tovrstno odločanje ZPIZ-a zakonsko dopuščala.

Varuh je prejeta pojasnila natančno proučil in v zadevi sprejel naslednje stališče.

Glede sestave invalidske komisije in osebnega pregleda pobudnice:

Navajanja ZPIZ-a, da sestava invalidske komisije ni bila ustrezna zaradi pomanjkanja izvedencev, Varuh ni sprejel. Varuh pa se je strinjal s ZPIZ, da je odločitev o potrebi po osebni pregledu zavarovanca strokovna, o čemer se odloča na podlagi Pravilnika o organizaciji in načinu delovanja izvedenskih organov ZPIZ. Po mnenju ZPIZ-a v konkretnem primeru ni bil opravljen osebni pregled pobudnice, ker se odgovorni za to pač niso odločili. Varuh je menil, da bi ob dejstvu, da so bili zdravstveni izvidi pobudnice, na katero se je opiralo odločujoče izvedensko mnenje, stari več kot eno leto, da šteje pobudnica že več kot 90 let in se njeno zdravstveno stanje hitro spreminja ter da v pritožbenem postopku ni bila sprejeta odločitev o osebni pregledu pobudnice, morala ta odločitev v odločbi o pritožbi in reviziji biti še posebej skrbno in natančno obrazložena, saj se v nasprotnem primeru ustvarja vtis, da se osebnega pregleda ni opravilo zaradi epidemije in da zato zdravstveno stanje pobudnice v času podanega izvedenskega mnenja invalidske komisije II. stopnje morda ni bilo dejansko takšno, kot je tam zapisano. Vse to pa rezultira v neugodni odločitvi za pobudnico.

Glede istočasnega odločanja o reviziji in pritožbi:

ZPIZ-2 v četrtem odstavku 173. člena določa, da, če je zoper odločbo območne enote zavoda vložena pritožba, se odloča o reviziji in pritožbi z isto odločbo. Navedeno pa ne pomeni, kot zmotno razlaga ZPIZ, da če je zoper odločbo vložena pritožba, se istočasno vedno opravi tudi revizija. Takšno razlaganje ZPIZ-a je napačno in lahko vodi do neenake obravnave iz 14. člena Ustave, kršitve pravice do pritožbe iz 25. člena Ustave ter do poštenega postopka iz 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Z omenjenim tolmačenjem in ravnanjem ZPIZ je pravica do pritožbe, ki je kot redno pravno sredstvo združena z revizijo kot z izrednim pravnim sredstvom ter sredstvom notranje kontrole, izvotljena. Pritožnik namreč v tovrstnem pri-

meru tvega, da bo v pritožbeno-revizijskem postopku izgubil tudi pravico, ki jo je sicer na 1. stopnji pridobil. Le načelo objektivne naključne izbire odločb prve stopnje, ki se predložijo v revizijo, po mnenju Varuha vodi k nepristranskemu odločanju. Naključna izbira pa je določena tudi v ZPIZ-2 in velja za vse odločbe prve stopnje, tako za tiste, zoper katere je vložena pritožba, kot tudi za tiste, zoper katere pritožba ni vložena. Odločanje nasprotno temu pomeni zato tudi kršitev načela zakonitosti.

Glede odprave in razveljavitve odločbe v revizijskem postopku: Varuh se je strinjal s ZPIZ, da odločba o pravici iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, izdana v revizijskem postopku, učinkuje s prvim dnevom naslednjega meseca po izdaji, kot določa tretji odstavek 174. člena ZPIZ-2; pri tem gre za vsebinsko, meritorno odločitev. Vendar pa to ne pomeni, da učinki odprave prvostopenjske odločbe v revizijskem postopku ne bi učinkovali za nazaj. Zato je nujna zakonska opredelitev kriterijev, kdaj je možno odločbo v reviziji razveljaviti, kdaj odpraviti in kdaj spremeniti na škodo zavarovanca. Obstoječa ureditev namreč lahko vodi do odločanja, ki je nasprotno že citiranim členom Ustave glede enake obravnave, pravice do pravnega sredstva ter poštenega postopka po EKČP. Ker gre pri tem za sistemsko problematiko, je Varuh ZPIZ seznanil, da bo na omenjeno javno opozoril v svojem letnem poročilu, pa tudi na sestanku z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

V konkretnem primeru je Varuh pobudo evidentiral kot utemeljeno. Ugotovil je, da je ZPIZ pri odločanju o pravici pobudnice do dodatka za pomoč in postrežbo kršil določila Zakona o splošnem upravnem postopku glede ugotavljanja dejanskega stanja ter obrazložitve odločbe, ZPIZ-2 glede istočasnega odločanja o pritožbi ter reviziji in posledično 14. in 25. člen Ustave ter 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah. 9.2-10/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 12: Varuh priporoča ZPIZ, da upošteva stališče Varuha glede vodenja pritožbenih in revizijskih postopkov na način, da jih ustrezno razmeji, tako da jih ne obravnava istočasno. Dosledno naj ZPIZ upošteva tudi načelo naključnosti.

Napotitev na kontrolni zdravstveni pregled brez zahteve predlagatelja

Primer:

Napotitev na kontrolni zdravstveni pregled brez zahteve predlagatelja

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki ga je ZPIZ pozval, naj predloži popolno medicinsko dokumentacijo, potem pa ga je po uradni dolžnosti napotil na kontrolni zdravstveni pregled. V takem ravnanju smo prepoznali kršitev 178. člena ZPIZ-2, ki pravi, da lahko ZPIZ napoti zavarovanca na kontrolni zdravstveni pregled, ko prejme zahtevo upravičenega predlagatelja, kar lahko podajo: osebni zdravnik, imenovani zdravnik ali izvajalec medicine dela v soglasju z osebnim zdravnikom, česar pa v konkretni situaciji ni bilo, saj se je osebni zdravnik celo čudil napotitvi.

Odločba ZPIZ-a tudi ni bila skladna z ZUP-om. Pomanjkljiva sta bila predvsem izrek in argumentacija v odločbi, ki ne prepriča. V ravnanju ZPIZ-a smo ugotovili kršitve 178. člena ZPIZ-2 in kršitve 212., 213. in 214. člena ZUP-a.

V zvezi s postopkom napotitve na kontrolni zdravstveni pregled se je na Varuha obrnil pobudnik. Piše, da je invalidsko upokojen že od leta 2012. Po desetih letih ga je v starosti 64 let na kontrolni zdravstveni pregled povabila invalidska komisija 1. stopnje. Pobudnik se je na pregled odzval. Ob tej priliki mu je zdravnik pojasnil, da je običajno, da invalidske upokojece naključno pokličejo na kontrolo po določenem času. Pobudnik je bil nad tem začuden, enako tudi njegov osebni zdravnik. Zdravstveno stanje pobudnika se je namreč v desetih letih še poslabšalo, pa tudi ne pobudnik ne zdravnik nista dala predloga za ponovni zdravstveni pregled. Kot je moč sklepati iz pobudnikovega pisma, je bil zdravstveni pregled precej rutinski.

Po tem dogodku pa je za pobudnika sledil šok. Prejel je namreč novo odločbo ZPIZ-a, v kateri je zapisano, da se razvrsti v II. kategorijo invalidnosti zaradi bolezni in da se mu prizna pravica do premestitve na drugo delovno mesto z omejitvami. Zapisano je tudi, da nima več pravice do invalidske pokojnine, vendar se mu še naprej izplačuje, dokler mu ni zagotovljena ustrezna zaposlitev, če se v roku 30 dni po prejemu odločbe prijavi na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje.

Pobudnik se je zoper citirano odločbo ZPIZ-a pritožil, vendar je bila pritožba pobudnika zavrnjena in izpodbijana odločba v reviziji potrjena.

Varuh je v zadevi na ZPIZ-u opravil več poizvedb, na katere je v roku prejel precej obsežna pojasnila in odgovore, s katerimi pa se Varuh večinoma ne strinja, in sicer iz razlogov, navedenih v nadaljevanju. V primeru pobudnika ni bilo razvidno, da bi ZPIZ prejel zahtevo upravičenega predlagatelja za

uvedbo postopka napotitve na kontrolni zdravstveni pregled in za uvedbo postopka uveljavitve pravic iz invalidskega zavarovanja. Pravzaprav tudi iz obrazložitve sporne odločbe ni mogoče izluščiti, kako je ZPIZ dejansko uvedel omenjeni postopek; po uradni dolžnosti ali na zahtevo (predlog) kogarkoli drugega. **Pri tem je bistvenega pomena, da se drugače, kot je določeno v 178. členu ZPIZ-2,** postopek ne more začeti in voditi. **Po drugem odstavku omenjenega člena predlog ZPIZ-u lahko podajo osebni zdravnik, imenovani zdravnik ali izvajalec medicine** v soglasju z osebnim zdravnikom, kar pa se v konkretni situaciji ni zgodilo. Osebni zdravnik se je ob napotitvi celo začudil, kot je v pobudi Varuhu navedel pobudnik.

Strinjali pa smo se z navedbo ZPIZ-a, da je postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja uveden takrat, »ko zavod prejme popolno delovno dokumentacijo zavarovanca ter medicinsko dokumentacijo o njegovem zdravstvenem stanju in njegovi delovni zmožnosti«, kar izhaja iz četrtega odstavka 178. člena ZPIZ-2.

Materialni predpis nikjer ne določa, da se v postopku kontrolnega zdravstvenega pregleda zavarovanca (pobudnika) pozove, naj predloži novo medicinsko dokumentacijo in na tej osnovi sproži postopek po uradni dolžnosti ter nato izda morebitna nova odločba o uveljavitvi pravic iz invalidskega zavarovanja po uradni dolžnosti.

Poleg omenjenega v izreku sporne odločbe manjka jasna odločitev, kaj je z veljavnostjo predhodnih odločb ZPIZ-a iz predhodnih let.

Argumentacija v odločbi nas ni prepričala, saj niso navedene pravne podlage za obrazložitev izreka, niti ni obrazloženih razlogov za odločitev oziroma za razvrstitev v II. kategorijo invalidnosti zaradi posledic bolezni in priznanje pravice do premestitve na drugo delovno mesto z omejitvami. **V konkretnem primeru ni jasno, v čem se je zdravstveno stanje zavarovanca od prve odločbe v letu 2011 pa do nove, sporne, odločbe v letu 2020 tako spremenilo (izboljšalo), da je bilo treba odločiti o manjšem obsegu njegovih pravic.**

Nadalje obrazložitev tudi ni vsebovala razlogov, ki bi glede na ugotovljeno dejansko stanje narekovali takšno odločbo. Ponovno je treba opozoriti, da ni ustrezno navedenih pravnih podlag za odločitev, da je, oziroma, ali je izvedensko mnenje sestavni del odločbe in tudi ni pojasnjenih pravnih podlag za prilaganje teh dokumentov k odločbi.

ZPIZ je v zaključku svojega mnenja pojasnil, da je odločba izdana v skladu z veljavno zakonodajo, poleg tega pa tudi, da je postala že dokončna in pravnomočna.

Res je, da je citirana odločba postala dokončna in pravnomočna, saj pobudnik zoper njo ni uveljavil sodnega varstva. Vendar pa to še ne pomeni, da ne sme biti podvržena utemeljeni kritiki. Na ZPIZ smo zato, da do ome-

njenih napak in kršitev v prihodnje ne bi več prihajalo, naslovili mnenje Varuha, ki je v ravnanju ZPIZ-a prepoznal kršitve materialnega zakona, ZPIZ-2 (predvsem 178. člena), pa tudi kršitve določb 212., 213. in 214. člena ZUP-a. Slednje pa lahko pomeni tudi bistveno kršitev določb postopka iz 237. člena ZUP-a, saj odločbe ni mogoče preizkusiti. 9.2-8/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 13: Varuh priporoča ZPIZ, da ustrezno obrazloži svoje odločitve na način, da do kršitev ZPIZ-2 in ZUP ne bo več prihajalo.

Varuh terja priznanje invalidnine vsem invalidom z določeno telesno okvaro

Primer:

Varuh terja priznanje invalidnine vsem invalidom z določeno telesno okvaro

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki velja od leta 2013, pravice do invalidnine ne prizna več vsem invalidom z določeno telesno okvaro, pač pa le tistim invalidom, katerih telesna okvara je nastala po tem datumu zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Predhodno veljaven predpis pa je pravico do invalidnine priznaval vsem invalidom z določeno telesno okvaro, ne glede na to, kako in kje je določena telesna okvara nastala. Navedena ureditev je diskriminatorna, zato Varuh od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za zdravje in poslancev državnega zbora terja odpravo obstoječih kršitev in enako obravnavo vseh invalidov. Državni zbor naj sprejme Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki ga je predlagal državni svet.

Varuh je v lanskem letu prejel več pobud, v katerih so pobudniki izrazili nestrinjanje, ker jim Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ni priznal pravice do invalidnine. V vseh primerih je šlo za posameznike, katerih telesna okvara je nastala po letu 2013 in to zaradi bolezni.

Ker je Varuh smiselno podobne pobude prejel že v predhodnih letih (Priporočilo št. 92 (2019) in mu je poznano stališče Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) v tej zadevi (Odzivno poročilo vlade za leto 2019, str. 204 in 205), je pobudnikom odgovoril in jih seznanil z Varuhovim stališčem.

Obstoječa zakonodaja, ki ureja področje invalidnin, je takšna, da invalidom, katerih telesna okvara ni nastala z delom ali v povezavi s poklicno

boleznijo, ne priznava pravice do invalidnine. Omenjena ureditev obstaja od leta 2013, ko je začel veljati Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki je določil, da z dnem njegove veljavnosti preneha veljati predhodno veljaven Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1), ki je priznaval pravico do invalidnine vsem invalidom z določeno telesno okvaro ne glede na vzrok njenega nastanka. Čeprav je bilo ob sprejemanju ZPIZ-2 predvideno, da bi se posebna pravica oziroma zavarovalni rizik telesnih okvar, ki ne vpliva na delovno zmožnost zavarovanca, na novo uredil zunaj pokojninskega sistema, pa je ZPIZ-2 kljub temu ohranil pravico do invalidnine za vse tiste zavarovance, ki so jo pridobili do sprejema ZPIZ-2, medtem ko lahko na novo pridobijo to pravico le tisti, katerih okvara nastane zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni.

ZPIZ-2 njemu lastnih določb o invalidnini ne vsebuje, razen v prehodnih določbah v členu 403. Slednji določa, da vrste in stopnje telesnih okvar iz osmega odstavka 181. člena ZPIZ-2 določi minister za zdravje v povezavi z ministrom, pristojnim za varstvo invalidov, v roku dveh let po uveljavitvi ZPIZ-2. Rok za navedeno je minil že pred petimi leti. Vrste in stopnje telesnih okvar tako še vedno določa zastareli Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar iz leta 1983. Tretji odstavek že omenjenega 181. člena ZPIZ-2 pa določa, da lahko zavarovanci do uveljavitve predpisov s področja invalidov, ki bodo uredili postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar, na podlagi SaSoTO pridobijo pravico do invalidnine v skladu z določbami ZPIZ-1, vendar le za poškodbe pri delu ali poklicne bolezni.

Iz vsega navedenega sledi, da ZPIZ-2 invalidnin neposredno ne ureja in da naj bi se to uredilo neodvisno od sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, in sicer enotno za vse posameznike, ne zgolj za zavarovance, pri katerih je zaradi telesne okvare ugotovljena zmanjšana delovna zmožnost. S tem naj bi se postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar uredilo v posebnih predpisih s področja varstva invalidov. Do takrat pa velja ureditev iz ZPIZ-2, da so do invalidnin upravičeni le tisti upravičenci, ki jim je telesna okvara nastala kot posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Prav tako pa invalidnino prejemajo še naprej vsi tisti, ki so jo prejeli pred uveljavitvijo ZPIZ-2, ne glede na to, ali je njihova telesna okvara nastala v okviru delovnega procesa.

Navedena ureditev je po mnenju Varuha diskriminatorna, saj ob isti telesni okvari tistim invalidom, katerih telesna okvara ni nastala v povezavi z delom ali poklicno boleznijo, po sprejemu ZPIZ-2 več ne priznava pravice do invalidnine. Vse osebe, ki jim invalidske komisije podajo oceno o podobni ali identični telesni okvari, bi po mnenju Varuha morali obravnavati enako, saj je edina razlika med njimi ta, da so se poškodovali ali zboleli v drugih okoliščinah oziroma telesne okvare niso utrpeli v času veljavnosti ZPIZ-1.

Ministrstvo za zdravje (MZ) v soglasju z MDDSZ tudi še vedno ni določilo

vrste in stopnje telesnih okvar, ki bi bile podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja, kot je Varuh ugotovil leta 2018 (Priporočilo št. 37 (2018)). Tako na tem področju še vedno velja SaSoTO iz leta 1983, kar Varuh ocenjuje za izjemno kritično in neodgovorno ravnanje vlade.

Na Varuhovo priporočilo o potrebnih spremembah ZPIZ-2 je MDDSZ sporočilo, da trenutno ne načrtuje sprememb zakonodaje. ZPIZ-2 po njihovem mnenju invalidnine za telesno okvaro ne določa več kot pravice iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, temveč je zakonska ureditev pravice do invalidnine prenešana v nove predpise, ki naj bi enotno uredili postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar. Zgolj v prehodnem obdobju, in sicer vse do ureditve pravice do invalidnine v predpisih s področja varstva invalidov, pa lahko zavarovanci na podlagi določb ZPIZ-1 še vedno pridobijo pravico do invalidnine, vendar le za telesne okvare, nastale zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Takoj, ko bo objavljen novi seznam telesnih okvar, bodo na MDDSZ pričeli z analizo tega področja in na podlagi ugotovitev predlagali novo ureditev le-tega.

Varuh se s takim odzivom ne strinja.

Na osnovi vpogleda v spletno stran državnega zbora je razvidno, da je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki ga je predlagal državni svet, v zakonodajnem postopku. Tako je od zakonodajnega telesa oziroma od poslancev državnega zbora odvisno, kakšne rešitve in spremembe bodo v nadaljevanju sprejeli.

Varuh ponavlja, da je obstoječe priznanje invalidnine zgolj invalidom s telesnimi okvarami kot posledicami poškodb pri delu ali poklicnih bolezni ter vsem tistim invalidom, katerih telesne okvare so nastale pred uveljavitvijo ZPIZ-2, diskriminatorno.

Od pristojnih, predvsem od MDDSZ, MZ in poslancev državnega zbora Varuh terja ureditev omenjenega področja, odpravo obstoječih kršitev in enako obravnavo vseh invalidov. 9.2.33/2020 in 9.2-4/2021

Priporočilo št. 32: Varuh priporoča MDDSZ in MZ, da sprejmeta potrebne ukrepe, da priznanje invalidnine ne bo omogočeno zgolj invalidom s telesnimi okvarami kot posledicami poškodb pri delu ali poklicnih bolezni, ampak tudi vsem tistim invalidom, katerih telesne okvare so nastale pred uveljavitvijo ZPIZ-2.

Varuh uspel: Pobudnica v pritožbenem postopku pridobila invalidsko pokojnino

Primer:

Pobudnica v pritožbenem postopku pridobila invalidsko pokojnino

Varuhu človekovih pravic je pisala pobudnica, saj se ni strinjala z izvedenskim mnenjem in odločbo ZPIZ-a 1. stopnje, v kateri je bilo odločeno, da zdravljenje pobudnice še ni zaključeno in da je zato pri njej še naprej podana III. kategorija invalidnosti. Zoper navedeno mnenje se je pobudnica pritožila, Varuh pa je na ZPIZ naslovil mnenje, da iz te odločbe ni jasno razvidno, na osnovi česa je bil sprejet sklep, da zdravljenje pobudnice še ni zaključeno in da zato nova ocena invalidnosti ni bila podana. Pritožbeni organ je nato sprejel odločbo, s katero je pritožbi pobudnice ugodil, pobudnico razvrstil v I. kategorijo invalidnosti in ji priznal pravico do invalidske pokojnine.

Na Varuha se je v zvezi s težavami glede razvrstitve v I. kategorijo invalidnosti zaradi posledic bolezni in s priznanjem pravice do invalidske pokojnine obrnila pobudnica. V pismu je navajala, da je delovna invalidka III. kategorije invalidnosti zaradi posledic bolezni in ji je z odločbo priznana pravica do dela na drugem delovnem mestu z omejitvami s krajšim delovnim časom 4 ure dnevno, 20 ur tedensko.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) je na podlagi 178. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, in naslednji, ZPIZ-2) prejel popolno zahtevo za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja. V postopku za uveljavljanje teh pravic je podal izvedensko mnenje izvedenski organ 1. stopnje, in sicer da so pri zavarovanki potrebni nadaljnje zdravljenje ali ukrepi medicinske rehabilitacije, ki lahko vplivajo na spremembe v zdravstvenem stanju, zato je še naprej podana III. kategorija invalidnosti. Omenjeno mnenje je vsebovalo povzetek (vlogi) predloženih zdravstvenih izvidov, in sicer ortopeda, da operativno zdravljenje ni indicirano zaradi izrazitih degenerativnih sprememb vratne hrbtenice in da pobudnica ni sposobna pridobitne dejavnosti ter da ortoped svetuje oceno IK. Mnenje travmatologa pa je bilo, da do dodatnega poslabšanja (posedanja L4) ni prišlo, da je zlom videti konsolidiran in da naj pobudnica opušča bergle. Zgolj na tej osnovi (v odsotnosti pobudnice) je bilo tako podano mnenje, da so pri zavarovanki potrebni nadaljnje zdravljenje ali ukrepi medicinske rehabilitacije, ki lahko vplivajo na spremembe v njenem zdravstvenem stanju, zato je še naprej podana III. kategorija invalidnosti; nova ocena invalidnosti pa ni bila podana.

Varuh je vse navedeno proučil in na ZPIZ naslovilo poizvedbo, kako in na osnovi česa je ZPIZ v konkretnem primeru pobudnice zaključil, da njeno zdravljenje še ni končano. Iz obeh predloženih zdravstvenih izvidov, tako ortopeda kot tudi travmatologa, tega po mnenju Varuha ni bilo mogoče sklepati.

Varuh je ob tem v mnenju izpostavil, da je zdravljenje zaključeno, če in ko se pri zavarovancu/zavarovanki ugotovijo takšne spremembe v zdravstvenem stanju, ki jih z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije ni mogoče popraviti oziroma odpraviti. Torej gre za dokončno zdravstveno stanje, pri katerem kljub morebitnemu zdravljenju ni mogoče pričakovati izboljšanja zdravstvenega stanja. Ali gre za takšno zdravstveno stanje in nasprotno, ali so pri posamezniku še potrebni nadaljnje zdravljenje ali ukrepi medicinske stroke (kot naj bi bilo pri pobudnici), pri katerih je možno pričakovati izboljšanje zdravstvenega stanja, je izključno strokovno medicinsko vprašanje, na katero mora biti v postopku jasno odgovorjeno in z dokazi tudi podkrepljeno. To je Varuh v konkretnem postopku pogrešal. Tako je po mnenju Varuha nastajal vtis, da je zaključek izvedenskega mnenja invalidske komisije 1. stopnje, na katerem temelji sporna prvostopenjska odločba, preuranjen.

Po tem je ZPIZ Varuhu poslal izvedensko mnenje Invalidske komisije II. stopnje ter odločbo o pritožbi. Z omenjeno odločbo drugostopenjskega organa je pobudnica razvrščena v I. kategorijo invalidnosti zaradi posledic bolezni; priznana ji je bila pravica do invalidske pokojnine.

Varuh verjame, da je ZPIZ navedeno odločitev sprejel tudi z upoštevanjem njegovega mnenja.

Kot zapisano, je namreč ZPIZ v pritožbenem postopku nepravilnosti odpravil in pobudnici priznal pravico do invalidske pokojnine.

Varuh je s tem obravnavo pobude zaključil. Pobuda je bila evidentirana kot utemeljena; v ravnanju prvostopenjskega organa ZPIZ-a je Varuh prepoznal kršitve določil Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, uradno prečiščeno besedilo, in nadaljnji, ZUP) glede ugotavljanja dejanskega stanja (ni bilo resnično ugotovljeno, ali je zdravljenje pobudnice zaključeno, ni bilo opravljenega njenega osebnega pregleda in ni bila ustrezno obrazložena sporna prvostopenjska odločba); s tem pa so bila kršena tudi določila Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, in nadaljnji, ZPIZ-2), saj pobudnici ni priznal pravice do invalidske pokojnine. V posledici pa je bil s takšnim postopanjem ZPIZ-a prekršen tudi 50. člen Ustave glede pravice do socialne varnosti.

Varuh je v podanem končnem mnenju izrazil pričakovanje, da bo ZPIZ njegovo mnenje v konkretnem primeru upošteval tudi v prihodnosti, da do podobnih nepravilnosti in kršitev ne bo prihajalo več. 9.2-18/2021

Več kot 17 mesecev je ZPIZ reševal vlogo za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja

Primer:

Več kot 17 mesecev je ZPIZ reševal vlogo za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije se je obrnila pobudnica, ki je zatrjevala, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije njeno vlogo za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja obravnava že več kot 17 mesecev. Po tem je bila odločba omenjenega organa izvršena in pobudnici nakazan prvi znesek denarnega nadomestila za invalidnost. Varuh je ugotovil, da je omenjeni zavod pri odločanju prekoračil zakonske roke in s tem kršil tudi Ustavo ter Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic.

Avgusta 2021 je Varuhu pobudnica poslala pobudo v zvezi z dolgotrajnim postopkom priznanja pravic iz invalidskega zavarovanja. Pobudnica je vlogo za priznanje pravic iz invalidskega zavarovanja na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenija (ZPIZ) oddala marca 2020, pritožbeni organ je z odločbo ugodil njeni pritožbi dne 12. 4. 2021 in ji od 1. 10. 2020 priznal pravico do invalidnine, v času pisanja Varuhu pa še ni bila izdana odločba o odmeri in seveda tudi ni bilo izplačila denarja. Reševanje vloge se je v konkretnem primeru vleklo več kot 17 mesecev.

Pobudnica je prosila Varuha za pomoč.

Čeprav se je že na prvi pogled ustvarjal vtis, da so bili v primeru pobudnice prekoračeni vsi zakonski roki za odločanje, se je Varuh takoj po prejemu pobude s poizvedbo obrnil na ZPIZ. Želel se je seznaniti s časovnimi in drugimi okoliščinami obravnave omenjene pobude in si skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/2017, uradno prečiščeno besedilo, ZVarCP-UPB2) pridobiti stališča vseh prizadetih strani.

ZPIZ je Varuhu v postavljenem roku odgovoril.

Zapisal je, da je pobudničin zdravnik 10. 3. 2020 podal zahtevo za priznanje pravic iz invalidskega zavarovanja, postopek pa je bil uveden 29. 4. 2020, ko je ZPIZ prejel popolno zahtevo, kot to določa četrti odstavek 178. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12 in nadaljnji, ZPIZ-2). V zvezi s to vlogo je pobudnica bila 28. 8. 2020 povabljen na osebni pregled, ki je bil izveden 1. 10. 2020, ZPIZ namreč v času epidemije ni izvajal osebnih pregledov. Nato je ZPIZ dne 20. 10. 2020 izdal prvostopenjsko odločbo, s katero je bila zahteva za invalidnost zavržena. Pobudnica se je zoper to odločbo pritožila, invalidska komisija II. stopnje je 8. 4. 2021 podala izvedensko mnenje in na osnovi tega je bila 12. 4. 2021 izdana odločba ter v njej delno ugodeno pritožbi po-

budnice, pobudnica pa razvrščena v III. kategorijo invalidnosti s priznano pravico do premestitve na drugo delovno mesto z omejitvami. Pobudnica je 22. 4. 2021 vložila zahtevo za priznanje pravice do nadomestila za invalidnost, o čemer je bilo odločeno z odločbo 25. 8. 2021, ki je bila izvršena z izrednim nakazilom 10. 9. 2021.

Varuh je prejetu skupaj z zakonodajo, ki to področje ureja, natančno proučil.

V konkretnem primeru je bila pobudnica povabljena na osebni pregled avgusta 2020, torej štiri mesece po tem, ko je ZPIZ prejel popolno vlogo. Navedeno ZPIZ opravičuje s stanjem epidemije. V tej zvezi Varuh pojasnjuje, da je bila epidemija (1. val) preklicana 14. 5. 2020. Pa tudi, če epidemija ne bi bila preklicana, se ZPIZ ne more in ne sme kar sam odločati, ali bo oziroma ne bo izvajal osebnih pregledov in vodil postopka.

Nadalje: Invalidska komisija II. stopnje je za izdelavo izvedenskega mnenja (brez osebnega pregleda pobudnice), ki ga je za odločanje o pritožbi potreboval drugostopenjski organ ZPIZ-a, potrebovala več kot pet mesecev, kar je absolutno preveč. ZPIZ-2 namreč v 179. členu določa, da če je za ugotovitev pravic ali v pritožbenem postopku potrebno izvedensko mnenje, mora pristojni organ zavoda izdati odločbo najpozneje v štirih mesecih od dneva uvedbe postopka, kar pomeni, da mora v tem času izvesti celotni ugotovitveni in dokazni postopek, vključno z izdajo odločbe. Pri tem je nujno poudariti, da je ZPIZ tisti, ki vodi postopek in skrbi za njegov tek, izvedeniški organ (invalidska komisija) pa predstavlja zgolj eno izmed dokaznih sredstev, ki jih odločujoči organ izvaja za ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja.

Tudi razlaga ZPIZ-a, da je bilo nakazilo nadomestila za invalidnost realizirano skoraj pet mesecev po dokončnosti odločbe (odločba je postala dokončna 14. 4. 2021) zato, ker naj bi ZPIZ podatke od pristojnega centra za socialno delo prejel šele 11. 8. 2021 (pri tem je bil denar nakazan pobudnici spet šele en mesec po tem, konkretno 10. 9. 2020), ni možno slediti. Nasprotno: ZPIZ je pri tem ustvaril vtis, da je denarno nakazilo pobudnici izvedel takoj, ko je prejel poizvedbo Varuha v tej zadevi (ta je bila datirana z dne 6. 9. 2020). Varuh dodaja, da ZPIZ vodi in odloča o zadevah iz pokojninskega in invalidskega postopka, pri tem ima na razpolago vse ustrezne vzvode, da postopek spelje in zaključi v zakonskih rokih.

Varuh je glede na vse navedeno podal mnenje, da je ZPIZ v omenjenem primeru prekorščil (protipravnost) v 179. členu ZPIZ-2 določene instruktivske roke. Konkretni postopek priznanja in izplačila denarnega nadomestila pobudnici je ob zakonsko določenih kratkih rokih trajal skoraj 17 mesecev, pri čemer ni zanemarljivo, da je pobudnica invalidka v težkem socialnem položaju in da nadomestilo za invalidnost v našem sistemu in-

validskega zavarovanja invalidu zagotavlja določeno materialno varnost. Ob vsem tem pa je Varuh poudaril še, da v upravnem postopku velja načelo ekonomičnosti, pri čemer bi moral ZPIZ postopati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka (odgovornost).

Varuh je pobudo evidentiral kot utemeljeno, saj je ugotovil, da je ZPIZ z vodenjem postopka pri odločanju o denarnem nadomestilu za invalidnost pobudnice prekoračil zakonske roke in tako ravnal v nasprotju z določili Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nadaljnji, ZUP), ZPIZ-2, njegovo ravnanje tudi ni bilo skladno z 22. členom Ustave o enakem varstvu pravic, 50. členom Ustave o socialni varnosti in 6. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic o pravici do poštenega postopka.

S stališčem je Varuh seznanil ZPIZ in pri tem posebej poudaril njegovo odgovornost za tekoče vodenje postopkov v zvezi s pokojninskimi in invalidskimi zadevami, brez nepotrebnega odlašanja.

Da do podobnih kršitev in nepravilnosti v prihodnosti ne bi prihajalo več tudi pri drugih organih oblasti, je Varuh primer v anonimizirani obliki javno objavil na svojih spletnih straneh. 9.2-24/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 14: Varuh priporoča ZPIZ, da tekoče vodi postopke v zvezi s pokojninskimi in invalidskimi zadevami, brez nepotrebnega odlašanja.

Neustrezna implementacija sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP)

Primer:

Neustrezna implementacija sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP)

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo pobudnika, ki mu je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (zavod) zavrnil zahtevo za izplačilo usklajenega zneska nadomestila iz invalidskega zavarovanja na podlagi drugega odstavka 121. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2G). Navedeno določbo je zakonodajalec sprejel z namenom implementacije sodbe Krajnc proti Sloveniji, s katero je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odločilo, da je RS z bistvenim znižanjem nadomestila za invalidnost tožniku kršila njegove pravice po 1. členu protokola št. 1 Evropske konvencije o človekovih pravicah (varstvo premoženja).

V svojem mnenju, ki smo ga posredovali sodišču, smo poudarili, da Varuh meni, da 121. člen ZPIZ-2G, ki za zavarovance pokojninskega in invalidske-

ga zavarovanja, ki so prejeli pravico do invalidskega nadomestila po ZPIZ-1 in ZPIZ-2, le ob pogoju istovrstnosti pravice in delovnopravnega statusa ureja prevedbo prej pridobljenih pravic, ni skladen z odločitvijo ESČP v zadevi Krajnc proti Sloveniji, ker ne naslavlja pravne praznine v 397. členu ZPIZ-1 (ter vsebinsko enakemu 396. členu ZPIZ-2), na katero je opozorilo že Višje delovno in socialno sodišče v zahtevi za oceno ustavnosti omenjenega člena. V omenjeni zadevi je bilo tožniku po poslabšanju invalidnosti in priznanju novega invalidskega nadomestila zaradi dela na novem delovnem mestu s stvarnimi omejitvami v skrajšanem delovnem času po ZPIZ-1 le-to odmerjeno v bistveno nižjem znesku od prejšnjega, ki ga je prejemal za čas čakanja na ustrezno zaposlitev po ZPIZ.

Dne 7. 10. 2021 je Ustavno sodišče RS v zadevi št. U-I-494/18-27 o zahtevi Višjega delovnega in socialnega sodišča tudi odločilo; in sicer, da je bil 397. člen ZPIZ-1 v neskladju z Ustavo RS zaradi obstoja protipravne ustavne praznine. Določilo pa je tudi način svoje izvršitve tako, da se zavarovancu, pri katerem je prišlo do spremembe invalidnosti in s tem tudi pravice do nadomestila za invalidnost na dveh pravnih podlagah, zagotovi izplačevanje ugodnejšega nadomestila. Dne 30. 11. 2021 je bil Varuh s strani Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani obveščen, da je to vložilo zahtevo za oceno ustavnosti in delno razveljavitev 121. člena ZPIZ-2G, ker ta ni uredil pravne praznine enako za vse upravičence, ki so v bistveno enakem položaju in jih je dosedanja ureditev prizadela. Poudarilo je, da drugi odstavek 121. člena ZPIZ-2G ob uporabi instituta nepravne obnove postopka zgolj tistim upravičencem, ki so ohranili enak delovnopравни status, omogoča, da obdržijo invalidsko dajatev, ki je zanje ugodnejša. Varuh odločitev Delovnega in socialnega sodišča pozdravlja.

Varuh je zadevo obravnaval tudi v obliki neposredne komunikacije z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), s katerim je bilo dogovorjeno, da to z nadaljnjimi aktivnostmi počaka do odločitve Ustavnega sodišča RS o (ne)ustavnosti 397. člena ZPIZ-1; sicer pa naj bi se z našimi pomisleki strinjali oziroma smo dobili občutek, da so jih vzeli za tehtne. Varuh je bil, upošteva navedeno, tako negativno presečen, ko smo dne 1. 12. 2021 s strani MDDSZ prejeli odgovor, da naj bi bilo na Ustavnem sodišču RS na tematiko delovnih invalidov ter priznavanja nadomestil iz invalidskega zavarovanja vloženi še nekaj nerešenih pobud; MDDSZ oziroma Vlada RS pa naj ne bi bila naklonjena parcialnemu spreminjanju zakonodaje.

Varuh odgovor ministrstva šteje za neustreznega. Problematiko bomo spremljali tudi v prihodnje. 9.2-13/2020

Priporočilo (stalna naloga) št. 15: Varuh priporoča ZPIZ, da pri svojem delu, ko odloča o pravicah invalidov, dosledno upošteva implementacijo sodbe Krajnc proti Sloveniji (ESČP).

2.16.4 Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva

2.16.4.1 Skrb za duševno zdravje

Pri skrbi za duševno zdravje družbe zaostajamo. Treba bo odločneje ukrepati. Skrb za duševno zdravje ljudi je precej napredovalo od začetka devetdesetih let, ko je Svetovna zveza za duševno zdravje (WFMH) razglasila 10. oktober za mednarodni dan duševnega zdravja, čeprav pa razmere še zdaleč niso zavidljive. Spremenila sta se sicer naše zavedanje in občutljivost do tega vprašanja. Spoznavanje težav, s katerimi se srečujejo osebe z duševnimi boleznimi, spreminja tudi jezik, s katerim področje duševnega zdravja opisujemo. Besede *nor*, *zmešan* ali *debil* so prisotne kot sredstvo izražanja na nekaterih družbenih omrežjih ali v določenih situacijah. Mnogi pa vendar razumemo, da so lahko v odnosu do ljudi s težavami nenamerno škodljive in stigmatizirajoče. Kljub napredku skozi desetletja, celo stoletja pa smo še daleč od polnega razumevanja in vključujoče družbe tudi za osebe s težavami v duševnem zdravju.

Varuh skrb za duševno zdravje v Sloveniji ocenjuje za slabo. Po podatkih Nacionalnega inštituta za javno zdravje smo še vedno v samem vrhu držav po številu samomorov. Letno samomor stori med 400 in 500 ljudi, velika večina moških. Dolžni smo storiti več, da preprečimo te in podobne tragedije.

Mnogi, ki se srečajo z motnjami v duševnem zdravju, pomoči ne dobijo pravočasno, čakalne dobe so predolge, psihiatrov in kliničnih psihologov je premalo, odločevalci morajo nujno pripraviti vse potrebno za povečanje števila njihovih specializacij. Še vedno je odprto vprašanje ureditve področja psihoterapije. Enota za intenzivno otroško in mladostniško psihoterapijo je bila nujno potrebna pridobitev v sistemu obravnave otrok s težavami v duševnem zdravju, vendar je treba njene kapacitete povečati. Sprejeti je treba tudi ukrepe za večjo dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci in mladostniki.

Svoj davek je terjala tudi epidemija, med njo so se povečale stiske mnogih, mnogi so se srečali celo z motnjami v duševnem zdravju. Med njimi je bilo veliko otrok in mladih. Skrbi zanje so bili posvečeni tudi Dnevi duševnega zdravja. Varuha najbolj skrbi podatek, da se opaža občuten porast potreb po (nujnih) hospitalnih pedopsihiatričnih storitvah, še posebej pa pomanjkanje primernih kapacitet za obravnavo otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju, kar jih ogroža in predstavlja kršitev njihovih pravic. Država prepočasi išče sistemske rešitve na področju obravnave otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju, s tem pa prihaja do zamujenih priložnosti za izboljšanje kakovosti njihovega življenja in vključenosti v družbo.

Varuh se sicer zavzema za življenje vseh s podporo v skupnosti in oskrbo v domačem okolju, pa vendar se zaveda, da je za mnoge institucionalno varstvo zaradi različnih razlogov edina možnost. Prav zato Državni preventivni mehanizem, kar je podrobneje predstavljeno v Letnem poročilu DPM, pri Varuhu še posebej bdi nad razmerami, v katerih bivajo, in opozarja na pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti. Nujnega systemskega ukrepa je potrebno področje institucionalnega varstva otrok s težkimi motnjami v duševnem razvoju in drugimi pridruženimi težavami, saj je tu ugotovljenih največ težav. Žal tudi v drugih ustanovah, kjer bivajo otroci in mladostniki, zaznavamo povečano število otrok s težavami v duševnem zdravju. Ti otroci morda ne potrebujejo zdravljenja v bolnišnici, potrebujejo pa ustrezno pomoč in obravnavo.

Dnevi duševnega zdravja kot priložnost za sodelovanje v skrbi za duševno zdravje otrok in mladih

Center za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje sledi pred petimi leti dani pobudi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in je v sodelovanju z njim letos znova pripravil dogodek z naslovom Dnevi duševnega zdravja. Dvodnevna konferenca je bila posvečena obravnavi otrok in mladostnikov po Zakonu o duševnem zdravju in obravnavam med epidemijo. Ključna elementa duševnega zdravja družbe sta tudi izobraževanje in ozaveščanje, seveda ob ustreznem podpornem sistemu obolelim in njihovim svojcem. Partnerji dogodka so bili tudi Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za zdravje in Skupnost centrov za socialno delo Slovenije. Konferenca je namenjena sodnikom, zdravnikom-psihiatrom, socialnim delavcem, psihologom, odvetnikom, izvedencem, zastopnikom, koordinatorjem nadzorovane obravnave in obravnave v skupnosti, nevladnim organizacijam in drugim. Njen cilj je spodbuditi najrazličnejše deležnike k še aktivnejšemu medsebojnemu sodelovanju in povezovanju, da bi bila obravnavo otrok in mladostnikov čim bolj učinkovita. Varuh je apeliral na odločevalce, da prisluhnejo koristnim predlogom, kako izboljšati stanje na tem področju, in jih, kar je najpomembneje, tudi uresničijo.

Pogled institucije Varuha človekovih pravic na obravnavano tematiko je razviden skozi stalna opozorila oblastnim organom. Najbolj skrbi podatek, da se opaža občuten porast potreb po (nujnih) hospitalnih pedopsihiatričnih storitvah, še posebej pa pomanjkanje primernih kapacitet za obravnavo otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju, kar jih ogroža in predstavlja kršitev njihovih pravic. Tudi na področju obravnave otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju po ugotovitvah Varuha človekovih pravic država prepočasi išče systemske rešitve, s tem pa prihaja do zamujenih priložnosti za izboljšanje kakovosti njihovega življenja in vključenosti v družbo. Preslišani ostajajo tudi pozivi Varuha, da bi se moralo povečati število strokovnjakov za ustrezno strokovno delo in sprejem ukrepov, da se omogoči dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci in mladostniki. V zadnjem času močno izstopa tudi potreba po ureditvi varovane obravnave otrok in mlado-

stnikov z motnjami v duševnem in telesnem razvoju ter motnjami v duševnem zdravju. Po drugi strani pa nas veseli napredek na področju zagotovitve varovane obravnave otrok in mladostnikov ter odraslih do 26. leta, ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja.

Srečanje je bila odlična priložnost za medsebojno povezovanje, izmenjavo izkušenj, dobrih praks, obravnavo odprtih vprašanj in ovir, s katerimi se srečujemo vsi, ki se ukvarjamo s tako pomembnim vprašanjem, kot je obravnava otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju. Spremljanje in opozarjanje na težave ranljivih skupin prebivalstva je izjemno pomembno – to je nenazadnje tudi ena izmed osrednjih nalog Varuha, ki ji bomo tudi v prihodnje namenjali posebno skrb in pozornost.

Priporočilo št. 33: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da pripravi ustrezen normativni okvir, ki bo omogočal sprejem potrebnih ukrepov, da se omogoči dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci, mladostniki in odrasli na področju duševnega zdravja, v skladu s priporočilom Varuha št. 57 (2016), da naj Ministrstvo za zdravje pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev.

Primer:

Duševno zdravje ni prioriteta: tudi v letu 2021 nič bližje zakonodaji na področju psihoterapije

Kljub pozivom in več urgencam Varuha pristojni tudi v letu 2021 niso poskrbeli za normativno ureditev področja psihoterapije.

Kot to počne že vrsto let, je Varuh tudi v letu 2021 Ministrstvo za zdravje večkrat pozval, da pristopi k urejanju področja psihoterapije. Kot smo zapisali že v Letnem poročilu Varuha za leto 2016, psihoterapevtska dejavnost v Sloveniji sploh ni zakonsko urejena, zato tovrstne storitve opravljajo tudi popolnoma neusposobljeni posamezniki, saj niso opredeljeni pogoji o vrsti in stopnji izobrazbe, niti priznane metode dela, nihče tudi ne opravlja nadzora, pacienti pa so prepuščeni trgu in raznim kvazistrokovnjakom, katerih cilj je le hiter in velik zaslužek.¹ Ker psihoterapevtska dejavnost posega v človekovo zdravje, bi morali področje čim prej celovito zakonsko urediti. Ministrstvu za zdravje smo takrat priporočili, da v letu 2017 pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev,² pri čemer smo prejeli zagotovila, da je imenovana delovna skupina, ki bo pripravila

¹ Letno poročilo Varuha za leto 2016, str. 298, dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Porocilo_VCP_2016_koncno_za_www.pdf.

² Ibid.

normativno ureditev tega pomembnega področja.³ Ob tem velja omeniti tudi, da je Ministrstvo za zdravje takrat popolnoma jasno povedalo tudi, da je imelo v tem obdobju druge prioritete.⁴

Žal kaže, da se od leta 2017 prioritete Ministrstva za zdravje niso prevesile v smeri zagotavljanja psihoterapevtskih storitev prebivalcem Slovenije. Varuh je namreč na neuresničevanje zgoraj zapisanega poročila ponovno opozarjal v Letnem poročilu Varuha za leto 2017⁵ in 2018,⁶ vendar žal neuspešno. V letu 2019 so se namreč na Varuha obrnili nekateri člani prej omenjene delovne skupine za pripravo predloga normativne ureditve psihoterapije, ki je v letu 2018 delovala pri Ministrstvu za zdravje. Seznanili so nas, da se je omenjena delovna skupina od marca do junija 2018 sestala štirikrat, nato pa je delo delovne skupine zastalo. Nekateri člani delovne skupine so pripravili obsežno strokovno gradivo, ki vključuje osnutek področnega zakona, analizo stanja v Sloveniji, mednarodno primerjavo normativnih ureditev psihoterapije, etični kodeks itd., vendar odziva na gradivo niso prejeli.

Varuh je v zvezi s trditvami članov delovne skupine opravil več poizvedb, med drugim tudi pri Ministrstvu za zdravje, in ugotovil, da so s prenehanjem delovanja delovne skupine ob koncu leta 2018 zastale vse aktivnosti na tem področju, pri čemer naj bi po našem razumevanju temu botrovala predvsem nasprotujoča si stališča dveh polov stroke, ki se nikakor ne more zediniti kako pristopiti k urejanju tega področja. Takrat smo zapisali, da Varuh sicer razume, da je za oblikovanje predloga zakona ključna uskladitev različnih strokovnih stališč, vendar pa ne razume, kako naj bi do tovrstne uskladitve prišlo, če se delovna skupina ne sestaja več. Tudi sicer razhajanja v stroki, ki so del demokratične družbe, za katero je značilen pluralizem mnenj, ne smejo biti ovira za sprejetje nujnih ukrepov za zagotavljanje duševnega zdravja marsikaterega prebivalca Slovenije.⁷ V luči navedenega se je Varuh na Ministrstvo za zdravje obrnil tudi v letu 2020, ko smo prosili, da nam navedeno ministrstvo sporoči, kdaj bo (znova) pristopilo k ureditvi področja psihoterapije, ki je v času, ko naša življenja kroji koronavirus, še toliko bolj pomembno.

3 Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na dvaindvajseto redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2016, dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp_-_odzivna_porocila_vlade/22_-_Odzivno_porocilo_Vlade_o_22_LP_2016_in_informacija_o_uresnitvi_priporocil_DZ_ob_obravnali_LP_2015.docx.

4 Ibid.

5 Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 352, dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2017_-_za_splet.pdf.

6 Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 14, dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VARUH_LP2018.pdf.

7 Letno poročilo Varuh za leto 2019, Normativna ureditev psihoterapije le mrtva črka na papirju, dostopno prek: <https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-de-la-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/216-zdravstveno-varstvo/>.

Na odgovor Ministrstva za zdravje smo kljub več posredovanim urgencam in dopisom čakali do septembra 2021. Omenjeno ministrstvo je zapisalo, da se zaveda nujnosti ureditve področja psihoterapije in bo nadaljevalo s pripravo delovnega gradiva za normativno ureditev tega področja, ko bo to najhitreje možno, upoštevajoč razpoložljive kadrovske vire in postavljene prioritete. V letih 2020 in 2021 so bile na področju normativne dejavnosti prioritete ministrstva usmerjene predvsem na obvladovanje epidemije covid-19 in odpravljanje posledic le-te, zagotovitev pravnih podlag za omejitvene ukrepe, zajezitev nadaljnega širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 in povečanje dostopnosti do zdravstvenih storitev ter njihove kvalitete, vključno z zakonom, ki bo urejal investicije v zdravstvo. Potekajo tudi pogajanja v zvezi s plačami v zdravstvu. To, tako Ministrstvo za zdravje, bodo prioritete ministrstva tudi v prihodnje, zato se ne more obvezati, da bo v kratkem nadaljevalo s pripravo vsebin, povezanih z normativno ureditvijo psihoterapije. Ministrstvo tudi meni, da glede na roke, ki so predpisani v postopkih obravnave vladnega gradiva oziroma v zakonodajnem postopku, ne bi bilo mogoče doseči sprejema in objave predpisa v tem mandatnem obdobju Državnega zbora Republike Slovenije, si bo pa kljub temu prizadevalo za napredek pri omenjenem delovnem gradivu.

Varuh pojasnila Ministrstva za zdravje sicer razume, vendar meni, da je ustrezna pravna ureditev psihoterapije nujna, tudi zaradi pandemije covid-19. To stališče bomo zastopali še naprej, saj menimo, da je duševno zdravje prebivalcev Slovenije treba obravnavati z vso resnostjo. Glede na navedeno smo Ministrstvo za zdravje pozvali, da k pravni ureditvi področja psihoterapije pristopi prioriteten. V času pisanja tega primera odgovora Ministrstva za zdravje še nismo prejeli. 9.4-53/2019

2.16.4.3 Neodzivnost Ministrstva za zdravje

V zadnjih dveh letih je Varuh namreč na Ministrstvo za zdravje naslovili že kar 65 urgenc, od tega 33 v letu 2020 in kar 32 do septembra leta 2021.

Varuh je v času epidemije covid-19, kot to počne tudi sicer, spremljal področje zdravja in zdravstvenega varstva, pri čemer je posebno pozornost namenjal delovanju organov oblasti pri uresničevanju mednarodnopravno zagotovljene pravice do zdravja in ustavne pravice do zdravstvenega varstva.

Varuh se skladno s pristojnostmi, ki mu jih podeljuje Ustava Republike Slovenije, v želji po varovanju in zagotavljanju zgoraj omenjenih pravic po pojasnila obrača na Ministrstvo za zdravje oziroma neposredno na ministra za zdravje in opozarja na težave, ki po našem mnenju posegajo v temeljne pravice prebivalcev Slovenije. Varuh je v zadnjih dveh letih opozarjal na vprašanja, povezana z normativno ureditvijo na področju zdravja, neurejenost področja psihoterapevtske dejavnosti ter tradicionalnih in alternativnih oblik diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije, pomanjkanje zdravnikov različnih specializacij in druge resne težave.

Žal ugotavljamo, da Ministrstvo za zdravje (MZ), glede na svojo (ne)odzivnost, Varuhove skrbi za človekove pravice in temeljne svoboščine prebivalcev Slovenije ne deli. V zadnjih dveh letih je Varuh namreč na MZ naslovil že kar 65 urgenc, od tega 33 v letu 2020 in kar 32 do septembra leta 2021.

Seveda se Varuh zaveda, da je MZ v času epidemije bolezni covid-19 dodatno obremenjeno, vendar obenem meni, da zaradi epidemije ne smejo zastati ostale dejavnosti, s čimer bi bilo nenazadnje ogroženo zdravje prebivalcev Slovenije. MZ smo zato pozvali, da na vse dopise Varuha odgovori nemudoma in nas seznanj z ukrepi, ki jih bo sprejelo, da do nedopustnih zamud pri odgovoru na dopise Varuha ne bo več prihajalo. MZ je na nekaj dopisov Varuha odgovorilo, nekaj odgovorov pa Varuh žal še pričakuje, kar ocenjuje kot nesprejemljivo.

9.4-64/2021

2.16.4.4 Od urgence do urgence, Ministrstvo za zdravje pa nič

Varuh ugotavlja, da je Ministrstvo za zdravje (MZ) kršilo načelo dobrega upravljanja, saj k razreševanju vprašanja (ne)dostopnosti samoinjektorjev adrenalina v vzgojno-izobraževalnih zavodih ni pristopilo s potrebno učinkovitostjo in skrbnostjo, ki bi ju bilo, posebej v primerih, ki zadevajo zdravje otrok, pričakovati. Od predloga Varuha za sklic prvega sestanka do dejanskega sestanka je namreč minilo več kot 1 leto in 8 mesecev.

Varuha človekovih pravic (Varuh) je v letu 2019 skupina staršev otrok z alergijami obvestila o problematiki (ne)dostopnosti samoinjektorjev adrenalina (epipen) v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Samoinjektorji adrenalina se uporabljajo v primerih hude alergijske reakcije, njihova dostopnost v šolah pa naj bi predstavljala problem z vidika zdravstvenega varstva otrok, ki nimajo diagnosticirane alergije in torej nimajo predpisanega samoinjektorja. Varuh je v zvezi s tem vprašanjem, o katerem smo obširno pisali že v Letnih poročilih Varuha za leto 2019 in 2020, Ministrstvu za zdravje v juliju 2019 predlagal, da čim prej skliče sestanek Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, Nacionalnega inštituta za javno zdravje in morebitnih drugih deležnikov, ki bi lahko prispevali k ureditvi opisane problematike, s tem pa tudi zagotovi ustavno in mednarodnopravno zagotovljeno pravico otrok do zdravstvenega varstva.

Ker odgovora Ministrstva za zdravje na naš poziv nismo prejeli, smo v letu 2019 na omenjeno ministrstvo posredovali še dva dopisa – urgenci, ki prav tako nista obrodila sadov. Svoje priporočilo smo zato ponovili tudi v januarju 2020 na sestanku s takratnim ministrom za zdravje, ki nam je zagotovil, da bo v istem mesecu sklican sestanek vseh udeležencev. Žal se to ni zgodilo, zato smo na Ministrstvo za zdravje v juniju 2020 ponovno urgirali.

Varuhu je Ministrstvo za zdravje nato v juliju 2020 le odgovorilo. V dopisu je izpostavilo svoje delovanje v času epidemije covid-19, zaradi česar aktivnosti v zvezi z zagotavljanjem dostopnosti do samoinjektorjev adrenalina niso bile

med prioriteta, zato sestanka med deležniki še ni bilo. Sporočilo nam je tudi, da bo sestanek organiziran v bližnji prihodnosti.

Ker tudi po tem dopisu nismo prejeli obvestila o sestanku, smo na Ministrstvo za zdravje v septembru 2020 ponovno posredovali priporočilo o sklicu sestanka, v katerem smo opozorili, da zaradi epidemije bolezni covid-19 ne sme zastati urejanje področij, ki so prav tako pomembna za zagotavljanje pravice do zdravja; sem pa prav gotovo sodi tudi vprašanje dostopnosti samoinjektorjev adrenalina. Pri tem nismo mogli prezreti dejstva, da je Varuh k sklicu sestanka deležnikov pozval že v juliju 2019, ko neodzivnosti Ministrstva za zdravje ni bilo mogoče opravičiti z epidemijo.

Temu je v odsotnosti odgovora Ministrstva za zdravje sledila še ena urgencia Varuha, in sicer v decembru 2020, na katero smo odgovor prejeli v februarju 2021, z obljubo sklica sestanka v začetku marca 2021. V aprilu 2021 smo se ponovno obrnili na Ministrstvo za zdravje in ga pozvali, da nam sporoči, ali je bil sestanek izveden in kakšna je bila njegova vsebina ter morebitni zaključki.

V maju smo prejeli klic, v katerem nam je Ministrstvo za zdravje sporočilo, da z odgovorom zamuja in da ga bomo prejeli po vrnitvi zaposlenega z dopusta, nato pa smo dejanski odgovor Ministrstva za zdravje prejeli 28. 5. 2021. Iz odgovora je izhajalo, da so deležniki na sestanku ugotovili, da je trenutna ureditev tega področja primerna in da spremembe niso potrebne.

Ministrstvo za zdravje nam je sporočilo, da je bil sestanek izveden 30. 3. 2021, torej več kot 1 leto in 8 mesecev od datuma, ko smo omenjeno ministrstvo prvič pozvali k sklicu sestanka.

Varuh glede na navedeno ugotavlja, da je Ministrstvo za zdravje kršilo načelo dobrega upravljanja, saj k razreševanju vprašanja (ne)dostopnosti samoinjektorjev adrenalina v vzgojno-izobraževalnih zavodih ni pristopilo s potrebno učinkovitostjo in skrbnostjo, ki bi ju bilo, posebej v primerih, ki zadevajo zdravje otrok, pričakovati.

Samo dejstvo, da so na sestanku udeleženci ugotovili, da je trenutna ureditev tega področja primerna in da spremembe niso potrebne, na to ugotovitev nima vpliva, saj bi se prav tako lahko izkazalo, da ureditev področja ni primerna (to stališče je pri Varuhu zastopala skupina staršev otrok z alergijami), Ministrstvo za zdravje pa bi prav tako za sklic prvega (!) sestanka porabilo več kot leto in pol, kar je tudi v času epidemije covid-19 nesprejemljivo. **9.4-60/2020**

2.16.4.5 Postopkovna pravila zakona o pacientovih pravicah je treba spoštovati

Varuh je v primeru pobudnika, ki je zatrjeval kršitev pacientovih pravic, ugotovil, da je izvajalec zdravstvene dejavnosti s tem, ko pritožbe ni ustrezno obravnaval, neupravičeno posegel v njegovo pravico do obravnave kršitve pacientovih pravic.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je seznanil s primerom pobudnika, ki je vključen v program substitucijskega zdravljenja na Centru za preprečevanje in zdravljenje odvisnih od prepovedanih drog v enem od zdravstvenih domov (center). Pobudnik je s Centrom sklenil t. i. terapevtski dogovor, v okviru katerega se je med drugim zavezal, da se ne bo zadrževal v okolici centra. Ker se te točke dogovora, s katero se tudi sicer ni strinjal, ni držal, je center zoper njega ukrepal in sicer s spremembo pogostosti prihajanja po terapijo. Pobudnik je menil, da Center nima pravice posegati v njegovo svobodo gibanja in preverjati kje se zadržuje in se zaradi tega pritožil pri zdravstvenem domu.

Varuh je v postopku ugotovil, da zdravstveni dom k obravnavi pobudnikove pritožbe ni ustrezno pristopil. Na pritožbo mu je namreč posredoval le zelo splošen dopis, iz katerega ni bilo mogoče razbrati nič drugega kot le stališča centra do terapevtskega dogovora in s tem povezanih okoliščin, do konkretnih navedb pobudnika pa se niso opredelili, kar je Varuha navedlo k misli, da pritožbeni postopek ni bil izveden skladno z določbami Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP), ob predpostavki, da je bila pritožba usmerjena v varstvo pravic.

Na Varuhovo ponovno poizvedbo v zvezi z upoštevanjem določb ZPacP je zdravstveni dom zapisal, da je bil postopek izveden skladno z določbo 56. člena tega zakona, saj so pritožbo šteli kot izraz nezadovoljstva. Varuh tovrstnemu razlogovanju ni mogel pritrditi. 56. člen ZPacP namreč določa postopek sprotnega razreševanja nesporazumov in sporov, ki ga je mogoče (kot jasno izhaja iz besedila prvega odstavka omenjenega člena) uporabiti le neposredno med zdravstveno obravnavo. Glede na navedeno te določbe ni mogoče uporabiti takrat, ko pacient jasno (pisno) izrazi nezadovoljstvo z obravnavo po tem, ko je ta že zaključena, ko je seveda treba uporabiti postopke prve obravnave kršitve pacientovih pravic, česar naslovni organ ni storil.

Ob upoštevanju navedenega je Varuh ugotovil, da je zdravstveni dom s tem, ko po prejemu pritožbe ni izvedel ustreznega postopka po ZPacP, posegel v pravico pobudnika do obravnave kršitev pacientovih pravic iz 14. poglavja ZPacP. Varuh je zato zdravstvenemu domu priporočil, da svoje zaposlene (ponovno) seznanj z določbami ZPacP in zagotovi, da so te v pritožbenih postopkih dosledno spoštovane. **9.4-19/2021**

Priporočilo (stalna naloga) št. 16: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da pri obravnavi pritožb pacientov v vseh zdravstvenih zavodih dosledno upošteva določbe Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP).

2.16.4.6 Varuh posredoval pri zagotovitvi dodatnih kapacitet pedopsihiatričnih oddelkov

Varuh je žal tudi v letu 2021 moral opozarjati na zagotavljanje zadostnih kapacitet pedopsihiatričnih oddelkov in s tem zaščito zdravja in življenja otrok.

Na Varuha se je v začetku aprila 2021 obrnila predstavnica psihiatrične stroke, ki je opozorila na porast potreb po nujnih hospitalnih pedopsihiatričnih storitvah. Opozorila je, da so kapacitete oddelkov vsaj za 30 % presežene, posledično pa so nekateri otroci hospitalizirani na odraslih psihiatričnih oddelkih ali ambulantno vodeni na način, ki zanje ni dovolj varen. Razlog za to naj bi bil (tudi) v krčenju kapacitet zaradi zagotavljanja prostora za paciente, obbolele za covidom-19. V zvezi z opisano problematiko se je na Varuha v istem času obrnil tudi eden od poslancev Evropskega parlamenta.

Varuh je težave otrok, ki potrebujejo psihiatrično obravnavo, prepoznal kot akutne in se nemudoma obrnil na Ministrstvo za zdravje. V pismu, ki ga je Varuh naslovil neposredno na ministra za zdravje, smo zapisali, da Varuh že vrsto let opozarja na neustreznost nameščanja otrok, ki imajo težave v duševnem zdravju v bolnišnice skupaj z odraslimi. Gre namreč za resen poseg v otrokove pravice, ki naj bi ga (vsaj delno) odpravila enota za intenzivno otroško in adolescentno psihiatrijo, ki je bila vzpostavljena po večletnih pozivih Varuha.

Varuh seveda razume, da epidemija covid-19 zahteva določene prilagoditve in omejitve tudi na področju zagotavljanja zdravstvene obravnave, vendar pa obenem meni, da tovrstne prilagoditve nikakor ne smejo povzročati nevarnosti za življenje otrok in mladostnikov, ki bodisi ne dobijo ustrezne obravnave ali pa so nameščeni v bolnišnice za odrasle, kamor nikakor ne sodijo. Varuh je Ministrstvo za zdravje zato pozval, da nemudoma pristopi **k zagotavljanju zadostnih kapacitet pedopsihiatričnih oddelkov in tako zaščiti zdravje in življenje otrok.**

Zaradi nujnosti problematike smo odgovor Ministrstva za zdravje pričakovali nemudoma, vendar pa smo ga žal prejeli šele po posredovani urgenci, konec aprila 2021. Ministrstvo za zdravje je v odgovoru povzelo svoje aktivnosti na področju duševnega zdravja nasploh, posebej pa tudi v zvezi s problematiko preseženih kapacitet enote za intenzivno otroško in adolescentno psihiatrijo. V zvezi s slednjim je Ministrstvo za zdravje v začetku aprila 2021 sklicalo sestanek s predstavniki razširjenega strokovnega kolegija za otroško in mladostniško psihiatrijo, na katerem so bili sprejeti sklepi o zagotovitvi dodatnih postelj, financiranje zaposlitev kliničnih psihologov, ki bodo delali z otroki, in povečanje kapacitet specialističnih ambulant za otroke in mladostnike.

Varuh hitro reakcijo Ministrstva za zdravje in sprejem sklepov ocenjuje kot ustrezno, stroko pa smo v zvezi z uresničevanjem sprejetih sklepov kljub temu prosili za povratne informacije, vendar jih žal nismo prejeli. Področje pedopsihiatrične obravnave in duševnega zdravja otrok Varuh še naprej pozorno spremlja. **9.4-20/2021**

Priporočilo št. 34: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev ustrezne (nujne) pedopsihiatrične obravnave otrok.

2.16.4.7 (Ne)možnost doplačila nadstandardne storitve

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je potreboval operacijo sive mreže in zamenjavo leče. Pobudnik je želel vstavitve večžariščne leče, ki predstavlja nadstandard. ZZZS mu je pojasnil, da doplačilo nadstandardne leče ni mogoče. Varuh je ZZZS predlagal, da zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne omogoči plačila pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda. ZZZS našega predloga ni sprejel. Ocenjujemo, da je ZZZS v primeru pobudnika kršil določbe 14. in 22. člena Ustave in načelo dobrega upravljanja.

Pobudnik se je na Varuha obrnil v zvezi z operacijo sive mreže in zamenjavo leče. Pobudnik je želel vstavitve večžariščne leče, ki bi mu omogočila normalen vid na vseh razdaljah. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) omenjene leče in postopka za njeno zamenjavo ne plača, ampak poravnava stroške za zamenjavo enostavnejše leče. Pobudnik je bil pripravljen plačati razliko, ki bi nastala v primeru, da se odloči za vstavitve večžariščne leče. Na ZZZS so mu pojasnili, da doplačilo nadstandardne storitve ni možno. Nadstandardna leča in njena zamenjava sta v celoti strošek pacienta.

Varuh se je s to problematiko ukvarjal že leta 2016. Že takrat in sedaj ponovno smo ZZZS predlagali, »da se zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne omogoči plačila pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda«.

ZZZS pojasnjuje, da je zavarovanim osebam v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja kot standardna storitev zagotovljena operacija sive mreže praviloma z implantacijo monofokalne intraokularne leče. Ta storitev je skladno z veljavnimi predpisi in obračunskimi modeli zdravstvenih storitev opredeljena kot celota in je ni mogoče obračunavati glede na vrednost uporabljenega oziroma vgrajenega materiala in vrednost ostale zdravstvene storitve oziroma tehnik operacije. Posledično tudi ni možno delno kritje stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in doplačilo zavarovane osebe za nadstandard. ZZZS to ocenjuje kot prednost, saj bi se lahko zavarovanci, ob hitrem razvoju medicinskih tehnologij in materialov, kmalu znašli v položaju, da bi morali skoraj za vse storitve doplačevati, lahko bi prihajalo tudi do neenake obravnave pacientov. Izvajalci pa bi imeli možnost za prosto zaračunavanje nadstandardnih storitev ali materiala, pri čemer zavarovanci ne bi bili zaščiteni niti v smislu vgrajenega materiala niti v smislu cene za storitev.

ZZZS meni, da je pri operaciji sive mreže v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja z določitvijo standarda storitve enaka pravica zagotovljena vsem zavarovancem, ne glede na njihov socialni in finančni položaj. Ker gre v primeru operacije oči z vstavitvijo večžariščne leče za zahtevnejši postopek in uporabo ter vstavev materiala, ki ni pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, je treba takšno operacijo obravnavati kot samostojno celoto tudi pri plačilu. ZZZS nas je še seznanil, da v prihodnje ne načrtuje sprememb na tem področju.

V zvezi s tem se je sicer že pred časom podobno kot Varuh opredelil tudi Razširjen strokovni kolegij za oftalmologijo (RSK) na 76. sestanku RSK dne 3. 12. 2014. RSK meni, da ima vsak pacient pravico do standardne operacije sive mreže iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. RSK je zato predlagal, da pacient, ki izbere nadstandardno storitev, doplača storitev v znesku, ki je nad standardno storitvijo. RSK še pojasnjuje, da pri operacijah sive mreže z vstavitvijo večžariščne leče ne gre zgolj za vstavev in uporabo druge (nadstandardne) leče, temveč je celoten postopek obravnave bolnika nekoliko drugačen od standardnega operacijskega posega, zlasti v delu priprave bolnika na operacijo in implantacije, ki je pri vstavitvi večžariščne leče zahtevnejši. Gre torej za doplačilo nadstandardne storitve in ne le za doplačilo nadstandardne leče.

Drugačno stališče je po mnenju Varuha tudi protiustavno in v nasprotju z določbama 14. člena Ustave, ki določa enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije, ter 22. člena Ustave, ki določa enako varstvo pravic, skladno s katerim je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Upoštevati je treba namreč izhodiščno dejstvo, da vsi zavarovanci plačujejo enaka sredstva v blagajno ZZZS. To pa pomeni, da so vsi zavarovanci upravičeni do enake obravnave. Nobene razumne razlage ni, da ZZZS ne sprejme argumentacije RSK. Ravnanja državnih institucij/organov morajo biti v naprej predvidena na način, da je posamezniku zagotovljena pričakovana pravica, ki je v tesni povezavi z načelom varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti. Predvidljivost zakonskih posledic konkretnih ravnanj je torej bistvo pravne varnosti in eno temeljnih meril, ki se pričakuje od ravnanja organov odločanja v razmerju do posameznikov. Če je pobudnik ustrezno plačal zdravstveno zavarovanje, je utemeljeno pričakoval, da mu bo omogočeno plačilo zdravstvene storitve, ki jo krije zdravstveno zavarovanje v osnovnem obsegu – za ostalo pa bi seveda doplačal.

Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati človekove pravice ali kratko »varovalno dolžnost« (*Schutzpflicht*).⁸ Državni organi morajo s tem zagotoviti, da se bo uresničevalo tudi načelo enakosti pred zakonom, kar pomeni, da mora biti enakopravnost na podlagi ustave in zakona v čim večji meri zagotovlje-

⁸ Sodbe v zadevah X in Y zoper Nizozemsko z dne 26. 3. 1985, tč. 23, Stjerna zoper Finsko z dne 25. 11. 1994, tč. 38, Von Hannover zoper Nemčijo (No.1) z dne 24. 6. 2004, tč. 57, Mosley zoper Združeno kraljestvo z dne 10. 5. 2011, tč. 106.

na tudi v izvedbeni pravni praksi. Država je torej dolžna zagotavljati pravno varnost, saj je v pravni državi predvidljivost vedenja in ravnanja vrednota, ki naj bo kar najbolj uresničevana. Pričakovanje, ki je pravno varovano (pričakovana pravica) nastane osebi, ki ima konkreten zahtevek za pridobitev določene pravice, temelječ na veljavnem pravu. Z drugimi besedami to pomeni, da je bil pobudnik protiustavno izločen iz zavarovalnega sistema zgolj zato, ker je zahteval dražjo storitev. Njegova izhodiščna pozicija je bila ovrednotena na način, kot da ne bi ničesar plačal v blagajno ZZZS. Za razlikovanje pri obravnavanju zavarovancev s strani ZZZS, ki so vsi izpolnili enake pogoje glede plačila, ni utemeljenega razloga.

ESČP je izoblikovalo standardno formulacijo za razmejevanje med neupravičenim in upravičenim razlikovanjem, ki je na splošno uporabna za vse primere razločevanj iz 14. člena Ustave. Tipična primera sta *Belgian Linguistic* in *Marcx proti Belgiji* z dne 13. junija 1979, A 31 (*Berger*, Volume I, s. 115): "Načelo enakega obravnavanja je kršeno (ali drugače: "razlikovanje je diskriminatorско"), če za razlikovanje ni stvarnega in razumnega upravičenja." Definiranje ESČP vsebuje dve ključni zahtevi. Razlikovanje, ki je sprejemljivo, mora izpolnjevati dva pogoja: (a) razlikovanje mora biti stvarno in razumno upravičeno ali pa mora zasledovati legitimen namen in (b) podana mora biti razumna sorazmerna zveza med namenom in med sredstvi, uporabljenimi za doseg namena. Preizkus se uporablja za vse oblike razlikovanja in v vseh okoliščinah. Ob obravnavanju predmetne zadeve se ugotavlja, da je ravnanje ZZZS neutemeljeno iz obeh predstavljenih vidikov. Različna obravnava zavarovancev, ki vsi izpolnjujejo enake pogoje, je namreč nedopustna. Pobudniku bi moralo biti omogočeno doplačilo sredstev v višini, ki presegajo osnovno storitev in ne celotno plačilo oftalmološke storitve glede vstavitve večžariščne leče.

Pojem enakopravnosti je kot tak tesno povezan z načelom pravičnosti (*iustitia*), ki je neločljivi spremljevalec vsakega prava kot takega. **Že po Aristotelu je namreč** lahko *raison d'être* le pravičnost, saj če *nepravično pomeni neenakost, potem pravično pomeni enakost*. Aristotel je izpostavil, da na pravičnosti temelji družbeni red. Pred njim je že Platon, Aristotelov učitelj, poudarjal, da je pravičnost najpomembnejša vrлина urejene družbe, ki ima svojo socialno sporočilno vrednost: biti pravičen do drugih ljudi. Enake pravice za vse in enakopravnost pred zakonom so temeljna značilnost prava temeljnih človekovih pravic in pomenijo uresničenje splošne enakopravnosti. Povezavo med načeloma enakopravnosti in pravičnosti predstavlja prav princip sorazmerne enakosti. Pravičnost se povezuje tudi s pojmom poštenosti (*fairness*), ki zahteva, da se ljudem priznavajo izhodiščno enaki pogoji oziroma možnosti, kar se med drugim kaže tudi v zahtevi po jasni in vnaprejšnji opredelitvi procesnih pravil («pravil igre»), ki uveljavljajo merila pravičnosti. Vsi, tudi tisti, ki potrebujejo dražjo zdravstveno storitev, so upravičeni do kritja stroškov osnovnega tretmaja, za kar so nenazadnje tudi plačali ustrezno zdravstveno zavarovanje.

Enak sistem kot ga je predlagal RSK (in Varuh) se namreč že izvaja v vrsti evropskih držav. Varuhu se zdi zato nerazumno enostransko vztrajanje ZZZS v

smeri, da se doplačilo nadstandardne storitve ne omogoči, ampak je pacient v primeru odločitve za nadstandard samoplačnik. Ocenjujemo, da je ZZZS v primeru pobudnika kršil človekove pravice iz 14. in 22. člena Ustave ter načelo dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP-UPB2). V izogib »neobvladljivosti področja« je treba okrepiti področje nadzora, da do primerov, pri katerih prihaja do nesorazmernega doplačevanja in previsokih doplačil, ne bi prihajalo oziroma ustrezno urediti regulacijo področja. **9.3-1/2021**

Priporočilo št. 35: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in ZZZS, da se zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne omogoči plačila pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda.

2.16.4.8 Pomanjkanje specialistov oftalmologije

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je v decembru 2020 na podlagi pobude, ki smo jo prejeli in je zadevala pomanjkanje specialistov oftalmologov v gorenjski regiji, začel z obravnavo splošne problematike pomanjkanja specialistov oftalmologije. Naslovili smo poizvedbi na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in v februarju 2021 še na Ministrstvo za zdravje. Slednje nam razen prošnje za podaljšanje roka, ki nam jo je poslalo marca 2021, ni odgovorilo na našo poizvedbo. Varuh ugotavlja, da je Ministrstvo za zdravje skladno s 33. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) s svojim ravnanjem oviralo delo Varuha in kršilo načelo dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP).

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v decembru 2020 na podlagi pobude, ki smo jo prejeli in je zadevala pomanjkanje specialistov oftalmologov v gorenjski regiji, začel z obravnavo splošne problematike pomanjkanja specialistov oftalmologije. Seznanjeni smo bili, da je primarni razlog težav z dostopom zavarovanih oseb do okulista v regiji v pomanjkanju specialistov oftalmologov.

V januarju 2021 smo naslovili poizvedbi na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in v februarju 2021 še na Ministrstvo za zdravje (MZ).

ZZZS nas je seznanil, da že od leta 2018 aktivno sodeluje s preostalimi izvajalci okulističnih storitev z namenom, da se zavarovanim osebam v čim večjem obsegu zagotovi možnost uveljavljanja okulističnih storitev znotraj regije, torej znotraj obstoječih ambulant oziroma z zdravniški kadrom, ki je trenutno na razpolago na Gorenjskem. Obstoječi izvajalci koncesionarji zagotavljajo izvajanje lastnega programa, povečano povpraševanje pa vpliva na daljše čakalne dobe. Poleg navedenega koncesionarji sodelujejo pri realizaciji programa javnega zavoda, ki sam zaradi pomanjkanja okulistov programa okulističnih storitev trenutno ne zmore. ZZZS na težave s pomanjkanjem zdravniškega kadra

na področju okulistike že več let opozarja tudi MZ. MZ je skladno z Zakonom o zdravstveni dejavnosti zadolženo za razvoj zdravstvene mreže izvajalcev na sekundarni ravni in podeljevanje koncesij na področju okulistike. S ciljem doseganja boljše dostopnosti storitev oftalmologije je bilo v okviru vsakoletnih Splošnih dogovorov v obdobju 2018–2020 na ravni Slovenije dogovorjenih za 2,70 dodatnih timov programa specialistično ambulantne dejavnosti oftalmologije, od tega je bilo 1,6 tima razporejeno na območju OE Kranj. ZZZS nas je še seznanil, da se čakalne dobe v dejavnosti oftalmologije pojavljajo v vseh regijah v Sloveniji.

MZ nas je konec marca 2021 zaprosilo za podaljšanje roka za odgovor na našo poizvedbo, saj naj bi bili ravno v postopku usklajevanja razpisa glede števila mest za specializante po posameznih specializacijah pa tudi zato, ker naj bi za mnenje glede izpostavljenega problema in načina reševanja dodatno zaprosili tudi nacionalnega koordinatorja za to specializacijo.

MZ nam svojega odgovora na našo poizvedbo ni poslalo, kljub temu, da smo nanj naslovili štiri urgence z zahtevo, da nam posredujejo svoj odgovor. Varuh je MZ dne 10. 12. 2021 (10 mesecev po tem, ko od MZ nismo prejeli vsebinskega odgovora na svojo poizvedbo), seznanil, da je **skladno s 33. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) oviralo delo Varuha in kršilo načelo dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), ker nam kljub številnim pozivom do danes ni odgovorilo na dopis št. 9.4 - 123 / 2020 - 5 - ML z dne 4. 2. 2021.** MZ smo tudi seznanili, da bomo njihovo ravnanje izpostavili v svojem posebnem poročilu, v letnem poročilu Varuha, javnost pa bomo o tem obvestili z objavo na svoji spletni strani.

Varuh meni, da ni možno nadaljevati z obravnavo izpostavljene ali sploh kate-rekoli problematike, povezane z zdravstveno problematiko, če MZ poizvedbe in pozive Varuha ignorira in se nanje ne odziva. **9.4-123/2020**

Priporočilo št. 36: Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev ustreznega števila specialistov oftalmologije.

2.16.4.9 Težave pri izbiri osebnega zdravnika

Pobudnica nas seznanja, da si ne po svoji krivdi ne more izbrati osebnega zdravnika. Pobudnica je stara 68 let in je kronična bolnica. Varuh je problematiko izbire osebnih zdravnikov in težave posameznikov, s katerimi se pri tem srečujejo, že obravnaval. Odločili smo se, da na problem znova opozorimo. Ministrstvo za zdravje (MZ) nas je namreč seznanilo, da po podatkih Zavoda za zdravstveno zavarovanje osebnega zdravnika nima izbranih 15.543 oseb v starosti do 19 let in 66.770 oseb starih 19 let in več. To pomeni, da je v Sloveniji 82.313 oseb brez izbranega osebnega zdravnika. MZ je že pristopilo k reševa-

nju težav, vendar kratkotrajnih rešitev ni mogoče pričakovati. Varuh pogoša konkretnije rešitve, ki bi vsaj delno omilile trenutne težave oseb, ki si želijo, vendar si ne morejo izbrati osebnega zdravnika. Pogosto so med temi osebami starejši, kot je npr. pobudnica, ki si zaradi pomanjkanja sredstev ali mobilnosti ne morejo izbrati zdravnika dlje od svojega kraja bivanja.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je prejela obvestilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), s katerim jo le-ta seznanja, da je njena dolgoletna zdravnica v zdravstvenem zavodu, ki je v večjem mestu, prenehala z delom. Pobudnica je poskušala izbrati novega zdravnika, zato je na spletni strani ZZZS pogledala, kateri zdravniki še sprejemajo paciente. Obrnila se je na skoraj vse izmed njih, tudi na nekatere koncesionarje, ampak je nobeden ni sprejel. Pobudnica nas je seznanila tudi z elektronskim sporočilom izvajalca zdravstvene dejavnosti, v katerem jo ta obvešča, da pri njih trenutno ni zdravnikov, ki bi še sprejemali paciente. Pobudnica je navedla, da je stara 68 let in je kronična bolnica.

Varuh je problematiko izbire osebnih zdravnikov in težave posameznikov, s katerimi se pri tem srečujejo, že obravnaval. Poizvedbe smo naslovili na Ministrstvo za zdravje (MZ) in ZZZS. Svoje ugotovitve smo predstavili tudi na spletni strani Varuha. Ugotovili smo, da je posameznikom, ki si ne po lastni krivdi ne morejo izbrati novega osebnega zdravnika, kršena pravica do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave RS. Natančneje, kršitev pacientove pravice do proste izbire zdravnika (9. člen ZPacP) in posledično tudi kršitev pacientove pravice do primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave (10. člen ZPacP).

Da ponovno opozorimo na zadevo, smo se odločili, ko nas je MZ v neki drugi pobudi, ki prav tako zadeva pomanjkanje zdravstvenega kadra, vendar na drugem področju, seznanilo, da po podatkih ZZZS osebnega zdravnika nima izbranih 15.543 oseb v starosti do 19 let in 66.770 oseb starih 19 let in več. To pomeni, da je v Sloveniji 82.313 oseb brez izbranega osebnega zdravnika.

Ta številka nas je neprijetno presenetila, čeprav nam je MZ zatrdilo, da je v zadnjem letu zagotovilo nekaj pomembnih ukrepov, ki prispevajo k izboljšanju kadrovske pokritosti zdravstva. V okviru projekta Upravljanje mreže javne zdravstvene službe je že izdelana ocena stanja in projekcija potreb po zdravnikih za različne specialnosti. V letošnjem letu sta obe medicinski fakulteti v Republiki Sloveniji povečali število vpisnih mest za študente medicine tako, da je bilo na voljo skupaj 40 vpisnih mest več za Medicinsko fakulteto Ljubljana in 10 za Medicinsko fakulteto Maribor. Prav tako je bila sprejeta novela Zakona o zdravniški službi, s katero se uvaja osnovna licenca zdravnikov, spreminja oziroma dopolnjuje dokazilo o znanju slovenskega jezika, spreminjajo pogoji za izbrane osebne zdravnike in uvaja institut certifikata o posebnih znanjih zdravnikov itd.

Varuh pozdravlja prizadevanja MZ. Zavedamo se, da gre za več let trajajoče težave, ki jih ni mogoče rešiti takoj. Pogošamo pa konkretnije kratkotrajnejše rešitve, ki bi vsaj delno omilile trenutne težave oseb, ki si želijo, vendar si ne morejo izbrati osebnega zdravnika v bližini svojega bivanja, ker ga ni. Pogosto

so med temi osebami starejši, kot je npr. pobudnica, ki nimajo sredstev ali niso mobilni do te mere, da bi zdravnika lahko izbrali dlje od svojega kraja bivanja.
9.4-94/2021

2.16.4.10 Opravljanje zdravniškega pregleda za podaljšanje voznškega dovoljenja

Pobudnik je Varuha seznanil s težavami pri naročanju na zdravniški pregled za podaljšanje voznškega dovoljenja. Varuh ga je seznanil z načrti Ministrstva za zdravje, da bo spremenilo Pravilnik o zdravstvenih pogojih voznikov motornih vozil, da se bodo pogoji za izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki lahko opravljajo tovrstne preglede, na način, da se razširi število izvajalcev, ki izvajajo te preglede. Varuh je pobudnika seznanil tudi s Seznamom izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki opravljajo zdravstvene preglede kandidatov za voznike in voznike motornih vozil, na katerem je pobudnik poiskal izvajalca in pravočasno opravil zdravniški pregled za podaljšanje voznškega dovoljenja. Primer pobudnika kaže, da lahko s preprostimi navodili, ki so morda le prijaznejša do starejše populacije, rešimo težave tistih, ki niso večji iskanja po svetovnem spletu, storitve, s katerimi ohranjajo kakovost življenja (npr. voznški izpit), pa prav tako potrebujejo.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je imel težave z naročanjem na zdravniški pregled z namenom podaljšanja voznškega dovoljenja. Pobudnik ima stalno bivališče v Ljubljani. Pričakoval je težave pri naročanju, zato je že tri mesece pred potekom voznškega dovoljenja poklical v zdravstveni dom, kjer so mu svetovali, da naj pokliče po 15. juniju 2021, ko bodo imeli proste termine. Prejel je datum pregleda 20. avgust 2021. Predlagali so mu, da naj pokliče še okoliške zdravstvene domove, da si morda zagotovi hitrejši datum pregleda. To je tudi storil, kontaktiral je zdravstveni dom na Igu, v Škofji Loki, Domžalah, Grosuplju, Vrhniki in Kranju. Odgovorili so mu le z Iga, negativno. Poskusil je tudi pri zdravstvenih izvajalcih zasebnikih, vendar so bili roki še daljši. Pobudniku je veljavnost voznškega dovoljenja potekla 31. julija 2021 in tega dne je tudi dopolnil 80 let.

Na Ministrstvo za zdravje (MZ) smo naslovili poizvedbo. Za to smo se odločili, ker se osebe, ki zaradi zdravstvenih ali kakršnihkoli drugih razlogov (npr. starostniki) morajo pogosteje opravljati zdravniške preglede za podaljšanje voznškega dovoljenja, lahko znajdejo v nezavidljivi in težki situaciji. Zanimalo nas je, ali MZ oziroma Nacionalni inštitut za javno zdravje ali Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije vodi seznam čakalnih dob pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti medicine, dela in športa. Pričakovali smo tudi, da nas MZ seznanijo ali so jim znane težave, s katerimi se je srečal pobudnik in kako naj pobudnik ravna, da si pravočasno zagotovi zdravniški pregled za podaljšanje voznškega dovoljenja.

MZ nas je seznanilo, da se zaveda, da je premalo izvajalcev, ki opravljajo dejavnost medicine dela, prometa in športa, v delu, ki ga opredeljuje Pravilnik o

zdravstvenih pogojih voznikov motornih vozil (Uradni list RS, št. 14/18; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik). Zato v zadnjih letih prihaja do čakanja na posamezne zdravstvene storitve. MZ nas je seznanilo, da pripravlja spremembe Pravilnika, pri katerih se bo urejalo tudi pogoje za izvajalce zdravstvene dejavnosti, ki lahko opravljajo tovrstne preglede. Pogoji se bodo urejali v smeri, da se razširi število izvajalcev, ki izvajajo te preglede.

Pobudnika smo seznanili z odgovorom MZ. Posredovali smo mu povezavo do spletne strani MZ, na kateri je *Seznam izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki opravljajo zdravstvene preglede kandidatov za voznike in voznike motornih vozil*. Upali smo, da bo pobudnik na ta način morda uspel najti izvajalca zdravstvene dejavnosti, pri katerem bi lahko pravočasno opravil zdravniški pregled. Pobudnik nam je sporočil, da mu je z Varuhovo pomočjo uspelo najti izvajalca zdravstvene dejavnosti in da je zdravniški pregled opravil pravočasno. Primer pobudnika kaže, da lahko s preprostimi navodili, ki so morda le prijaznejša do starejše populacije, rešimo težave tistih, ki niso večji iskanja po svetovnem spletu, storitve, s katerimi ohranjajo kakovost življenja (npr. vozniški izpit), pa prav tako potrebujejo. **9.4-48/2021**

Priporočilo št. 37: Varuh ponovno priporoča Ministrstvu za zdravje, da sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov medicine dela.

2.17.4

Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev

2.17.4.1 Skrb za starejše – pripombe Varuha k predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi

V zvezi s skrbjo za starejše je najprej treba izpostaviti, da je kakovost življenja opredeljena kot določen način življenja, ki je strukturno pogojen s socialno-ekonomskim statusom posameznika, skupine ali sloja. Kakovostno življenje je tisto, v čemer človek zadovoljuje materialne in nematerialne potrebe ter mu je hkrati omogočena izbira njihovega zadovoljevanja. Kakovost življenja je odvisna tudi od okolja, v katerem človek živi. V primerjavi z mlajšimi, aktivnimi člani družine ali družbe, živijo starejši ljudje praviloma v slabših razmerah. Slabša stanovanja se odražajo v starosti stanovanja, notranji, največkrat za starega človeka nefunkcionalni opremi. Zlasti v urbanem okolju se pojavi še težja dostopnost do stanovanja.

Pogosta današnja izkušnja je, da imajo starejši dobro zadovoljene materialne potrebe, so zdravi in duševno čili, vendar pa so nezadovoljni, ker so osamljeni in frustrirani na področju medčloveških odnosov. Če pogledamo današnjo kakovost zadovoljevanja vseh človeških potreb v starosti, lahko rečemo, da so današnji stari ljudje tako osamljeni, kakor niso bili še nikoli v zgodovini. **Osamljenost danes predstavlja enega izmed glavnih problemov starostnikov.** Na težave ne naletimo v tolikšni meri pri zadovoljevanju materialnih potreb, kot se te kažejo pri medčloveških odnosih. Načelo neodvisnosti govori o tem, da bi starejši morali imeti dostop do primerne prehrane, vode, stanovanja, obleke in zdravstvenega varstva z zagotavljanjem dohodka, podpore družine in skupnosti ter s samopomočjo.

Prav tako naj bi starejši imeli možnost živeti v varnem okolju, ki je prilagojeno osebnim potrebam in spreminjajočim se možnostim starejših ljudi. Možnost participacije pomeni omogočiti starim ljudem, da ostanejo vključeni v okolje in aktivno prispevajo k oblikovanju in izvedbi dejavnosti, ki neposredno vpliva na kakovost njihovega življenja; svoje znanje in izkušnje bi morali deliti z mlajšimi generacijami.

Država bi morala poskrbeti vsaj za približanje enakosti in enakovrednosti v družbi ter sama vzorčiti spoštljiv odnos do državljanov in državljanek. Na nacionalni ravni bi se moralo izvajati več preventivnih programov za prepoznavanje nasilja, saj je težava tudi v tem, da žrtve nasilja pogosto niti ne prepoznajo, da živijo v nasilnih

odnosih. Nujno je treba dvigniti nivo ozavešanja splošne javnosti in nižati toleranco do kakršnegakoli zapostavljanja ter v reševanje teh stisk bolj intenzivno vključevati Centre za socialno delo. Kar pomeni tudi delo na terenu, ki je v veliki meri preloženo na nevladni sektor.

Vloga države pa mora biti iskanje sistemskih in celostnih rešitev, pri čemer so psihoterapevtski programi izjemno pomembni, a ne predstavljajo zadostne rešitve. Vloga EU je priprava programov, tako komunikacijskih kot operativnih, ki bi dosegli predvsem ničelno toleranco do nasilja. Poleg tega je vloga EU tudi, da zagotovi dodatna sredstva, ki bi organizacijam, ki izvajajo psihosocialno pomoč, omogočila usposabljanja strokovnih delavcev in delavk ter dodatne ustrezne namestitve za žrtve nasilja (varne hiše, materinske domove). Obstoječe stiske in potrebe starejših ljudi so se potencirale, predvsem pa so se dodatno izpostavile težave obstoječega sistema socialnega in zdravstvenega varstva oz. neurejenost sistema dolgotrajne oskrbe. Neurejenost sistema dolgotrajne oskrbe vpliva na več vidikov življenja, ne le starejših, ki ne dobijo ustrezne podpore za življenje, temveč tudi na srednjo generacijo, še posebej žensk, ki v veliki meri prevzemajo vlogo neformalnih oskrbovalk.

O Zakonu o dolgotrajni oskrbi 2021

Uvodoma izpostavljam, da je pripravljavec predloga Zakona o dolgotrajni oskrbi z dne 24. 6. 2021 (predlog zakona) nekatere pripombe Varuha na predhodno verzijo predloga Zakona o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo upošteval in besedilo zakona ustrezno spremenil. Po mnenju Varuha je ostalo odprtih več vprašanj, na katera bi bilo treba podati jasne odgovore pred sprejemom in uveljavitvijo tako pomembnega systemskega zakona. MZ smo predlagali, da se do pripomb in mnenj Varuha opredeli in jih upošteva v nadaljevanju postopka sprejemanja zakona, saj smo pričakovali vrsto amandmajev. **Vendar je bil Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk) v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet 9. decembra 2021 (Uradni list RS, št. 196/2021), minister za zdravje pa nam ni posredoval povratnih informacij glede upoštevanja pripomb Varuha. Ugotavljamo, da pripombe niso bile ustrezno upoštewane, saj je bil zakon sprejet v skoraj nespremenjeni vsebini glede na predhodni predlog iz junija 2021. Varuh obžaluje, da je bila s tem zamujena priložnost za pripravo zakona, ki bi v večji meri upošteval človekove pravice starejših. Kljub temu Varuh novega priporočila v zvezi z Zakonom o dolgotrajni oskrbi v tem trenutku ne daje, bo pa spremljal in nadzoroval njegovo izvajanje in vpliv zakona na dejansko dolgotrajno oskrbo starejših in njihove pravice.**

Pripombe Varuha k predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi 2021

Varuh se je torej tudi v letu 2021 ukvarjal s področjem dolgotrajne oskrbe, ki je že stalnica letnih poročil Varuha. Proučil je predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi z dne 24. 6. 2021 in podal svoje mnenje ter pripombe, ki smo jih v času obravnave zakona v Državnem zboru Republike Slovenije posredovali Ministrstvu za zdravje. Predlagali smo, da se do pripomb in mnenj Varuha opredeli in jih upošteva v nadaljevanju postopka sprejemanja zakona.

Kot to običajno počne pri pripombah na predpise, se je Varuh v mnenju osredotočil (le) na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere je (glede na dosedanjo obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja) ocenil, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na pravno varnost v Republiki Sloveniji. Varuh je pripombe podal po posameznih problemskih področjih.

a. Priprava predpisa in nomotehnika

Uvodoma smo ugotovili, da je pripravljavec predloga Zakona o dolgotrajni oskrbi z dne 24. 6. 2021 (predlog zakona) nekatere pripombe Varuha na predhodno verzijo predloga Zakona o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, ki so podrobneje predstavljene v Letnem poročilu Varuha za leto 2020, upošteval in tekst zakona ustrezno spremenil. Kljub temu pa je po mnenju Varuha še vedno ostalo odprtih več vprašanj, na katera je treba podati jasne odgovore pred sprejemom in uveljavitvijo tako pomembnega systemskega zakona.

Pri tem je verjetno najočitnejša pomanjkljivost predlagane ureditve v nedorečenosti financiranja dolgotrajne oskrbe. Ureditev financiranja namreč predlog zakona odlaga v prihodnost, na nekega drugega zakonodajalca, ki bo moral to pomembno vprašanje natančneje urediti, pri čemer ne gre spregledati, da 52. člen v prihodnost odmika tudi določitev pogojev obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Predlagana zakonska ureditev je z vidika varstva pravic uporabnikov, ki jih (ob upoštevanju zgoraj navedenega) niti ni mogoče določiti, neustrezna in pomanjkljiva.

Žal smo morali ponovno opozoriti tudi na (nomotehnične) pomanjkljivosti predloga zakona, kot so neustrezen besedni vrstni red (npr. četrti odstavek 6. člena), očitne slovnične napake (npr. tretji odstavek 54. člena), nedsledna uporaba pojmov (npr. peta alineja drugega odstavka 39. člena v povezavi s prvim odstavkom 42. člena) in nejasnost zapisanih določb (npr. drugi odstavek 10. člena).

Predlog zakona tudi ni naslovil težav s podrobnim urejanjem področij, ki bi jih bilo smiselno prepustiti podzakonskim aktom (npr. vsebino obrazca izvedbenega načrta iz desetega odstavka 42. člena), kar še posebej bode v

oči ob odsotnosti ureditve ključnih vprašanj, kot so na primer jasno in določno razdelani sklopi storitev dolgotrajne oskrbe in način njihovega izvajanja, ki jih predlagana ureditev prepušča odločitvi pristojnih ministrov (14. člen), in jasno definirana merila za javno mrežo (npr. druga alineja drugega odstavka 7. člena). K boljšemu razumevanju določb ne pripomorejo obrazložitve k posameznim členom, ki mestoma le povzemajo besedilo določb, na kar je Varuh v preteklosti že opozarjal.

Težavo predstavlja tudi nedorečena ureditev temeljnih načel v dolgotrajni oskrbi (2. člen) – ta so v primerjavi z načeli, ki jih navaja besedilo predloga zakona v delu, ki se nanaša na oceno stanja in razloge za sprejem zakona, izrazito osiromašena. Skopa pa je žal tudi sama definicija dolgotrajne oskrbe, ki ponovno spregleda definicijo Svetovne zdravstvene organizacije, ki dolgotrajno oskrbo povezuje s spoštovanjem človekovih pravic, temeljnih svoboščin in človekovega dostojanstva.¹ To definicijo spremeni dopis k predlogu zakona sicer eksplicitno omeni, nato pa je v predlog zakona ne vključi.

Glede na navedeno je Varuh ponovno ugotavljal, da je predlog zakona na več mestih nejasen in nedoločen, s tem pa ne zadosti spoštovanju načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (URS), ki zahteva, da so predpisi jasni in določni (lex certa), tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Navedeno sicer velja za vse predpise, zlasti pa je to pomembno pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov, kot to velja za predlog zakona.²

b. Socialni vidik dolgotrajne oskrbe

Varuh je ugotavljal, da je pripravljavec zakona v tokratnem predlogu v večji meri prepoznal, da je področje dolgotrajne oskrbe sistem med seboj povezanih socialnih in zdravstvenih storitev, in posledično večjo vlogo pripisal ministrstvu, pristojnemu za socialno varstvo. Kljub temu pa je po mnenju Varuha treba vlogo slednjega še okrepiti, pri čemer smo opozorili predvsem na določbo 8. člena, pri kateri je potrebna večja vključenost ministrstva, pristojnega za socialno varstvo, ki bi s svojimi specifičnimi znanji prav gotovo morale prispevati k zagotavljanju kakovosti in varnosti dolgotrajne oskrbe, pa tudi na ureditev 60. člena glede izdaje dovoljenj, pri čemer prihaja do delitve pristojnosti med obema področnima ministroma, ki po mnenju Varuha ni utemeljena. V vsaki obliki dolgotrajne oskrbe je namreč pomemben tako zdravstveni kot tudi socialni aspekt, kar bi moral prepoznati tudi predlagatelj zakona in ureditev ustrezno spremeniti.

¹ Svetovna zdravstvena organizacija (2015). World report on ageing and health. SZO: Ženeva, Švica.

² Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003.

Varuh je ponovno kot problematično ocenil tudi nekritično povezovanje predloga zakona s predpisi na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja (npr. 16. in 51. člen). Pri tem smo izpostavili predvsem, da se Varuh čedalje pogosteje srečuje s posamezniki, ki so odpuščeni iz bolnišnične obravnave (ali pa zasedajo bolnišnične postelje, ker jih nikamor ni moč namestiti) in so nesposobni samostojnega življenja, pogosto pa so to tudi osebe brez urejenega zdravstvenega zavarovanja. Ob upoštevanju povečevanja tovrstnih stisk in zgoraj navedene pravne podlage, ki zavarovanje za dolgotrajno oskrbo veže na zdravstveno zavarovanje, se zastavlja vprašanje, ali bodo osebe, ki iz različnih razlogov nimajo urejenega zdravstvenega zavarovanja (npr. brezdomci), izpadle iz storitev dolgotrajne oskrbe, pa bi te storitve nujno potrebovale.

Glede na navedeno se je Varuhu ponovno zastavilo vprašanje smiselnosti sprejemanja systemskega predpisa na področju dolgotrajne oskrbe, ne da bi bil obenem ustrezno urejen tudi krovni zakon na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja ter odpravljene očitne nepravilnosti, na katere sicer opozarjamo že vrsto let, pri čemer izstopa, da so pravice zavarovancev še naprej urejene le s podzakonskim aktom, kar je nedopustna kršitev 15. člena URS.³

Ob navedenem smo opozorili tudi, da predlog zakona ne ureja razmerij z ostalo zakonodajo, ki sedaj razdrobljeno ureja področje oskrbe, za tiste, ki jo potrebujejo. Tu posebej izstopa vprašanje dodatka za pomoč in postrežbo. Predlog zakona namreč predvideva obveznost izdaje novih odločb prejemnikom dodatka za pomoč in postrežbo (136. člen), z izjemo vojnim invalidom (133. člen), ki bodo lahko obdržali dodatek za pomoč in postrežbo, vendar ob pogoju, da ne bodo prejeli pravic iz tega zakona. Varuh sicer razume namen pripravljavca zakona, da se istovrstne pravice prejemajo le na podlagi ene od možnih pravnih podlag, vendar smo ugotavljali, da predlog zakona ne ureja pravne varnosti že pridobljenih pravic za posameznike, ki imajo priznan dodatek za pomoč in postrežbo.

Iz zakonodajnega predloga namreč ni bilo jasno, ali bi ob ukinitvi dodatka za pomoč in postrežbo ob hkratni pridobitvi pravic iz dolgotrajne oskrbe lahko prišlo do stanja, ko bi bila skupna monetarna vrednost novih pravic manjša od monetarne vrednosti dodatka za pomoč in postrežbo, ki ga posameznik že prejema. V takem primeru bi prišlo do zmanjšanja obsega že pridobljenih pravic upravičencev do dodatka za pomoč in postrežbo. Takšen poseg pa mora biti utemeljen z nujnim javnim interesom. V tem primeru bi bilo po mnenju Varuha treba razmisliti o rešitvi, kot se predvideva za osebe s statusom vojnega invalida.

Na tem mestu je Varuh opozoril tudi na dejstvo, da predlog zakona koriščenje pravic dolgotrajne oskrbe veže na starost 18 let (51. člen), kar pomeni,

³ Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-25/14, Up-1303/11 z dne 21. 3. 2014.

da so iz sistema dolgotrajne oskrbe izključeni otroci, ki so sicer izključeni tudi iz sistema osebne asistencije.⁴ Pri tem se utemeljeno sprašujemo, ali je predlagatelj zakona opravil presojo, ali bodo z uveljavitvijo predloga zakona otroci dejansko imeli manj pravic kot odrasli prebivalci Republike Slovenije, kar bi bilo v direktnem nasprotju s 56. členom URS, ki določa, da otroci uživajo posebno skrb in varstvo.

c. Postopki uresničevanja pravic

Varuh je menil, da je v postopkih uresničevanja pravic dolgotrajne oskrbe treba zagotoviti uresničevanje načela dobrega upravljanja in varstva pravic strank v postopku. Osebe, ki bodo upravičene do dolgotrajne oskrbe, namreč večinoma sodijo v ranljive skupine, zato je spoštovanje teh načel še toliko bolj pomembno. V luči tega smo opozorili predvsem na že prej omenjeno določnost predpisov. Tako na primer drugi odstavek 40. člena določa, da o pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo odloča Direkcija Zavoda, pri čemer ni jasno opredeljeno, za kakšen organ gre v tem primeru. Iz spletne strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) je razvidno, da direkcija opravlja predvsem organizacijske, vodstvene, razvojne in usklajevalne naloge ter koordiniranje dela v ZZZS.⁵ Glede na navedeno ni jasno, kdo oziroma kakšen kader naj bi odločal o pritožbi in v kakšni sestavi. Varuh je zato ponovno opozoril, da bi bilo glede na kompleksnost dolgotrajne oskrbe, ki zajema tako aspekte socialnega kot tudi zdravstvenega varstva, smiselno, da bi, če že ne na prvi stopnji, na drugi stopnji o upravičenosti do dolgotrajne oskrbe odločala multidisciplinarna komisija strokovnjakov, ki bi lahko realno ocenila potrebe posameznega upravičenca.

V zvezi s postopkom za uveljavljanje pravic se je Varuhu zastavilo tudi vprašanje smiselnosti določb drugega do četrtega odstavka 35. člena, ki predvidevata, da bodo lahko sorodniki osebe, ki je v postopku postavitve pod skrbništvo, nadomeščali njeno voljo, kar je po mnenju Varuha nesprejemljivo in v nasprotju z mednarodno sprejetimi načeli varstva pravic invalidov, ki ščitijo njeno avtonomijo.⁶ Pri tovrstnih postopkih je namreč nujno treba vzpostaviti sistem čim večjega upoštevanja preostalih sposobnosti osebe, ki potrebuje dolgotrajno oskrbo, pri čemer morajo biti v postopke vključeni tudi pristojni organi, predvsem center za socialno delo, ki mora delovati v smeri preprečevanja morebitnih zlorab pa tudi opolnomočenja upravičencev do dolgotrajne oskrbe.

V smeri opolnomočenja upravičencev do dolgotrajne oskrbe bi moral delovati tudi sam zakon, ki v postopkovnih določbah ne predvideva zadostnega sodelovanja upravičencev. Izjemo predstavljata določbi drugega odstavka

4 Drugi odstavek 6. člena Zakona o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 10/17 in 31/18).

5 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Organiziranost in poslovanje, dostopno na naslovu: <https://www.zzzs.si/o-zzzs/organiziranost-in-poslovanje/>.

6 Glej 12. člen Konvencije o pravicah invalidov.

42. člena in prvega odstavka 37. člena, vendar slednja po mnenju Varuha ni smiselno umeščena, saj sodelovanje upravičenca vzpostavlja v določbi o kraju ocene upravičenosti. Glede na navedeno smo menili, da bi bilo smiselno posebej določiti, da upravičenec aktivno sodeluje pri oceni upravičenosti (36. člen), izdelavi načrta priporočenih storitev (38. člen) in izvedbenega načrta (42. člen) in da se pri tem v največji možni meri upošteva njegova volja, želje in potrebe.

Glede postopka je bilo treba opozoriti tudi na nejasno določbo drugega odstavka 39. člena v povezavi z 42. členom, ki (kolikor razumemo) določa, da ZZSZ z odločbo med drugim odloči tudi o zavezi upravičenca za sklenitev izvedbenega načrta iz 42. člena. Pri tem smo predlagatelja zakona opozorili, da organ ne more z izrekom določiti zaveze (pogodbene volje) upravičenca. Slednja je namreč institut civilnopravne narave in o njej torej ne more meritorno odločati upravni organ.

d. Dodatne pravice iz dolgotrajne oskrbe

Varuh je opozoril tudi na nedomišljeno ureditev dodatnih pravic iz dolgotrajne oskrbe, pri čemer smo skoraj dobesedno ponovili kritiko nedorečenosti pravice do storitev za krepitev in ohranjanje samostojnosti, ki ostaja vsebinsko prazna. Iz opredelitve v 32. členu namreč izhaja, da pravica do storitev za krepitev in ohranjanje samostojnosti vključuje storitve za krepitev in ohranjanje samostojnosti (kar je sicer jasno že iz imena pravice) in zmanjševanje potreb po pomoči (kar logično izhaja že iz povečevanja samostojnosti) oziroma preprečevanje poslabšanja stanja upravičenca (kar logično izhaja iz ohranjanja samostojnosti). Predlog zakona pravzaprav določi le, da te storitve vključujejo storitve psihosocialne podpore, post diagnostično podporo osebam z demenco (pri čemer ni jasno, zakaj te storitve ne vključujejo oseb z drugimi diagnozami) in storitve svetovanja za prilagoditev bivalnega okolja, pri čemer ni jasno, kaj naj bi bila vsebina tovrstnega svetovanja.

Podobna kritika gre pravici do storitev e-oskrbe, saj iz predloga zakona in obrazložitve 33. člena, ki to področje ureja, ni mogoče razbrati, kaj e-oskrba sploh je in kakšna je torej vsebina ter obseg te pravice.

e. Delovnopravna vprašanja

Z vidika varstva pravic delavcev je Varuh kot problematične ocenil nekatere določbe, ki urejajo položaj oskrbovalca družinskega člana. Predlog zakona določa, da je lahko oskrbovalec družinskega člana le oseba, ki se je z namenom postati oskrbovalec družinskega člana odjavila iz evidence brezposelnih oseb ali evidence iskalcev zaposlitve, oziroma oseba, ki je v delovnem razmerju s polovičnim delovnim časom (drugi odstavek 20. člena). Varuh je menil, da bi bilo smiselno razjasniti, ali je lahko oskrbo-

valec družinskega člana hkrati tudi iskalec zaposlitve za polovični delovni čas. Težavo po mnenju Varuha predstavlja tudi pomanjkljiva ureditev pravic oskrbovalca družinskega člana (22. člen), pri kateri bi bilo treba urediti nepredvidene odsotnosti (npr. iz zdravstvenih razlogov), saj slednje tudi niso urejene drugje v besedilu predloga, niti predlog zakona glede njih ne napotuje na drug predpis.

Ponovno smo morali opozoriti na določbo 25. člena, ki določa, da je lahko oskrbovalec v koledarskem letu odsoten do skupno največ 21 dni, pri čemer posamezna odsotnost traja minimalno sedem zaporednih dni. Tu se je ponovno postavilo vprašanje možnosti koriščenja posameznih dni odsotnosti zaradi nepredvidenih obveznosti ali osebnih okoliščin oskrbovalca družinskega člana. Ureditev odsotnosti bi bilo treba uskladiti z ureditvijo Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), zlasti v smislu 162., 163. in 165. člena ZDR-1 (letni dopust naj se izrablja upošteva potrebe delovnega procesa ter možnosti za počitek in rekreacijo delavca ter upošteva njegove družinske obveznosti, pri čemer je lahko določeno minimalno število izrabe (enega) dela dopusta, postavlja pa se tudi vprašanje o smiselnosti obveznosti koriščenja vseh posameznih odsotnosti v minimalnem trajanju 7 dni).

f. Javna mreža, izvajalci dolgotrajne oskrbe in deinstitutionalizacija

Varuh je pozdravil predlog zakona v delu, ki se nanaša na določitev javne mreže izvajalcev dolgotrajne oskrbe, pri čemer pa opozarjamo, da je odločanje brez konkretnih in jasno zapisanih meril, ki jih v zakonu ni najti, arbitrarno in v nasprotju z zahtevami pravne države. Določba 7. člena je namreč presplošna, saj npr. v drugi alineji drugega odstavka govori le o potrebah v dolgotrajni oskrbi na posameznem območju, pri čemer ni jasno, kaj je območje in kako se bodo potrebe ocenjevale. Ureditev javne mreže je zaskrbljujoča tudi v delu, ki vzpostavlja ustanoviteljske pravice in obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti v delu, ki se nanaša na dolgotrajno oskrbo na domu. Glede na veliko število občin in razlike v sredstvih, s katerimi razpolagajo, se ponovno sprašujemo, ali bodo manjše občine sploh lahko izvrševale ustanoviteljske pravice in obveznosti, s tem pa se lahko pojavi vprašanje dostopnosti do storitev za upravičence.

Varuh je ponovno opozoril tudi, da predlog zakona, kljub v uvodnem delu predloga zakona zapisani usmerjenosti predlagatelja zakona k deinstitutionalizaciji, temu vprašanju ne namenja dovolj pozornosti, pa bi bilo to nujno potrebno.⁷ Varuh je že večkrat opozarjal na potrebo in izražene želje

⁷ Skladno z določbami Evropskega stebra socialnih pravic ima namreč vsak pravico do cenovno dostopnih in kakovostnih storitev dolgotrajne oskrbe, posebej oskrbe na domu in obravnave v skupnosti. Glej npr. European Pillar of Social Rights, str. 21, dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf. Podobno tudi 19. člen Konvencije o pravicah invalidov, ki določa, da invalidom ni treba bivati v posebnem okolju in da imajo dostop do različnih storitev na domu ter bivalnih in drugih podpornih storitev v skupnosti.

uporabnikov, da se jim za najdaljši možni čas zagotovi bivanje v domačem okolju. Predlog zakona to možnost omogoča in ureja, vendar moramo ob tem dodati, da trenutne službe pomoči niso dovolj obsežne. V predlogu zakona pa nismo razbrali, da bi zakon predvideval takšne nove oblike pomoči, ki bi pokrile potrebo po storitvah pomoči na način in v zadostni meri, da bi posameznik lahko ostal dlje v domačem okolju (npr. kako se bo v odsotnosti zadostnih zmogljivosti patronažne službe zagotavljala zdravstvena oskrba v geografsko oddaljenih območjih).

Nikjer v predlogu zakona tudi nismo zasledili določil, iz katerih bi lahko razbrali namero predloga zakona, da se okolje prilagaja potrebam upravičenca in ne obratno, kar je sicer bistvo mednarodnopravno utemeljenega socialnega modela invalidnosti. Iz tabele »Variantne rešitve, ki so bile proučevane« je razvidno, da se postopno uvajajo pravice, ki izhajajo iz dolgotrajne oskrbe, pri čemer se najprej uredi področje dolgotrajne oskrbe v instituciji. Varuh ugotavlja, da tako izhodišče zanika usmerjenost k deinstitucionalizaciji in potrebo, da se okolje prilagaja potrebam upravičenca. Iz izkušenj Varuha je razvidno, da si posamezniki želijo in težijo k temu, da bivajo v domačem okolju. S prednostno ureditvijo dolgotrajne oskrbe v instituciji se bodo težave posameznikov, ki že sedaj obstajajo, le poglobile.

V okviru institucionalnega varstva predlagatelj zakona v tokratnem predlogu uvaja nove tipe institucij, predvsem oskrbni in negovalni dom. Pri tem naj bi bilo delovanje negovalnega doma, v katerem naj bi bile nastanjene osebe, ki so sedaj zasedale bolnišnične kapacitete, praktično v celoti v pristojnosti Ministrstva za zdravje, kar ne odraža že večkrat omenjene dvojne narave dolgotrajne oskrbe, ki zahteva tudi socialno obravnavo. Varuh se je pri tem tudi spraševal ali obstoječi kadrovski in prostorski normativi⁸ sploh omogočajo delovanje tovrstnih institucij, saj že v trenutnem stanju (v npr. institucionalnem varstvu, čedalje pogosteje pa tudi v zdravstvenih zavodih) zaznavamo težave pri izpolnjevanju kadrovskih normativov – izvajalci v trenutnih razmerah kadrovske podhranjenosti niso sposobni zagotoviti zdravstvenega kadra, ki bi lahko pokrili potrebe upravičencev. Poleg tega ne vemo, koliko in kakšnega kadra nam primanjkuje. Glede na to, da predlog zakona ohranja institucionalne oblike dolgotrajne oskrbe in jih še dodatno razčlenjuje, se nam porajajo dvomi, da bo mogoče zadostiti kadrovskim normativom, katerih izpolnjevanje je nujno za kakovostno zagotavljanje storitev dolgotrajne oskrbe.

Ob upoštevanju navedenega je Varuh ponovno poudaril, da mora država zagotoviti, da vsak posameznik prejme tisto storitev, ki jo glede na svoje socialno in zdravstveno stanje potrebuje in jo je pripravljen sprejeti, pri čemer ne sme prihajati do razlik glede na kraj bivališča, temveč mora biti vsem prebivalcem Slovenije zagotovljena enaka obravnavo. V zvezi s tem

⁸ Pravidnik o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 67/06 in 135/21) je prilagoditve objektov obstoječih izvajalcev institucionalnega varstva, ki bi morale biti končane leta 2021, zamaknil na leto 2026.

izpostavljam tudi pravico do denarnega prejema v povezavi z alternativnim izvajanjem pravic iz dolgotrajne oskrbe (18. člen v povezavi s 34. členom), ki mora biti izključno izjemne in začasne narave, ne pa obliž, ki ga bodo koristili tisti, ki zaradi neučinkovite državne politike že vrsto let čakajo na primerno dolgotrajno oskrbo.

Ministrstvu za zdravje smo predlagali, da se do pripomb in mnenj Varuha opredeli in jih upošteva v nadaljevanju postopka sprejemanja zakona. V času pisanja primera je bil predlog zakona še v obravnavi v Državnem zboru Republike Slovenije. **0.1-36/2021**

Primer:

Kam z vsemi težavami, ki že leta čakajo na sistemsko ureditev dolgotrajne oskrbe?

Prelaganje odgovornosti za reševanje stisk pri izvajanju dejavnosti socialnega varstva in zdravstva na stalno prihajajočo zakonodajo s področja dolgotrajne oskrbe ne more biti sprejemljivo. Po mnenju Varuha človekovih pravic dolgotrajna sistemska neurejenost področja ne sme povzročati posegov v pravice do enakega varstva pravic in socialne varnosti.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je prejel pobudo, z očitkom neodzivanja pristojnih na težave, glede (ne)sprejema vaše matere v dom za starejše (DSO), ker ima kanilo. Kot izhaja iz pobudi priloženega dopisa Zbornice zdravstvene in babiške nege Slovenije - Zveze strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije je bil predlagan sestanek na to temo, zato smo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) prosili, da nas seznanijo z rezultati predlaganega sestanka, če je do njega že prišlo, ter s svojim stališčem do težave in z morebitnimi že izvedenimi ter predvidenimi koraki v zvezi z odpravo težave.

Dopis Varuha je bil odstopljen v reševanje Ministrstvu za zdravje RS (MZ). MDDSZ je tudi pojasnilo, da se zavedajo izzivov zagotavljanja ustrezne institucionalne oskrbe oseb, ki potrebujejo kompleksnejši nabor aktivnosti zdravstvene nege. V sodelovanju s Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije (v nadaljevanju besedila: SSZS), ki v okviru priprave Splošnega dogovora sodelujejo pri pripravi programa financiranja zdravstvenih storitev s strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju besedila: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije).

SSZS je v okviru priprave Splošnega dogovora za leto 2021 podala predlog rešitve zagotavljanja ustrezne institucionalne oskrbe oseb, ki potrebujejo kompleksnejši nabor aktivnosti zdravstvene nege. Predlagan je bil dodaten tip zdravstvene nege, ki bi vključeval zahtevnejše postopke in posege v

zdravstveni negi pri stanovalcih, ki so pri temeljnih življenjskih aktivnostih odvisni od pomoči diplomirane medicinske sestre.

MZ je pojasnilo, da je v okviru Aneksa 1 k Splošnemu dogovoru za 2020 predlagalo uvedbo nove kategorije zdravstvene nege pacienta z endotrahealno kanilo in financiranje zdravstvene nege v višini 34,24 eur/dan zdravstvene nege. Iz predloga, ki ga je pripravila SSZS, pa izhaja sprememba strukture in števila zdravstvenih delavcev, kar se posledično odraža tudi v ceni 87,53 eur na dan zdravstvene nege pacientov s trahealno kanilo v SVZ.

Upoštevajoč predlog, ki ga je pripravila SSZS, bi tako po mnenju MZ potrebna sredstva, ki bi se namenjala za oskrbo osebe s trahealno kanilo SVZ preseгла sredstva, ki se namenjujejo za dan obravnave pacienta v bolnišnici, ob čemer pa, v odvisnosti od kapacitete posameznega izvajalca in števila uporabnikov s trahealno kanilo, ki jih obravnava, ne bi bila nujno dosežena potrebna kontinuiteta obravnave s strani za izvedbo potrebnih storitev kompetentnega kadra. Izkušnje zadnjega leta MZ opozarjajo na nujnost izgradnje vzdržnih in hkrati fleksibilnih sistemov na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe, kar ob upoštevanju manka ustreznih sistemskih rešitev v trenutni organiziranosti, naslavlja tudi v predlogu sistemskih rešitev na področju dolgotrajne oskrbe, kjer se predlaga vzpostavitev negovalnih domov, ki bodo zapolnili vrzel obstoječe ureditve na področju institucionalne oskrbe.

MZ tudi opozori, da je potrebno kakovost, kontinuiteto in kompetenčno ustrezno obravnavo oseb s kompleksnejšimi potrebami, praktično nemogoče zagotoviti pri izvajalcih z manjšo kapaciteto, in sicer na način, da se ohranja varnost in kakovost storitev, ob sočasnem upoštevanju racionalnosti človeških virov in zasebnih ter javnih sredstev, ki se za obravnavo namenjujejo. Navedeno kaže na potrebo po prevetritvi organizacijskih struktur in načinov financiranja na področju zdravstva in socialnega varstva, saj ugotovitve v času epidemije porajajo dvom v ustreznost dosedanjega pristopa in pričakovanj, da so vse kategorije uporabnikov lahko obravnavane v vseh oblikah institucionalnega varstva. **9.7-61/2020**

2.17.4.2 Osebna asistenca – pripombe Varuha na predlog novele Zakona o osebni asistenci

Z Zakonom o osebni asistenci se invalidom omogoča samostojno in kakovostno življenje ter vključitev v družbo. Socialna krepitev in vključevanje invalidov v vsa področja javnega življenja pripomore k bolj odprti družbi, potreba po participaciji pa je ena izmed najglobljih človeških potreb in v družbenem smislu bi morala biti to pravica. Zato je širša javna razprava o spremembah in dopolnitvah omenjenega zakona posebnega pomena.

Pripombe k noveli Zakona o osebni asistenci

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je Varuha v okviru javne razprave pozvalo k oblikovanju pripomb na novelo Zakona o osebni asistenci. Varuh je svoje pripombe podal k 1. do 6. ter 12., 23. in 24. členu.

Po preučitvi osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o osebni asistenci (novela) je Varuh podal svoje mnenje:

- **k 1. členu novele:** Iz poglavja Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona izhaja, da naj bi bila pomanjkljivost prenizek vstopni prag do pravice do osebne asistence, kar narekuje zvišanje praga osebne asistence iz 30 na 40 ur tedensko.

Iz poglavja Obrazložitev členov izhaja, da so do osebne asistence upravičeni dejansko le tisti uporabniki, ki jo potrebujejo zato, da lahko živijo neodvisno, aktivno in se zato enakopravno vključujejo v družbo. S spremembo se tudi omogoči možnost polne zaposlitve za enega osebnega asistenta.

Varuh meni, da iz navedenih pojasnil ni razvidno, zakaj bi bila sprememba utemeljena. Opremljen namen namreč zakon lahko dosega tudi pri osebah, pri katerih je potreba po osebni asistenci podana zgolj v obstoječem obsegu 30 ur, in tudi pri osebah, ki bi potrebovale osebno asistenco celo v manjšem obsegu, zato Varuh meni, da bi sprememba morala kvečjemu določiti nižji prag. Sprememba omogoča polno zaposlitev enega asistenta le v delu primerov, saj tudi v primeru zvišanja praga obstajajo določbe o zmanjševanju obsega osebne asistence (2. člen novele). Varuh tudi meni, da takšno besedilo novele posega v že pridobljene pravice posameznikov, ki jim je bila doslej osebna asistenca priznana v obsegu od 30 do 40 ur (21. člen novele).

- **k 2. členu novele:** Kot je Varuh Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) že opozarjal, meni, da bi moralo biti zmanjševanje sorazmerno in ne v absolutnih urah, saj se ugotovljena potreba po osebni asistenci nanaša na celodnevne potrebe posameznika in ne zgolj na njegove potrebe v delu dneva (dopoldanskem času). Zato se z vključevanjem posameznika v navedene storitve pokrije le sorazmerni del posameznikovih potreb. Varuh je prejel tudi različna opozorila, da se uporabniki osebne asistence zaradi takšne ureditve umikajo iz navedenih storitev, zgolj zato, ker lahko sicer ostanejo povsem brez pomoči osebnega asistenta tudi v času, ko vključitev v storitev ni možna, obstaja pa potreba po osebni asistenci. Takšno zmanjševanje kot ga predvideva novela, je tako smiselno le v primeru posameznikov, ki jim je osebna asistenca priznana v največjem možnem obsegu.

- **k 3. členu novele:** Iz poglavja Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona izhaja, da zakon do sedaj ni določal, da bi morali izvajalci imeti do-

ločene izkušnje s področja izvajanja osebne asistencе. Izvajanje storitev osebne asistencе zahteva posebna znanja s strani izvajalca, zato je, zaradi varstva uporabnikov, dodan ta nov pogoj po vsaj dveletnih izkušnjah z izvajanjem osebne asistencе.

Varuh meni, da tak pogoj povsem onemogoča pridobitev dovoljenja za vse nove izvajalce osebne asistencе oziroma tudi uveljavlja odvzem dovoljenja za vse izvajalce, ki ob uveljavitvi novele osebne asistencе dejavnosti ne bi izvajali vsaj v obsegu 18 mesecev (23. člen novele). Zagotovitev ustreznih znanj je že urejena z opredelitvijo potrebnih usposabljanj, lahko pa bi se dodali tudi dodatni kriteriji, ki bi v prihodnje omogočali dostop pod enakimi pogoji vsem, ki bi v prihodnje želeli izvajati osebno asistenco. Navedeni pogoj ima dejansko enak učinek, kot da bi novela poimensko navedla vse pravne osebe, ki lahko izvajajo osebno asistenco. Varuh meni, da bi bila predlagana ureditev ustrezna, če bi se kot dveletni pogoj štelo obdobje, ko bi vsaj eden od ustanoviteljev kandidata za izvajanje osebne asistencе ali vsaj eden od zaposlenih imel dveletne izkušnje kot osebni asistent. S takšno ureditvijo (23. člen novele) bi prišlo tudi do neutemeljenega posega v že pridobljene pravice obstoječih izvajalcev osebne asistencе, ki so svojo nalogo doslej očitno dobro opravljali, saj jim dovoljenje za izvajanje ni bilo odvzeto iz vsebinskih razlogov.

- **k 4. členu novele:** Varuh predlaga, da se izbriše možnost, da osebni asistent izvaja asistenco v statusu samostojnega podjetnika. Varuh meni, da je tak položaj za posameznika manj ugoden, saj ima manj pravic kot po pogodbi o zaposlitvi in slabšo zagotovljeno socialno varnost. Takšna ureditev tudi ni skladna s prizadevanji za zmanjševanje prekarnih oblik dela. Kot Varuh razume, je kot primarna oblika izvajanja osebne asistencе predvidena pogodba o zaposlitvi in ni razvidno, kdo naj bi se odločal o tem, kdaj se sklone pogodba o zaposlitvi in kdaj bi imel osebni asistent status samostojnega podjetnika. Varuh tudi predlaga, da se izrecno določi, kdaj se lahko namesto pogodbe o zaposlitvi sklepa pogodbe civilnega prava.

Predlog ne podaja nobenih pojasnil, zakaj osebni asistent ne bi smel biti rejnik ali rejnica ali član rejniške družine. Varuh meni, da gre za nerazumno omejitev, ki v ničemer ne pripomore k višji ravni kakovosti izvajanja osebne asistencе. Smiselno bi bilo kvečjemu, da se navedene osebe izenači z družinskimi člani v smislu omejitve, da je lahko osebni asistent zgolj en družinski član.

- **k 5. členu novele:** Predlog ne podaja pojasnil, zakaj je lahko izvajalec osebne asistencе zgolj tisti izvajalec, ki osebno asistenco nudi najmanj desetim uporabnikom, oziroma zgolj navaja, da so naloge izvajalca osebne asistencе predvsem strokovne narave, in celo izrecno izpostavlja, da je namen zakona, da uporabniki dobijo kakovostne in strokovne storitve osebne asistencе in to vsi uporabniki enako, ne glede na to, koliko uporabnikom nudi osebno asistenco posamezni izvajalec osebne asistencе.

Varuh meni, da je takšna določitev desetih uporabnikov povsem arbitrarna in z ničemer ne pripomore k višji ravni zagotavljanja osebne asistencije uporabnikom, hkrati pa tudi posredno onemogoča nadaljevanje dela vsem tistim izvajalcem, ki so doslej kakovostno že izvajali osebno asistenco. Kakovost dela izvajalcev osebne asistencije se zagotavlja s predvidenimi usposabljanji in nadzorom.

- **k 6. členu novele:** Varuh meni, da je nepotrebno in nerazumljivo določilo, da mora uporabnik spoštovati delovno zakonodajo. Kazenska zakonodaja seveda v vsakem primeru velja za vse posameznike in je torej takšna določba nepotrebna. Glede na to, da delovno-pravna zakonodaja ureja razmerja med delodajalci in delojemalci, ni razumljivo, kako in s čim naj bi zavezovala uporabnika osebne asistencije, katerega položaj ni primerljiv ne s položajem delodajalca in ne delojemalca. Če so se v preteklosti morebiti pojavljale težave, ki jih predlagano besedilo želi preprečiti, jih je treba drugače opredeliti in konkretizirati, če niso ustrezno urejene z obstoječo zakonodajo.

- **k 12. členu novele:** Varuh meni, da ni ustrezno določilo, da lahko vlagatelj, ki še ni dopolnil 18 let starosti, vlogo vloži največ dva meseca pred polnoletnostjo. Znano je, da prihaja do težav pri hitrosti odločanja, predvsem pri obravnavi pritožb. Navedeno pomeni, da bi vsak vlagatelj imel ob svoji polnoletnosti, ko bi sicer lahko imel zagotovljeno pravico, v najslabšem primeru lahko pridobil negativno odločbo centra za socialno delo. V primeru, da bi uspel s pravnim sredstvom, bi imel pravico priznana nekaj mesecev pozneje, saj je seveda ne bo mogoče uveljaviti za nazaj. Če že mora biti določen rok, kdaj je vlogo mogoče oddati, naj bo določen vsaj v trajanju šest mesecev, da bo lahko zagotovljeno, da bo o posameznikovi pravici pravomočno odločeno do njegove polnoletnosti.

Varuh predlaga, da se kot priloga odločbi o pravici do osebne asistencije poleg vrednotnice o osebni asistenci izrecno opredeli tudi ocenjevalni list komisije, iz katerega je razvidno, zakaj je pravica priznana v določenem obsegu oziroma ni priznana.

- **k tretjemu odstavku 23. člena novele:** Ni jasno, kaj se zgodi, če izvajalec osebne asistencije v enem mesecu ne poišče novega izvajalca osebne asistencije. Varuh predlaga, da se odstavek dopolni z opredelitvijo, kako bo imel v tem primeru uporabnik vseeno zagotovljeno osebno asistenco. Tudi v vseh ostalih primerih, ko izvajalec osebne asistencije izgubi status, naj bo urejeno, kako s tem ne bo prišlo do težav uporabnikov. Morda je smiselna opredelitev, da ob vsakem izbrisu MDDSZ določi novega izvajalca, če si ga prej uporabnik ne izbere sam.

- **k 24. členu novele:** Tudi tu Varuh meni, da ni ustrezna dikcija »... dokler se uporabniku ne zagotovi drug osebni asistent ...«, saj je smiselno opredeliti kdo naj to zagotovi. Varuh meni, da ne sme priti do situacije, ko posameznik ostane brez osebne asistencije. 0.1-3/2021

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci je bil sprejet 20. oktobra 2021 (Ur. l. RS, št. 172/2021), veljati pa je začel 13. novembra 2021. Varuh bo še naprej spremljal to področje, novih priporočil na tem mestu ne daje.

Primer:

Pravic uporabnikov osebne asistence ni mogoče omejevati mimo zakona

Če bi posamezni izvajalec osebne asistence po Zakonu o osebni asistenci (ZOA) s svojimi internimi akti nalagal dodatne obveznosti za pridobitev, koriščenje ali ohranjanje pravice, ki ne bi imele podlage v ZOA ali drugih zakonih, bi to predstavljalo neutemeljen poseg v pravico uporabnika do pomoči osebne asistence. Pristojno ministrstvo je stališču Varuha človekovih pravic RS pritrdilo in se odzvalo skladno s svojimi pooblastili.

Uporabnik osebne asistence je izpostavil besedilo predloga Pravilnika o izvajanju osebne asistence enega od izvajalcev osebne asistence v državi (Pravilnik izvajalca). Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (MDDSZ) je v zadevi zavzelo stališče, da Pravilnik o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 57/18, 13/19 in 128/20; Pravilnik) v 23. členu določa, da izvajalci osebne asistence pred začetkom izvajanja osebne asistence sprejmejo interni akt, s katerim določijo pravice in obveznosti uporabnikov, osebnih asistentov in izvajalca osebne asistence ter pritožbeni postopek. Pri določanju vsebine posameznih členov internega akta pa so izvajalci osebne asistence avtonomni ob spoštovanju in upoštevanju že obstoječe zakonodaje v okviru izvajanja osebne asistence, varstva osebnih podatkov ter kodeksa načel v socialnem varstvu. MDDSZ še ugotavlja, da posredovani Pravilnik izvajalca ustreza določbi 23. člena Pravilnika. Na avtonomijo izvajalca osebne asistence pri določanju vsebine določb internega akta pa MDDSZ nima vpliva.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je zavzel stališče, da Zakon o osebni asistenci (ZOA) določa dolžnosti uporabnikov zgolj v 32. členu, kjer določa globo za prekršek. Dodatno pa isti zakon v 13. členu med drugim predvideva izvedbeni načrt, ki je pisni dogovor, ki ga (so)pripravi in s tem (so)sprejme tudi uporabnik storitve. Izvedbeni načrt poleg storitev osebne asistence, ki izhajajo iz odločbe, vsebuje tudi opredelitev vrste nalog, ki jih opravlja osebni asistent, izbiro enega ali več osebnih asistentov, ki bodo opravljali osebno asistenco pri uporabniku, terminski plan izvajanja osebne asistence ter pravice in obveznosti uporabnikov, osebnih asistentov in izvajalcev.

ZOA na drugih mestih ne določa kakršnihkoli dodatnih obveznosti, ki bi jih bilo mogoče naprtiti uporabniku osebne asistence, hkrati ta zakon nikjer tudi ne napotuje na urejanje pravic in dolžnosti s pravilnikom. Dodatno je Varuh opozoril še na določbo prvega odstavka 6. člena ZOA, ki osebno

asistenco zagotavlja vsakomur, ki izpolnjuje zakonske kriterije, pod enakimi pogoji. Enako usmerja tudi načelo zagotavljanja enakih možnosti ter dostopnosti iz 3. člena ZOA.

Razen izjeme, predvidene v 13. členu, torej opredeljevanja pravic in dolžnosti, ki pa mora biti dogovorjeno v sporazumu z uporabnikom, po mnenju Varuha ni dovoljeno nobeno dodatno omejevanje dostopa do ali koriščenja pravice, vključno z opredeljevanjem, kdaj se z izvajanjem osebne asistencije preneha, ne na ravni podzakonskih aktov, ki bi jih sprejemali državni organi, še manj pa na ravni internih aktov, ki jih sprejemajo izvajalci osebne asistencije.

Res je, da navedeni predlog Pravilnika izvajalca še ne velja, zato tudi ne more povzročati posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine, vendar je Varuh zavzel stališče, da bi v primeru veljave takšnega pravilnika bilo to v neskladju z več določbami Ustave RS in ZOA.

MDDSZ je stališče Varuha sprejelo in je dotičnega izvajalca osebne asistencije opozorilo, naj bo pri sprejemanju novega pravilnika o izvajanju osebne asistencije pozoren na varstvo pravic uporabnikov osebne asistencije ter morebitne diskriminatorne določbe. 9.6-3/2021

Primer:

Nepodpisovanje pogodb z izvajalci osebne asistencije

Neutemeljena odločitev, da se z izvajalci osebne asistencije, ki jim je priznan tak status, ne podpisuje ustreznih pogodb, po mnenju Varuha človekovih pravic RS pomeni poseg v pravno varnost, kot jo opredeljuje 158. člen Ustave RS in ni skladna z načelom dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je prejel pobudo z očitkom, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ne sklepa pogodb o izvajanju osebne asistencije iz 13. člena Zakona o osebni asistenci (ZOA), ki jih mora sklepati z izvajalci osebne asistencije, ki jim je z odločbo iz 12. člena ZOA priznan status izvajalcev osebne asistencije.

MDDSZ je pojasnilo, da pogodb ne more sklepati zaradi ukrepa Vlade RS o zadržanju izvajanja proračuna RS, sprejetega na seji Vlade RS 11. 4. 2020 (ukrep Vlade), ki omejuje sklepanje novih pogodb, s katerimi bi za državni proračun nastajale nove finančne obveznosti.

V zadevi je Varuh MDDSZ seznanil s svojim stališčem, da se pri izvajanju osebne asistencije dodatni stroški za sistem pojavijo v primeru, da se poja-

vi nov uporabnik, ki mu je omogočena pomoč novega osebnega asistenta. Tak nov uporabnik sicer povzroči dodaten strošek za sistem, ampak v povsem enaki višini, če mu osebnega asistenta zagotavlja izvajalec osebne asistencije, ki že ima podpisano pogodbo, ali tak, ki bi pogodbo šele moral podpisati. S samim podpisom pogodbe z novim izvajalcem osebne asistencije za državni proračun ne nastanejo novi stroški. Zato je Varuh menil, da je sklicevanje na ukrep Vlade neutemeljeno. MDDSZ je stališče, da zgolj s podpisom pogodbe z izvajalcem osebne asistencije ne nastajajo novi stroški za sistem sicer sprejelo, hkrati pa je vztrajalo, da je ukrep Vlade jasen in ga je treba spoštovati.

Varuh je pridobil še mnenje Ministrstva za finance RS, ki je pritrdilo stališčem Varuha in MDDSZ se je odzval s pojasnilom, da so vse pogodbe podpisali.

Glede na to, da niso bila podana nobena pojasnila, ki bi Varuhu pomagala razumeti, kaj so bili dejanski razlogi za nepodpisovanje pogodb z izvajalci osebne asistencije, Varuh ne more presojudati ustreznosti teh razlogov, nesporno pa razlogi, ki jih je MDDSZ navajalo, niso bili utemeljeni.

Pri obravnavi pobude Varuh ni zaznal, da bi z ravnanjem MDDSZ prišlo do posega v pravice invalidov do osebne asistencije, saj bi/so lahko pravico do osebnega asistenta uveljavljali pri drugih izvajalcih osebne asistencije, nedvomno pa je z nesklepanjem pogodb prišlo do posegov v pravico izvajalcev osebne asistencije do pravne varnosti, kot jo varuje 158. člen Ustave RS, saj vsak izvajalec osebne asistencije, po tem, ko mu je z odločbo status ustrezno priznan, utemeljeno pričakuje, da bo z njim sklenjena tudi ustrezna pogodba, kot to predvideva zakon. Hkrati pa Varuh meni, da je bilo ravnanje MDDSZ neskladno z načelom dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic. 9.7-72/2020 (zadeva prenesena v leto 2021)

2.17.4.3 Socialna varnost in socialne storitve

Socialno varnost določajo načela, pravila in dejavnosti, ki posamezniku omogočajo, da se vključi in ostane vključen v družbeno okolje in v njem aktivno deluje. Pri tem država zagotavlja materialne in socialne pravice, posameznik pa prispeva v obliki davkov in drugih obveznih dajatev. Osnovna načela in izhodišča v Sloveniji so, da mora posameznik socialno varnost zase in za svojo družino načeloma zagotoviti sam. Naloga države pa je, da za to ustvari potrebne pogoje. Socialnovarstvene storitve so namenjene preprečevanju socialnih stisk in težav (socialna preventiva), obsegajo pa aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družini in skupinam prebivalstva.

Primer:

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pobudniku odgovorilo šele po posredovanju Varuha

Na Varuha človekovih pravic se je obrnila nevladna organizacija, ki je navajala, da je na Vlado Republike Slovenije že nekajkrat naslovila pobudo za ustanovitev organa za izvajanje varstva pravic starejših, vendar na svojo pobudo ni prejela nobenega odgovora. Šele po posredovanju Varuha pri Vladi RS je pristojno ministrstvo pobudniku odgovorilo. Ker je ministrstvo za odgovor potrebovalo dve leti, je Varuh ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je nevladna organizacija seznanila s pobudo za ustanovitev organa za izvajanje varstva pravic starejših, s katero se je leta 2019 obrnila na Vlado Republike Slovenije (Vlada RS). Ker nanjo ni prejela odgovora, je pobudo znova podala v letu 2020 in nato še v letu 2021, ko je o tem obvestila tudi Varuha. Po posredovanju Varuha pri Vladi RS je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki so mu bile s strani Vlade RS na podlagi 7.a člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije poslani v reševanje vse dotične pobude in Varuhova poizvedba, pobudniku tokrat končno odgovorilo. Ker je MDDSZ potrebovalo dve leti, da je pobudniku odgovorilo, je Varuh ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja. 9.0-15/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 17: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da ustrezno hitro odgovarja na prejete dopise.

2.17.4.4 Regres in dopust: pravica, ki je ni mogoče samovoljno omejiti ali odvzeti

Varuh je v konkretni zadevi ugotovil, da je center za socialno delo neupravičeno posegel v pobudnikovo pravico do regresa in dopusta s tem, ko je te prihodke uvrščal med pobudnikove prihranke.

Primer:**Regres in dopust: pravica, ki je ni mogoče samovoljno omejiti ali odvzeti**

Varuh se je seznanil s primerom pobudnika, ki se je soočal s težavo pri upravljanju svojih financ. Pobudniku je bila v delu, ki se nanaša na razpolaganje z nepremičninami in večjimi denarnimi zneski, odvzeta poslovna

sposobnost, za skrbnika pa je bil postavljen center za socialno delo. Slednji pobudniku ni izplačeval t. i. solidarnostnega dodatka in regresa. Menil naj bi namreč, da je treba te dohodke obravnavati kot prihranke, pobudnik pa naj zaradi tega ne bi mogel na dopust.

Varuh se je po pojasnila obrnil na center za socialno delo. Ta nam je pojasnil, da so res te prejeme šteli kot dodatne zneske, ki so jih naložili v prihranke, te pa nato redno, v manjših zneskih izplačevali pobudniku in mu tako omogočali višji standard daljši čas.

Varuh se s pojasnili centra za socialno delo ni mogel strinjati. Regres (oziroma letni dodatek)⁹ je namreč zakonska pravica, ki se ji ni mogoče odpovedati¹⁰ in ki je namenjena omogočanju uživanja letnega dopusta. Po mnenju Varuha je v luči tega nesprejemljiva interpretacija centra za socialno delo, ki sredstva, ki služijo točno določenemu namenu, mimo izražene volje svojega varovanca obravnava kot prihranke. S tovrstnim ravnanjem namreč center za socialno delo omejuje pravico varovanca, ki temu, kot rečeno, pripada neposredno na podlagi zakona in ne more biti predmet samovoljnega odločanja skrbnika.

V izogib napačnemu razumevanju to ne pomeni, da Varuh meni, da sredstev, ki so namenjena za letni dopust, ni mogoče drugače porabiti (ali naložiti za slabše čase), temveč, da je treba takrat, ko oseba, ki je prejela namenska(!) sredstva, izrazi voljo, da bi jih za ta namen tudi porabila, to voljo tudi upoštevati in varovancu omogočiti preživljanje dopusta in mu pri tem nuditi tudi pomoč in podporo. Varuh je opozoril tudi na določbo drugega odstavka 264. člena Družinskega zakonika, ki določa, da varstvo varovanceve osebnosti zahteva, da skrbnik varovancu v okviru njegovih sposobnosti omogoči oblikovati življenje po lastnih željah in predstavah. To pomeni, da mora skrbnik pri svojem ravnanju, če to ne nasprotuje koristi varovanca, izhajati iz želja in predstav varovanca in ne nekih lastnih predstav ali predstav povprečnega posameznika.¹¹ K temu po mnenju Varuha prav gotovo sodi tudi omogočanje preživljanja letnega dopusta skladno s željami in predstavami varovanca, če to omogoča njegovo finančno stanje.

Glede na zgoraj navedeno je Varuh centru za socialno delo priporočil, da s pobudnikom opravi razgovor glede letnega dopusta in plačila le-tega ter pri tem v največji možni meri upošteva njegove želje in predstave ter mu dopust ob upoštevanju finančnih omejitev tudi omogoči. Center za socialno delo je še pred prejemom našega dopisa to storil že sam in pobudniku izročil regres. Pobudo smo kljub temu šteli za utemeljeno. 9.6-17/2021

9 Narava letnega dodatka ima enak značaj kot regres v delovnopravni zakonodaji, glej razlago k 95. členu predloga Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) EVA 2012-2611-0001.

10 Scortegagna-Kavčnik Nina, Regres za letni dopust, Pravna praksa, št. 18, 2016, str. 11-13.

11 Razlaga k takratnemu 266. členu Družinskega zakonika (obveznosti skrbnika), EVA: 2016-2611-0062.

2.17.4.5 Dolgotrajen postopek odločanja o pritožbi na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

MDDSZ je potrebovalo leto in pol, da je odločilo o pritožbi pobudnika zoper odločbo, s katero je varstveno delovni center zavrnil njegovo vključitev v storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji. Ker ni bilo videti utemeljenih razlogov za tak zaostanek, je Varuh človekovih pravic, ki je v zadevi večkrat urgiral na ministrstvo, na podlagi tretjega odstavka 39. člena Zakona o varuhu človekovih pravic predlagal uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca, ki je vodil postopek odločanja o pritožbi. MDDSZ predlogu Varuha ni sledilo z obrazložitvijo, da je do zamude prišlo zaradi spleta različnih dejavnikov.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je pobudnik seznanil, da že leto dni čaka na odločitev Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) o pritožbi, ki jo je vložil zoper odločbo, s katero je varstveno delovni center (VDC) zavrnil njegovo vključitev v storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji. Varuh je za pojasnila o časovnih okoliščinah odločanja o pritožbi opravil poizvedbo na MDDSZ, ki je na poizvedbo odgovorilo šele po osmih mesecih in več urgencah. Odgovorilo je, da pritožbo še preučuje z vidika, ali je bil postopek izveden v skladu z določili Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev ter da bo o pritožbi predvidoma odločeno v roku 30 dni.

Varuh je pobudo ocenil za utemeljeno. Po mnenju Varuha je pretekel vsak razumni rok za odločitev o pritožbi. Ker ni bilo videti utemeljenih razlogov, zaradi katerih drugostopenjska odločitev še ni bila sprejeta, je Varuh na podlagi tretjega odstavka 39. člena Zakona o varuhu človekovih pravic predlagal uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca, ki je na MDDSZ vodil postopek odločanja o pritožbi.

MDDSZ predlogu Varuha ni sledilo z obrazložitvijo, da je do zamude prišlo zaradi spleta različnih dejavnikov. Pri tem je izpostavilo reševanje urgentnih situacij, povezanih z epidemijo bolezni covid-19, kadrovsko podhranjenost Direktorata za socialne zadeve, zamude, nastale ob reorganizaciji tega direktorata in prenosu zadev na drugega javnega uslužbenca, dolgotrajne bolniške odsotnosti javnega uslužbenca, ki je reševal zadevo, kompleksnega in zapletenega pravnega vprašanja v konkretni zadevi, povezanega z razrešitvijo številnih predhodnih vprašanj in sistemskih rešitev, ter odsotnost jasne pravne podlage za sprejem v VDC za osebe, ki neprestano potrebujejo zdravstveno oskrbo. Odločbo o pritožbi pa je MDDSZ nato izdalo v napovedanem mesecu dni. 9.6-6/2021

Priporočilo št. 38: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe za svoje tekoče delovanje v povezavi z reševanjem zahtevkov.

2.17.4.6 Institucionalno varstvo

Institucionalno varstvo je socialnovarstvena storitev, ki je namenjena odpravljanju socialnih stisk in težav ljudi. To obsega vse oblike pomoči v zavodu, drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nado-meščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo. Naloga institucij je optimalno zadovoljevanje socialnih in zdravstvenih potreb starih ljudi ter njihovo vključevanje v razne oblike domskega življenja. Pri načrtovanju in izvedbi celovitega institucionalnega varstva je treba upoštevati dejstvo, da je poleg zadovoljevanja materialnih potreb treba omogočiti zadovoljevanje nematerialnih potreb, ki se nanašajo predvsem na medčloveške odnose. Osamljenost in izoliranost ljudi in njihov občutek brezsmiselnega in brezciljnega doživljanja zelo zmanjšajo učinek še tako dobre materialne in zdravstvene oskrbe in povzročajo psihične travme, ki so zelo kompleksne in jih je težko reševati. Sodobni način življenja potiska ranljive skupine posameznikov na družbeni rob, saj naj ne bi prispevali k večji družbeni storilnosti. So tudi primeri sramotenja in poniževanja, kar pušča hude posledice v čustvenem življenju posameznika.

Za uspešno delovanje institucionalnega varstva si je treba pridobiti podporo javnosti. Prevladuje zelo utrjena negativna podoba teh institucij, zato si mora celotna družba prizadevati, da se splošno javno mnenje preoblikuje. **Pri Varuhu zagovarjamo medgeneracijsko sožitje kot nujnost za sožitje različnih generacij** – pristno človeško druženje, ki preprečuje osamljenost v starosti. Kakovost življenja starejših in starih ljudi ni odvisna le od primerne delovanja pokojninskega in zdravstvenega sistema, ampak tudi od ustreznih možnosti za dolgotrajno oskrbo in spodbud k vključevanju v aktivno staranje in izobraževanje, predvsem pa od odnosa družbe do ranljivih skupin prebivalstva, zato je treba poudarjati, kako pomembno je sožitje različnih generacij v skupnosti in sicer tako, da je za vse koristno.

Osebnostne pravice v institucionalnem varstvu

Varuh je izvajalcu institucionalnega varstva podal mnenje, v katerem je opozoril na avtonomijo oseb z motnjami v duševnem razvoju

Na Varuha se je obrnil izvajalec institucionalnega varstva, ki je želel pridobiti mnenje Varuha glede omejevanja, usmerjanja in nadzora poslovno sposobnega stanovalca z motnjo v duševnem razvoju, ki v nasprotju z navodili zdravnika prekomerno uživa hrano in s tem škoduje svojemu zdravju.

Varuh je skladno s svojimi pristojnostmi podal neobvezujoče mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v katerem je pojasnil predvsem, da Ustava RS v 35. členu vsakomur zagotavlja varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, s tem pa tudi splošno svobodo ravnanja ljudi. Ta ustavna pravica vključuje tudi t. i. avtonomnost odločanja o samem sebi, med drugim tudi o svojem zdravju in življenju.¹² V pravni državi je torej človeku dovoljeno

¹² P. Farmany, Komentar 35. člena Ustave Republike Slovenije v Komentar Ustave Republike Slovenije, M. Avbelj (ur.), Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 342–343.

vse, kar ni prepovedano – in ne obratno.¹³ Če je kaj prepovedano, je to poseg v omenjeno ustavno pravico oziroma svoboščino. Vsak tak poseg sicer ni ustavno nedopusten, če je zakonit (15. člen Ustave RS) in v skladu z načelom sorazmernosti potreben za varstvo pravic drugih (na primer zaradi varstva zdravja in življenja drugih). Primere izraza te pravice vidimo vsak dan pri ljudeh, ki v nasprotju z mnenjem zdravnikov uživajo alkohol ali nezdravo hrano, kadijo in v splošnem ne živijo, kot bi bilo najbolj zdravo in primerno, pa tovrstnega vedenja država (praviloma) ne sankcionira in vanj ne posega.¹⁴

V tem kontekstu je po mnenju Varuha treba presoјati tudi omejevanje, usmerjanje in nadzor stanovalca, za katerega ob upoštevanju dejstva, da mu ni omejena poslovna sposobnost, izvajalec institucionalnega varstva nima podlage. Varuh je zapisal, da morebitno omejevanje uporabnika ali prakse, ki bi s ciljem izgube telesne teže uporabnika lahko poniževale (npr. tehtanje v nasprotju z željami stanovalca), lahko predstavljajo poseg v njegovo pravico do osebnega dostojanstva, ki jo poleg zgoraj omenjene določbe 35. člena Ustave RS zagotavlja tudi 34. člen Ustave RS. Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku namreč zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja.¹⁵ Samo dejstvo, da uporabnik biva v institucionalnem varstvu in da ima motnjo v duševnem razvoju, na njegovo pravico do dostojanstva, avtonomije in drugih osebnostnih pravic, nima nikakršnega vpliva. 9.7-26/2021

Priporočilo št. 39: Varuh priporoča izvajalcem institucionalnega varstva, da stanovalcev z motnjami v duševnem razvoju, ki nimajo odvzete poslovne sposobnosti, po nepotrebnem ne omejujejo in nadzor nad njimi izvajajo v skladu z načelom sorazmernosti.

2.17.4.7 Tri leta so preveč za reševanje pritožbe na premestitev iz enega od domov starejših v drugega

Po mnenju Varuha odločanje MDDSZ o pravnem sredstvu, v trajanju več kot tri leta, ni skladno s pravico do pravnega sredstva, saj taka časovna oddaljenost pravico povsem izvotli in služi zgolj sama sebi. MDDSZ je sprejelo ukrepe za zmanjševanje zaostankov.

Na Varuha se je obrnil pobudnik z navedbo, da je bil 5. 11. 2018 neutemeljeno premeščen iz enega od domov starejših v drugega. O pritožbi še ni bilo odločeno.

¹³ Tako Ustavno sodišče v odločbi U-I-290/96.

¹⁴ Omejitve t. i. svobode ravnanja so sicer skladno s prakso Ustavnega sodišča Republike Slovenije možne (npr. prepoved kajenja v zaprtih prostorih (U-I-218/07), obveznost uporabe varnostnega pasu v avtomobilu (U-I-234/97) itd.). Posamezniki morajo torej trpeti omejitve splošne svobode ravnanja, ki jih narekujejo družbeni interesi.

¹⁵ P. Kleindienst, Komentar 34. člena Ustave Republike Slovenije v Komentar Ustave Republike Slovenije, M. Avbelj (ur.), Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 337.

MDDSZ smo zaprosili za pojasnilo, pri čemer smo imeli nekaj težav s pridobivanjem odgovora, a smo na koncu prejeli pojasnilo, da obžalujejo zamudo pri reševanju pritožbe. Do zamude pri odločanju je prišlo zaradi spleta različnih dejavnikov. Ministrstvo je ob zavedanju potrebnosti čim prejšnje odprave zaostankov pri reševanju pritožb v letu 2021 pristopilo k pospešenemu reševanju nerešenih vlog. Tudi s tem namenom je ministrstvo del naloge Direktorata za socialo preneslo na novoustanovljeni Direktorat za starejše in deinstitutionalizacijo, kadrovsko okrepilo Direktorat za starejše in deinstitutionalizacijo, tovrstne zadeve pa predodelilo novozaposlenemu javnemu uslužbencu, in 8. 11. 2021 je MDDSZ rešilo tudi pobudnikovo pritožbo.

Po mnenju Varuha je odločanje o pritožbi v trajanju več kot tri leta nesprejemljivo, ne glede na vzroke za to. Hkrati pa pozdravlja, da je MDDSZ sprejelo dodatne ukrepe za zmanjševanje zaostankov, ki so sicer v bolj ali manj hudi obliki resna težava že zadnje desetletje. 9.7-32/2021

2.17.4.8 Poračun pravice za nazaj lahko zaradi časovnega zamika zgreši del cilja

Varuh je MDDSZ opozoril na dolgotrajnost nekaterih postopkov, v katerih je posameznik upravičen do pravic iz javnih sredstev iz dveh držav članic EU. Ministrstvo je opozorilo delno sledilo in bo v primeru izkazanih resnih socialnih stisk pri družini Centralna enota za starševsko varstvo in družinske prejemke po Uredbi (ES) št. 883/2004 postopala na način, da bo odločila o razliki v višini družinskih dajatev za nesporni del pravice pred potekom enoletnega roka, če bodo za to na voljo podatki in izpolnjeni pogoji. Zgolj takšna ureditev poročuna sicer ne predstavlja posega v pravice posameznikov, bi pa hitrejša izplačevanja pripadajočih pravic nedvomno pripomoglo k višji stopnji varovanja pravic, saj bi bilo izplačilo sredstev tesneje povezano z okoliščinami, ki potrebo po izplačilu sredstev narekujejo.

Varuh se je med obravnavo pobude z očitkom zamud pri odločanju Centralne enote (CE) za starševsko varstvo in družinske prejemke po Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta s spremembami (Uredba) srečal z vprašanjem trajanja do polne izpolnitve pravice. V konkretnem primeru gre za vprašanje osebe, ki otroški dodatek primarno prejema v drugi članici EU, v Republiki Sloveniji pa ji pripada pravica do poročuna morebitne razlike. Sicer predvsem zaradi okoliščin na strani organov druge države za to osebo še do danes za npr. obdobje avgusta 2019 ni niti odločeno o pravici v drugi državi, zato tudi CE ne odloča o pravici do morebitne razlike v višini pravice v drugi državi in Republiki Sloveniji.

Po Varuhu znanih podatkih se je na podlagi dolgoletnih izkušenj držav članic EU z izplačevanjem razlike družinskih prejemkov v večini držav članic izoblikovala praksa, da se izplačevanje razlik izvaja za nazaj, po preteku določenega obdobja. Pristojne institucije namreč lahko za nazaj na podlagi dejanskih podatkov opredelijo točno višino pravice. V primeru morebitnega vnaprejšnjega

ali sprotnega izplačevanja razlike v višini pravic pa so zelo pogoste različne naknadne spremembe okoliščin in s tem naknadni popravki in poračuni. To bi povzročalo dodatno breme in stroške, tako organom kot strankam. Konkretno v Republiki Avstriji naj bi poskusili z izplačevanjem razlik v naprej, kar se je končalo z dodatnimi stroški in nezadovoljstvom strank. V Republiki Sloveniji CE razliko v pravicah izplačuje za eno leto nazaj.

Varuh sprejema, da bi postopki vnaprejšnjega ali sprotnega plačila razlike med pravicami, ki posamezniku pripadajo po predpisih različnih držav, dejansko povzročili potrebo po dodatnem zbiranju in obdelavi podatkov, poplačilu in tudi reševanju predvsem tistih zapletov, ko mora prosilec presežek sredstev vrniti državi. Hkrati pa Varuh tudi meni, da glede na stopnjo tehnološke razvitosti družbe, tako slovenske kot evropske, zgolj razlog povečanega obsega dela in dodatnih organizacijskih izzivov ne bi smel predstavljati nepremostljive ovire pri zagotavljanju pravic posamezniku.

Otroku, ki mu je otroški dodatek namenjen, 3. člen Konvencije o otrokovih pravicah zagotavlja, da bo v vseh postopkih, ki se ga tičejo, vodilo njegova korist, a je težko prepoznati otrokovo korist v izplačilu pravice z zamikom več kot enega leta. Še posebej pa je to pomembno v družinah v hudi finančni stiski, sploh če bi takšen odlog pri izplačilu pravice dejansko povzročal otrokovo bivanje pod življenjskim minimumom ali celo lakoto, zanemarjanje otrokovih potreb ali posredno kakršnokoli prikrajšanost glede pravic do izobraževanja, prostega časa, ustrezne skrbi in drugih pravic, zagotovljenih z mednarodnimi in domačimi pravnimi akti. V takšnem primeru tehtanje med neprijetnostmi, ki jih prinese vnaprejšnje priznavanje razlike v pravicah in otrokovo koristjo, tehtnico po mnenju Varuha očitno nagne v korist slednjega.

Varuh meni, da bi si MDDSZ moralo prizadevati po eni strani tako za skrajšanje sedanjega enoletnega roka na bistveno krajšega in po drugi strani najmanj za strankam naklonjeno rabo začasnih odločb, s čimer bi se skušalo v največji možni meri razreševati morebitne resne socialne stiske v primerih, ko je mogoče določiti vsaj nesporni del pravice, ki posamezniku v Republiki Sloveniji pripada.

MDDSZ se je strinjalo z Varuhom v delu, ko se izkaže, da gre za resne socialne stiske pri družini, da se jih poskuša rešiti in v takšnem primeru za nesporni del pravice izdati upravičencu odločbo pred potekom enoletnega roka. Takšne okoliščine mora stranka zatrjevati, saj jih Centralna enota za starševsko varstvo in družinske prejemke (CE) ne more ugotavljati po uradni dolžnosti. Pri tem nesporni del pravice pomeni, da je bilo na primarni ravni že odločeno o pravicah in na CE s temi podatki razpolagajo. V primeru izkazanih resnih socialnih stisk pri družini bo CE postopala na način, da bo odločila o razliki v višini družinskih dajatev za nesporni del pravice pred potekom enoletnega roka. 9.5-13/2021

2.17.4.9 Izvedba posebnega ugotovitvenega postopka oz. skrajšanega ugotovitvenega postopka v postopku priznanja statusa invalida in nadomestila za invalidnost po ZSVI

Primer:

Izvedba posebnega ugotovitvenega postopka oz. skrajšanega ugotovitvenega postopka v postopku priznanja statusa invalida in nadomestila za invalidnost po ZSVI

Na Varuha človekovih pravic RS se je v imenu sina obrnila pobudnica, katere sinu je Center za socialno delo Maribor, enota Lenart, na podlagi mnenja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, da je sin sposoben za samostojno življenje in delo, zavrnil vlogo za priznanje statusa invalida po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, nadomestilo za invalidnost ter dodatek za pomoč in postrežbo kljub nasprotnemu mnenju URI Soča, do katerega pa se organ odločanja sploh ni opredelil. Varuh je v funkciji amicus curie (prijatelj sodišča) posredoval na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z mnenjem, da je mnenje ZPIZ lahko podlaga za izdajo odločbe o priznanju statusa invalida ter nadomestila za invalidnost po navedenem zakonu le v primeru skrajšanega ugotovitvenega postopka, sicer pa je treba pridobiti mnenje URI Soča in na podlagi tako ugotovljenega dejanskega stanja izdati odločbo. Ministrstvo je zadevo ob izrecnem sklicevanju na mnenje Varuha vrnilo v postopek na prvo stopnjo, ki je vlagatelju, po pridobitvi mnenja URI Soča, ugodilo. Varuh je ministrstvo pozval tudi k seznanitvi ostalih centrov za socialno delo z mnenjem Varuha, vendar iz odgovorov ministrstva ne izhaja, da bi slednje to tudi storilo.

CSD Lenart je svojo odločitev utemeljil na izvedenskem mnenju invalidske komisije I. stopnje Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Zavod), ki naj bi glede na obrazložitev v odločbi, podala mnenje, da se sin pobudnice zmore sam vključiti v družbo in si zagotavljati socialno varnost (izvedensko mnenje), ker se zmore sam vključiti v družbo in si zagotavljati socialno varnost (obrazložitev izvedenskega mnenja, ki je identična izvedenskemu mnenju). V zvezi z vprašanjem upravičenosti sina pobudnice do dodatka za pomoč in postrežbo pa naj bi komisija podala mnenje, da stalna pomoč in postrežba drugega sinu nista potrebni (izvedensko mnenje), saj je ta s sedanjim stanjem gibal zmožen opravljati vse osnovne življenjske potrebe samostojno, stalnega nadzora pa ne potrebuje (obrazložitev izvedenskega mnenja). Zoper odločitev je pobudnica vložila pritožbo. Še preden je prvostopenjski organ odstopil reševanje pritožbe drugostopenjskemu organu, pa je pobudnica pritožbo dopolnila z mnenjem URI Soča, da sin ni sposoben za delo in samostojno življenje, ter predlogom, da pridobi status invalida po ZSVI.

Na podlagi dejstev, ki so bila zatrjevana v pobudi, je Varuh presodil, da primer pobudnice odpira nekatera pomembna pravna vprašanja, tako v zvezi z ugotavljanjem pravilnega dejanskega stanja kot tudi pravil uporabe procesnega prava v upravnem postopku. Skladno s pristojnostmi Varuha iz 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), smo se na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) zato obrnili v vlogi t. i. *amicus curiae* (prijatelj sodišča).

V zvezi z ugotavljanjem pravilnega dejanskega stanja v upravnem postopku smo poudarili načelo materialne resnice iz 8. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Na podlagi omenjene določbe je treba v upravnem postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.¹⁶

V pritožbi kot rednem in z ustavo zajamčenem pravnem sredstvu lahko pritožnik, za razliko od izrednih pravnih sredstev, poleg kršitev materialnega in procesnega zakona uveljavlja tudi nova dejstva in nove dokaze ter na ta način v kar največji možni meri varuje pravice, ki mu jih dajeta Ustava in zakon.¹⁷ Možnost uveljavljanja pritožbenih novot pa ureja tretji odstavek 238. člena ZUP, ki določa, da »v pritožbi pritožnik lahko navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku na prvi stopnji. Nova dejstva in novi dokazi pa se lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi«.

Skladno s sodno prakso je nov dokaz po navedeni določbi ZUP dokaz, s katerim je stranka v času odločanja na prvi stopnji razpolagala (vendar ga iz opravičenega razloga ni predložila), ali dokaz, s katerim ni razpolagala (in ga zato ni predložila).¹⁸ Pri oceni, ali gre za dopustno pritožbeno novoto ali ne, pa je treba načeloma kot neupravičeno navajanje novih dejstev in dokazov šteti le tista ravnanja, ki kažejo na zlorabo prava in na namen zavlačevanja predpisanih postopkov.¹⁹ Iz sodne prakse izhaja tudi to, da je preuranjeno zaključiti, da določeno medicinsko dejstvo ni obstajalo pred izdajo odločbe le zato, ker je bil zdravniški izvid izdan po izdaji odločbe. V takšnem primeru je treba postopek v tej smeri dopolniti²⁰ oziroma ugotoviti, ali gre za dokaz, ki ga stranka realno v upravnem postopku niti ni mogla predložiti upravnemu organu prve stopnje pred izdajo odločbe.²¹

Če organ, ki je izdal odločbo, ob reševanju pritožbe spozna, da je bil izvedeni postopek nepopoln in da je to utegnulo vplivati na odločitev o zadevi,

16

17 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. U 87/2008 z dne 26. 5. 2009.

18 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 103/2010 z dne 22. 2. 2011.

19 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1611/2010 z dne 6. 9. 2011. Podobno tudi: Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 954/2011 z dne 13. 12. 2011.

20 Sodba in sklep Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 770/2015 z dne 2. 7. 2015.

21 Sodba Upravnega sodišča, opr. št. I U 1052/2010 z dne 20. 12. 2010.

skladno s prvim odstavkom 243. člena ZUP, postopek dopolni.²² Pri tem pa je pomembno izpostaviti, da prvostopenjski organ ne le lahko, ampak je dolžan ustrezno dopolniti postopek, če je nov dokaz ali dejstvo takšno, da bi utegnilo vplivati na odločitev v zadevi.²³ Gre torej za obvezen ugotovitveni postopek v primeru, ko organ, ki je izdal odločbo, spozna, da je bil izvedeni postopek nepopoln in da je to utegnilo vplivati na odločitev o stvari.²⁴ Glede na uspeh dopolnjenega postopka pa organ, ki je odločbo izdal, ravna po 245. členu tega zakona ali pa v mejah zahtevkov stranke zadevo drugače reši in z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se izpodbija s pritožbo, skladno s tretjim odstavkom 245. člena ZUP.²⁵

Varuh je zavzel stališče, da rehabilitacijsko poročilo URI Soča, ki v času prvostopenjske odločitve še ni bilo izdano, bila pa so podana že dejstva, na podlagi katerih je bil izdan zdravniški izvid, predstavlja dovoljeno pritožbeno novoto, vsebina katere bi utegnila bistveno vplivati na odločitev v konkretni zadevi. Upoštevajoč navedeno smo na drugostopenjski organ naslovili apel, da v okviru pooblastil iz 251. člena ZUP prouči ter se v svoji odločitvi jasno opredeli do pritožbenih navedb stranke in presodi, ali gre v konkretnem primeru za dopustno ali nedopustno pritožbeno novoto, pri tem pa dosledno upošteva tudi zgoraj opisano sodno prakso.

V zvezi s samo uporabo procesnega prava v konkretnem primeru Varuh ugotavlja, da postopek pridobitve statusa invalida in nadomestila za invalidnost ZSVI ureja v 4. oziroma 5. členu, postopek pridobitve in upravičenje do dodatka za pomoč in postrežbo pa v 6. členu ZSVI.

In sicer ZSVI v prvem in drugem odstavku 4. člena določa, da *»vlogo za pridobitev statusa invalida po tem zakonu lahko upravičenec ali upravičenka, njegov zakoniti zastopnik ali skrbnik vloži pri centru za socialno delo, ki je krajevno pristojen glede na stalno prebivališče invalida. Vlogi priloži zadnjo odločbo o usmerjanju, ki jo je izdal organ, pristojen za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, odločbo centra za socialno delo o priznani pravici do dodatka za nego otroka ali mnenje invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Če je iz odločbe ali mnenja iz prejšnjega odstavka nedvomno razvidno, da oseba izpolnjuje pogoje iz prejšnjega člena, center za socialno delo izda odločbo o priznanju statusa invalida po tem zakonu.«* V tretjem odstavku 4. člena pa določa, da *»če iz odločbe ali mnenja iz prvega odstavka tega člena ni jasno razvidno, da oseba izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa invalida po tem zakonu, center*

22 Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča RS, opr. št. Psp 440/2013 z dne 6. 3. 2014.

23 Sodba Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1806/2010 z dne 4. 10. 2011 in Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča RS, opr. št. Psp 10/2014 z dne 9. 4. 2014.

24 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. U 1068/2006 z dne 4. 3. 2008.

25 Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča RS, opr. št. Psp 440/2013 z dne 6. 3. 2014.

za socialno delo pridobi izvedensko mnenje Univerzitetnega inštituta Republike Slovenije – SOČA. Mnenje Univerzitetnega inštituta Republike Slovenije – SOČA je podlaga za izdajo odločbe o priznanju statusa invalida po tem zakonu«. Pravico do nadomestila ZSVI veže na odločitev o statusu; in sicer v prvem odstavku 5. člena določa, da ima »invalid, ki je pridobil status invalida po tem zakonu, pravico do nadomestila za invalidnost za pokrivanje osnovnih življenjskih stroškov, ki mu omogoča enakovredno življenje in prebivanje v skupnosti. Ne glede na premoženjsko stanje upravičenca do nadomestila je višina nadomestila enaka seštevku denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialno varstvene prejemke, ki velja za edino odraslo osebo v družini.«

Na podlagi jezikovne razlage Varuh meni, da se prvi in drugi odstavek 4. člena ZSVI nanašata le na primere, ko upravičenec že razpolaga z ustrežno odločbo ali mnenjem naštetih organov, ki jo lahko priloži k svoji vlogi za pridobitev statusa invalida, in iz katere izhaja, da je oseba upravičena do statusa invalida po ZSVI ter posledično do nadomestila za invalidnost skladno s 5. členom ZSVI. Gre za primer t. i. **skrajšanega ugotovitvenega postopka** iz 144. člena ZUP, po katerem lahko organ odloči o zadevi, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana. V primeru, ko upravičenec oziroma njegov zastopnik s takšnim mnenjem oziroma odločbo ne razpolaga (in ga torej tudi ne more priložiti k svoji vlogi skladno s prvim odstavkom 4. člena), ali iz odločbe ni razvidno, da je oseba upravičena do statusa invalida in posledično nadomestila za invalidnost, oziroma dvom v navedeno izhaja iz navedb ali dokumentacije stranke, pa je po mnenju Varuha treba izvesti posebni ugotovitveni postopek ter postopati po tretjem odstavku 4. člena ZSVI.

Ta v situacijah, ki smo jih navedli v prejšnjem stavku, po mnenju Varuha zapoveduje centrom za socialno delo, da kot izvedenski organ določijo URI Soča ter izdajo **odločbo na tako ugotovljenem dejanskem** stanju v konkretni zadevi. CSD Lenart, ki je v konkretnem primeru za izvedenski organ v primeru odločanja o pravici do statusa invalida po ZSVI in nadomestilu za invalidnost določil invalidsko komisijo I. stopnje pri Zavodu, in ne URI Soča, pa je po mnenju Varuha postopal v nasprotju z določbami ZSVI. Omenjeni člen kot *lex specialis* predstavlja omejitev enakega varstva pravic od splošnih določb ZUP o dopustnih dokaznih sredstvih s tem, ko določa, da je izvedensko mnenje URI Soča »podlaga za izdajo odločbe o priznanju statusa invalida po tem zakonu«. S tem, ali je ta omejitev uporabe dokaznih sredstev v skladu z načelom sorazmernosti,²⁶ se nismo ukvarjali, saj so upravni organi vezani na zakon in podzakonske akte in pri svojem odločanju instituta *exceptio illegalis* ne morejo uporabiti.

26 Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-397/98 z dne 21. 3. 2002.

Pojasnjujemo tudi, da smo v predhodnem odstavku besedilo »izdajo odločbo na tako ugotovljenem dejanskem stanju« še posebej poudarili, ker na podlagi obsežne prakse ugotavljamo, da upravni organi (žal) večinoma ne razlikujejo med dejanskimi (npr. katere vsakodnevne naloge posameznik še lahko opravlja samostojno) in pravnimi vprašanji (npr. ali je oseba upravičena do dodatka za pomoč in postrežbo), še posebej kadar dejansko stanje v konkretni zadevi predstavlja medicinsko stanje. S tem v zvezi zato še enkrat poudarjamo in opozarjamo, da izvedencev ni dopustno postaviti za ugotovitev pravnih vprašanj, ampak zgolj za ugotavljanje dejanskih vprašanj, če uradna oseba ne razpolaga z zadostnim strokovnim znanjem za ugotovitev določenih dejstev.²⁷

V zvezi s postopkom uveljavljanja dodatka za pomoč in postrežbo Varuh ugotavlja, da tretji odstavek 6. člena ZSVI določa, da »izvedenski organ po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, na zaprosilo pristojnega centra za socialno delo poda mnenje o potrebni pomoči druge osebe«. Skladno z navedenim je v tem delu CSD Lenart po mnenju Varuha ravnal v okviru svojih pooblastil, ko je invalidsko komisijo I. stopnje pri Zavodu zaprosil za mnenje o potrebi upravičenca po pomoči druge osebe. Pri tem pa je nujno treba opozoriti na bistveno razliko med besedilom iz tretjega odstavka 4. člena in tistim iz 6. člena ZSVI. In sicer se za prvo navedeno določbo zdi, da centrom za socialno delo narekuje, da morajo odločitev o statusu invalida in nadomestila za invalidnost sprejeti na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja iz izvedenskega mnenja URI Soča. Za drugo navedeno določbo pa se zdi, da le zavezuje izvedenske organe pri Zavodu, da na zaprosilo centrov za socialno delo pripravijo izvedensko mnenje. Ali bo strokovni/a sodelavec/ka na centru za socialno delo dejansko stanje, ki ga je ugotovil izvedenec v zvezi s potrebo po pomoči drugega, upošteval/a ali ne, pa je stvar dokazne ocene iz 10. člena ZUP vsakokratnega odločevalca v konkretnem primeru.

V zvezi s konkretnim primerom se nam je kot posebej relevantna pokazala tudi pravica do obrazložene odločbe kot izraz uresničevanja 22. člena Ustave RS, povezana pa je tudi s 25. členom Ustave RS. Kaj vse mora obsegati obrazložitev, je določeno v 214. členu ZUP. Iz obsežne sodne prakse pa izhaja, da »če obrazložitev upravne odločbe takšne vsebine nima, stranki ni dana možnost, da razloge izpodbija in ji tudi ni dana možnost za učinkovito pravno varstvo. Iz pravice do enakega varstva iz 22. člena Ustave RS, ki je poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS, izhaja, da morajo biti stranki v postopku zagotovljena procesna jamstva, ki obsegajo tudi pravico do enakega obravnavanja strank v postopku. Ta pa vključuje tudi pravico do obrazložitve upravnih aktov. Zateva po obrazložitvi je del pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave RS. Iz obrazložitve izpodbijanega dela odločbe bi moralo izhajati, katera

27 Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. X Ips 918/2005 z dne 14. 12. 2009.

dejstva so bila pri zavrnitvi tožnikove vloge odločilna in kako so vplivala na odločitev. Pravica tožnika do pravnega sredstva je namreč lahko učinkovita le, če organ, ki določa, svojo obrazložitev poda konkretno ter tudi konkretno poda dokazno oceno oziroma svojo presojo okoliščin«. ²⁸

Glede na to, da je bilo v konkretnem primeru – kot edino dokazano sredstvo – uporabljeno izvedensko mnenje invalidske komisije I. stopnje, je Varuh opozoril še na značilnosti pravne ureditve v zvezi z vlogo izvedenskih mnenj v upravnih in drugih postopkih. V zvezi z izvedenskimi mnenji je Vrhovno sodišče RS že pojasnilo, da se »morata izvedenski izvid in mnenje, na katerem odločba temelji, ustrezno povzeti v odločbo (dejansko stanje), še prej pa je treba z njim seznaniti stranko (194. člen ZUP), prav tako ga mora z vidika njegove jasnosti in popolnosti glede na zadevo, v kateri je izdano, in glede na njegov namen, oceniti upravni organ (189. in 196. člen ZUP).²⁹ Izvedensko mnenje pa mora biti »prepričljivo s stališč pravil logičnega sklepanja, splošne izobrazbe in izkušenj«. ³⁰ Nižja sodišča so v svojih odločitvah poudarila tudi to, da »upravni organ upoštevanja izvedenskega mnenja, ne da bi bilo ocenjeno glede na ostale dokaze, ne more opravičiti z navedbo, da gre pri izvedenki za strokovnjaka, ki ravna v skladu s pravili stroke, torej smiselno, da v ugotovitve izvedenke ne sme dvomiti niti jih ocenjevati. Dokazna ocena mora vsebovati oceno vsakega posameznega dokaza z navedbo, zakaj mu upravni organ sledi, kar mora biti prepričljivo in logično obrazloženo«. ³¹ Izvedenska mnenja pa morajo biti takšna, da »njegove zaključke razumejo sodišče in stranke ter da ti iz mnenja lahko razberejo, na kakšen način oz. po kakšnem postopku je izvedenec do teh zaključkov prišel«. ³²

Subsumpcijo abstraktnega in dejanskega pravnega stanja je v konkretnem primeru predstavljal stavek, da se upravičenec zmore sam vključiti v družbo in si zagotavljati socialno varnost, zato ni upravičen do statusa invalida po ZSVI, ki ga lahko pridobi le oseba z avtističnimi motnjami, ki ima tako hudo obliko neprilagojenega vedenja, da ji onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživljanje. Varuh je v zvezi z navedenim MDDSZ opozoril, da gre po našem mnenju za bistveno pomanjkljivo obrazložitev, iz katere ni jasno, na podlagi katerih **konkretnih** medicinskih dejstev, ki jih je štela za dokazana in ki bi morala biti ustrezno povzeta v odločbi, je CSD Lenart prišel do zaključka, da se oseba zmore sama vključiti v družbo in si zagotavljati socialno varnost ter zato ne izpolnjuje pogoja iz 3. člena ZSVI. Posledično je Varuh zavzel stališče, da je podana bistvena kršitev pravil

28 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1774/2013 z dne 22. 4. 2014. Glej tudi: sodba Upravnega sodišča RS, I U 1809/2015 z dne 28. 6. 2016; sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 872/2011 z dne 28. 2. 2012; sodba Upravnega sodišča RS I U 309/2015 z dne 6. 10. 2015 in druge.

29 Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I UP 407/2005 z dne 18. 5. 2005.

30 Sodba Vrhovnega sodišča, opr. št. Ips 359/2003 z dne 24. 11. 2005.

31 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. III U 319/2015 z dne 12. 2. 2016.

32 Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cp 2767/2013 z dne 12. 2. 2014. Podobno tudi: sodba Upravnega sodišča RS I U 1337/2011 z dne 6. 10. 2011.

upravnega postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP, saj se odločitve ne da preizkusiti, ker ne vsebuje ustrezne subsumpcije dejanskega stanja pod abstraktno in splošno pravno normo, ki je bistvo vsakokratne obrazložitve in tudi pravne metode kot take.

Subsumpcijo dejanskega stanja pod abstraktno in splošno pravno normo v delu odločbe, ki se nanaša na pravico do dodatka za pomoč in postrežbo, predstavlja stavek, da je sin pobudnice s sedanjim stanjem gibal zmožen opravljati vse osnovne življenjske potrebe samostojno, stalnega nadzora pa ne potrebuje, zato ni upravičen do dodatka za pomoč in postrežbo, do katerega je upravičen invalid poleg pravice do nadomestila, ker zaradi invalidnosti potrebuje pomoč in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, če nima pravice do dodatka za isti namen po drugih predpisih. Podobno kot zgoraj tudi tu dejstvo, ki narekuje tak zaključek, po mnenju Varuha ni dovolj jasno konkretizirano (npr. z navedbo, da je oseba zmožna opraviti osnovne življenjske potrebe, saj lahko sama opravi ...).

Varuh je presodil, da iz odločbe CSD Lenart tudi ne izhaja, ali je bila v konkretni zadevi spoštovana prepoved iz četrtega odstavka 146. člena ZUP, ki določa, da pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe.

Omenjena zakonska določba predstavlja konkretizacijo pravice biti slišan, ki je osrednja pravica za enako varstvo pravic po 22. členu Ustave RS v upravnih postopkih.³³ Pravica biti slišan pa ne pomeni le pravice do vabljenja in udeležbe, ampak tudi postavljanja vprašanj pričam, zlasti če gre za aktivno stranko (torej ne stranskega udeleženca), ali obravnavo zahteve po izvedencu, v zvezi z dejstvi, ki so bistvena za vsakokratno odločitev upravnega organa.³⁴ Ustavno sodišče RS je v zadevi št. Up-17/95 z dne 4. 7. 1996 zapisalo, da je »edino ustavno konformna interpretacija načela zaslišanja strank (8. člen ZUP³⁵) oziroma obnovitvenega razloga možnosti udeležbe v postopku po 9. točki 249. člena ZUP tista, ki zajema v okvir kršitev ne le primere, ko stranka sploh ni vabljen in vključen v postopek, temveč tudi primere, ko stranki ni bila dana možnost obravnavanja, na primer možnost komentiranja izjave priče oziroma komentiranja s strani priče navedenih postopkov po 143. členu ZUP«. ³⁶ Podobno stališče pa izhaja tudi iz sodne prakse nižjih sodišč, na podlagi katere je skladno z načelom zaslišanja stranke po določbi 9. člena ZUP, ki je konkretizirana v določbah 146. člena ZUP, stranki treba omogočiti, da se pred izdajo odločbe izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev v zadevi.³⁷

33 Avbelj M. (ur). (2019). Komentar Ustave RS. Ljubljana: Nova univerza.

34 Ibid. 18.

35 Zdjaj 9. člen ZUP.

36 Odločba Ustavnega sodišča št. Up-17/95 z dne 4. 7. 1996.

37 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1523/2011 z dne 23. 10. 2012 in drugi.

Pravica stranke do izjave je omejena le s 144. členom ZUP. Ta v tretjem odstavku določa, da stranke ni treba zaslišati, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana (t. i. skrajšani postopek). Upoštevajoč, da je bil v konkretnem primeru izveden dokaz z izvedencem, pa je šlo v konkretnem primeru po mnenju Varuha za posebni ugotovitveni postopek, v katerem bi bilo treba stranki dati možnost, da se skladno s pravico iz 9. člena ZUP izjavi o ugotovitvah izvedenca.

Ministrstvo je zadevo ob izrecnem sklicevanju na mnenje Varuha vrnilo v postopek na prvo stopnjo, ki je vlagatelju, po pridobitvi mnenja URI Soča, ugodilo. **Varuh je ministrstvo pozval tudi k seznanitvi ostalih centrov za socialno delo z mnenjem Varuha, vendar iz odgovorov ministrstva ne izhaja, da bi slednje to tudi storilo.** (9.5-7/2021)

Priporočilo št. 40: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da seznaniti centre za socialno delo z Varuhovim naziranjem glede potrebe po obrazloženosti izdanih odločb.

2.17.4.10 Izvršitev upravne odločbe pred vročitvijo stranki ni dopustna

Primer:

Izvršitev upravne odločbe pred vročitvijo stranki ni dopustna

Na Varuha se je marca 2021 obrnil pobudnik, ki je trdil, da mu Center za socialno delo Črnomelj (CSD Črnomelj) še vedno ni izdal odločb o denarni socialni pomoči in izredni denarni socialni pomoči, ki ju je sprejel že januarja 2021. Varuh je ugotovil, da so pobudnikove navedbe resnične v delu, ki zadevajo izdajo odločbe pobudniku o upravičenosti do denarne socialne pomoči. Ugotovili smo, da je Center za socialno delo Črnomelj kršil 210. člen Zakona o splošnem upravnem postopku, ker je začel izvrševati odločbo, s katero je pobudniku priznal denarno socialno pomoč že januarja 2021, ko je bila odločba izdana, ne pa še vročena, za kar po mnenju Varuha ni pravne podlage. Varuh je Center za socialno delo Črnomelj pozval, da naj bo pri nadaljnjem delu skrbnejši, da do podobnih napak pri vodenju in odločanju v upravnem postopku ne bi več prihajalo.

Pobudnik je CSD Črnomelj očital dolgotrajnost odločanja o njegovi vlogi za denarno socialno pomoč in izredno denarno socialno pomoč, ki ju je vložil konec decembra 2020. Pobudnik je navedel, da naj bi bili odločbi o navedenem sprejeti že januarja 2020, vendar ju CSD Črnomelj pobudniku še ni vročil. Varuh se je na CSD Črnomelj obrnil s poizvedbo, da bi preveril resničnost pobudnikovih trditev.

Iz CSD Črnomelj smo prejeli odgovor, da navedbe pobudnika deloma držijo. In sicer je bilo na začetku januarja 2021 z odločbo CSD Črnomelj odločeno, da ima pobudnik na podlagi vloge za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev pravico do denarne socialne pomoči v polnem znesku ter obeh zdravstvenih zavarovanj za obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2021. O vlogi za izredno denarno socialno pomoč pa je center za socialno delo zaradi narave oziroma namena zaprosene izredne denarne socialne pomoči ter zato, ker so v mesecu januarju (kot tudi celotno obdobje epidemije covida-19) prednostno obravnavali vloge za redno denarno socialno pomoč, ki so jih uporabniki v povečanem številu oddali v upanju na pomoč pri kritju osnovnih stroškov preživetja, odločil (še) z odločbo v začetku marca 2021.

Pobudniku sta bili vročeni odločbi o redni in izredni denarni socialni pomoči hkrati, torej na začetku marca 2021. Pri tem pa se je odločba, s katero je bila pobudniku priznana denarna socialna pomoč, začela izvrševati že v januarju 2021 (z njenim sprejemom), zato ni prišlo do nobene prekinitve v kontinuiteti zadevnih pravic glede na upravičenost po odločbi, ki je veljala za predhodno obdobje, so še pojasnili na CSD Črnomelj.

Varuh je štel konkretno pobudo za utemeljeno.

In sicer je skladno s petim odstavkom 210. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) treba odločbo vročiti stranki v izvorniku. Pri tem izdati odločbo pomeni določiti njeno vsebino, s čimer pa ta **pravno še ne učinkuje**, saj je treba pravno zavezujočo vsebino še poslati stranki, tj. vročiti odločbo v izvorniku.³⁸ Pritožba zoper odločbo, ki jo izda center za socialno delo v postopkih ugotavljanja upravičenosti do denarne socialne pomoči na podlagi 38. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), ne zadrži izvršitve, kar pomeni, da je treba za ugotavljanje izvršljivosti odločbe o denarni socialni pomoči uporabiti 3. točko drugega odstavka 224. člena ZUP. Ta določa, da odločba prve stopnje postane izvršljiva z vročitvijo stranki, če pritožba ne zadrži vročitve. Skladno z zgoraj navedenim je odločba o pravici pobudnika postala izvršljiva šele z dnem njene vročitve pobudniku, tj. dne 9. 3. 2021. Ne glede na navedeno pa se je odločba centra za socialno delo št. 1231-27939/2020-31909/2 z dne 6. 1. 2021, s katero se je pobudniku priznala denarna socialna pomoč in obe zavarovanji, začela izvrševati že dne 6. 1. 2021, tj. ko je bila odločba izdana, ne pa še vročena, za kar po mnenju Varuha ZUP ne daje pravne podlage oziroma tovrstno postopanje predstavlja kršitev petega odstavka 210. člena ZUP.

³⁸ Androjna, Vilko in Kerševan, Erik (2006). Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor, str. 427.

Posledično pa je bila odločba izdana in vročena tudi v nasprotju z načelom dobrega upravljanja, ki od javne uprave zahteva, da je odzivna, saj je bila izdana in vročena po poteku instrukcijskih rokov za izdajo upravne odločbe iz 222. člena ZUP, ki določa, da je odločbo v upravnem postopku, če poseben zakon ne določa drugače, treba izdati in vročiti v enem oziroma dveh mesecih od začetka upravnega postopka (odvisno od vrste ugotovitvenega postopka). V konkretnem primeru je bila pobudniku odločba, s katero mu je bila priznana denarna socialna pomoč, izdana in vročena šele po več kot dveh mesecih od oddaje vloge za njeno priznanje. Pojasnilo CSD Črnomelj za navedeno zamudo, tj. da je odločbi želelo pobudniku vročiti skupaj, smo šteli za nedopustno. Upravno odločbo je namreč po mnenju Varuha treba izdati in vročiti takoj, ko je sprejeta odločitev o vsakokratni pravici. 9.5-22/2021

2.17.4.11 Izplačilo izredne denarne socialne pomoči in roki za dokazila o njeni namenski porabi

Zaradi primerov, ki jih je obravnaval Varuh, ko so upravičenci do izredne denarne socialne pomoči zamudili rok za predložitev dokazil centru za socialno delo o njeni pravočasni in namenski porabi, **je Varuh MDDSZ predlagal, da bi bil datum izplačila izredne denarne socialne pomoči (pa tudi datum za porabo sredstev in predložitev dokazil) naveden v odločbi o dodelitvi pomoči. MDDSZ je odgovorilo, da to ni možno, ker bi moral biti v tem primeru datum odpreme odločbe znan že ob njeni izdaji.** Je pa MDDSZ sporočilo, da bo za centre za socialno delo pripravilo navodilo, da upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in za predložitev dokazil o porabi. Sporočilo je tudi, da bo proučilo možnost avtomatičnega izpisa obvestila za upravičence do izredne denarne socialne pomoči o tem, kdaj je bilo izplačilo izvedeno in do katerega datuma morajo prejeti pomoč porabiti ter predložili dokazila.

Na podlagi pobud, ki jih Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) prejme v obravnavo glede izredne denarne socialne pomoči, Varuh ugotavlja, da upravičenci do te pomoči pogosto ne vedo točnega dne, kdaj bodo/so prejeli izredno denarno socialno pomoč na bančni račun in zato kdaj bodo/so začeli teči ali bodo potekali roki za njeno porabo in dokazovanje namenske porabe. Posledično zaradi tega roke zamudijo. Če upravičenci ne uporabljajo spletne ali mobilne banke oziroma če nimajo v bližini bančne poslovalnice ali bankomata, ampak prejmejo zgolj mesečne bančne izpiske, lahko informacijo, kdaj bo/je bila pomoč izplačana, pridobijo na centru za socialno delo ali na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

Ker je terminski plan izplačil socialnih transferjev sprejet vnaprej za koledarsko leto in je ob tem tudi že znano, kdaj so zaključki vnosa na centrih za socialno delo, je Varuh sklepal, da je že ob izdaji odločbe znano, kdaj bo izredna denarna socialna pomoč upravičencu izplačana. Glede na navedeno je Varuh

MDDSZ predlagal, da prouči možnost, da bi bil datum izplačila izredne denarne socialne pomoči (pa tudi datum za porabo sredstev in predložitev dokazil) naveden v odločbi.

V zvezi z roki za porabo in dokazovanje namenske porabe izredne denarne socialne pomoči je Varuh izpostavil tudi obdobje, ko je bila v Sloveniji razglašena epidemija. Z Zakonom o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUOPDVE, Uradni list RS, št. 175/20), ki je veljal od 28. 11. 2020, je bilo namreč določeno, da ne glede na 34. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) roki za izpolnitev obveznosti upravičencev do izredne denarne socialne pomoči, ki so se iztekli v času razglašene epidemije, začnejo znova teči s prvim dnevom naslednjega meseca, v katerem je bila preklicana epidemija. Po Varuhu dostopnih informacijah v odločbah, ki so bile izdane po 28. 11. 2021, to ni bilo navedeno. Seveda pa to ni moglo biti navedeno niti v odločbah, ki so bile izdane pred 28. 11. 2021 in v katerih so se roki iz 34. člena ZSVarPre iztekli v obdobju od razglasitve epidemije do 28. 11. 2020. Varuh je zato menil, da bi morale biti stranke, ki v obdobju epidemije prejmejo odločbo o upravičenosti do izredne denarne socialne pomoči, opozorjene na določbo ZIUOPDVE in da bi bilo v skladu z načelom dobrega upravljanja, če bi bili tudi upravičenci, ki so odločbe že prejeli in centru za socialno delo še niso predložili dokazil ali ta niso bila ustrezna, roki zanje pa se zaradi ZIUOPDVE še niso iztekli, na to opozorjeni.

Glede slednjega je MDDSZ odgovorilo, da bo pripravilo seznam upravičencev, ki jim je bila izredna denarna socialna pomoč dodeljena v času epidemije in dokazil o porabi še niso predložili, ter seznam posredovalo na centre za socialno delo, ki bodo stranke o tem ustrezno obvestili. Poleg tega je MDDSZ na svoji spletni strani objavilo, da roki za porabo in dokazovanje izredne denarne socialne pomoči začnejo ponovno teči s 1. 7. 2021. MDDSZ je centre za socialno delo zaprosilo, da navedeno objavijo tudi na svojih spletnih straneh in v lokalnih medijih.

Glede predloga Varuha, da bi bil datum izplačila izredne denarne socialne pomoči (pa tudi datum za porabo sredstev in predložitev dokazil) naveden v odločbi, pa je MDDSZ odgovorilo, da rok ne more biti zapisan (in posledično ne more biti zapisan tudi datum za porabo sredstev in predložitev dokazil), saj je odvisen od izdaje odločbe in potrditve odpreme v sistemu. Kot datum odpreme odločbe se sicer avtomatično nastavi naslednji dan po izdaji odločbe, vendar je datum odpreme v sistemu možno spreminjati, saj je lahko datum dejanske odpreme različen od avtomatično določenega datuma odpreme. Za prikaz datuma izplačila izredne denarne socialne pomoči na odločbi bi moral biti datum odpreme znan že ob izdaji odločbe, kar glede na navedeno ni možno. Je pa MDDSZ sporočilo, da bo za centre za socialno delo pripravilo navodilo, da upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in za predložitev dokazil o porabi. Proučilo bo tudi možnost avtomatičnega izpisa obvestila za upravičence do izredne denarne socialne pomoči o tem, kdaj je bilo izplačilo izvedeno in do katerega datuma morajo prejeto pomoč porabiti ter predložili dokazila. 9.5-29/2021

Priporočilo št. 43: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da za centre za socialno delo pripravi navodilo, da upravičence do izredne denarne socialne pomoči obvezno opozorijo pred iztekom roka za porabo in za predložitev dokazil o porabi.

2.17.4.12 Dolgotrajno reševanje pritožbe zoper odločbo o pravicah iz javnih sredstev

Primer:

Dolgotrajno reševanje pritožbe zoper odločbo o pravicah iz javnih sredstev

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je zatrjeval dolgotrajno odločanje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o pritožbi, ki jo je vložil zoper odločbo, izdano v zadevi uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Varuh je ugotovil, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni spoštovalo dvomesečnega roka za odločitev o pritožbi, ki ga določa Zakon o splošnem upravnem postopku, zaradi česar je ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik, ki je zatrjeval, da že več kot pol leta čaka na odločitev Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) o svoji pritožbi zoper odločbo o pravici do denarne socialne pomoči, pravici do varstvenega dodatka in pravici do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev. Varuh je opravil poizvedbo pri MDDSZ in ugotovil, da v obravnavani zadevi MDDSZ ni spoštovalo roka, ki ga za odločbo o pritožbi določa Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Po Varuhovem posredovanju je MDDSZ o pritožbi odločilo. Varuh je pobudo štel za utemeljeno zaradi kršitve načela dobrega upravljanja. 9.5-31/2021

Primer:

Tudi v letu 2021 na MDDSZ zaostanki pri odločanju o pritožbah zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev

Varuh človekovih pravic je ugotovil, da prihaja na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti do zamud pri izdaji odločb o pritožbah zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev. Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v preteklosti že priporočal, da odpravi zaostanke pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za

socialno delo in zagotovi odločanje v zakonskih rokih (Priporočilo 69(2017) in 67(2020)).

Varuh je maja 2021 opravil poizvedbo pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) glede trenutnega stanja na področju reševanja pritožb zoper odločbe, izdane v zadevah uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. MDDSZ je Varuhu odgovorilo, da prihaja do določenih zaostankov oziroma zamud pri izdaji odločb o pritožbah. Pojasnilo je, da je prišlo zaradi epidemije covid-19 na centrih za socialno delo do povečanega obsega uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, večje število uveljavljanja pravic pa je neposredno vplivalo tudi na povečan obseg vloženih pritožb. Poleg tega se je MDDSZ soočalo s kadrovskim primanjkljajem, saj so zaradi ukrepov v času epidemije covid-19 tudi javni uslužbenci MDDSZ uveljavljali odsotnost od dela zaradi varstva otroka ali bolezni. Posledično MDDSZ ni več zmoglo pritožb reševati sproti oziroma v roku, ki ga predvideva Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP).

MDDSZ je Varuhu sporočilo, da pritožbe rešuje po vrstnem redu, tako kot so prispele na ministrstvo, in da izjemo od tega pravila predstavljajo pritožbe zoper odločbe, s katerimi je bilo odločeno o denarni socialni pomoči, varstvenem dodatku in izredni denarni socialni pomoči. Te pritožbe se zaradi namena teh pravic (zagotavljanje sredstev za osnovno preživetje oziroma sredstev za kritje stroškov trajnih potrošnih dobrin za osebe, ki z delom ne morejo več vplivati na svoj socialni položaj) rešujejo prednostno.

MDDSZ je sporočilo, da je že pristopilo k sprejemu ukrepov za odpravo zaostankov in izrazilo pričakovanje, da bodo glede na sprejete ukrepe zaostanki odpravljeni do konca leta 2021, če ne bo bistveno naraščalo povprečno število prejetih pritožb in se število javnih uslužbencev, ki pritožbe rešuje, ne bo zmanjševalo oziroma ne bo daljših odsotnosti javnih uslužbencev zaradi bolezni ali nege otroka.

Glede na navedeno je Varuh v decembru 2021 pri MDDSZ preveril, kako učinkoviti so bili sprejeti ukrepi za odpravo zaostankov in ugotovil, da se zaostanki še niso zmanjšali. MDDSZ, ki je na dan 31. 5. 2021 beležilo 2419 prejetih pritožb v reševanju, od katerih je bilo 1949 takih, za katere je potekel dvomesečni rok za rešitev, je tokrat sporočilo, da na dan 20. 12. 2021 beleži 2234 prejetih pritožb v reševanju, od katerih je 1320 takih, za katere je že potekel dvomesečni rok za rešitev. Sporočilo je tudi, da je od septembra 2021 dalje prejelo v povprečju 393 pritožb na mesec, število rešenih pritožb na mesec pa se giblje okoli 425. MDDSZ je tokrat izrazilo pričakovanje, da bodo s sprejetimi ukrepi zaostanki lahko odpravljeni do konca marca 2022.

9.5-33/2021

2.17.4.13 Pri določitvi upravičencev do solidarnostnega dodatka spregledane osebe s statusom invalida po ZZRZI

Varuh meni, da sta Vlada oziroma Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ravnala v nasprotju s 14. členom Ustave RS v povezavi z 52. členom Ustave RS, ker med prejemnike solidarnostnega dodatka nista uvrstila nezaposljivih oseb s statusom invalida po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Te so bile v prvem in drugem valu glede na svoje omejitve namreč v bistveno enakem položaju kot osebe, ki imajo status invalida po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, pred tem ZPIZ-1, ZPIZ) ali Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI, pred tem Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb) in so za delo nezmožne. Te pa so bile do solidarnostnega dodatka upravičene.

Varuh je ob opozorilih mednarodnih organizacij,³⁹ ki delujejo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na podlagi drugega odstavka 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) obravnaval tudi vprašanje varstva pravic oseb z invalidnostmi v času epidemije covid-19.

Ob proučevanju konkretne tematike smo ugotovili, da je Vlada RS omenjena sporočila mednarodne skupnosti slišala. Med ranljive skupine, ki so bile upravičene do solidarnostnega dodatka, je v obeh valih epidemije covid-19 namreč kontinuirano uvrščala tudi osebe z invalidnostmi, z izjemo oseb s statusom invalida po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI). Upoštevajoč, da se je že na prvi pogled zdelo, da je njihov položaj bistveno enak osebam, ki imajo status invalida na podlagi Zakona o invalidskem in pokojninskem zavarovanju (ZPIZ-2),⁴⁰ Zakona o vojnih invalidih (ZVojl) in Zakona o socialnem vključevanju invalidov⁴¹ – *in sicer gre za trajno nezaposljive osebe oziroma osebe z omejeno delovno sposobnostjo, ki niso sposobne oziroma imajo manjšo sposobnost za pridobivanje lastnih dohodkov* –, ki so bile upravičene do solidarnostnega dodatka na podlagi interventne zakonodaje, smo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) kot pristojnega pripravljavca interventnih predpisov na konkretnem področju prosili za pojasnilo, zakaj osebe s statusom invalida po ZZRZI (še) niso bile vključene med prejemnike solidarnostnega dodatka.

Ministrstvo nam je odgovorilo, da je večina oseb po ZZRZI, ki imajo omejeno delovno sposobnost tako v prvem kot drugem valu delala in dobila krizni dodatek. Tisti invalidi po ZZRZI, ki imajo odločbe o nezaposljivosti, pa so prejeli solidarnostni dodatek po interventni zakonodaji kot prejemniki socialnovarstvenih prejemkov, enako tudi brezposelni invalidi po ZZRZI, ki so prijavljeni kot iskalci zaposlitve pri Zavodu RS za zaposlovanje. Če se bo Vlada RS

39 OHCHR (2020). Covid-19 guidance. Dostopno na: <https://bit.ly/3bdEXo7>; CoE (2020). Persons with disabilities must not be left behind in the response to the COVID-19 pandemic. Dostopno na: <https://bit.ly/3jVD6so>.

40 Pred tem: ZPIZ-1, ZPIZ.

41 Pred tem: Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVD-TP).

odločila za solidarnostni dodatek za najbolj ranljive skupine prebivalstva, bo ministrstvo predlagalo tudi solidarnostni dodatek za invalide z odločbo o nezaposljivosti po ZZRZI, če ne bodo upravičeni do solidarnostnega dodatka po drugih predpisih, so še dodali.

Varuh je pojasnila ministrstva štel za ustrezna⁴² z izjemo v delu, v katerem so se ta nanašala na invalide s statusom po ZZRZI, ki imajo odločbe o nezaposljivosti. Glede na to, da gre pri osebah s statusom invalida po ZPIZ-2, ZSVI in ZZRZI, pri katerih je invalidnost izražena do te mere, da je oseba pridobitno nesposobna, za invalide z najtežjimi ovirami v bistveno enakih položajih (tj. da so pridobitno nesposobne),⁴³ je Varuh ob odsotnosti ustreznih pojasnil ministrstva, zakaj nezaposljive osebe s statusom invalida po ZZRZI niso bile vključene med prejemnike solidarnostnega dodatka kot invalidne osebe v obeh valih epidemije covid-19, temveč le kot (druga) socialno ogrožena skupina ter le v prvem valu epidemije, sprejel stališče, da je opisano ravnanje v nasprotju s 14. členom Ustave RS v povezavi z 52. členom Ustave RS. Upoštevajoč, da gre pri osebah s statusom invalida pretežno za osebe s težavami v duševnem zdravju, pa bi po mnenju Varuha morebiti lahko šlo tudi za posredno diskriminacijo oseb s tovrstnimi zdravstvenimi težavami. 9.5-14/2020

Priporočilo št. 42: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejeme ukrepe za izenačitev invalidov s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) glede prejema solidarnostnega dodatka kot invalidne osebe.

2.17.4.14 Neodzivnost MDDSZ

Po že sprejetem stališču Varuha dolgotrajno odgovarjanje pošiljatelju po poteku 15-dnevnega roka iz Uredbe o upravnem poslovanju brez opravičljivih razlogov predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja. Ker v konkretnem primeru Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pobudniku ni odgovorilo v navedenem roku, razlogov za to pa ni ustrezno pojasnilo, smo zaključili, da je v obravnavanem primeru prišlo do kršitve načela dobrega upravljanja.

⁴² Varuh sicer dopušča možnost, da so bili tudi nekateri invalidi po ZZRZI na čakanju na delu. V tem primeru pa bi se lahko pojavilo vprašanje, ali njihov položaj ni enak osebam s statusom invalida po ZPIZ-2, ki prejemajo nadomestilo za invalidnost zaradi dela s krajšim delovnim časom in so bile na čakanju na delo v času epidemije covid-19 in so solidarnostni dodatek po interventni zakonodaji prejele.

⁴³ Glej tudi mnenje Varuha: <https://www.varuh-rs.si/sl/obravnavane-pobude/prime.r/vsi-smo-enaki-le-da-so-eni-bolj-enaki-kot-drugi/>.

Primer:**Neodzivnost MDDSZ**

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil pobudnik zaradi neodzivnosti direktorata za družino pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Iz dokumentacije, ki jo je pobudi priložil pobudnik, je izhajalo, da se je ta na MDDSZ obrnil v maju in juniju 2021. Pri tem mu ministrstvo na dopisa v juniju 2021 ni odgovorilo.

Varuh se je na ministrstvo obrnil s poizvedbo o resničnosti navedb pobudnika, ki je te potrdilo, in pojasnilo, da je pobudniku odgovorilo na njegova dopisa iz junija 2021 v avgustu 2021. Varuh je ob upoštevanju pojasnil ministrstva pobudo štel za utemeljeno.

V konkretni zadevi smo kot uporabljivo pravo uporabili Uredbo o upravnem poslovanju (UUP), ki v 17. členu določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, v 15 dneh od prejema dokumenta, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

Po že sprejetem stališču Varuha dolgotrajno odgovarjanje pošiljatelju po poteku zgoraj navedenega instruktorskega roka brez opravičljivih razlogov predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja, ki od javne uprave zahteva, da je ta odprta, transparentna, odgovorna, odzivna, uspešna, učinkovita, etična in poštena.

V konkretnem primeru je MDDSZ pobudniku na dopisa v juniju odgovorilo po poteku 15-dnevnega roka iz UPP, svojih razlogov pa ni ustrezno pojasnilo, zato smo zaključili, da je v obravnavanem primeru prišlo do kršitve načela dobrega upravljanja. Drugih kršitev Varuh ni ugotovil. 9.5-39/2021

2.17.4.15 Uveljavljanje pravice do nadomestila za invalidnost po ZDVDTP za nazaj

Varuh je že v letu 2020 zavzel stališče, da kot nesprejemljivo in brez pravne podlage šteje prakso centrov za socialno delo, ki posameznikom, ki so izpolnjevali pogoje za priznavanje statusa invalida po ZDVDTP, kategorično niso priznavali statusa invalida po 18. letu, če so se le-ti šolali. Kot dopustno pa smo šteli stališče centrov za socialno delo, ki statusa invalida niso priznavali tistim osebam, ki so bile vključene v redno izobraževanje in usposabljanje za delo, ker naj bi se v tem primeru usposabljevale za samostojno življenje in delo.

V okviru dodatne obravnave omenjene problematike smo na MDDSZ naslovili poizvedbo, ali je o zgoraj navedenem stališču Varuha ministrstvo že obvestilo

centre za socialno delo ter prosili za pojasnilo, ali so morebiti tudi sami sprejeli kakršnekoli ukrepe za rešitev nastale situacije oziroma ali to nameravajo storiti.

Dne 24. 2. 2021 smo bili s stani MDDSZ seznanjeni, da bo pristojno ministrstvo skladno s sklepom Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti z dne 17. 2. 2021 (9. nujna seja) pripravilo zakonsko podlago za pridobitev pravice do nadomestila za invalidnost za tiste osebe, ki po ZDVTDP niso pridobile pravice do nadomestila, so pa ob polnoletnosti oziroma do dopolnjenega 26. leta starosti, če so se redno šolale, izpolnjevale pogoje za pridobitev tega nadomestila. **Varuh pozdravlja, da je bil Zakon sprejet 13. novembra 2021.**

Varuh je o navedenem dopisu ministrstva obvestil več pobudnikov, ki so se v zvezi z navedeno problematiko obrnili na nas. Pri tem pa smo jih opozorili, da več postopkovnih vprašanj v zvezi z uveljavljanjem in dokazovanjem pravice do nadomestila za invalidnost za nazaj še ni dorečenih (npr. pri katerem organu bo posameznik nadomestilo za invalidnost za nazaj lahko uveljavljal, kako bo dokazoval, da je v relevantnem obdobju izpolnjeval pogoje za nadomestilo za invalidnost po ZDVTDP, za zdaj še ni jasno oziroma znano ipd.).

Ob tej priložnosti gre še enkrat poudariti, da se mnenje Varuha ni nanašalo le na dijake in študente v rednem šolstvu, ampak predvsem na polnoletne posameznike v posebnih programih vzgoje in izobraževanja s statusom učenca. 9.5-17/2020

2.17.4.16 Ugotavljanje fiktivnega dohodka po 13. členu Zakona o socialnovarstvenih prejemkih

Primer:

Ugotavljanje fiktivnega dohodka po 13. členu Zakona o socialnovarstvenih prejemkih

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je Centru za socialno delo Posavje, enota Brežice, očital kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v več postopkih, ki jih je navedeni organ vodil v zvezi s pravicami pobudnika iz javnih sredstev. Varuh je na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic pritožbenemu organu, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, v odprti zadevi pobudnika posredoval mnenje, da v odločbi prvostopenjskega organa ni bil pravilno uporabljen 13. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih, ki se nanaša na posredno ugotovljeni dohodek in določitev minimalnega dohodka, ter podal predlog, da se zaradi porušena medsebojnega zaupanja skladno s 85. členom Zakona o socialnem varstvu prouči možnost prenosa krajevne pristojnosti v pobudnikovih zadevah. Ministrstvo je mnenju Varuha sledilo ter pritožbi pobudnika ugodilo. Predlog Varuha, da se v pobudnikovih zadevah v zvezi s pravicami iz javnih sredstev prouči možnost

prenosa krajevne pristojnosti, je ministrstvo posredovalo Centru za socialno delo Posavje, enota Brežice, ki je s sklepom direktorice Centra za socialno delo Posavje določilo kot nov pristojni organ Center za socialno delo Posavje, enota Sevnica. Posebnih priporočil Varuh v konkretnem primeru ni sprejel.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je Centru za socialno delo Posavje, enota Brežice (v nadaljevanju: CSD Brežice) očital kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v več postopkih, ki jih je navedeni organ vodil v zvezi s pravicami pobudnika iz javnih sredstev. Varuh se je med drugim seznanil tudi z odločbo, s katero je CSD Brežice odločil o pobudnikovi pravici in višini do varstvenega dodatka. Pobudnik, ki se z višino varstvenega dodatka, do katere naj bi bil upravičen, ni strinjal, je zoper prvostopenjsko odločbo vložil pritožbo.

Varuh je podrobno proučil navedeno pobudo. Glede na to, da je bil v konkretni zadevi v teku pritožbeni postopek, pa smo se odločili za intervencijo Varuha na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), ki določa, da Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

Preliminarno smo ministrstvo opozorili na že sprejeto stališče Varuha, da ni mogoče šteti za enostavne v smislu četrtega odstavka 144. Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) zadeve, v katerih je treba stranko zaslišati, oziroma v primerih, ko je treba izvesti posebni ugotovitveni postopek. Konkretni primer, v katerem je bil izveden posebni ugotovitveni postopek, smo zato presojali upoštevajoč določbe prvega odstavka 214. člena ZUP, ki določa, da mora obrazložitev upravne odločbe obsegati: navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na kateri je le-to oprto, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo predpisov, na katere se opira odločba, in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, kakor tudi razloge, zaradi katerih ni bilo ugodno kakšnemu zahtevku.

Bistveni del odločbe, ki je vplival na pobudnikovo odmero varstvenega dodatka, se je glasil, da *»mesečno vlagatelj materi izplačuje 150,00 EUR. Glede na to, da na podlagi podatkov iz uradnih evidenc in predloženih dokazil vlagatelj nima zadostnih lastnih sredstev za lastno preživljanje, zaradi česar je vložil vlogo za varstveni dodatek, se mesečna nakazila materi štejejo kot posredno ugotovljeni dohodek.«* Iz podatkov v prvostopenjski odločbi je sicer izhajalo, da pobudnik prejema mesečno pokojnino v višini približno 350,00 EUR, po plačilu preživnine mladoletnim otrokom pa mu ostane še 300,00 EUR.

Po mnenju Varuha navedena obrazložitev ni ustrezala pogojem iz prvega odstavka 214. člena ZUP, saj ni bila ustrezno subsumpcija ugotovljenih dejstev pod pravno normo, napačno pa je bilo uporabljeno tudi materialno

pravo. V zvezi z navedenim je Varuh opozoril na sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča, opr. št. Psp 33/2016 z dne 14. 4. 2016, v katerem je to presojal, ali je tožena stranka (center za socialno delo) plačilo 138,75 EUR, ki jih je vlagatelj za denarno socialno pomoč plačeval za stanovanjski kredit, pravilno štela za fiktivni dohodek po 13. členu Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre). Sodišče je ugotovilo, da je stališče centra za socialno delo, ki je zatrjevalo, da je namen denarne socialne pomoči v zagotavljanju sredstev za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potrebščin, ne pa plačevanju kreditov, zmotno. In sicer je navedlo, da tožena stranka »sicer pravilno navaja, kaj je namen denarne socialne pomoči, vendar napačno izhaja iz tega, kaj pa je namen ugotavljanja fiktivnih dohodkov, kakor je to opredeljeno v 13. členu ZSVarPre«, ki je »namenjena osebam, ki izigravajo sistem in prikazujejo nižje dohodke in prejemke, kot jih imajo v resnici«. Nadalje je sodišče odločilo, da je omenjeni člen uporabljiv le v primerih, ko je konkretna življenjska raven »očitno različna od tiste, ki bi jo omogočal izkazani dohodek.«

Upoštevač navedeno je Varuh zavzel stališče, da določbe 13. člena ZSVarPre ni mogoče uporabiti, kadar oseba, ki nima zadostnih sredstev za lastno preživljanje, del dohodkov nameni tretji osebi, če ne izigrava sistema socialnega varstva. Samo dejstvo, da nekdo, ki zaprosi za denarno socialno pomoč ali varstveni dodatek, plačuje kredit ali ima druge finančne obveznosti, tudi ne pomeni, da ima nepojasnjeno premoženje, ki se sankcionira z uporabo 13. člena ZSVarPre. Glede na to, da pobudniku po plačilu preživnine ostane še približno 300 evrov pokojnine, Varuh tudi ni ugotavljal očitne nesorazmernosti med njegovim dohodkom in izplačilom mami v višini 150 evrov, saj je to plačilo še v okviru njegovih izkazanih mesečnih zmožnosti (očitno nesorazmerno bi bilo npr. izplačilo mami v višini 1500 evrov pri 300 evrov dohodka).

Varuh je na podlagi več pogovorov s pobudnikom nadalje ugotovil tudi, da je med pobudnikom in krajevno pristojnim centrom za socialno delo prišlo do razmeroma obsežnega porušenja medsebojnega zaupanja. Upoštevač 85. člen Zakona o socialnem varstvu (ZSV), ki določa, da »Ministrstvo pristojno za socialno varstvo, lahko določi za postopek v izvrševanju javnih pooblastil drug center za socialno delo, kot tisti, ki je krajevno pristojen, če je očitno, da se bo tako lažje izvedel postopek ali če so za to drugi tehtni razlogi. Sklep iz prejšnjega odstavka izda ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, na predlog centra za socialno delo«, pa smo na naslovno ministrstvo in CSD Brežice apelirali, da proučita možnost za prenos krajevne pristojnosti v pobudnikovih zadevah, ki se nanašajo na dodelitev denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka in zdravstvenega zavarovanja.

Predlog Varuha, da se v pobudnikovih zadevah v zvezi s pravicami iz javnih sredstev prouči možnost prenosa krajevne pristojnosti, je ministrstvo posredovalo pri CSD Brežice, ki je s sklepom direktorice Centra za socialno delo Posavje določilo kot nov pristojni organ Center za socialno delo Posavje, enota Sevnica.

Posebnih priporočil Varuh v konkretnem primeru ni sprejel. Svoje posredovanje v konkretnem primeru pa štejemo za uspešno. 9.5-22/2020

2.17.4.17 Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj

Primer:

Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki jo je zanimalo, zakaj njen sin, ki ima status invalida ter nezaposljive osebe po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) zaradi motenj v duševnem zdravju, nima pravice do nadomestila za invalidnost, kot ga imajo osebe s statusom invalida po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI). Varuh je na podlagi prejete pobude proučil sistem zagotavljanja minimalne dohodkovne varnosti za osebe s statusom invalida, ki so za delo nezmožne. Menimo, da je trenutna ureditev v zvezi z zagotavljanjem socialne varnosti po 50. in 52. členu Ustave RS za osebe s statusom invalida, ki za delo niso zmožne, v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS, oziroma prvim odstavkom 14. člena Ustave RS v delu, ki zadeva osebe s težavami v duševnem zdravju, zaradi posredne diskriminacije. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smo z navedenim mnenjem seznanili, a se z ugotovitvami Varuha ni strinjalo, saj osebe s težavami v duševnem zdravju naj ne bi bile osebe z invalidnostmi, čeprav v isti sapi priznavajo, da so posamezniki s tovrstnimi zdravstvenimi okvarami upravičeni do statusa invalida.

Hierarhično najvišji pravni predpis v slovenskem pravnem redu – Ustava RS – pravice oseb z invalidnostmi, ki so relevantne za konkretno vprašanje, ureja v prvem in drugem odstavku 50. člena⁴⁴, prvem odstavku 52. člena⁴⁵ in prvem ter drugem odstavku 14. člena⁴⁶. Navedeni členi Ustave RS, ki so zelo splošni, so konkretizirani v nižjih pravnih aktih. Prvi tovrstni predpisi nižjega pravnega ranga pa so skladno z 8. členom Ustave RS načela mednarodnega prava ter mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Slovenijo. Kot posebej relevantna mednarodna pogodba, ki zavezuje RS na področju varstva pravic oseb z ovirami, je Konvencija o pravicah invalidov (KPI). Glede na to,

⁴⁴ Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje (Ustava RS, UL št. 33/1991, 28. 12. 1991).

⁴⁵ Invalidom je v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo ter usposabljanje za delo (Ustava RS, UL št. 33/1991, 28. 12. 1991).

⁴⁶ V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki. (Ustava RS, UL št. 33/1991, 28. 12. 1991).

da Ustava RS besede invalid podrobneje ne konkretizira, je Varuh za razlago in obseg varstva (ter tudi zato, da ne bi prišlo do kršitve mednarodnih obveznosti RS, ki jih je ta sprejela z ratifikacijo konvencije), ki ga Ustava RS zagotavlja osebam z invalidnostmi, uporabil konvencijsko definicijo invalidnosti.

Ta v 1. členu določa, da so invalidi ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami⁴⁷, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi. Omenjena definicija invalidnosti sledi modernemu razumevanju invalidnosti (t. i. socialnemu modelu invalidnosti), ki invalidnosti ne enači z okvaro/zdravstvenim stanjem, ki povzroča invalidnost (t. i. medicinski model invalidnosti), ampak predvsem z ovirami (zmanjšanimi zmožnostmi), ki jih okvara povzroča v interakciji med značilnostmi osebe in neustreznimi značilnostmi okolja.⁴⁸ V zvezi z navedenim je pomembno poudariti, da sta okvara in invalidnost dva ločena pojma, ki ju je treba tudi temu ustrezno razlikovati.⁴⁹ Za odgovor na vprašanje, ali konvencijska zaščita obsega tudi posameznike z motnjami v duševnem zdravju, se je Varuh obrnil za razlago k nekaterim pomembnejšim mednarodnim organizacijam oziroma forumom.

Ugotovili smo, da je agencija Evropske unije za temeljne pravice v svojem poročilu zavzela stališče, da konvencijska definicija brez dvoma vključuje osebe z motnjami v duševnem zdravju, vsaj kadar gre za dolgotrajna stanja.⁵⁰ Odbor za pravice invalidov pa je v svojem mnenju izrazil skrb, da so iz konvencijskega varstva izključene osebe, ki bi morale biti vključene, to so predvsem osebe s težavami v duševnem zdravju ("persons with psychosocial disabilities") in osebe z zmanjšanimi intelektualnimi sposobnostmi.⁵¹ Sodišče Evropske unije, ki je izhajalo iz direktive 2000/78/EC, je v zadevi *Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA* zavzelo stališče, da izraz »disability« iz omenjene direktive, ki ga je vsebinsko napolnilo s konvencijsko definicijo, vključuje tudi osebe z motnjami v duševnem zdravju; invalidnost pa se od bolezni (»sickness«) loči predvsem po tem, da je

47 Po mnenju Varuha je omenjen prevod angleške besede *impairment* sicer neustrezen. Ustreznejši prevod bi bil prizadetost. Ta v smislu zdravstvene izkušnje pomeni vsako izgubo ali nenormalnost psihološke, fiziološke anatomske strukture in funkcije. Angleški termin je tako širši, saj zajema tudi primere, ko določena bolezen ali poškodba ni posledica neke zunanje zaznavne mehanične spremembe.

48 Gl. Jasna Murgel, *Varstvo pravic oseb z invalidnostjo v mednarodnem in slovenskem pravu s pregledom sodne prakse* (Ljubljana, GV Založba, 2020), str. 38; Zveza Sonček, *Inkluzivno izobraževanje*. Dostopno na: <https://www.soncek.org/cerebralna-paraliza/izobrazevanje/inkluzivno-izobrazevanje/> (7. 6. 2021).

49 Ibid. 5.

50 European Union Agency for Fundamental Rights, *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011), str. 10.

51 United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Tunisia)*, CRPD/C/TUN/CO/1 (2011), <https://bit.ly/3uPH3T9>.

dolgotrajna.⁵² Upošteevajoč navedeno prakso mednarodnih organizacij v zvezi z interpretacijo 1. člena KPI je Varuh sprejel stališče, da iz konvencije nedvoumno izhaja, da je med osebe z invalidnostmi, ki uživajo konvencijsko varstvo, treba šteti tudi osebe z motnjami v duševnem zdravju, če je duševna okvara dolgotrajna in vpliva na posameznikovo sposobnost, da polno in učinkovito sodeluje v družbi.

V slovenskem pravnem redu je na zakonodajni ravni status invalida zaradi nezmožnosti za delo mogoče prejeti po več različnih zakonih, najpogosteje pa po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)⁵³, Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI)⁵⁴ ter Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI). Po zakonu o socialnem vključevanju invalidov lahko dobijo status invalida za delo nezmožne osebe z najtežjimi okvarami, kot so npr. zmerna, težja, najtežja motnja v duševnem razvoju, težje oblike avtizma, hujše poškodbe glave, gluhoslepe osebe in najtežje gibalno ovirane osebe. Po ZPIZ-2 lahko status invalida pridobijo osebe, pri katerih je zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so ugotovljene v skladu s tem zakonom, podana zmanjšana zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje. Po ZZRZI pa lahko pridobijo status invalida osebe, ki niso pridobile statusa invalida po drugih predpisih oziroma nimajo z odločbo pristojnega organa ugotovljenih trajnih posledic telesne ali duševne okvare ali bolezni ter imajo zato bistveno manjše možnosti, da se zaposlijo ali ohranijo zaposlitev. V večini primerov gre po besedah Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) za osebe s težavami v duševnem zdravju, ki statusa invalida niso pridobile po drugi zakonodaji ali iz te zakonodaje nimajo zagotovljenih pravic.⁵⁵ Osebe z motnjami v duševnem zdravju lahko dobijo status invalida le po ZPIZ-2 ali ZZRZI.

MDDSZ se s stališčem Varuha, da je med invalidne osebe treba šteti tudi osebe z motnjami v duševnem zdravju, ni strinjalo, saj naj bi bila invalidnost po svoji naravi trajna in neozdravljiva, osebe z motnjami v duševnem

52 Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA, 1 ECJ, C-13/05, 11 July 2006. S tem v zvezi je treba opozoriti tudi na razlikovanje v RS med t. i. »stanji« in »bolezni«, in sicer se stanje uporablja pravzaprav kot sinonim za dolgotrajno/trajno zdravstveno okvaro, ki povzroča invalidnost.

53 Tudi prej veljavnima ZPIZ-1 oziroma ZPIZ.

54 Prej Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb.

55 Osebe, ki pridobijo status invalida po ZZRZI, so po besedah MDDSZ v večji meri osebe, ki »imajo odločbe o priznani I. kategoriji invalidnosti po ZPIZ brez invalidske pokojnine, saj gre za mlajšo populacijo, osebe s pridobljenim statusom invalida po bivšem Zakonu o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb oz. ZZRZI, ki niso pridobile statusa invalida po ZPIZ, saj je na podlagi mnenja invalidskih komisij Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije njihovo vlogo za pridobitev statusa invalida zavrnil, ter osebe s pridobljeno II. in III. kategorijo invalidnosti, ki so vključene v zaposlitveno rehabilitacijo, ker se je izkazalo, da predstavlja omejitev (npr. glede dvigovanja bremen zaradi okvare hrbtenice) veliko manjšo oviro, kot je omejitev pri zaposlovanju zaradi težav v duševnem zdravju«.

zdravju pa se z ustrežno terapijo in zdravljenjem lahko pozdravijo in ponovno vključijo na trg dela. Področje duševnega zdravja naj bi zato pravzaprav sodilo bolj v pristojnost Ministrstva za zdravje kot MDDSZ, so še dodali. **Ne glede na navedeno** – so nam pojasnili na ministrstvu – pa se je za osebe z motnjami v duševnem zdravju, ki niso upravičene do statusa invalida oziroma pravic po ZPIZ-2 ali ZSVI, ki definirata invalidnost kot trajno stanje,⁵⁶ uredila možnost pridobitve statusa invalida po ZZRZI, da bi se jim lahko omogočila pravica do storitev zaposlitvene rehabilitacije ter vključilo v kvotni sistem zaposlovanja invalidov (večina oseb z dolgotrajnimi motnjami v duševnem zdravju se po besedah ministrstva zaposli v zaščitni zaposlitvi). Ministrstvo ni navedlo pravne podlage za svoje trditve, da mora biti invalidnost trajne narave, niti se do navedb Varuha ni podrobneje opredelilo, zato Varuh svojega stališča, ki smo ga izčrpno obrazložili zgoraj, ni spreminjal.

Socialno varstvo oseb, ki so upravičene do invalidskega varstva, ureja Konvencija v 28. členu in določa, da se invalidom priznava pravica do ustrezne življenjske ravni in socialne varnosti. Omenjena določba po mnenju Varuha bistveno ne konkretizira 50. in 52. člena Ustave RS, ki urejata socialno varstvo invalidov v RS na ustavni ravni. V zvezi s sistemom zagotavljanja socialne varnosti pa gre po mnenju Varuha na tem mestu izpostaviti, da iz Ustave RS izhaja, da država najprej zagotavlja dohodkovno varstvo invalidom preko sistema obveznega invalidskega zavarovanja ter šele naknadno (torej le v primeru, da oseba nima nobenih pravic iz zavarovanj) na podlagi socialnih transferjev iz proračuna (tako npr. invalidska pokojnina izhaja iz sistema zavarovanja, nadomestilo za invalidnost pa je oblika socialnega transferja). Da je **pravica do minimalnega dohodka za življenje** bistvena vsebina 52. člena Ustave RS, ki ureja posebno varstvo invalidov, pa je v odločbi št. U-I-11/07 z dne 18. 10. 2007 (18. odstavek) pojasnilo tudi Ustavno sodišče RS, ki je zapisalo, da se invalidom skuša »predvsem z upoštevanjem njihovih posebnih potreb zagotoviti možnosti za dostojno življenje. Za dosego tega cilja je država dolžna sprejeti najrazličnejše ukrepe (...). **Vendar pa zagotavljanje možnosti za dostojno življenje najprej pomeni zagotavljanje določenih minimalnih pogojev za preživetje.** Da si morajo države prizadevati izboljšati življenjsko raven invalidov tudi z ustreznimi socialnimi transferji, vse bolj poudarjajo tudi različni mednarodni akti. Brez tega jim namreč dostojne življenjske ravni ni mogoče zagotoviti.« Ustavno sodišče je v podporo svoji trditvi o obveznosti države, da zagotovi minimalni življenjski standard za invalide, navedlo prav 28. člen KPI.

Na zakonodajni ravni ZPIZ-2 zagotavlja osebam s statusom invalida socialno varnost na podlagi zavarovalnega principa, medtem ko ZZRZI in ZSVI

⁵⁶ Po novejši sodni praksi je sicer dolgotrajna bolezen dovolj za pridobitev statusa invalida na podlagi določb ZPIZ-2, če se ne izkazuje izboljšanje (glej sklep Višjega sodišča in socialnega sodišča, opr. št. Psp 95/2017 z dne 1. 6. 2017 in drugi).

zagotavljata socialno varnost osebam s statusom invalida v obliki socialnih transferjev. Pri tem so osebe s statusom invalida po ZSVI upravičene do nadomestila za invalidnost v višini minimalnih življenjskih stroškov (vsota varstvenega dodatka in denarne socialne pomoči) ne glede na premoženjsko stanje upravičenca; nezaposljive osebe s statusom invalida po ZZRZI so upravičene do splošnih socialnih transferjev v odvisnosti od njihovega premoženjskega statusa; osebe s statusom invalida I. kategorije po ZPIZ-2 pa prejema pokojnino v odvisnosti od vloženi prispevkov. Če ta ne pokrije minimalnih življenjskih stroškov, lahko osebe s statusom invalida podajo vlogo za priznanje splošnih socialnih transferjev, podobno kot osebe s statusom invalida po ZZRZI.

Če ponazorimo: to pomeni, da bi oseba, ki je postala invalid pred prvo zaposlitvijo (npr. da je imela prometno nesrečo s hujšo možgansko poškodbo), prejela nadomestilo za invalidnost po ZSVI. Če gre za mlajšo osebo, ki je bila vsaj en dan oziroma krajši čas zavarovana,⁵⁷ pa do nadomestila za invalidnost ne bo upravičena, njena invalidska pokojnina pa bo za približno 200 evrov manjša, kot bi bilo nadomestilo za invalidnost po ZSVI. Za razliko do minimalnih življenjskih stroškov pa bo moral mlajši invalid I. kategorije zaprositi za varstveni dodatek, katerega priznanje in višina pa bosta odvisna od njegovega/njenega premoženja. Posameznik, pri katerem bi pred prvo zaposlitvijo nastala poškodba, ki je ZSVI ne predvideva, in bi bil zaradi nje za delo nezmožen, pa bo lahko pridobil status invalida le po ZZRZI.⁵⁸

MDDSZ nam je pojasnilo, da naj bi bilo razlikovanje med osebami s statusom invalida po različnih zakonih utemeljeno, ker je pri osebah, ki lahko pridobijo status invalida po ZSVI, že v mladosti ugotovljeno, da si nikoli ne bodo mogle zagotoviti sredstev za preživljanje z delom. Država pa naj bi osebami, ki imajo status invalida po ZZRZI, zagotavljala možnost vključitve v programe socialne vključenosti, v katerih se osebe s težavami v duševnem zdravju skušajo usposobiti za delo in pridobivajo socialne veščine. Nadalje je ministrstvo zavzelo stališče, da se socialna varnost invalidom, ki nimajo pravic iz zavarovanja oz. obstoječih socialnih transferjev, lahko zagotovi tudi s splošnimi socialnimi transferji. Navedlo pa je tudi, da bi bilo prejemnikom socialne pomoči težko zagotoviti pogoje za polno in učinkovito sodelovanje v družbi, saj so pogosto izpostavljeni socialni izključenosti in izolaciji.

Načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS zavezuje zakonodajalca, da življenjske situacije, ki so si v bistvenem podobne, ureja podobno in različne različno. Zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih

57 43. člen ZPIZ-2 (mlajši invalidi), UL št. 96/2012, 14. 12. 2012.

58 Da predpisi s področja pokojninske in invalidske zakonodaje še vedno ne omogočajo dostopa do primerljivih denarnih prejemkov upravičencem s primerljivimi potrebami, je izpostavil tudi predlagatelj Zakona o dolgotrajni oskrbi (predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi, EVA 2017-2711-0013, 2. 6. 2021).

subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno. Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno ali bistveno različne položaje ureja enako, pa mora za to obstajati **razumen razlog**, ki izhaja iz narave stvari.⁵⁹ Razlikovanje med osebami s statusom invalida po ZPIZ-2, ZSVI in ZZRZI temelji na tem, ali je bil posameznik pred nastankom invalidnosti vključen v invalidsko zavarovanje ter za kakšno vrsto oziroma tip okvare gre, zato se je Varuh v nadaljevanju spustil v presojo, ali navedena razloga lahko predstavljata razumen razlog za razlikovanje med invalidi, ki so za delo nezmožni.

Ustava RS v 153. členu določa, da morajo biti zakoni (tako vsebinsko kot formalno) skladni z Ustavo RS ter splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, zato je Varuh izhajal iz stališča, da je invalidnost skladno s 1. členom KPI treba razumeti na podlagi ovire, ki jo okvara povzroča, in ne na podlagi okvare, ki povzroča invalidnost. Zakonodaja, ki izhaja iz vsebinsko drugačnega razlikovanja med osebami z invalidnostmi, kot je vrsta okvare, čas nastanka okvare ipd. (z izjemo pogoja, da je okvara dolgotrajna!), pa je v nasprotju z vsebinskim okvirom, ki ga določa konvencija kot hierarhično višji pravni akt od zakona, posledično pa tudi nismo mogli sprejeti razlage MDDSZ, da je razlikovanje po različnih zakonih utemeljeno, ker je pri osebah, ki lahko pridobijo status invalida po ZSVI, že v mladosti ugotovljeno, da si nikoli ne bodo mogle zagotoviti sredstev za preživljanje z delom. Varuh prav tako ni sprejel stališč ministrstva, da razumni razlog za razlikovanje med invalidi lahko predstavlja predhodna vključenost v invalidsko zavarovanje, kadar se ta nanaša na minimalno varstvo socialnih pravic oseb v bistveno enakih položajih (v konkretnem primeru za delo nezmožne osebe z dolgotrajnimi okvarami, ki povzročajo invalidnost). Obstoj ali neobstoj zavarovanja namreč ni vsebinsko povezan z minimalnim obsegom dohodkovnega varstva oseb z invalidnostmi, ampak le virom, iz katerega naj se ta zagotavlja. Dopušča pa Varuh možnost, da posameznik prejema pokojnino, ki je višja od minimalne dohodkovne varnosti, ki jo zagotavljajo socialni transferji, če ta izhaja iz njegovih oziroma njenih prispevkov in obdobja zavarovanja pri nosilcu pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V tem primeru gre namreč za razumno razlikovanje na podlagi vplačanih prispevkov v invalidsko in pokojninsko zavarovanje.⁶⁰

Poleg tega pogoj trajne okvare za priznanje minimalne dohodkovne varnosti oseb z invalidnostmi po mnenju Varuha predstavlja tudi posredno diskriminacijo, ki je skladno z drugim odstavkom 6. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) podana, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

59 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/92 z dne 15. 7. 1993 in drugi.

60 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-100/15-17 z dne 14. 9. 2017.

Pogoj trajne okvare, ki se kaže kot navidezno nevtrarno merilo, postavlja predvsem osebe s težavami v duševnem zdravju s statusom invalida po ZZRZI in ZPIZ-2 v povezavi s pravico do socialnega varstva iz 50. in 52. člena Ustave RS v manj ugoden položaj (čeprav ne izključno) kot druge invalide s primerljivimi omejitvami na podlagi vrste okvare, ki povzroča invalidnost, saj jim zaradi zgodnjega nastanka invalidnosti⁶¹ praviloma priznava manj (ZPIZ-2) oziroma jim sploh ne priznava (ZZRZI) enakega obsega pravic kot osebam s statusom invalida po ZSVI. Upoštevajoč, da je zdravstveno stanje, ki povzroča invalidnost, po svoji naravi nesprejemljiva osebna okoliščina, pa po mnenju Varuha obstoječa zakonodajna ureditev oziroma trditve MDDSZ, da mora biti invalidnost trajna, medtem ko naj bi bile težave v duševnem zdravju le dolgotrajne, predstavljata tudi obliko posredne diskriminacije, ki je prepovedana na podlagi prvega odstavka 14. člena Ustave RS, 5. člena KPI in 4. člena ZVarD.

S tem v zvezi Varuh opozarja na Resolucijo o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028, ki povzema ugotovitve Svetovne zdravstvene organizacije, da so ljudje z duševnimi motnjami »posebej ranljiva skupina tudi glede kršenja človekovih pravic, ki so opredeljene v Konvenciji o pravicah invalidov. Ljudje z duševnimi motnjami umirajo od 15 do 20 let mlajši kot drugi ljudje, predvsem zaradi pomanjkljive oskrbe. Slabe socialne razmere, revščina in nezaposlenost ter uživanje psihoaktivnih snovi so tesno povezani tudi s pogostostjo samomora.«⁶² Posebno pozornost pa omenjena resolucija namenja tudi pomenu stigmatizacije oseb s težavami v duševnem zdravju, ki se v besedilu pojavi kar 44-krat. V zvezi s posledicami, ki jih ima stigmatizacija, pa še posebej opozarjamo na opozorila iz Resolucije, da se »stigma in diskriminacija oseb z duševnimi motnjami kažeta v slabem prepoznavanju njihovih potreb in spregledanju njihovih zahtev« ter »v zanikanju problema, pomanjkljivi oskrbi in celo zanemarjanju, podcenjevanju ljudi z duševnimi težavami pri odločanju in soodločanju.«⁶³ Žal se zdi, da MDDSZ težav oseb s težavami v duševnem zdravju še vedno ne pozna, niti se ni o njih podučilo oziroma jih je, kot bi rekla Resolucija, spregledalo.

Kot dopustno se Varuhu sicer kaže razlikovanje med osebami z invalidnostmi na podlagi ovir, ki jih ima posameznik zaradi dolgotrajne telesne, duševne, intelektualne ali senzorične okvare (torej obsega zmanjšane sposobnosti). Da je v RS treba medicinski model invalidnosti, ki poudarja okvaro, ki povzroča invalidnost, zamenjati s socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja oviro, ki jo ima posameznik zaradi invalidnosti, pa je RS

61 Večina težav v duševnem zdravju se pokaže v najstniškem obdobju oziroma obdobju zgodnje odraslosti (American Psychiatric Association, *Warning Signs of Mental Illness*, dostopno na: <https://www.psychiatry.org/patients-families/warning-signs-of-mental-illness> (8. 6. 2021)).

62 Resolucija o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028, poglavje 3.1.

63 Ibid. 19, poglavje 3.2.

opozoril tudi že Odbor za pravice invalidov.⁶⁴ Tudi novejša zakonodaja v RS (npr. Zakon o izenačevanju možnosti invalidov; predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi) sledi socialnemu modelu invalidnosti, z izjemo ZSVI, ki nosilce pravic določa na podlagi medicinskega stanja, ki povzroča invalidnost, in ne invalidnosti, ki jo okvara povzroča.⁶⁵

V zvezi s pravicami po ZZRZI in ZPIZ-2, ki naj bi nadomeščale pravico do nadomestila za invalidnost, je Varuh podaril, da ne vidi ovire za to, da bi oseba, vključena v program socialne vključenosti, hkrati prejela tudi denarno nadomestilo, ki bi ji zagotovilo pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov. Ti obveznosti države med seboj nista izključujoči. Program socialne vključenosti, v katerem se invalidi šele usposablajo za delo, po našem mnenju namreč ne more nadomestiti socialnega transferja v višini minimalnih pogojev za preživetje. Nadalje splošni socialni transferji, kot sta denarna socialna pomoč in varstveni dodatek, posebnega denarnega nadomestila za invalide ne moreta nadomestiti, saj finančno breme invalidnosti najprej pade na premoženje invalida oz. njegovo družino, kar invalide s statusom oziroma pravicami po ZZRZI spravlja v slabši položaj kot druge invalide, ki si v celoti (ZSVI) ali vsaj del (ZPIZ-2) socialne varnosti zagotavljajo brez škode za svoje premoženje. Glede na navedeno menimo, da bi morala država z namenom izenačenja pravic oseb s statusom invalida do minimalnega dohodkovnega varstva, ki so dela nezmožne, osebam s statusom invalida po ZZRZI zagotoviti nadomestilo za invalidnost pod enakimi pogoji kot osebam s statusom invalida po ZSVI. V primeru, ko invalidska pokojnina ne dosega višine invalidskega nadomestila po ZSVI, pa bi morala razliko med višino invalidske pokojnine in invalidskim nadomestilom doplačati država kot socialni transfer in pod istimi pogoji, kot so ti določeni za upravičence po ZSVI (torej ne glede na premoženjsko stanje upravičenca in ob pogoju pridobitne nezmožnosti).

V zvezi z argumentom MDDSZ, da naj bi prejemanje socialnih transferjev povzročalo socialno izključenost, je Varuh opozoril na to, da si tudi revščina in socialna izključenost slej ko prej podata roko. Rešitev za boljšo socialno vključenost invalidov pa tako nedvoumno ne more biti odrekanje socialne pomoči države. V podporo svojemu mnenju o slabšem socialnem položaju invalidov z motnjami v duševnem zdravju (ki predstavljajo večji del invalidov, ki nimajo pravic ne iz zavarovanja ne socialnih transferjev) smo navedli tudi sklepne ugotovitve Odbora za pravice invalidov za RS o izvajanju 28. člena Konvencije o pravicah invalidov, ki je poudaril, da so v Sloveniji osebe z motnjami v duševnem zdravju pogosto izpostavljene revščini ter izdal priporočilo, da se v sistemu socialnega varstva zagotovi učinkovitejša pomoč za invalidne osebe, še posebej tiste z motnjami v duševnem zdravju

⁶⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding observations on the initial report of Slovenia (16. 4. 2018).

⁶⁵ Predlog ZSVI se sicer sklicuje na socialni model invalidnosti (predlog ZSVI, EVA 2017-2611-0064, 2. 5. 2018).

in z zmanjšanimi intelektualnimi sposobnostmi.⁶⁶ Na tem mestu pa opozarja Varuh na to, da bi bilo treba ustrezno vključiti v invalidsko varstvo tudi začasno nezaposljive osebe po Zakonu o urejanju trga dela (ZUTD), ki so dejansko dolgotrajno nezaposljive osebe.⁶⁷ Tudi v teh primerih gre namreč največkrat za osebe z motnjami v duševnem zdravju.

Varuh, upoštevajoč zgoraj navedene razloge, tako meni, da razlike v minimalni dohodkovni varnosti za osebe s statusom invalida po ZZRZI, ZS-VI in ZPIZ-2 predstavljajo kršitev drugega odstavka 14. člena v povezavi s 50. in 52. členom Ustave RS. Analizirana ureditev pa predstavlja tudi kršitev pravic oseb z motnjami v duševnem zdravju v nasprotju s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS v povezavi s 50. in 52. členom Ustave RS.

V zaključku Varuh poudarja, da je treba zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotiti ter uskladiti z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvaro, ki povzroča invalidnost, ter sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo pa je treba ustrezno vključiti osebe s težavami v duševnem zdravju. Ministrstvo pozivamo, da nemudoma in brez odlašanja začne analitično in sistematično obravnavati problematiko, na katero Varuh opozarja v tem nekoliko daljšem prispevku. Pri tem pa naj skladno z načelom »nič o nas brez nas« k debati povabi tudi osebe z invalidnostmi in njihova društva.

9.5-46/2018; 9.2-17/2019; 9.2-24/2020

Priporočilo št. 43: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili ter uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvaro, ki povzroča invalidnost, ter sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo pa je treba ustrezno vključiti osebe z motnjami v duševnem zdravju. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj tudi nemudoma in brez odlašanja začne analitično in sistematično obravnavati omenjeno problematiko in pri tem vključi tudi osebe z invalidnostmi in njihova društva.

⁶⁶ Ibid. 21.

⁶⁷ ZRSZ ocenjuje, da je med začasno nezaposljivimi dejansko 70–90 % dolgotrajno nezaposljivih oseb, CSD pa ocenjuje, da je delež dolgotrajno nezaposljivih oseb med začasno nezaposljivimi osebami celo 80–90 %.

2.17.4.18 Revščina

Stopnja tveganja revščine ni za vse skupine in posameznike ali posameznice enaka. Iz podatkov Statističnega urada RS je razvidno, da so revščini najbolj izpostavljeni starejši, zlasti ženske, revni zaposleni, katerih plače so pod eksistenčnim minimumom, brezposelni, mladi in otroci iz revnih družin, enočlanska gospodinjstva ter enostarševska gospodinjstva z vsaj enim vzdrževanim otrokom.

Brezdomni in socialno ogroženi so najbolj prikrajšani zaradi dostopa do storitev. Izpostavili bi nizko digitalno pismenost, ki je postala ključna za udejanjanje življenjskih potreb, saj je komunikacija z različnimi institucijami in urejanje statusno-administrativnih zadev potekala večinoma elektronsko. Poudariti gre tudi omejene socialne stike, ki pozitivno vplivajo na psihofizično počutje. Negotovost in stiska, povezani z vsakodnevnim shajanjem, vplivata na človekov vsakdan, posredno pa tudi na njegovo duševno zdravje. Z revščino so povezani občutki sramu, stresa, negotovosti in nemoči. Družinski in socialni prejemki, ki jih zagotavlja država, denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, otroški dodatki, subvencije in oprostitve plačil pomembno prispevajo k zniževanju stopnje revščine. Sočasno pa redukcija vloge socialne države na administrativno podeljevanje socialnih transferjev ne prepreči številnih stisk, s katerimi se srečujejo ljudje. Obdobje epidemije je to zgolj še poslabšalo.

Varuh opozarja, da posamezniki, ki se znajdejo v stiski, niso samo številke in so za družbo pomembni. Velik pomen je treba nameniti temu, da se prisluhne njihovi zgodbi in se ne obsoja, zakaj se je nekdo znašel v takšni situaciji. Da se brezdušno ne vidi le vloge, papirja, ki ga posameznik predloži, temveč da se poglobi v pomoči potrebnega kot v osebo, človeka. Ker so tudi stiske različne. V prvi vrsti je treba prisluhniti človeku. Humanost ima namreč veliko stičnega še z drugimi domeni, kot so znanje in modrost, univerzalnost, kultura, tradicija, pravičnost, integriteta in poštenost, pa tudi življenje, narava in zdravje ter delo in ustvarjalnost. Zato bomo v sklopu humanosti našli vodila, načela in vrednote, ki jih povsod postavljajo na zelo visoko mesto: ljubezen, svobodo, strpnost, dobroto idr. Humanizem pa skozi svojo vero v človeka in človeško dostojanstvo izrecno poudarja tudi kategorije upanja, napredka ter osebnostne in družbene ter civilizacijske rasti, ki jo v teh, od vsesplošnega nasilja in nestrpnosti bičanih časih še kako potrebujemo, da bomo lahko preživeli.

Primer:**Težave brezdomnih**

Varuha so organizacije, ki delajo na področju brezdomcev, seznanile s težavami, s katerimi se srečujejo pri svojem delu. Varuh je na podlagi prejetih informacij naslovil poizvedbo na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). MDDSZ se težav, ki jih je epidemija covid-19 še poglobila, zaveda. V okviru nove Resolucije o Nacionalnem programu socialnega varstva pa so predvideli širitev socialnovarstvenih programov tudi na področju namestitev za brezdomne osebe, kar bo mogoče izvesti pod pogojem, da bo na voljo dovolj sredstev. Varuh lahko pri zadevanja MDDSZ pozdravi, čas pa bo pokazal, ali se bodo načrti uresničili, predvsem pa, ali so v koraku s časom in stiskami ljudi.

MDDSZ smo seznanili z naslednjimi zaznanimi težavami.

- 1.** Epidemija je tudi na področju brezdomstva pustila posledice. Organizacije, ki delajo z brezdomci, so se srečevale s težavami zagotavljanja primernih prostorov za izolacijo okuženih oseb. V ospredje so prišle potrebe po zdravstvenih storitvah za osebe brez zdravstvenega zavarovanja. Poleg tega so bile zaznane tudi systemske težave, ki zadevajo namestitev oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju, ki kljub zaključenemu zdravljenju same niso sposobne poskrbeti zase.
- 2.** Povečale so se socialne stiske. V ambulanto za brezdomne (pro bono) so se vključevali tudi samostojni podjetniki. Te ambulante so bile prvotno vzpostavljene kot začasne rešitve, sedaj pa prevzemajo veliko uporabnikov. Ob razdeljevanju hrane so se pojavljale tudi (nove) družine, kar kaže, da so se stiske povečale.
- 3.** Uporabniki, ki zaključijo prestajanje kazni zapora, nimajo kam in niso vključeni v ustrezne programe.
- 4.** Bivalne enote so dobra rešitev predvsem za samske brezdomne osebe. So tudi stroškovno vzdržne, a jih je premalo. Treba bi jih bilo vzpostavljati na občinski ravni. Opazne so tudi potrebe po dodatnih namestitvah za brezdomne ženske, ki predstavljajo specifično skupino in za katere primanjkuje namestitvenih kapacitet, zato je treba predvideti dolgoročne rešitve za brezdomne osebe. Populacija je zelo heterogena in vključuje osebe (brezdomni, brezdomni tujci, odvisniki od prepovedanih drog, osebe s težavami v duševnem zdravju itd.), ki bodo podpora potrebovale do konca življenja.

MDDSZ nas je natančno seznanilo s stanjem na posameznem področju, ki smo ga izpostavili.

Ad 1) Dokler oseba potrebuje zdravstveno oskrbo, jo je treba ustrezno obravnavati v bolnišnici. Če bi oseba potrebovala le namestitev (nado-meščanje doma), bi bila lahko sprejeta v zavetišče (če bi se oseba s tem strinjala), v katerem pa ni na voljo zdravstvene oskrbe. Obstaja možnost organizacije pomoči patronažne službe, če bi to ob odpustu opredelil bolnikov zdravnik. MDDSZ meni, da bi se pri reševanju navedene problematike lahko zgledovali tudi po primeru nameščanja oseb, ki jim je bila zaradi okužbe s covidom-19 odrejena izolacija oziroma karantena, vendar nimajo možnosti, da bi jo izvajali na svojem domu. MDDSZ sicer ne zbira podatkov, kakšna je potreba po poboljšani namestitvi oz. negi brezdomnih oseb, vendar meni, da bi bila lahko rešitev možna ob uporabi 41.c člena ZSV, da bi določili en oddelek/eno bolnišnico, ki bi za tovrstne primere aktivirala določeno število bolnišničnih postelj. Ključno pri tem primeru bi bilo zdravstveno stanje osebe, ki bi potrebovala zdravstveno oskrbo, pa ji zaradi neurejenega statusa ne pripada. Je pa za to pristojno Ministrstvo za zdravje, in sicer da opredeli možnosti, kako in pod kakšnimi pogoji bi taki osebi lahko zagotovili zdravljenje.

Ad 2) Izvajalci socialnovarstvenih programov in MDDSZ so se zavedali, da se bodo stiske v času epidemije v določenih ranljivih skupinah povečale. Zato so si izvajalci socialnovarstvenih programov v skladu z navodili MDDSZ prizadevali, da ohranijo programe zavetišč in dnevnih centrov odprte, vendar so morali delovanje prilagoditi okoliščinam, da bi zagotovili varnost pred okužbo zaposlenih in uporabnikov. Povečal se je tudi obseg terenskega dela in določene aktivnosti, kot je razdeljevanje hrane, so izvajalci selili na ulice. Na področju brezdomstva je MDDSZ v letu 2021 sofinanciralo 20 programov (šest dnevnih centrov in 14 nastanitvenih programov) in dva programa za preprečevanje deložacij. Vsi socialnovarstveni programi sprejemajo osebe ne glede na njihov status, vendar je sofinancirana vsebina socialnega varstva in ne zdravstvenega, zato v programih ni zaposlenih zdravstvenih delavcev in tudi prostorsko niso primerni za izvajanje zdravstvene nege. Nekateri izvajalci kandidirajo tudi na razpisih Ministrstva za zdravje, preko katerih pridobijo zdravstveni kader oziroma mobilne enote, ki nudijo tudi zdravstveno oskrbo. Izvajalci poročajo, da če imajo brezdomne osebe zagotovljeno patronažno oskrbo, se osebo, ki potrebuje zdravstveno oskrbo, lahko namesti tudi v njihov program. Treba je opozoriti sicer tudi na to, da programi nimajo primernih prostorov za izvajanje zdravstvene nege, pri čemer so pri oskrbi izpostavljeni ostalim nameščenim in je okrnjena njihova zasebnost in dostojanstvo. Težava je, da osebe z neurejenim statusom nimajo dostopa do zdravstvene oskrbe, razen nujne oziroma ambulant za osebe brez urejenega zdravstvenega zavarovanja, za kar je pristojno Ministrstvo za zdravje.

Ad 3) Osebe, ki zaključijo prestajanje zaporne kazni, se lahko sprejme v zavetišče (če se s tem strinjajo).

Ad 4) MDDSZ pojasnjuje, da so v okviru nove Resolucije o Nacionalnem

programu socialnega varstva predvideli širitev socialnovarstvenih programov tudi na področju namestitev za brezdomne osebe, kar bo mogoče izvesti pod pogojem, da bo na voljo dovolj sredstev. Prav tako so v novem operativnem načrtu za kohezijska sredstva načrtovali vzpostavitev bivalnih enot za brezdomne in deložirane osebe. MDDSZ v okviru socialnovarstvenih programov poleg področja brezdomnih oseb naslavlja tudi področje zasvojenosti in področje duševnega zdravja. Nekateri programi naslavlajo različne in kompleksne težave – program za dvojne diagnoze (odvisnost in duševno zdravje), program za brezdomne odvisnike.

MDDSZ na področju zasvojenosti sofinancira 34 socialnovarstvenih programov in na področju duševnega zdravja 27 socialnovarstvenih programov. Socialnovarstveni programi vključujejo dnevne centre, svetovalnice, terensko delo, zagovorništvo, skupine za samopomoč in nastanitveno podporo. Poleg tega predvsem materinski domovi in varne hiše opozarjajo na porast žensk brez otrok ali z večjimi otroki, ki so v stanovanjski stiski in potrebujejo strokovno podporo dalj časa. Zato je MDDSZ v okviru javnega razpisa že drugo leto zapored dodatno točkovalo nastanitvene programe in s tem spodbujalo razvoj novih nastanitvenih programov. V okviru dvojnih diagnoz na področju zasvojenosti MDDSZ sofinancira društvi Projekt Človek in Zavod Pelikan Karitas, ki izvajata program terapevtske skupnosti za osebe s pridruženimi težavami v duševnem zdravju. Na področju brezdomstva izvaja program zavetišča za uživalce prepovedanih drog Društvo Šent. MDDSZ piše, da se zaveda prepletanja problematik in ciljnih skupin, zato so z novo Resolucijo o Nacionalnem programu socialnega varstva predvideli enotne oblike programov ne glede na ciljno skupino in z namenom zagotavljanja nastanitvev in psihosocialne podpore osebam ter postopen prehod nastanitvenih programov v javno mrežo. V okviru Resolucije o Nacionalnem programu za socialno varstvo so področje brezdomstva naslovili tudi s spremenjenim konceptom mreže socialnovarstvenih programov. MDDSZ načrtuje, da bodo v obdobju 2021 do 2030 reformirali programe na način, da bodo najprej zagotovili ustrezno bivanje za uporabnike, ki se znajdejo v stiskah, in potem podporo za ustrezno odpravljanje težav – t. i. koncept »Housing first!«.

Varuh lahko prizadevanja MDDSZ pozdravi, čas pa bo pokazal, ali se bodo načrti uresničili, predvsem pa ali so v koraku s časom in stiskami ljudi. Zagotovo brezdomne osebe predstavljajo specifično skupino in programi morajo biti prilagojeni njihovem načinu življenja in navadam. Morda bi bil smiseln razmislek v smeri, da se tudi za to skupino oseb vzpostavijo bivalne skupine oziroma oblika organizirane bivalne skupnosti. 9.8-2/2021

2.17.4.19 Skrb za osebe z avtizmom

Varuh si prizadeva, da se glas otrok z avtizmom krepí, da se njihove pravice uresničujejo. Morajo biti videni in vključeni, saj je nujno, da se jih prepozna kot pomemben del skupnosti, ki lahko prispeva k višji kakovosti življenja vseh nas. K skrbi za osebe z avtizmom je treba pristopiti sistemsko. Ob svetovnem dnevu zavedanja o avtizmu, ki se ga obeležuje 2. aprila, je Varuh odločevalce pozval, da sistematično pristopijo k skrbi zanje. Skrajni čas je, da se Evropska listina o pravicah oseb z avtizmom, ki je bila leta 1996 sprejeta v Evropskem parlamentu, polno uveljavi tudi v Sloveniji.

Urejanje skrbi za osebe z avtizmom, tako otroke kot odrasle, poteka prepočasí. In medtem ko država prepočasí išče sistemske rešitve, številni otroci z različnimi motnjami avtističnega spektra odrastejo. Zamujenih priložnosti za izboljšanje kakovosti njihovega življenja in vključenosti v družbo pa se ne da nadoknaditi.

Zavedanje o avtizmu je zaradi dostopnosti informacij in različnih programov ozaveščanja nekoliko boljše, a še zmerom le zadostno, ne samo med laično javnostjo, pač pa tudi med tistimi, ki prihajajo v stik z osebami z avtizmom. V prvi vrsti so to zdravstveni delavci, zaposleni v vzgoji in izobraževanju, pa tudi organi pregona, delodajalci in drugi. Samo poznavanje avtizma in njegovih oblik lahko omogoči razumevanje in ustrezno ukrepanje.

Osebe z avtizmom in njihove družine imajo pravico živeti celostno in ob uresničevanju vseh svojih pravic. Ker je zaradi specifik njihovo vključevanje v družbo lahko ovirano, je pomembno, da država s svojimi mehanizmi te ovire prepozna in odstranjuje. Pristojni državni organi bi morali podpreti vsa prizadevanja, da se problematika avtizma spremlja sistematično in multidisciplinarno. V ta namen bi moral biti določen nacionalni nosilec vseh aktivnosti, ki bi bil zadolžen tudi za koordinacijo in spremljanje problematike avtistov na vseh področjih, na katerih se pojavlja.

Varuh je prepričan, da je oblikovanje skupnostne skrbi tudi za osebe s spektroavtistično motnjo (SAM) nujno. Skupnostna skrb ne sme biti zgolj na plečih lokalnih skupnosti, pač pa je zanj odgovorna država, ki mora zagotoviti ustrezne politike in finančne okvirje. Predstavniki civilne družbe so zadovoljni, da se vzpostavlja mreža strokovnih institucij za podporo otrokom s posebnimi potrebami in njihovim družinam, vendar je napredek po njihovi oceni preskromen, epidemija pa je proces še upočasnila.

Skrbi tudi premajhno število strokovnjakov, ki bi se v naši državi ukvarjali z avtizmom, na kar Varuh opozarja že leta. Posledično je slaba tudi dostopnost do diagnostike in programov pomoči osebam s SAM oz. njihovim družinam.

Javni sistemi ne nudijo dovolj storitev, ki bi podprle razvoj otroka. Ni pravično, da so lahko otroci z boljšim socialnim statusom svojih staršev deležni pomoči, drugi pa so odvisni od finančno omejenih programov, za katere kandidirajo nevladne organizacije. Pri skrbi za osebe s SAM je zato nujen premik

od oblikovanja programov, ki jih večinoma izvajajo nevladne organizacije, do oblikovanja javnih storitev, ki bi izhajale iz pravic teh oseb in bile financirane s strani države.

Priporočilo št. 44: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM.

Priporočilo št. 45: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se vsem, ki skrbijo za otroke ali odrasle osebe z avtizmom, poskrbi za ustrezno podporo njihovega dela, ki posledično vpliva na zagotavljanje osnovnih človekovih pravic otrok, mladostnikov in odraslih oseb z avtizmom ter njihovih družin.

2.19.4

Dejavnosti Varuha na področju pravosodja

2.19.4.1 Sodni postopki

Sojenje brez nepotrebnega odlašanja

Med obravnavanimi zadevami so bile znova tudi take, ki so se nanašale **na očitke pobudnikov, da sojenje v njihovih zadevah ne poteka brez nepotrebnega odlašanja**. Obstoje kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja v konkretnem sodnem postopku je sicer lahko predvsem predmet ugotavljanja v okviru postopka odločanja o pospešitvenih pravnih sredstvih, ki jih za primere dolgotrajnega sojenja ureja Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO). Na to pobudnike redno opozarjamo in jih vzpodbujamo, da tudi sami izkoristijo možnosti, ki jim gredo po tem zakonu.

Obravnava zadev pri Varuhu kaže, da je trajanje sodnih postopkov različno po sodiščih. Tudi iz obrazložitve Časovnih standardov za leto 2021 izhaja, da sodišča rešujejo zadeve različno dolgo; med njimi je skupina sodišč, pri katerih postopki trajajo krajši čas, nekaj takih s srednje dolgimi postopki in nekaj sodišč, pri katerih postopki trajajo dlje. Zato je bil za prvostopenjska sodišča oblikovan tristopenjski model časovnih standardov, kar je skladno tudi s smernicami Komisije za učinkovitost sodstva pri Svetu Evrope (CEPEJ). Sodišča so bila tako glede na povprečno trajanje sodnih postopkov razvrščena v tri skupine: (A) sodišča s krajšimi, (B) srednje dolgimi in (C) sodišča z dolgimi postopki. Za vsako od treh skupin so bili nato na osnovi časa reševanja posameznih zadev izračunani 50., 75. in 90. centil, ki povedo, v kolikšnem času je bilo v posamezni skupini sodišč rešenih 50, 75 in 90 % zadev (pri preostanku do 100 % zadev pa je čas reševanja daljši od navedenega števila mesecev).

Po stališču, ki ga je v sodbi in sklepu, opr. št. III Ips 9/2013 z dne 26. 4. 2013, zavzelo Vrhovno sodišče RS in mu sledi tudi Varuh, »Časovni okvir postopka še ne utemeljuje sklepa o nerazumnosti njegove dolžine. Pri presoji, ali je določen sodni postopek trajal (ne)razumno dolgo, namreč ni mogoče izhajati iz nekih splošnih, vnaprej določenih časovnih okvirov. Presoja (ne)razumnosti dolžine določenega sodnega postopka je zato odvisna od okoliščin vsakega posameznega primera«. V praksi so se, ob upoštevanju judikature Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ko je razlagalo 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), poleg samega trajanja postopka izoblikovali še naslednji kriteriji za presojo, ali je v posameznem primeru sojenje trajalo nerazumno dolgo: zapletenost zadeve, ravnanje državnih oblasti, ravnanje pritožnika in pomen zadeve za pritožnika. Poleg tega je treba upoštevati tudi oteženo delo sodišč zaradi posledic epidemije covi-

da-19, kar podaljšuje obravnavno nekaterih sodnih postopkov zaradi preklicev in preložitve narokov in drugih ukrepov.

Primer

Neutemeljeni očitki o dolgotrajnosti pravnega postopka

Podatki o časovnih okoliščinah obravnavanja predmetne pravde zadeve in podatki o razlogih za njeno predodelitev, ki jih je Varuhu na podlagi opravljene poizvedbe posredovalo sodišče, niso izkazovali utemeljenosti pobudničnih navedb.

Pobudnica se je na Varuha obrnila zaradi dolgotrajnosti pravnega postopka št. P 130/2018 Okrajnega sodišča v Piranu. Navedla je, da se je zaradi dolgotrajnosti postopka s predlogom za pospešitev zadeve že sama obrnila na Okrajno sodišče v Piranu, ki jo je seznanilo, da je bila zadeva dodeljena v delo drugi sodnici in da zato točnega datuma naroka še ni moglo sporočiti. Pobudnici se je zdelo problematično, da je bila o predodelitvi zadeve seznanjena šele potem, ko se je sama obrnila na sodišče, pa tudi, da je bila zadeva predodeljena po tem, ko je sodišče v zadevi izvedlo že vse dokaze in bi moralo o stvari odločiti.

Iz kronološkega pregleda opravljenih procesnih dejanj sodišča je bilo sicer mogoče ugotoviti, da je od vložitve tožbe do razpisa prvega naroka za glavno obravnavo **preteklo več kot leto in pol oziroma 18 mesecev in je že zaradi navedenega postopek trajal dlje, kot je znašal pričakovani čas reševanja pravnih zadev na okrajnih sodiščih**, določen s časovnimi standardi,¹ ki jih na podlagi 60.c člena Zakona o sodiščih² (ZS) za vsako sodno leto sprejme Vrhovno sodišče Republike Slovenije (VSRS). V letu 2018, ko je bila v pravdni zadevi Okrajnega sodišča v Piranu št. P 130/2018 vložena tožba, je pričakovani čas rešitve pravnih zadev na okrajnih sodiščih, določen s Časovnimi standardi za leto 2018,³ znašal med 7 in 32 meseci (glede na to, v katero od skupin sodi posamezno sodišče⁴), pričakovani čas rešitve pravnih zadev na okrajnih sodiščih za leto 2021, določen s Časovnimi standardi za leto 2021,⁵ pa je znašal od 5 do 34 mesecev (glede na to, v katero od skupin sodi posamezno sodišče⁶).

Na podlagi razpoložljivih podatkov je bilo mogoče ugotoviti, da je skupni čas trajanja pravnega postopka do uveljavitve Letnega razporeda dela Okrajnega sodišča v Piranu (Čistopis LRD), ki je bil tudi podlaga za predo-

1 Časovni standard pomeni čas, v okviru katerega se pričakuje, da bo izvedena določena faza postopka pri posameznem sodišču (pričakovani čas).

2 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPVE.

3 https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20180321150835.

4 Glej opombo št. 1.

5 https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20201211145151.

6 Glej opombo št. 1.

delitev zadeve drugi sodnici, **presegal 35 mesecev in je bil tako že prekoračen čas, v katerem naj bi sodišče glede na postavljene časovne standarde zadevo že rešilo.** Vendar je pri ocenjevanju časa reševanja posamezne zadeve treba upoštevati tudi specifične okoliščine posameznega primera. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča Republike Slovenije (USRS) kot tudi po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) se namreč kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, ki jo v okviru pravice do sodnega varstva jamčita 23. člen Ustave Republike Slovenije⁷ (URS) in prvi odstavek 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljih svoboščinah⁸ (EKČP), presoja glede na okoliščine konkretnega primera in glede na merila, ki jih je za te primere izoblikovalo ESČP: zapletenost zadeve, ravnanje državnih organov, ravnanje pritožnika in narava zadeve.

Ugotovili smo, da je v zadevi pobudnice sodišče razpisalo osem narokov, pri čemer **so bili štirje od teh preklicani in preloženi zaradi razglášené epidemije covid-19 in s tem povezanih vladnih ukrepov,** en narok pa je bil preklican in preložen na prošnjo pooblaščenke tožene stranke. Dinamika procesnih opravil je po presoji Varuha pokazala, da je sodišče zadevo obravnavalo oziroma skušalo obravnavati tekoče in koncentrirano, med posameznimi procesnimi dejanji, ki so bila opravljena, pa tudi ni bilo mogoče ugotoviti časovnih vrzeli, ki bi izkazovale nasprotno. Ob zapisnem je bilo namreč treba upoštevati, da je bilo zaradi posledic razglášené epidemije covid-19 delo sodišč oteženo, saj so od 16. 3. 2020 dalje poslovala omejeno (le v nujnih zadevah). V obravnavani zadevi je tako časovni zamik pri njenem reševanju nastal v času splošno znanih in specifičnih okoliščin poslovanja sodišč zaradi razglášené epidemije covid-19. **Po presoji Varuha razlogi za trajanje postopka, po tem, ko je bil v zadevi razpisan prvi narok za glavno obravnavo, tako najverjetneje niso bili v sferi Okrajnega sodišča v Piranu, temveč zlasti v objektivnih okoliščinah, na katere sodišče v pretežni meri ni moglo vplivati.** Poleg tega ni bilo mogoče ugotoviti, da je pobudnica že uporabila pospešitvena pravna sredstva po ZVPSBNO,⁹ kar bi bilo sicer pričakovati glede na čas, ki je pretekel od vložitve tožbe do razpisa prvega naroka za glavno obravnavo. To bi tudi sicer lahko bila prava podlaga za ugotavljanje morebitne kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

Varuh (tudi) v zvezi s predodelitvijo pravné zadeve P 130/2018 na podlagi razpoložljivih podatkov **ni ugotovil okoliščin, ki bi kazale, da je bila predodelitev te in drugih pravných zadev, ki jih je pred tem reševala sodnica, ki je sprva reševala zadevo pobudnice, morda opravljena vprašljivo**

7 Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

8 Uradni list RS (28. 2. 1994) – MP, št. 3-20/1994 (RS 11/1994).

9 Predlog za pospešitev zadeve ni pravno sredstvo, ki ga ureja ZVPSBNO.

oziroma, da je bila zaradi nje morda kršena pravica do zakonitega sodnika iz drugega odstavka 23. člena URS¹⁰. Obravnava zadeve je namreč pokazala, da so bila pri (pre)dodelitvi zadeve uporabljena za to vnaprej določena pravila Sodnega reda,¹¹ način predodelitve pa je bil določen s spremembo letnega razporeda dela, ki je bila skupaj s čistopisom LRD objavljena na oglasni deski sodišča. 15.3-37/2021

V nasprotju s tem primerom pa **smo za problematično šteli predodelitev zadeve v naslednjem predstavljenem primeru.** Varuh meni, da so določbe Zakona o sodiščih (ZS) in Sodnega reda (SR), ki določajo pravila dodeljevanja zadev sodnikom, jasne in izjem (razen že vnaprej določenih) ne dopuščajo. Zagotovitev enakega varstva oziroma obravnavanja strank in enakomernejša obremenjenost sodnikov ne more biti sama po sebi razlog za odstop od vnaprej določenih pravil dodeljevanja zadev sodnikom. Zato po presoji Varuha v konkretnem primeru ni bilo podlage za (pre)dodelitev nerešenih zadev na način, kot je bila opravljena (pre)dodelitev zadev v obravnavanem primeru: to je glede na najmanjše število nerešenih zadev pri posameznem sodniku. Pravila dodeljevanja zadev so namreč jasno določena tako za primer daljše odsotnosti kot tudi za primer preobremenjenosti posameznega sodnika, v obeh primerih pa je kot kriterij dodelitve določeno dnevno zaporedje vložitve začetnega procesnega akta z upoštevanjem abecednega vrstnega reda začetnic priimkov sodnikov. Temu nasprotno postopanje po presoji Varuha lahko predstavlja kršitev pravice do naravnega sodnika iz drugega odstavka 23. člena Ustave in lahko pomembno vpliva na sum v nepristranskost in objektivnost sodnika. **Varuh je menil, da bi lahko bila pobudnici kršena pravica do zakonitega sodnika iz drugega odstavka 23. člena Ustave, ker v obravnavanem primeru pri (pre)dodelitvi zadev(e) niso bila uporabljena za to vnaprej določena pravila.**

Primer

Kršitev pravice do naravnega sodnika

Pravdna zadeva Okrožnega sodišča v Ljubljani je bila z namenom ize-načitve števila zadev na posameznega sodnika na sodnem oddelku in s tem boljše zagotovitve enakega varstva pravic strankam predodeljena drugi sodnici na podlagi odredbe predsednika tega sodišča, in sicer po kriteriju najmanjšega pripada zadev na posameznem vpisniku glede na ostale sodnike na sodnem oddelku. Po mnenju Varuha so bila pravila o dodeljevanju zadev v konkretnem primeru uporabljena na vprašljiv način in bi bila pobudnici lahko zato kršena pravica do naravnega sodnika, ki jo zagotavlja drugi odstavek 23. člena Ustave.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

¹¹ Uradni list RS, št. 87/16 in 127/21.

Pobudnica se je na Varuha obrnila s pobudo, ker je menila, da ji je bila v pravnih zadevah Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. IV P 1570/2018, kršena pravica do naravnega oziroma zakonitega sodnika. Kot bistveno je izpostavila, da je bil zaradi odhoda sodnice, ki je sprva obravnavala zadevo (odhajajoča sodnica), na drugo delovno mesto, pravnih spisov predodeljen drugi sodnici. Vendar ta predodelitev po njenem mnenju ni bila izvedena po vnaprej znanih in jasnih pravilih, ki varujejo načelo naravnega sodnika.

Iz zbranih podatkov je izhajalo, da je bila odhajajoča sodnica dodeljena na Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Vrhovno sodišče) za obdobje treh let in je bila v navedenem času v celoti oproščena opravljanja sodniške funkcije, zato je bilo treba njene nerešene zadeve predodeliti drugemu sodniku skladno s 158. členom Sodnega reda (SR) in 16. členom Zakona o sodiščih (ZS). Po navedbah Okrožnega sodišča v Ljubljani so bile nerešene zadeve odhajajoče sodnice z namenom izenačitve števila zadev na posameznega sodnika na Oddelku za družinsko sodstvo (ODS) tega sodišča in s tem boljše zagotovitve enakega varstva pravic strankam oziroma udeležencem družinskih postopkov v skladu z 22. členom Ustave Republike Slovenije (Ustava), po predlogu vodje ODS za predodelitev zadev, na podlagi odredbe predsednika sodišča, predodeljene sodnici, ki je imela na dan priprave predloga za predodelitev zadev najmanj nerešenih zadev v primerjavi z drugimi sodniki ODS. Če bi se nerešene zadeve odhajajoče sodnice predodelile vsem preostalim sodnikom na ODS po dnevni zaporedju vložitve začetnega procesnega akta, upoštevaje abecedni vrstni red začetnic priimkov sodnikov, bi se obremenitev tistih družinskih sodnic, ki so bile močno obremenjene že z reševanjem svojih zadev, še dodatno povečala, kar bi obravnavo vseh družinskih zadev nedvomno še upočasnilo. Predodelitev »celotnega kontingenta« nerešenih zadev (in s tem tudi pobudništine) je bila po mnenju Okrožnega sodišča v Ljubljani izvedena »po preverljivem, transparentnem in objektivnem ključu in v skladu s 158. členom Sodnega reda«, razlog za predodelitev pa sta bila »daljša odsotnost sodnice, kot tudi preobremenjenost ostalih družinskih sodnic.«

V zvezi z zgoraj navedenim se je Varuhu zastavilo vprašanje, ali je bila (pre)dodelitev nerešenih zadev zaradi daljše (ter napovedane) odsotnosti sodnice in preobremenjenosti drugih sodnic v obravnavanem primeru res v skladu z obstoječimi pravili in ali ni bila morda z njo kršena ustavno zagotovljena pravica do naravnega sodnika iz drugega odstavka 23. člena Ustave. Skladno z navedeno določbo lahko v zadevi sodi samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in sodnim redom. Po stališču, ki ga je zavzelo Ustavno sodišče Republike Slovenije, navedena ustavna določba preprečuje naknadno izbiro sodnika oziroma določitev kriterijev za izbiro sodnika, ki bo odločal v posamezni zadevi potem, ko je spor že nastal. Vnaprej določena pravila morajo izključiti diskrecijo kate-regakoli organa pri določanju sodnika, ki bo odločal v posameznem primeru. Ta pravila tudi ne smejo puščati nobene nepotrebne negotovosti in nedoločnosti pri določitvi sodnika. Določba naj zagotovi, da se bodo

zadeve dodeljevale posameznim sodnikom po vnaprej določenih pravilih, ki dodelitev vežejo na naključne opredelilne znake zadeve. Ustavno pravico do sodnega varstva na zakonski ravni pa varuje tudi določba prve točke drugega odstavka 339. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP), ki absolutno bistveno kršitev določb pravnega postopka določa tudi takrat, ko je bilo sodišče nepravilno sestavljeno. V obeh primerih gre za načelo vnaprejšnje splošne določenosti, ki naj naslovnike norme štiti pred samovoljo organov državne oblasti.

Po 14. členu ZS sodnik izvaja sodno oblast na enem ali več področjih, na katero oziroma na katera je pred začetkom koledarskega leta razporejen z letnim razporedom dela. Način dodeljevanja zadev sodnikom je določen v 15. členu ZS, v 17. členu pa isti zakon napotuje na natančnejšo ureditev pravil za dodeljevanje zadev, ki jih določa SR.

Splošno pravilo za dodeljevanje zadev (zakoniti oziroma naravni sodnik) določa 156. člen SR. Če sodnik zaradi daljše odsotnosti ali preobremenjenosti ne more pravočasno obravnavati dodeljenih zadev, pa se skladno s prvim odstavkom 158. člena SR njegove že dodeljene zadeve lahko dodelijo ostalim sodnikom na sodnem oddelku oziroma pravnem področju po dnevnem zaporedju vložitve začetnega procesnega akta, upoštevaje abecedni vrstni red začetnic priimkov sodnikov. Če sodnik zaradi preobremenjenosti ali napovedane daljše odsotnosti ne more obravnavati dodeljenih zadev, pa se mu skladno s 160. členom SR lahko ustavi dodeljevanje zadev. V tem primeru se zadeve dodeljujejo ostalim sodnikom na sodnem oddelku oziroma pravnem področju po dnevnem zaporedju vložitve začetnega procesnega akta, upoštevaje abecedni vrstni red začetnic priimkov sodnikov. V obeh navedenih primerih (o dodelitvi zadev in o ustavitvi dodeljevanja zadev za določen čas) odloči predsednik sodišča sam ali na predlog vodje sodnega oddelka ali sodnika.

Varuh je upošteval zgoraj navedeno Okrožnemu sodišču v Ljubljani posredoval mnenje, da so zgoraj naštete določbe ZS in SR, ki določajo pravila dodeljevanja zadev sodnikom, jasne in izjem (razen že vnaprej določenih) ne dopuščajo. Zagotovitev enakega varstva oziroma obravnavanja strank in enakomernejša obremenjenost sodnikov ne more biti sama po sebi razlog za odstop od vnaprej določenih pravil dodeljevanja zadev sodnikom. Zato po presoji Varuha tudi ni bilo podlage za (pre)dodelitev nerešenih zadev na način, kot je bila opravljena (pre)dodelitev zadev v obravnavanem primeru: to je glede na najmanjše število nerešenih zadev pri posameznem sodniku. Pravila dodeljevanja zadev so namreč jasno določena tako za primer daljše odsotnosti kot tudi za primer preobremenjenosti posameznega sodnika, v obeh primerih pa je kot kriterij dodelitve določeno dnevno zaporedje vložitve začetnega procesnega akta z upoštevanjem abecednega vrstnega reda začetnic priimkov sodnikov. Temu nasprotno postopanje po presoji Varuha lahko predstavlja kršitev pravice do naravnega sodnika iz drugega odstavka 23. člena Ustave in lah-

ko pomembno vpliva na sum v nepristranskost in objektivnost sodnika. Varuh je menil, da bi lahko bila pobudnici kršena pravica do zakonitega sodnika iz drugega odstavka 23. člena Ustave, ker v obravnavanem primeru pri (pre)dodelitvi zadev(e) niso bila uporabljena za to vnaprej določena pravila.

Okrožno sodišče v Ljubljani se z mnenjem Varuha ni strinjalo. V svojem odzivu je, sklicevaje se na 24. člen ZVarCP, najprej izpostavilo, da je šlo v konkretnem primeru po oceni sodišča za preseganje pooblastil Varuha, saj je bila pravnomočna zadeva, na katero se je nanašalo mnenje Varuha, še odprta zadeva, v kateri sodni postopek še ni bil zaključen. Zato bo lahko vprašanje, ki je bilo srž poizvedovanja Varuha (pravilnost dodelitve zadeve), še predmet nadaljnjih pravnih sredstev. V svojem odzivu je sodišče ponovno navedlo že zgoraj navedene razloge, s katerimi je utemeljevalo (pre)dodelitev zadev, dodatno pa je kot bistveno navedlo še, da je bilo pri (pre)dodelitvi zadev treba vzeti v obzir tudi določbo prvega odstavka 23. člena Ustave. Izpostavilo je, da so (bili) sodniki, ki so reševali le družinske zadeve, preobremenjeni, kar so jasno izkazovali podatki o obremenjenosti sodnikov v predlogu vodje ODS za predodelitev zadev. Poudarilo je, da je bil predlog za predodelitev zadev z vnaprej določenim, preverljivim, transparentnim in objektivnim kriterijem podan z namenom izenačitve števila zadev pri sodnikih na oddelku za družinsko sodstvo ter tako zagotoviti enako varstvo pravic strankam oziroma udeležencem družinskih postopkov v skladu z 22. členom Ustave. Pravila za predodelitev zadev sodnice pa so bila po navedbah sodišča transparentno določena vnaprej in niso puščala nobene negotovosti in nedoločnosti pri določitvi sodnika.

Glede na to, da je skladno s tretjim odstavkom 4. člena SR minister, pristojen za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: minister), tisti, ki razlaga SR in daje navodila za njegovo izvajanje, se je Varuh na tej podlagi obrnil še na Ministrstvo za pravosodje (MP). Slednje je Varuhu posredovalo splošno neobvezujoče pravno mnenje. V njem je kot bistveno izpostavilo, da SR sicer ne določa pravil glede predodeljevanja zadev, ko je sodnik dalj časa odstoten, hkrati pa je večina sodnikov, ki so razporejeni na določeno pravno področje, preobremenjenih s tekočim pripadom, vendar je treba (tudi) v teh primerih poskrbeti za pravočasno obravnavo zadev, tako da se zagotovi spoštovanje tako pravice do zakonitega sodnika kot pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. **Ukrepi morajo biti določeni vnaprej (z odredbo, letnim razporedom) zaradi zagotavljanja naključnosti pri dodelitvi zadeve posameznemu sodniku, saj se le tako lahko omogoči, da o zadevi odloča nepristranski in neodvisni sodnik.**

Varuh je sicer upošteval mnenje Okrožnega sodišča v Ljubljani, vendar se z njim ni mogel povsem strinjati, saj po proučitvi razpoložljivih podatkov **v obravnavani zadevi v obstoječih predpisih ni našel pravne podlage za (pre)dodelitev pravnomočne zadeve opr. št. IV P 1570/2018** (a ne le te, pač pa vseh zadev odhajajoče sodnice) po pravilu najmanjšega števila nerešenih

zadev (v primerjavi z drugimi sodniki, ki imajo redni **pripad na določenih vpisnikih**). Takega pravila za (pre)dodelitev zadev namreč ZS in SR ne določata. Prav tako takšno pravilo ni bilo določeno z letnim razporedom dela sodnikov Okrožnega sodišča v Ljubljani za leto 2019, v katerem je že bila upoštevana okoliščina, da je odhajajoča sodnica razporejena na drugo delo. Po presoji Varuha bi merilo najmanjšega števila nerešenih zadev (v primerjavi z drugimi sodniki, ki imajo redni pripad na določenih vpisnikih določenega sodnega oddelka) sicer lahko predstavljalo ustrezen objektivni kriterij za (pre)dodelitev zadev, vendar bi moral biti kot tak tudi vnaprej določen z ustreznim splošnim pravnim aktom in v njem opredeljenimi pravili o dodeljevanju zadev sodnikom, ta pa bi moral biti skladno z določilom prvega odstavka 17.a člena ZS ter prvega odstavka 18. člena SR objavljen tudi na sodni deski. Odredba predsednika sodišča oziroma predlog vodje posameznega sodnega oddelka, ki šele (na novo in mimo ZS ter SR) določa kriterij za (pre)dodelitev zadev sodnikom, po presoji Varuha ne more biti ustrezna pravna podlaga za (pre)dodelitev zadev na podlagi takšnega kriterija, saj za tozadevne odredbe ni nikjer predpisana obveznost njihove objave, zaradi česar stranke sodnih postopkov nimajo možnosti preveriti, ali je bila posamezna zadeva dodeljena skladno z vnaprej določenimi pravili.

Varuh je na podlagi obravnave predmetne pobude menil, da so bila pravila o dodeljevanju zadev v konkretnem primeru uporabljena na vprašljiv način in bi bila pobudnici lahko zato kršena pravica do naravnega sodnika, ki jo zagotavlja drugi odstavek 23. člena Ustave. Obenem pa ni bilo mogoče ugotoviti, ali je šlo le za osamljen primer ali pa se tak način (pre)dodeljevanja zadev na Okrožnem sodišču v Ljubljani kot pravilen uporablja tudi v drugih primerih. Varuh je pobudnici pojasnil, da bo imela kot stranka možnost svoje očitke glede kršitve pravice do naravnega sodnika uveljavljati s pravnimi sredstvi zoper odločitve o glavni stvari in bodo tako lahko predmet (neodvisne in samostojne) sodne presoje v okviru konkretnega pravnega postopka. Ugotovitve Varuha ne morejo in ne smejo vplivati na odločanje pristojnega sodišča in bo morala biti zato odločitev o tem, ali je bila v konkretni zadevi kršena pravica do naravnega sodnika, sprejeta neodvisno od njih in le na podlagi Ustave in zakona. 15.3-4/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 18: Varuh sodiščem priporoča, da pri (pre)dodeljevanju sodnih zadev dosledno upoštevajo vnaprej določena merila v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Sodnega reda.

Nestrinjanje s sodnimi odločitvami je mogoče uveljavljati predvsem s pravnimi sredstvi, ki so predvidena za posamezno vrsto sodnega postopka, ne pa z ne-utemeljenimi drugimi vlogami, o čemer pišemo v naslednjem predstavljenem primeru.

Primer

Za kopičenje pobud za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnika ni podlage

Pobudnik je menil, da mu Ministrstvo za pravosodje ni posredovalo vsebinskega odgovora na njegovo pobudo za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnike. Njegovi očitki niso bili utemeljeni, saj je šlo (le) za enega v nizu odgovorov, ki mu jih je tudi v zvezi z izpostavljeno problematiko posredovalo navedeno ministrstvo. Poleg tega je o pobudnikovem enakem predlogu že odločila predsednica neposredno višjega sodišča kot ena izmed upravičenih predlagateljev za podajo pobude za uvedbo disciplinskega postopka, zato po presoji Varuha ni bilo podlage, da bi ob nespremenjenih okoliščinah o pobudnikovem predlogu vsebinsko odločalo še Ministrstvo za pravosodje.

Pobudnik se je na Varuha obrnil, ker je menil, da mu Ministrstvo za pravosodje (MP) v zvezi z njegovo pobudo za uvedbo disciplinskega postopka zoper tri sodnike ni posredovalo vsebinskega odgovora. Menil je, da ministrstvo ni pojasnilo razlogov, zaradi katerih ni podalo pobude za uvedbo disciplinskega postopka Sodnemu svetu.

Varuh se je s poizvedbo obrnil na MP, saj iz odgovora ministrstva, ki ga je prejel pobudnik, ni bilo mogoče ugotoviti razlogov, zaradi katerih ministrstvo ni sledilo predlogu pobudnika, oziroma razlogov, zaradi katerih Sodnemu svetu ni podalo pobude za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnike. **V poizvedbi je Varuh poudaril, da je poleg pravočasnega odgovaranja državnih organov na vloge in dopise strank nujna predpostavka načela dobrega upravljanja tudi, da so odgovori državnih organov na (razumne) vloge in dopise vsebinski, da je torej iz njih moč razbrati tudi razloge, zaradi katerih državni organ ni sledil pričakovanjem, ki jih je stranka izrazila v svoji vlogi oziroma dopisu.** V nasprotnem primeru je stranka v negotovosti, saj ne ve za oceno organa (ki je lahko tudi napačna) o tem, da vloga ne daje podlage za nadaljnjo obravnavo.

Iz odgovora MP je izhajalo, da dopis, ki ga je kritiziral pobudnik, ni bil prvi in ne edini, ki mu ga je MP že posredovalo. Ob odsotnosti vseh okoliščin, ki jih je navedlo ministrstvo, bi bilo morda mogoče zaključiti, da ravnanje ministrstva ni bilo povsem v skladu z načelom dobrega upravljanja. Podlago za tak zaključek bi lahko predstavljala predvsem okoliščina, da bi šlo le za edini dopis, ki bi ga MP posredovalo pobudniku. **Vendar za tak zaključek v obravnavanem primeru ni bilo podlage in MP ni bilo mogoče očitati, da je v obravnavanem primeru ravnalo v nasprotju z načelom dobrega upravljanja,** saj je pobudniku (in ne le v zvezi z njegovimi predlogi za podajo predloga za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnike) posredovalo številna pojasnila na njegove (očitno) ne maloštevilne vloge, poleg tega pa se je do predloga za uvedbo disciplinskega postopka zoper

sodnike opredelila tudi že predsednica pristojnega višjega sodišča in je bil pobudnik z razlogi za njeno odločitev seznanjen že preden mu je svoj odgovor na isti predlog posredovalo tudi še MP, pri tem pa je tudi po presoji Varuha MP utemeljeno štelo, da so mu razlogi, zaradi katerih njegov predlog ni bil ocenjen kot utemeljen, tudi že znani.

Drugi odstavek 45. člena Zakona o sodnem svetu (ZSSve) določa upravičene predlagatelje, ki lahko podajo pobudo za uvedbo disciplinskega postopka. To so predsednik sodišča, pri katerem sodnik opravlja sodniško službo, predsednik neposredno višjega sodišča, predsednik vrhovnega sodišča, sodni svet in minister. Vsak od navedenih upravičenih predlagateljev lahko torej neodvisno od drugega poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka.

Po presoji Varuha pa je razumljivo, da v primeru, ko je bila utemeljenost predloga za podajo pobude za uvedbo disciplinskega postopka že predmet obravnave in sprejete odločitve enega od upravičenih predlagateljev, ob nespremenjenih okoliščinah naslednji upravičeni predlagatelj ne bo (na novo oziroma dodatno) še sam ugotavljal, ali je tak predlog morda (vendarle) utemeljen. Ker je v obravnavanem primeru o pobudnikovem predlogu za uvedbo disciplinskega postopka zoper tri sodnike že odločila predsednica pristojnega višjega sodišča, po presoji Varuha tako ni bilo podlage, da bi o istem predlogu vnovično odločalo še MP.

Varuh je pobudniku pojasnil, da je odpravo morebitnih napak v sodnih odločitvah mogoče doseči v postopkih s pravnimi sredstvi, ki so predvidena za posamezno vrsto sodnega postopka. Tega pa ni mogoče doseči z vlaganjem morebitnih predlogov za uvedbo disciplinskega postopka zoper posameznega sodnika in izrekanjem disciplinskih sankcij in ne z vlaganjem pospešitvenih pravnih sredstev ali predlogov za izločitev sodnika, če za to ne obstojijo utemeljeni razlogi. Takšno ravnanje strank zgolj po nepotrebnem obremenjuje in upočasnjuje delo sodišč. 15.0-4/2021

Pomembno pa je, da sodišče stranko **na primeren način obvesti o ugotovljeni napaki in njenih morebitnih posledicah**. V primeru, ko ne obstajajo ovire, ki jih je glede možnosti vložitve pravnega sredstva sodišče samo predhodno za-trjevalo (npr. pravnomočnost odločbe), je po mnenju Varuha pomembno, da sodišče stranko na primeren način obvesti o napaki pri ugotovitvi pravnomočnosti odločbe oziroma o možnosti vložitve pravnega sredstva. Takšno pojasnilo lahko namreč (kadar za to obstajajo posebni razlogi) dodatno prispeva, da bo stranka razpolagala z ustreznimi informacijami, ki ji bodo lahko v pomoč pri odločitvi o morebitni vložitvi pravnega sredstva. S tem bi po mnenju Varuha lahko sodišče v danih okoliščinah tudi odpravilo vsakršen dvom, ali se je stranka lahko v celoti zavedala, s kakšnim namenom ji je bil sklep »ponovno« poslan in da je sodišče na njegovo vročitev dejansko vezalo začetek roka za vložitev pravnega sredstva zoper to odločbo.

Primer

Namen (ponovnega) vročanja sklepa sodišča mora biti jasen

Za dosledno uresničevanje pravice do pravnega sredstva je pomembno, da je stranka z njo pravilno seznanjena. Temu je v prvi vrsti namenjen pravni pouk, ki je vsebovan v sami odločbi, ki jo sodišče pošlje stranki. V primeru, ko ne obstajajo ovire, ki jih je glede možnosti vložitve pravnega sredstva sodišče samo predhodno zatrjevalo (npr. pravnomočnost odločbe), je po mnenju Varuha pomembno, da sodišče stranko na primeren način obvesti o napaki pri ugotovitvi pravnomočnosti odločbe oziroma o možnosti vložitve pravnega sredstva.

Pobudnik je Varuha seznanil s sklepom Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Ks 12648/2014 z dne 2. 7. 2020, iz katerega je na podlagi potrdila (klavzule) o pravnomočnosti izhajalo, da je sklep postal pravnomočen 1. 9. 2020. V pobudi je zatrjeval, da mu omenjeni sklep sodišča o zavrženju zahteve za obnovo postopka v preteklosti ni bil vročen, zaradi česar zoper njega ni mogel vložiti pravnega sredstva. Varuh je zato sodišče zaprosil za pojasnilo, kdaj in na kakšen način je bil po podatkih sodišča pobudniku omenjeni sklep vročen, oziroma kako je sodišče v tej zadevi ugotovilo njegovo pravnomočnost.

Sodišče je pojasnilo, da je pobudnik pri sodišču že sam poizvedoval, kaj je z njegovo vlogo za obnovo kazenskega postopka. Zato mu je sodišče na podlagi podatkov v spisu pojasnilo, da je bila njegova zahteva za obnovo kazenskega postopka zavržena z omenjenim sklepom. Pobudnik je kljub danim pojasnilom sodišču poslal novo zaprosilo, v katerem je spraševal, če se lahko zoper omenjeni sklep (še vedno) pritoži. Zato mu je sodišče v nadaljevanju po elektronski pošti poslalo kopijo omenjenega sklepa s pojasnilom, da se zoper ta sklep ne more pritožiti, ker je pritožbeni rok potekel in je sklep pravnomočen. Ker je pobudnik sodišče opozoril, da tega sklepa pred tem sploh ni prejel, je sodišče dodatno preverilo, ali je bila vročitev sklepa v preteklosti res pravilno opravljena. Ugotovilo je, da sklep pobudniku očitno še ni bil vročen, zato mu ga je ponovno vročalo. Na podlagi te vročitve je sodišče na novo ugotovilo pravnomočnost sklepa.

Glede na ta pojasnila sodišča je Varuh od sodišča zahteval dodatno pojasnilo o tem, ali je sodišče morebiti potem, ko je ugotovilo, da pobudniku sklep v preteklosti še ni bil (pravilno) vročen in mu ga je zato ponovno vročalo, ob tej vročitvi kakorkoli sporočilo, da je bilo potrdilo o pravnomočnosti izdano preuranjeno in da lahko zoper sklep sodišča (še vedno) uporabi pravno sredstvo. Sodišče je Varuha seznanilo, da **pobudniku ob ponovnem vročanju sklepa ni posredovalo posebnega sporočila v smislu, da bi bilo potrdilo o pravnomočnosti izdano preuranjeno.**

Če je sodišče ugotovilo, da vročitev v preteklosti ni bila pravilno opravljena, bi bilo po mnenju Varuha primerno, da bi sodišče pobudnika hkrati s tem,

ko mu je sklep ponovno vročalo, na to okoliščino tudi posebej opozorilo. Takšno postopanje sodišča bi po mnenju Varuha v danih okoliščinah lahko tudi odpravilo vsakršen dvom, ali se je pobudnik lahko v celoti zavedal, s kakšnim namenom mu je bil sklep »ponovno« poslan in da je sodišče na njegovo vročitev dejansko vezalo začetek roka za vložitev pravnega sredstva zoper to odločbo.

Čeprav je sodišče v odgovoru pojasnilo, da se zaradi opisanega ravnanja sodišča, pobudnikov položaj z vidika možnosti vložitve zahteve za obnovo postopka v kazenski zadevi ni poslabšal,¹² je Varuh glede na izpostavljene ugotovitve pobudo štel za utemeljeno. 15.2-11/2021

Hitrejša pot do odškodnine za žrtve nasilnih naklepnih dejanj

Pod pogoji, ki jih določa Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), so žrtve nasilnih naklepnih dejanj upravičene do odškodnine. O priznanju odškodnine odloči posebna komisija z odločbo. Odločbo mora komisija izdati v 90 dneh od dneva prejema popolne zahteve. Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Pogoj za izplačilo odškodnine je pravnomočna odločba o priznanju odškodnine, ki se pošlje Državnemu pravobranilstvu Republike Slovenije.

Kadar je zoper dokončen upravni akt dovoljeno sodno varstvo, dobi upravni akt lastnost pravnomočnosti po izteku roka za vložitev tožbe v upravnem sporu, če ta ni bila vložena ali ni bila vložena pravočasno, oziroma po pravnomočnosti sodne odločbe ali sklepa, s katerim je sodni postopek končan. Če z zakonom ni predvideno, da se aktivno legitimirani tožniki lahko odpovedo pravici do sodnega varstva, takšne izjave nimajo pravnega učinka in ne morejo vplivati na nastanek pravnomočnosti. Na ravni sistemskih predpisov kot sta Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) in Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) takšna možnost namreč ni vzpostavljena. Glede na navedeno je Ministrstvo za pravosodje, ki za komisijo opravlja strokovne in administrativno-tehnične naloge, v zadevi, ki se je nanašala na dolgotrajnost izplačila priznane odškodnine, pojasnilo, da morebitna odpoved pravici do sodnega varstva v postopkih zahtev za priznanje odškodnine žrtvam kaznivih dejanj, ne glede na obliko, v kateri je izjava dana, ne more vplivati na nastanek pravnomočnosti, ker to ni izrecno dovoljeno z ZOZKD.

Upoštevajoč, da je aktivno legitimirana za vložitev tožbe v postopku po ZOZKD le žrtev kaznivega dejanja, **smo menili, da bi bila ureditev z možnostjo odpovedi pravici do sodnega varstva žrtvi kaznivega dejanja bolj prijazna, saj bi skrajšala pot do izplačila priznane odškodnine.**

¹² Na podlagi določb Zakona o kazenskem postopku (ZKP), ki se tičejo obnove postopka (406. člen ZKP in naslednji), lahko sicer obdolženec kadarkoli v novi zahtevi za obnovo postopka uveljavlja nova dejstva in nove dokaze. Pravnomočno zavrženje zahteve za obnovo postopka mu namreč tega ne preprečuje oziroma za to ni nobenih procesnih ovir.

Ministrstvo je v zvezi z zakonodajnimi spremembami in dopolnitvami ZOZKD sporočilo, da je v okviru predvidenih predlogov sprememb zakona poleg drugih institutov preučilo tudi možnost uvedbe instituta odpovedi pravici do sodnega varstva. Soglašalo je, da bi se z navedenim znatno skrajšal čas izplačila odškodnine, zato je našo pobudo ocenilo kot zaželeno in v skladu z varstvom interesov strank v postopku ter napovedalo, da bo zato vključena med predloge sprememb zakona. Sporočilo ministrstva smo pozdravili, saj pričakujemo, da bodo napovedane zakonske spremembe žrtvi kaznivega dejanja, če se bo za to odločila, skrajšale pot do izplačila priznane odškodnine. **15.0-5/2021**

Priporočilo št. 48: Varuh Ministrstvu za pravosodje predlaga, da pri pripravi novele Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj preuči tudi možnost uvedbe instituta odpovedi pravici do sodnega varstva.

Ažurnost kazenske evidence

Varuh je Ministrstvu za pravosodje priporočil, da sprejme morebitne potrebne ukrepe, ki bodo zagotovili sprotno (redno) preverjanje izpolnitve zakonskih pogojev za izbris obsodb in temu ustrezno izdajo odločb najpozneje v roku 8 dni, kot to določa Pravilnik o kazenskih evidencah.

Na podlagi 508. člena ZKP izda po uradni dolžnosti odločbo o izbrisu obsodbe Ministrstvo za pravosodje (MP), ko preteče zakonsko določen čas (iz 82. člena KZ-1) in če obsojenec v tem času ne stori novega kaznivega dejanja. Takšno odločbo o izbrisu naj bi na podlagi 8. člena Pravilnika o kazenskih evidencah (Pravilnik) izdalo ministrstvo po uradni dolžnosti najpozneje v osmih dneh po poteku z zakonom določenih rokov. Če ministrstvo ne izda odločbe o izbrisu obsodbe, sme obsojenec od ministrstva zahtevati, naj se ugotovi, da je obsodba po zakonu izbrisana. Če ministrstvo v 30 dneh po prejemu zahteve ne izda odločbe, lahko obsojenec zahteva, naj izda sklep o izbrisu obsodbe sodišče, ki je izreklo sodbo na prvi stopnji (prvi in drugi odstavek 509. člena ZKP).

V konkretnem primeru je Varuh seznanil pobudnika z omenjeno možnostjo, ki jo ZKP daje obsojencu v okviru 509. člena, če ministrstvo odločbe o izbrisu obsodbe ne izda. Ker je pobudnik v nadaljevanju Varuha obvestil, da na dopis, ki ga je na podlagi omenjenih pojasnil poslal ministrstvu, po dveh mesecih še ni prejel odgovora, se je Varuh obrnil na MP.

Ministrstvo je pojasnilo, da so bili pogoji za izbris obsodbe iz kazenske evidence tako za pobudnika kot njegovega sina v preteklosti že izpolnjeni, da pa kljub prekoračitvi roka za izdajo odločbe o izbrisu v nobenem primeru neizbrisani obsodbi nista bili upoštevani in da zato pobudnik in njegov sin nista bila oškodovana. Čeprav so bili v primeru pobudnikovega sina zakonski pogoji za izbris izpolnjeni v novembru 2020, v primeru pobudnika pa v drugi polovici januarja 2021, je sicer ministrstvo odločbi o izbrisu izdalo šele v marcu 2021 in

sicer potem, ko se je pobudnik s takšno zahtevo (tudi ob upoštevanju predloga Varuha) obrnil na ministrstvo.

Ker se je ob tem izkazalo, da **ministrstvo v izpostavljenem primeru očitno ni redno po uradni dolžnosti preverjalo, ali so potekli v zakonu določeni roki za izbris obsodbe**, je Varuha v dodatni poizvedbi zanimalo, kako ministrstvo sicer zagotavlja spoštovanje omenjenega osemdnevnega roka pri izdaji tovrstnih odločb.

Ministrstvo je izpostavilo, da »se kot upravljavec kazenske evidence zaveda dejstva, da je bil rok za izbris obsodbe iz kazenske evidence v konkretnem primeru prekoračen«. Ob tem je pojasnilo, da gre za instrukcijski rok in da je ministrstvo (kljub prekoračenemu roku za izbris obsodbe iz kazenske evidence v konkretnem primeru) vseskozi zagotavljalo namen zakonske rehabilitacije iz 82. člena KZ-1, ki je v prenehanju vseh pravnih posledic obsodbe. V zvezi s tem je MP omenilo, da »pred izdajo potrdila iz kazenske evidence za vsako obravnavano osebo (bodisi ko poda vlogo za izpis potrdila iz kazenske evidence oseba sama ali pa posamezni organ, ki podatke preverja po uradni dolžnosti) preveri tudi pogoje za izbris posameznih obsodb ter v primeru da so le ti izpolnjeni, pred izdajo potrdila sproti izvede izbris obsodbe iz kazenske evidence.«

Ministrstvo je Varuha ob tem še seznanilo, da se zaveda, da je učinkovito delovanje kazenske evidence za delovanje celotnega pravosodja ključnega pomena. **Zato naj bi pred časom tudi že pristopilo k obsežnemu projektu prenove kazenske evidence, ki vključuje prehod na sodoben informacijski sistem.** To naj bi prispevalo tudi »k boljšemu in učinkovitejšemu delu ter enostavnejšemu, modernejšemu e-dostopu do storitev, ki jih MP kot upravljavec kazenskih evidenc nudi pravosodnim organom, organizacijam in državljanom. Prenova informacijskega sistema kazenske evidence bo pomembno vplivala tudi na ažurnost postopka izbrisa kazenskih obsodb iz evidence, saj bo razbremenila zaposlene ter olajšala upravljanje kazenske evidence na način, ki bo zagotovil tudi sprotno preverjanje izpolnitve zakonskih pogojev za izbris obsodb in posledično izdajo odločb o izbrisu«. **15.2-1/2021**

Priporočilo št. 49: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da nadaljuje z aktivnostmi prenove informacijskega sistema kazenske evidence.

I. Izvršilni postopki

O ustavitvi izvršilnega postopka

Zakon o izvršbi in zavarovanju¹³ (ZIZ) po tem, ko je sklep o izvršbi v celoti realiziran in ko so dolžnikovi dolžniki obveščeni o poplačilu terjatve, ne zahteva še izdaje posebnega sklepa o ustavitvi postopka. Varuh je v okviru obravnave posameznih zadev v preteklosti že **zaznal kar nekaj težav, do katerih prihaja v praksi zaradi opisane zakonske ureditve**. Predvsem v tistih primerih, v katerih je upnik predlagal več sredstev izvršbe, ki so v našem pravnem redu enakovredna oziroma jih upnik lahko predlaga istočasno, je namreč ob poplačilu dolga prihajalo do težav zaradi pomanjkljive komunikacije med upnikom, dolžnikom, sodiščem in morebitnim izvršiteljem oziroma drugo osebo, ki opravlja neposredna dejanja izvršbe (banko, delodajalcem). Varuh je menil, da bi hitro postopanje sodišča v primeru zaključka izvršilnega postopka z izdajo ustreznega sklepa, iz katerega nedvoumno izhaja, da je postopek izvršbe končan, in ki bi bil vročen vsem deležnikom postopka, verjetno lahko preprečilo takšne situacije. **Zato je Varuh v letu 2017 tudi podprl delovno gradivo sprememb in dopolnitev ZIZ,¹⁴ ki je vsebovalo dopolnitev 76. člena zakona, po kateri se postopek izvršbe šteje za končanega, ko so opravljena vsa neposredna dejanja izvršbe ali s poplačilom upnika, v takem primeru pa sodišče izda sklep o ustavitvi izvršbe.** Ta dopolnitev je bila pozneje iz predloga novele, ki je bil posredovan v zakonodajni postopek, črtana, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L)¹⁵ je zato ne vsebuje.

Po presoji Varuha je bila predlagana rešitev ustrezna, zato smo ob obravnavi zadeve, ki se je nanašala na to problematiko,¹⁶ Ministrstvo za pravosodje zaprosili za seznanitev z razlogi, zakaj predlagana rešitev v predlog novele (ZIZ-L) ni bila vključena.

Ministrstvo je uvodoma izpostavilo, da spremembe oziroma dopolnitve 76. člena ZIZ niso sodile med glavne cilje novele ZIZ-L, saj so bile glavne rešitve te obsežne novele usmerjene predvsem v zagotovitev boljšega pravnega varstva ogroženih dolžnikov v postopku izvršbe na nepremičnine, pri čemer so bila upoštevana opozorila Varuha. Namen novele je bil tudi v odpravi pomanjkljivosti veljavne ureditve, povezane s pravnim redom EU, in uskladitve z novimi pravnimi akti, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno, urejena je

¹³ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B in 36/21.

¹⁴ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M in 23/20 – SPZ-B.

¹⁵ Uradni list RS, št. 11/18.

¹⁶ Šlo je za zadevo, v kateri je banka po štirih letih od tedaj, ko je bil izvršilni postopek že pravnomočno končan, zaradi umika predloga za izvršbo pa tudi izdan še sklep o ustavitvi, sodišče obvestila, da dolžnica nima rubljivih sredstev, vendar sodišče na to obvestilo ni reagiralo in preverilo odziva banke. Takšna (dodatna) aktivnost sodišča je po presoji Varuha nedvomno pomembna za zagotavljanje pravne varnosti strank v izvršilnem postopku in je skladna tudi z njegovim namenom.

bila tudi revizija v postopku izvršbe ter oblikovana zakonska podlaga za uvedbo spletnih dražb premičnin in nepremičnin zaradi boljše realizacije prodaje ter preprečitve zlorab. Nadalje je ministrstvo pojasnilo, da je k predlogu dopolnitve 76. člena ZIZ v strokovnem usklajevanju poleg podpore Varuha prejelo številne pripombe, predvsem s strani sodišč. Med prejetimi pripombami je bilo tudi stališče, da je dopolnitev 76. člena ZIZ povsem nepotrebna oziroma da lahko pripelje do zaključka, da mora sodišče samo več čas spremljati, ali je terjatev upnika poplačana, kar predstavlja pretirano breme za sodišče. Na podlagi prejetih pripomb je ministrstvo oblikovalo nov predlog rešitev,¹⁷ vendar je tudi k temu predlogu ponovno prejelo številne pripombe, med drugim da predlagana sprememba ni primerna in bi v prakso vnašala nejasnosti in nedoslednosti, nadalje so bile posredovane pripombe o neustreznosti vezanja pravnih posledic poplačila terjatve s strani dolžnikovega dolžnika na vprašanje, ali je upnik podal umik ter o potrebi po upoštevanju materialnega procesnega vodstva sodišča in določitvi ustreznih rokov.

V okviru priprave delovnega gradiva in pozneje v postopku strokovnega usklajevanja naslednje novele Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-M)¹⁸ pa ministrstvo ni prejelo predlogov v smeri ustrežnejšega preoblikovanja določbe 76. člena ZIZ, s katerimi bi bile odpravljene tudi predhodne dileme, prav tako pa tudi v fazi strokovne razprave s strani sodišč ali drugih deležnikov ni bil podan predlog za nujnost takšne spremembe.

V pravni teoriji in praksi je sicer uveljavljeno stališče, da je v postopku izterjave upnikove denarne terjatve s poplačilom izvršilni postopek dejansko izčrpan in s tem končan. Posebnega sklepa o končanju izvršilnega postopka po stališčih pravne teorije in prakse ni treba izdati, saj ZIZ v svojih določbah takega sklepa tudi ne predvideva.¹⁹ S trenutkom poplačila prenehajo tudi vse aktivnosti sodišča za opravo izvršbe oziroma vodenje postopka, razen odločanja o stroških (sedmi odstavek 38. člena ZIZ).²⁰

Obravnavane pobude po presoji Varuha kažejo, da bi bilo z vidika seznanitve vseh udeležencev postopka morda vendarle primerno izdati (deklaratorni) sklep, s katerim se ugotovi, da je bil postopek končan in da bo pričujoči prispevek priložnost za ponovni razmislek o ustreznih zakonodajni rešitvi.

V naslednjem predstavljenem primeru pa **smo ugotovili, da ravnanje Okrajnega sodišča v Grosupljem, ki pri sklepu o ustavitvi postopka izvršbe ni navedlo ustrezne odredbe o tem, da se sklep vroči tudi organizaciji za plačilni promet**, predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic.

¹⁷ Spremenjeno besedilo novega drugega odstavka 76. člena zakona tako ni več urejalo končanja izvršilnega postopka, temveč je določalo, da sodišče ustavi izvršbo tudi v primeru, ko dolžnikov dolžnik obvesti sodišče, da je terjatev poplačana, upnik pa kljub obvestilu dolžnikovega dolžnika predloga za izvršbo ne umakne.

¹⁸ Uradni list RS, št. 36/21.

¹⁹ Tako sklep Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. III Cp 1462/99 z dne 13. 10. 1999.

²⁰ Tako sklep Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Ip 115/2018 z dne 5. 4. 2018.

Primer

Zaradi napake sodišča je bil dolg plačan dvakrat

Varuh je ugotovil, da Okrajno sodišče v Grosupljem sklepa o ustavitvi postopka izvršbe ni poslalo organizaciji za plačilni promet, ker za to ni dalo ustrezne odredbe. Zato je organizacija za plačilni promet izvršila plačilo upnikove terjatve, ki je bila že plačana v drugem izvršilnem postopku, tudi še po tem, ko je bil izvršilni postopek že štiri leta ustavljen zaradi začetka postopka osebnega stečaja nad dolžnico. Ravnanje Okrajnega sodišča v Grosupljem, ki pri sklepu o ustavitvi postopka izvršbe ni navedlo ustrezne odredbe o tem, da se sklep vroči tudi organizaciji za plačilni promet, predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic. Opozorila Varuha so bila utemeljena, saj je na podlagi njegovih opozoril predsednik Višjega sodišča v Ljubljani odredil pregled poslovanja izvršilnega sodišča in so bile (tudi) na tej podlagi prepoznane napake pri poslovanju sodišča v konkretni izvršilni zadevi.

Pobudnica je v pobudi Varuhu izpostavila, da je bil njen dolg dvakrat plačan, a ne po njeni krivdi. Iz razpoložljivih podatkov je bilo kot bistveno mogoče ugotoviti, da je bila v obeh sicer že pravnomočno končanih izvršilnih zadevah, ki sta se na Okrajnem sodišču v Grosupljem zoper pobudnico vodili pod opr. št. VL 60575/2012 in opr. št. I 142/2017, dovoljena izvršba z rubežem denarnih sredstev pri organizacijah za plačilni promet in izvršba z rubežem plače. Pri tem pa sklep o ustavitvi (prvega) izvršilnega postopka zaradi začetka postopka osebnega stečaja, opr. št. VL 60575/2012 z dne 1. 9. 2015, ni bil poslan organizaciji za plačilni promet (OPP), temveč ji je bil očitno pomotoma vročen šele 13. 6. 2019, to je po več kot treh letih in pol od njegove izdaje.

Varuh je na zgoraj navedene okoliščine opozoril Okrajno sodišče v Grosupljem, zaradi teh opozoril pa **je predsednik Višjega sodišča v Ljubljani odredil pregled poslovanja izvršilnega sodišča v obeh zgoraj navedenih izvršilnih zadevah**. Na podlagi zbranih podatkov je bilo mogoče ugotoviti, da **je bilo v izvršilnem postopku Okrajnega sodišča v Grosupljem, opr. št. VL 60575/2012, storjenih več napak**, in sicer

1. sodišče pri sklepu o ustavitvi postopka z dne 1. 9. 2015 ni navedlo odredbe, da se sklep vroči (tudi) OPP,
2. zgoraj navedena napaka ni bila odpravljena niti pozneje, ko je sodišče ponovno obravnavalo zadevo, ampak je sodišče izdalo odredbo šele v juniju 2019,
3. o predlogu za nasprotno izvršbo ni odločil sodnik, ampak samostojna sodniška pomočnica, kar predstavlja absolutno bistveno kršitev procesnega prava.

V izvršilnem postopku Okrajnega sodišča v Grosupljem, opr. št. VL 60575/2012, je bilo tako po štirih letih, ko je bil izvršilni postopek ustavljen, in po skoraj treh letih, odkar je bil pravnomočno zaključen tudi postopek osebnega stečaja, opravljeno izvršilno dejanje, za katero po presoji Varuha ni bilo podlage. (Najprej) pa je bilo Okrajno sodišče v Grosupljem tisto, ki očitno ni namenilo dovolj pozornosti vprašanju, ali je bil sklep o ustavitvi izvršilnega postopka, opr. št. VL 60575/2012 z dne 1. 9. 2015, vročen tudi OPP, slednja pa, kot je izhajalo iz Poročila o opravljenem pregledu poslovanja, očitno tudi ni bila dovolj pozorna na dejstvo, da je bil nad pobudnico začet postopek osebnega stečaja, ki je imel za posledico ustavitev postopka izvršbe, in kot profesionalna institucija pri sodišču ni preverila, ali je kljub postopku osebnega stečaja podana podlaga za izvršitev sklepa o izvršbi. Zaradi opisanega ravnanja je bila tako terjatev upnika neutemeljeno dvakrat (po)plačana.

Zaradi neupravičeno odtegnjenih denarnih sredstev je morala pobudnica vložiti predlog za nasprotno izvršbo, zaradi neodzivnosti dolžnika pa je morala postopek nadaljevati tudi še z vložitvijo predloga za dovolitev nasprotne izvršbe, ki mu je sodišče ugodilo in s sklepom, opr. št. I 247/2019 z dne 3. 12. 2019, dovolilo predlagano (nasprotno) izvršbo. Čeprav je ta sklep postal pravnomočen 20. 12. 2019, terjatev pobudnice ni bila poplačana, saj je imel dolžnik blokiran transakcijski račun.

Ravnanje Okrajnega sodišča v Grosupljem, ki pri sklepu o ustavitvi postopka izvršbe ni navedlo ustrezne odredbe o tem, da se sklep vroči tudi OPP, zaradi česar ji sklep ni bil vročen, je po presoji Varuha predstavljalo kršitev načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen ZVarCP.

V obravnavanem primeru so bile posledice napake, ki jo je storilo Okrajno sodišče v Grosupljem, (vsaj v določenem delu) odpravljene z izdajo sklepa, s katerim je bilo ugodeno predlogu za nasprotno izvršbo, in sklepa o dovolitvi nasprotne izvršbe. Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) ne ureja posebej odgovornosti v primeru neupravičeno odtegnjenih denarnih sredstev in je dolžniku v okviru izvršilne zakonodaje v takem primeru na razpolago predvsem postopek za nasprotno izvršbo. Nasprotna izvršba je po svoji vsebini »pravno sredstvo izvršilnega prava, v katerem so združene značilnosti pravde zaradi neupravičene obogatitve (do katere je prišlo v postopku izvršbe) in izvršitve odločitve v tej pravdi. Z nasprotno izvršbo se omogoča hitrejšo pravno varstvo dolžnika, da dobi nazaj tisto, kar mu je bilo odvzeto v izvršbi.« Če dolžnik ne bi uspel z nasprotno izvršbo, ima najprej možnost vložiti tožbo zaradi neupravičene obogatitve zoper upnika iz izvršilnega postopka, šele v primeru negativnega izida tega postopka pa bi lahko uveljavljal tudi svoj odškodninski zahtevek zoper državo na podlagi 26. člena Ustave Republike Slovenije, ki predstavlja temeljno pravno podlago odškodninske odgovornosti države zaradi škode, ki jo oškodovancu v zvezi z opravljanjem službe oziroma druge dejavnosti s protipravnim ravnanjem povzroči državni organ. Z navedenimi pravnimi možnostmi je Varuh seznanil tudi pobudnico. 15.3-128/2020

Priporočilo (stalna naloga) št. 19: Varuh priporoča, da (izvršilna) sodišča ustrezno dodatno (in po potrebi povečano) skrb posvečajo izdaji odredb za odpravo in dostavo, katerih odsotnost lahko vpliva na pravni položaj strank v postopku in izvrševanje oziroma uresničevanje njihovih pravic.

II. Postopki insolventnosti

Varuh skoraj vsako leto prejme nekaj pobud v zvezi s postopki insolventnosti po Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP), ki jih nanj naslovijo tako stečajni dolžniki kot njihovi upniki. **Oboji so najpogosteje izpostavljali zlasti predolgo trajanje posameznega postopka zaradi dolgotrajnega unovčevanja premoženja stečajnega dolžnika, ki je sestavljalo stečajno maso.** Razloge za trajanje postopka so največkrat pripisovali ravnanju stečajnih upraviteljev. Pregled časovnih okoliščin obravnavanja posameznih stečajnih zadev, ki so izhajale iz javno dostopnih podatkov, ki jih vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidencije in storitve (AJPES),²¹ ki ga je opravil Varuh, **praviloma ni pokazal zastoja v postopku**, ki bi morda lahko bil podlaga za očitke sodišču in/ali upravitelju, da neupravičeno zavlačujeta s postopkom, in kot tak skladno s 24. členom ZVarCP tudi podlaga za morebitno posredovanje Varuha. Prav tako je bilo tudi iz kronološkega pregleda opravljenih procesnih dejanj v posameznih zadevah mogoče ugotoviti, da se je postopek vodil brez omembe vrednih časovnih vrzeli med posameznimi procesnimi dejanji, torej tekoče in koncentrirano. **Obravnavanje pobud je pokazala tudi, da očitki, povezani z delom stečajnih upraviteljev in unovčevanjem premoženja stečajnega dolžnika, praviloma niso bili utemeljeni.** Upravitelj namreč po presoji Varuha ne more v bistvenem vplivati na dejstvo, da razpisane javne dražbe niso bile uspešne, ker ni bil izkazan interes za nakup nepremičnin, ki so bile predmet javne dražbe. Daljše trajanje posameznega insolvenčnega postopka je bilo zaznati predvsem v primeru večjih stečajnih dolžnikov, z velikim obsegom delovanja, z večjim številom upnikov oziroma prijavljenih terjatev ter večjim obsegom premoženja, ki ga je (bilo) treba unovčiti. Navedene okoliščine so po presoji Varuha kazale, da gre za zelo zahtevne postopke, za dokončanje katerih je potrebno več časa v primerjavi z enostavnejšimi stečajnimi postopki.

Varuh nima neposrednih pristojnosti za nadzor nad upravitelji in lahko posreduje predvsem v primeru neodzivanja pristojnih nadzornih organov. (Šele), če se kateri od njih ne odzove ali ne zavzame stališča o zadevi, je morda lahko podana podlaga za njegovo posredovanje. Varuh je zato pobudnike za konkretnjša pojasnila v zvezi s posameznim stečajnim postopkom praviloma usmerjal na posamezne upravitelje. Kot je izhajalo iz razpoložljivih podatkov, so ti, po tem, ko jih je k temu pozvalo stečajno sodišče, pobudnikom tudi posredovali svoja pojasnila.

²¹ Na spletni strani <https://www.ajpes.si/>.

Za opravljanje nadzora nad delom upraviteljev je sicer pristojno ministrstvo, pristojno za pravosodje. Ministrstvo lahko pri opravljanju nadzora (1) opravi pregled dokumentacije insolventnega dolžnika, ki jo je prevzel upravitelj v zvezi s postopkom zaradi insolventnosti, in dokumentacije, ki jo mora voditi upravitelj v zvezi s tem postopkom, ali zahteva od zbornice upraviteljev, da opravi tak pregled, (2) zahteva uvedbo disciplinskega postopka proti upravitelju in (3) odredi ali izvede druge ukrepe, potrebne za preveritev, ali upravitelj opravlja svoje naloge v postopku zaradi insolventnosti v skladu z zakonom.

Določene pristojnosti za nadzor nad poslovanjem upraviteljev ima tudi Zbornica upraviteljev Slovenije (Zbornica). Zbornica lahko pri opravljanju nadzora nad upravitelji: (1) opravi pregled dokumentacije insolventnega dolžnika, ki jo je prevzel upravitelj v zvezi s postopkom zaradi insolventnosti, in dokumentacije, ki jo mora voditi upravitelj v zvezi s tem postopkom, (2) odredi ali izvede druge ukrepe, potrebne za preveritev, ali upravitelj opravlja svoje naloge v postopku zaradi insolventnosti v skladu z zakonom in dobro poslovno prakso upraviteljev, (3) odredi upravitelju, da odpravi nepravilnosti pri svojem poslovanju in o tem izdela poročilo. Zbornica mora opraviti pregled dokumentacije insolventnega dolžnika, če to zahteva minister, pristojen za pravosodje, in ministru o tem predložiti ustrezno poročilo.

Upravitelji so za svoja dejanja tudi disciplinsko odgovorni. Postopek pred disciplinsko komisijo prve stopnje uvede predsednik Zbornice na lastno pobudo ali na predlog ministra, pristojnega za pravosodje, predsednika okrožnega sodišča ali predsednika višjega sodišča.

Pobude z očitki o dolgotrajnosti obravnave prijav zoper delo posameznih stečajnih upraviteljev in predlogov za uvedbo disciplinskega postopka zoper njih pri Zbornici so sicer redke. Vendar to (še) ne pomeni, da na tem področju ni nobenih težav. Kot je pokazala obravnava ene izmed pobud (primer predstavljamo podrobneje v nadaljevanju), **Zbornica posameznikov, ki so se obrnili nanjo s prijavo zoper ravnanje posameznega upravitelja ali s pobudo za uvedbo disciplinskega postopka zoper upravitelja, ni seznanila o usodi njihove prijave oziroma pobude**, zaradi česar njenega ravnanja ni bilo mogoče opredeliti kot skladnega z načelom dobrega upravljanja.²²

Primer

Tudi za Zbornico upraviteljev Slovenije velja načelo dobrega upravljanja

Ravnanje Zbornice upraviteljev Slovenije, ki posameznikov, ki so se obrnili nanjo z vlogami zoper stečajne upravitelje in upraviteljice, ne

²² Na katerega se lahko skladno s 3. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo; ZVarCP) Varuh sklicuje pri svojih intervencijah.

bi seznanila z usodo njihove vloge in razlogi za sprejem svoje odločitve o njej, ne bi bilo skladno z načelom dobrega upravljanja. Varuh je zato Zbornici predlagal, da v vsakem primeru v razumnem roku vlagatelja posamezne vloge seznaniti z usodo njegove vloge in razlogi za svojo odločitev in tako izboljša svoje poslovanje skladno z načelom dobrega upravljanja. Zbornica je predlogu sledila.

Pobudnik je kot bistveno izpostavil, da je Zbornici upraviteljev Slovenije (Zbornica) posredoval prijavo zoper stečajnega upravitelja (upravitelj) s predlogom za uvedbo disciplinskega postopka zoper njega. Zbornica je pobudnika v elektronskem sporočilu sicer seznanila, da je bila njegova vloga sprejeta, potem pa od nje ni prejel nobenega nadaljnjega obvestila o tem, v kakšni fazi je postopek obravnave njegove prijave, zaradi česar je Varuha prosil za posredovanje.

Varuh je v svojem posredovanju Zbornico opozoril, da načelo dobrega upravljanja²³ med drugim vsebuje tudi obveznost organa, da zadeve iz njegove pristojnosti glede na vrsto postopka, ki teče pred njim, obravnava v razumnem roku in da svoje odločitve ustrezno pisno obrazloži. Poudaril je, da ima tudi skladno s prvim odstavkom 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,²⁴ ki opredeljuje pravico do dobrega upravljanja, vsakdo pravico, da institucije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica med drugim vključuje tudi obveznost institucij, da na vloge posameznikov odgovorijo, svoje odločitve pa obrazložijo.

Zbornica je sporočila, da je bila prijava pobudnika, enako kot vse ostale prijave, pregledana s strani sekretarja in predsednika Zbornice. Pojasnila je, da na podlagi določil Statuta Zbornice upraviteljev Slovenije²⁵ (Statut) in Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju²⁶ (ZFPPIPP) lahko predlog za uvedbo disciplinskega postopka poda predsednik Zbornice na lastno pobudo ali na pobudo ministrstva, pristojnega za pravosodje. V obravnavanem primeru se predsednik Zbornice na podlagi pregleda pobudnikove prijave ni odločil za uvedbo postopka zoper upravitelja, saj iz prejete prijave in pravnomočnih sodnih odločb in drugih listin, objavljenih v stečajnem postopku, ni bilo zaznati suma storitve kršitve pri delu stečajnega upravitelja. Dodatno je Zbornica poudarila tudi, da se dnevno srečuje z vrsto prijav zoper delo

23 Na katerega se lahko skladno s 3. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo; ZVarCP) Varuh sklicuje pri svojih intervencijah.

24 Uradni list Evropske unije 2010/C 83/02.

25 http://www.zbornica-upraviteljev.si/datoteke/dokumenti/Statut_zbornice_upraviteljev.pdf.

26 Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US, 63/16 – ZD-C, 30/18 – ZPPDID, 54/18 – odl. US, 69/19 – odl. US, 49/20 – ZIUZEOP, 61/20 – ZZUSUDJZ-A, 61/20 – ZIUZEOP-A, 74/20 – odl. US, 85/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 43/21.

stečajnih upraviteljev, ki so običajno podane s strani stečajnih dolžnikov, nad katerimi se vodijo stečajni postopki, pri čemer največkrat iz prijav ne izhaja, da bi bil izpolnjen standard suma kršitve pri delu stečajnih upraviteljev. Stečajni postopki namreč predstavljajo generalno izvršbo, s katero se sprijaznijo le redki stečajni dolžniki, kar generira veliko število prijav zoper delo stečajnih upraviteljev. Zaradi omejenih kadrovskih virov pa Zbornica prijaviteljev ne obvešča o odločitvi glede njihovih prijav.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno. Soglašal je s pojasnilom Zbornice, da bi bilo obveščanje vlagateljev o usodi njihovih prijav ob velikem številu prijav zoper delo upraviteljev ob hkratni nezadostni kadrovski zasedbi morda lahko oteženo. Poleg tega je upošteval tudi, da Zbornica oziroma njen predsednik na prijavo oziroma pobudo za uvedbo disciplinskega postopka zoper posameznega upravitelja ni vezan. **Vendar pa je hkrati menil, da bi bilo prav in v skladu z načelom dobrega upravljanja, da bi Zbornica prijavitelja oziroma vlagatelja predloga v vsakem primeru sama²⁷ in vsaj na kratko, morda z uporabo tipskega odgovora, seznanila z usodo prijave oziroma pobude.** Temu nasprotno ravnanje namreč po presoji Varuha pomeni kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic²⁸ (ZVarCP).

Zbornica se je na Varuhov predlog odzvala, tako da mu je v vednost poslala odgovor, ki ga je posredovala pobudniku na njegovo vlogo, zaradi česar pričakujemo, da bo Zbornica tako ravnala tudi v prihodnje pri obravnavi drugih vlog in bo na podlagi ugotovitev oziroma zaključkov obravnave predmetne zadeve izboljšala svoje poslovanje na splošni ravni. 15.3-1/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 20: Varuh Zbornici upraviteljev Slovenije priporoča, da v vsakem primeru v razumnem roku prijavitelja oziroma vlagatelja pobude seznanita z usodo njegove vloge in razlogi za svojo odločitev.

Vprašljiva omejitev dolžnikove poslovne sposobnosti

Na Varuha se je obrnil pobudnik zaradi dolgotrajnosti postopka osebnega stečaja in omejitve poslovne sposobnosti, ki je zanj še veljala, in sicer le zaradi trajanja drugih sodnih postopkov, ki so onemogočali zaključek postopka osebnega stečaja. Iz njegovih navedb je bilo kot bistveno mogoče razbrati, da se je postopek osebnega stečaja nad njim začel s sklepom Okrožnega sodišča na Ptuj, št. St 2922/2015 z dne 5. 6. 2015, ki je postal pravnomočen 27. 6. 2015, kar je imelo za posledico tudi omejitev njegove poslovne sposobnosti. Sodišče je

²⁷ In ne npr. Varuh (ali kateri od drugih državnih organov), kot je sicer izrazila svoje pričakovanje v svojem odgovoru na prvo poizvedbo Varuha.

²⁸ Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo.

s sklepom z dne 10. 9. 2015 začelo postopek odpusta obveznosti in zadnji dan preizkusnega obdobja je potekel 30. 12. 2019. S sklepom z dne 3. 1. 2020, ki je postal pravnomočen 21. 1. 2020, so bile stečajnemu dolžniku odpuščene obveznosti z učinkom za terjatve, nastale do začetka postopka osebne stečaja, razen za terjatve iz drugega odstavka 408. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih insolventnosti in prisilnem prenehanju²⁹ (ZFPPIPP).

V stečajnem postopku je bilo unovčeno celotno premoženje stečajnega dolžnika, niso pa še bili zaključeni vsi postopki, ki so bili v teku zaradi prerokanih terjatev. Ker posledično ni bilo mogoče opraviti razdelitve stečajne mase, se postopek osebne stečaja ni mogel zaključiti. Konkretno sta zaključek postopka osebne stečaja ovirala dva upravna spora, ki sta se na Upravnem sodišču Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, vodila pod št. II U 497/2016 in št. II U 489/2019, eden od njiju pa je bil celo prekinjen do odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije (USRS) o zahtevi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije za oceno ustavnosti 11. točke tretjega odstavka 105. člena Zakona o dohodnini³⁰ (ZDoh).

Varuh je presodil, da posledice začetka postopka osebne stečaja na področju omejitve posameznikove poslovne sposobnosti v primeru, kot je opisani (ob dejstvu, da so nezaključeni sodni postopki, ki predstavljajo oviro za končanje postopka osebne stečaja, lahko dolgotrajni iz razlogov, na katere stečajni dolžnik ne more vplivat)i, morda prekomerno posegajo v pravice stečajnega dolžnika in je hkrati vprašljivo, ali je ob takšnem položaju (še) spoštovano načelo sorazmernosti. Podatki v obravnavani zadevi so po Varuhovem mnenju kazali, da ne glede na to, da so bile stečajnemu dolžniku obveznosti odpuščene in da je bilo unovčeno njegovo premoženje, kakor tudi, da postopka osebne stečaja zaradi odprtih postopkov ne bo mogoče zaključiti v doglednem času, ni zakonskih pogojev, ki bi stečajnemu sodišču omogočali, da odpravi omejitev dolžnikove poslovne sposobnosti.

Varuh je zadevo obravnaval kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost. MP je predlagal, da se kot resorno ministrstvo, pristojno za pripravo predpisov s področja insolvenčne zakonodaje, opredeli do izpostavljene problematike in vprašanj, ki so se zastavila ob obravnavi predmetne zadeve, ter problematiko prouči tudi v luči morebitnih sprememb veljavne zakonodaje s ciljem, da do položaja, v kakršnem se je znašel pobudnik, v prihodnje ne bi več prihajalo.

Glede na to, da MP kot del izvršilne oblasti v skladu z ustavnim načelom delitve oblasti ne sme posegati v konkretne sodne postopke, je Varuhu v okviru svojih pristojnosti v nadaljevanju posredovalo zgolj neobvezujoče pojasnilo glede posameznih določb ZFPPIPP in ga seznanilo s predlogom rešitve, ki jo je vneslo v gradivo, pripravljeno za spremembo navedenega zakona in je v fazi strokovnega in medresorskega usklajevanja.

²⁹ Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo.

³⁰ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16 in 69/17.

Kot bistveno je MP pojasnilo, da omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika³¹ skladno z določbami ZFPPIPP traja ves čas stečajnega postopka, pri čemer veljavna ureditev izhaja iz predpostavke, da je trajanje postopka osebnega stečaja praviloma krajše od trajanja preizkusnega obdobja. **Ministrstvo se je glede obravnavanega primera strinjalo z Varuhovim opozorilom, da je omejitev dolžnikove poslovne sposobnosti glede premoženja, ki ne predstavlja stečajne mase, morda neustrezna.** Skladno z veljavnim drugim odstavkom 224. člena ZFPPIPP namreč spadajo v stečajno maso: 1. premoženje stečajnega dolžnika ob začetku tega postopka, 2. vse premoženje, doseženo z unovčenjem stečajne mase, upravljanjem stečajne mase in izpodbijanjem pravnih dejanj stečajnega dolžnika, in 3. premoženje, doseženo z nadaljevanjem poslovanja, če stečajni dolžnik v skladu s tem zakonom nadaljuje poslovanje po začetku stečajnega postopka. V postopku osebnega stečaja pa po izrecni določbi veljavnega prvega odstavka 389. člena ZFPPIPP, poleg prej navedenega premoženja, v stečajno maso spadajo tudi: 1. plača in drugi prejemki, ki jih dolžnik pridobi med postopkom osebnega stečaja, razen prejemkov, ki so po tem zakonu izvzeti iz stečajne mase ali spadajo v stečajno maso v omejenem znesku, 2. premoženje, ki ga stečajni dolžnik pridobi na podlagi dedovanja ali na drugi podlagi med postopkom osebnega stečaja. Vendar pa premoženje iz prvega odstavka 389. člena ZFPPIPP, ki ga dolžnik pridobi po pravnomočnosti sklepa o odpustu obveznosti, ne spada več v stečajno maso v postopku osebnega stečaja, v katerem je bil izdan navedeni sklep. Zato je tudi MP menilo, da se omejitev poslovne sposobnosti, zaradi katere dolžnik brez soglasja sodišča ne more: najeti kredita ali posojila ali dati poroštva, odpreti novega transakcijskega ali drugega denarnega računa ali se odpovedati dediščini ali drugim premoženjskim pravicam (2. točka prvega odstavka 386. člena ZFPPIPP), ne more raztezati preko datuma pravnomočnosti sklepa o odpustu obveznosti in omejevati pravice dolžnika, da razpolaga s premoženjem, ki ne spada v stečajno maso.

Upošteva se zgoraj navedeno, **je MP obravnavano tematiko naslovlilo tudi v okviru Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZFPPIPP**, v katerem je bila predlagana dopolnitev 409. člena ZFPPIPP, s katero se izrecno določa, da s pravomočnostjo sklepa o odpustu obveznosti (po samem zakonu) preneha tudi omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika iz 2. točke prvega odstavka 386. člena ZFPPIPP, četudi je postopek osebnega stečaja še v teku (predlagani novi tretji odstavek 409. člena ZFPPIPP).

Varuh je pobudo štel za utemeljeno, saj je njena obravnava pokazala, da omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika glede premoženja, ki ne predstavlja stečajne mase, ni ustrezna. **Naše ugotovitve v obravnavanem primeru**

³¹ Po določbah prvega in drugega odstavka 386. člena ZFPPIPP se z začetkom postopka osebnega stečaja poslovna sposobnost stečajnega dolžnika omeji tako, da ta ne more sklopiti pogodb in opravljati drugih pravnih poslov ali dejanj, katerih predmet je razpolaganje z njegovim premoženjem, ki spada v stečajno maso, in brez soglasja sodišča ne more: najeti kredita ali posojila ali dati poroštva, odpreti novega transakcijskega ali drugega denarnega računa ali se odpovedati dediščini ali drugim premoženjskim pravicam. Pravni posel ali drugo pravno dejanje stečajnega dolžnika, ki bi bilo v nasprotju s prej navedenimi omejitvami, nima pravnega učinka.

so spodbudile MP, da je kot resorno ministrstvo, pristojno za pripravo insolvenčnih predpisov, pristopilo k pripravi ustrežnejše oziroma nove zakonodajne rešitve. Predlog ZFPPIPP-H, kot je bil oblikovan v času priprave tega prispevka, sicer ni predvidel rešitve za primer pobudnika, saj v predhodni in končni določbi 124. člena določa, da se postopki, ki so bili začeti pred uveljavitvijo tega zakona, nadaljujejo in končajo po določbah do sedaj veljavnega zakona. **Varuh je zato MP predlagal, da prehodno in končno določbo 124. člena Predloga ZFPPIPP-H dopolni z novim odstavkom, ki bo uredil prenehanje omejitev poslovne sposobnosti tudi v tistih primerih postopkov osebnega stečaja, v katerih so bile obveznosti že pravnomočno odpuščene, vendar pa postopki še niso zaključeni, začeli pa so se že pred uveljavitvijo tega zakona.** Zaradi problematičnosti, ki jo lahko prinaša povratna veljava pravnih predpisov, bi bila takšna ureditev sicer lahko vprašljiva, saj bi bilo z njo lahko poseženo v že pridobljene pravice. Vendar Varuh meni, da v obravnavanem primeru ne gre za tak položaj, saj odpust obveznosti učinkuje za vse terjatve upnikov do stečajnega dolžnika, ki so nastale do začetka postopka osebnega stečaja, premoženje stečajnega dolžnika, pridobljeno po pravnomočnem odpustu obveznosti, pa ne sodi v stečajno maso.

Priporočilo št. 50: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča pripravo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP v delu, ki ureja postopek osebnega stečaja tako, da bo s pravomočnostjo sklepa o odpustu obveznosti (po samem zakonu) prenehala tudi omejitev poslovne sposobnosti stečajnega dolžnika, in to tudi v tistih primerih postopkov osebnega stečaja, v katerih so bile obveznosti že pravnomočno odpuščene, vendar postopki še niso zaključeni, začeli pa so se že pred uveljavitvijo sprememb oziroma dopolnitev ZFPPIPP.

III. Brezplačna pravna pomoč

Vračanje BPP

Na Varuha se obračajo tudi posamezniki s pobudami, ki se nanašajo na zagotavljanje brezplačne pravne pomoči (BPP), najpogosteje sicer zaradi nezadovoljstva z nedodelitvijo BPP, ker ne izpolnjujejo pogojev, ki jih za pridobitev pravice do BPP določa Zakon o brezplačni pravni pomoči³² (ZBPP). Nezadovoljni pa so tudi pobudniki, ki morajo vračati prejeta sredstva BPP. Tako niso redke pobude, v katerih pobudniki izpostavljajo, da niso bili pravočasno in na razumljiv način seznanjeni z možnimi negativnimi posledicami, ki jih predvideva ZBPP v primeru nastanka določenih okoliščin, oziroma, da bi se tega lahko še pravočasno zavedali in s tem zavedanjem sprejeli svojo odločitev o

³² Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15.

tem, ali bodo sploh zaprosili za BPP in v ta namen vložili prošnjo za dodelitev BPP, ali pa tega ne bodo storili. Kot je bilo mogoče razbrati iz prejetih pobud, sta za pobudnike zlasti problematična vračanje BPP v primerih razrešitve drugič postavljenega odvetnika iz razlogov na strani upravičenca (deveti odstavek v povezavi z enajstim odstavkom 30. člena ZBPP) in pri odločitvi za vložitev prošnje za BPP pogosto spregledana določba 9. člena ZBPP, po kateri dodeljena BPP ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke. **Ena od obravnavanih zadev je pokazala, da v praksi očitno lahko pride tudi do primerov, da mora upravičenec do BPP, ki je v postopku uspel le delno, v skupnem seštevku (tako sredstev, izplačanih iz naslova BPP, kot stroškov, ki jih je dolžan vrniti nasprotni stranki) povrniti več, kot mu je bilo v postopku dejansko prisojeno, kar je za marsikaterega upravičenca glede na njegov (po pravilu slabši) materialni položaj težko sprejemljivo.** Iz pobud je bilo moč zaznati tudi, da si upravičenci do BPP pojem njene brezplačnosti pogosto (zmotno) razlagajo tako, da sredstev, ki so bila kot strošek nudenja BPP izplačana iz proračuna sodišča, v nobenem primeru ne bodo zavezani vrniti. Iz podatkov, ki so jih Varuhu posredovali pobudniki, je bilo mogoče razbrati tudi, da odločbe o dodelitvi BPP sicer večinoma v obrazložitvi vsebujejo »pouk« o tem, da bo moral upravičenec BPP vračati BPP, pri čemer so odločbe vsebovale zlasti navedbo različnih pravnih podlag (prepis posameznih členov ZBPP), najpogosteje je bila v njih navedena določba 48. člena ZBPP, včasih ji je bila dodana še navedba 43. člena, bili pa so tudi primeri, ko je bilo v odločbi navedeno (le), da »Sodišče upravičenca opozarja, da bo moral prejeta brezplačno pomoč vračati Republiki Sloveniji v primerih in pod pogoji, določenimi v ZBPP«.

Pravica do BPP ni absolutna, saj pomeni (le) sredstvo za uresničevanje sodnega varstva, ki se jo dodeli pod pogoji, ki jih določa ZBPP, in torej ne pomeni sama po sebi temeljne ustavne pravice.³³ **Varuhu se je glede na očitke pobudnikov ob obravnavi njihovih pobud zastavilo vprašanje pravočasnosti in jasnosti (razumljivosti) njihove seznanitve o tem, v katerih primerih bodo morali dodeljeno BPP vračati, kakor tudi, da dodeljena pomoč ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke.** Po presoji Varuha so to okoliščine, ki lahko (tudi bistveno) vplivajo na materialni položaj oziroma socialno stanje upravičenca že med postopkom, v katerem mu je bila dodeljena BPP, in tudi po tem, ko se tak postopek pravnomočno konča. Obveznost vračila sredstev v praksi namreč najpogosteje nastopi ob zaključku postopka, v katerem je bila upravičencu BPP nudena.

Ustava Republike Slovenije³⁴ (URS) v 154. členu določa obveznost objave predpisov v uradnem glasilu. Z objavo imajo naslovljenci predpisa možnost seznaniti se z njim in njegovo vsebino, preden dobi obvezno moč in jih zavezuje.

³³ Primerjaj sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. I U 212/2018-6 z dne 7. 2. 2018.

³⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

To velja tudi v obravnavanem primeru. Vendar obravnavane pobude v primeru prosilcev za BPP oziroma upravičencev do BPP kažejo, da je navedena skupina posameznikov praviloma slabše oziroma slabo funkcionalno pismena³⁵ in prosilci tako pogosto tudi ne razumejo, kakšne obveznosti zase sprejemajo in kakšne dolžnosti za njih izhajajo iz njihovih posameznih odločitev. Poleg tega uveljavljanje BPP pogosto poteka v okoliščinah, ki od posameznika – prosilca zlasti zaradi kratkih rokov za uveljavljanje njihovih pravic (vlaganje tožb, pravnih sredstev ...) terjajo hitre odločitve in tako očitno pogosto zmanjka časa, da bi se posameznik natančno seznanil in tudi razumel vsebino ter pomen posameznih zakonskih določb, ki poleg določenih ugodnosti zanj lahko prinašajo tudi neugodne posledice.

Upošteva se, da je namen BPP v skladu z ZBPP (zgolj) reševanje socialnega položaja fizičnih oseb, pri katerih je ogroženo njihovo preživljanje in preživljanje njihove družine,³⁶ da se zagotovi enak dostop do sodnega varstva ne glede na njihov socialni položaj,³⁷ pa je **po mnenju Varuha prav, da je prosilec za BPP, še preden mu je takšna pomoč dodeljena, jasno in nedvoumno seznanjen tudi z vsemi morebitnimi (negativnimi) posledicami, ki lahko vplivajo na njegov socialni položaj in na njegovo (morebiti napačno) predstavo o tem, katere stroške sodnega postopka krije odobrena BPP.** Pregled zakonodaje je namreč pokazal, da sedaj veljavni ZBPP ne ureja vprašanj, povezanih z morebitno posebno oziroma dodatno obveznostjo seznanitve prosilcev o posledicah, ki jih npr. predvidevata 48. člen³⁸ ter prvi in drugi odstavek

35 Po definiciji Unesca iz leta 1978 je funkcionalno pismena oseba tista, ki je zmožna sodelovati »v vseh življenjskih dejavnostih, v katerih se zahteva pismenost za vsakdanje delovanje v družbeni skupnosti, ter uporablja svoje bralne, pisne in računske spretnosti za oseben razvoj in razvoj v družbeni skupnosti« (tako: https://www.jezikinslovstvo.com/ff_arhiv/lat1/040/12c02.htm#7).

36 Tako sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I U 513/2014 z dne 15. 4. 2014.

37 Tako sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. I U 886/2014 z dne 1. 7. 2014.

38 Ta določa:

»Če je upravičenec do brezplačne pravne pomoči delno ali v celoti uspel v postopku in je na podlagi pravnomočne odločbe sodišča pridobil premoženje oziroma dohodke, je dolžan povrniti Republikli Sloveniji razliko med stroški, ki so bili dejansko plačani iz naslova brezplačne pravne pomoči, in zneskom, ki ga je povrnila nasprotna stranka iz naslova stroškov postopka, oziroma tistim zneskom, ki ga je Republika Slovenija izterjala od nasprotne stranke v skladu s 46. členom tega zakona.

Upravičenec do brezplačne pravne pomoči ni dolžan povrniti stroškov postopka če je dobil preživnino ali odškodnino za izgubljeno preživljanje zaradi smrti tistega, ki je bil dolžan dajati preživljanje.

V nobenem primeru se od upravičenca do brezplačne pravne pomoči ne sme terjati več kot je v postopku dejansko dobil.

S tem ko upravičenec do brezplačne pravne pomoči plača znesek, ki ga državi dolguje nasprotna stranka, preide nanj terjatev, ki jo je imela država do nasprotne stranke.

Če je upravičenec do brezplačne pravne pomoči na podlagi izvensodne ali sodne poravnave pridobil premoženje oziroma dohodke, je, razen v primeru iz drugega odstavka tega člena, dolžan povrniti Republikli Sloveniji polovico stroškov, ki so bili plačani iz naslova brezplačne pravne pomoči, pri čemer znesek vračila v nobenem primeru ne sme presežati polovice vrednosti premoženja oziroma dohodkov, prejetih na podlagi sklenjene poravnave.«

49. člena³⁹ tega zakona. Prav tako tega niso urejale niti prejšnje različice ZBPP.⁴⁰ Enako velja za podzakonske predpise, ki so določali vsebino obrazca prošnje za dodelitev BPP, to je za Pravilnike o obrazcu prošnje za dodelitev brezplačne pravne pomoči, vse do v letu 2008 sprejetega Pravilnika o obrazcu prošnje za dodelitev brezplačne pravne pomoči⁴¹ in naslednjega,⁴² ki sta opredelila tudi vsebino izjave, ki jo mora podati vlagatelj prošnje za dodelitev BPP, tako, da sedaj obrazec prošnje za BPP⁴³ med drugim zajema tudi izjavo o tem, da je prosilec seznanjen z določbo 48. člena (5. točka) in z določbo prvega odstavka 49. člena ZBPP (6. točka obrazca).

V eni od svojih sodb⁴⁴ se je Upravno sodišče Republike Slovenije v zvezi s seznanitvijo z obveznostjo vračila BPP sicer postavilo na stališče, da »zadostuje takšno vedenje, pridobljeno tekom postopka, pred samo izdajo odločbe o vrnitvi bpp, tako da ima prosilec v postopku še možnost ugovarjati vse okoliščine v zvezi z 48. členom ZPBB«, »ni pa potrebno, da bi bil prosilec o tem seznanjen že ob sami vložitvi (prvotne) prošnje«. Po ugotovitvi sodišča je s takim ravnanjem »v zadostni meri varovana pravica prosilca do izjave v postopku in do enakega varstva pravic«.

Vendar je Varuh menil, da je pravilneje, da je prosilec z obveznostjo vračila BPP seznanjen že pred vložitvijo prošnje za njeno dodelitev, najpozneje pa ob njeni vložitvi, saj mu to daje možnost izbire: ali bo prošnjo vložil in pristal na breme, ki ga bo morda moral nositi, če bo v postopku delno ali v celoti uspel, ali pa prošnje ne bo vložil, ker ne bo želel ogroziti svojega socialnega položaja, četudi bo to storil na škodo pravice do sodnega varstva. Bistveno je, da ima posameznik sam možnost sprejeti takšno odločitev, še preden bi utegnile nastati zanj neugodne posledice. Enako velja tudi za seznanitev s sicer jasno določbo 9. člena ZBPP o tem, da BPP ne krije stroškov nasprotnne stranke. (Tudi) v tej zvezi je bilo moč ugotoviti, da do sedaj sprejeti ZBPP s spremembami in dopolnitvami ni urejal v preteklosti in ne ureja niti sedaj morebitne obveznosti o (dodatni) seznanitvi prosilca za dodelitev BPP z navedeno okoliščino in njenim vplivom na njegov socialni položaj, v primeru da v postopku ne bo uspel ali bo uspel le delno. Kaj takšnega pa tudi ni vseboval in

39 Ta dva se glasita:

»Če upravičenec do brezplačne pravne pomoči v postopku ni uspel, je dolžan povrniti stroške, ki jih je Republika Slovenija plačala iz naslova brezplačne pravne pomoči, če se njegov materialni položaj po enem letu od pravnomočnega zaključka postopka, za katerega mu je bila dodeljena brezplačna pravna pomoč, toliko izboljša, da glede na trenutni materialni položaj ne bi bil več upravičen do brezplačne pravne pomoči in da bi zmož delno ali v celoti povrniti stroške brez obresti, ki so bili izplačani iz naslova brezplačne pravne pomoči.

Upravičenec do brezplačne pravne pomoči, ki je v postopku delno ali v celoti uspel, vendar na podlagi pravnomočne odločbe sodišča ni pridobil premoženja oziroma dohodkov, ali če Republika Slovenija ni uspela v celoti izterjati stroškov iz tretjega odstavka 46. člena tega zakona, je pod pogoji iz prejšnjega odstavka dolžan povrniti manjkajoči del stroškov, ki Republikli Sloveniji niso bili povrnjeni drugače. Če se je postopek izterjave od nasprotne stranke neuspešno zaključil po letu dni od pravnomočnega zaključka sodnega postopka, za katerega je bila upravičencu dodeljena brezplačna pravna pomoč, se upošteva materialni položaj upravičenca ob zaključku postopka izterjave.«

40 To je Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), Uradni list Republike Slovenije, št. 48/01 z dne 13. 6. 2001.

41 Uradni list Republike Slovenije, št. 79/08 z dne 1. 8. 2008.

42 Uradni list Republike Slovenije, št. 105/08 z dne 7. 11. 2008.

43 Obrazec BPP št. 1.

44 Št. IV U 131/2020-6 z dne 1. 6. 2021.

ne vsebuje kateri od do sedaj sprejetih Pravilnikov o obrazcu prošnje za BPP in tako tudi sam obrazec BPP št. 1 ne.

Varuh je MP predlagal, da zgoraj navedeno problematiko prouči in se do nje opredeli oziroma da minister, pristojen za pravosodje, ki je na podlagi prvega odstavka 32. člena ZBPP pooblaščen za sprejem vsebine obrazca za dodelitev BPP, prouči potrebo po odpravi izpostavljenih pomanjkljivosti z dopolnitvijo vsebine obrazca prošnje za BPP z navedbo pravnih posledic, ki izvirajo iz 9. člena ZBPP, in pravnih posledic, ki nastopijo v primeru razrešitve tudi drugo postavljenega odvetnika iz razlogov na strani upravičenca do BPP, tako da bodo sestavni del obrazca prošnje za dodelitev BPP in se bo z njimi prosilec zavezan seznaniti še pred izdajo morebitne odločbe o dodelitvi BPP.

MP je predlog Varuha podrobneje proučilo in kot bistveno pojasnilo, da je predvsem določba devetega odstavka 30. člena ZBPP tista, ki ščiti upravičenca do BPP in mu z možnostjo razrešitve postavljenega odvetnika, ki ne opravlja v redu svoje dolžnosti, zagotavlja kakovostno storitev pravne pomoči in zastopanja v sodnih postopkih. Na drugi strani pa ZBPP vsebuje tudi določbe, ki preprečujejo zlorabo instituta BPP s strani samih upravičencev. Sankcija za to je odvzem pravice do BPP, posledično pa tudi vračilo do tedaj izplačanih sredstev. To velja tako v primeru, če upravičenec do BPP zamolči ali lažno prikaže svoje materialno stanje ali če tekom prejemanja BPP ne obvesti pristojnega organa za BPP o spremembi okoliščin v zvezi z njegovim materialnim stanjem, ki bi lahko vplivale na pravico do BPP (43. člen ZBPP), kot tudi če pristojni organ za BPP iz razlogov, ki so na strani upravičenca, na podlagi desetega odstavka 30. člena razreši tudi drugo postavljenega odvetnika. Kot pravilno je MP prepoznalo ugotovitev Varuha, da sankcija iz enajstega odstavka 30. člena ZBPP res ni navedena v izjavi na koncu obrazca prošnje za BPP, pod katero se vlagatelj podpiše, in je pojasnilo, da bo navedeno v novem pravilniku o obrazcu prošnje za dodelitev brezplačne pravne pomoči, ki je že v pripravi, upoštevalo in obrazec temu ustrezno dopolnilo. Hkrati je opozorilo tudi, da ne obstaja obveznost prosilca, da bi vlogo za BPP oddal na predpisanem obrazcu, ampak je enako veljavna tudi, če jo napiše sam (prvi odstavek 32. člena ZBPP).

Nadalje je MP v zvezi s stroški postopka, ki jih oziroma jih ne pokriva BPP, pojasnilo, da je določba 9. člena ZBPP, ki določa, da BPP ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke, umeščena med splošne določbe z namenom jasne razmejitev med tem, kaj BPP je, torej katere stroške lahko pokriva in katerih ne. V nadaljevanju pa se zakon ukvarja z vsebino tistih stroškov, ki jih BPP pokriva.

Kaj pokriva dodeljena BPP v konkretnem primeru za konkretnega upravičenca, je navedeno v odločbi o dodelitvi BPP, ki se vroči upravičencu do BPP. Upravičenec lahko torej iz same odločbe o dodelitvi BPP razbere, plačila katerih stroškov sodnega postopka je na podlagi odločbe o dodelitvi BPP oproščen. Odvetnik, ki je upravičencu do BPP postavljen v okviru BPP, mu je dolžan nuditi pravno pomoč (pojasnilo) tudi v zvezi s konkretno odločbo o dodelitvi BPP.

MP je menilo, da je na nevednost, da dodeljena BPP ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke, kakor tudi na možnost izbire, preden bi za upravičenca nastale neugodne posledice, treba pogledati s širšega zornega kota. Vzrok je pogosto nepoznavanje ali slabo poznavanje sodnega postopka kot takega, stroškov, ki nastanejo v postopku ali zaradi postopka, in morebitnih drugih posledic, ki nastanejo zaradi sodnega postopka. Pojasnilo o tem, kaj je sodni postopek, kakšni stroški me kot stranko lahko doletijo, kakšne so moje možnosti za uspeh, ali se mi pravljanje izplača in podobno, sodi v okvir pravnega svetovanja, ki ga je po 2. členu Zakona o odvetništvu⁴⁵ (ZOdv) dolžan nuditi odvetnik. Pojasnilo je, da je zakonodajalec prav z namenom, da se socialno šibkim posameznikom, ki so poleg tega, kot smo pojasnili tudi sami, v večjem odstotku kot ostala populacija tudi funkcionalno nepismeni ali slabo pismeni, zagotovi pravica do sodnega varstva, v okvir katere sodijo tudi kvalitetna in strokovna pravna pomoč ter zastopanje njihovih interesov pred sodiščem, uvedel institut BPP. BPP se po 26. členu ZBPP lahko dodeli v različnih oblikah (za pravno svetovanje, za pravno svetovanje in zastopanje na različnih stopnjah ali pred različnimi sodišči ali/in kot oprostitev plačila stroškov sodnega postopka). V nobenem primeru in na nikakršen način pa pozitivna odločba o dodelitvi BPP upravičenca ne zavezuje, da sproži sodni postopek ali se spusti v pravljanje, še posebej, če bi to lahko ogrozilo njegov socialni položaj. Nasprotno, dodeljena BPP v obliki pravnega svetovanja je namenjena prav temu, da upravičenec do BPP s pomočjo strokovne pomoči odvetnika na njemu razumljiv način podrobneje raziše in si razjasni svoj pravni položaj (svoje pravice in obveznosti ter možnosti, ki mu jih pravni sistem ponuja). Za pravno svetovanje se namreč po tretjem odstavku 26. člena ZBPP šteje preučitev pravnega položaja in ustreznih pravnih predpisov zaradi seznanitve upravičenca z vsemi vprašanji in okoliščinami, ki so pomembne za njegove pravice, obveznosti in pravna razmerja ter o pogojih, obliki in vsebini pravnih sredstev in postopkov za njihovo zavarovanje. Slednje bi morale zajemati tudi celotno pojasnilo o stroških, ki bi mu lahko nastali tekom ali zaradi sodnega postopka, kar vključuje tudi pojasnilo o morebitnem povračilu stroškov nasprotne stranke v primeru izgube ali delne izgube tožbe, v primeru uspeha pa morebitno dolžnost vračila same BPP po ZBPP. Šele na podlagi tako zbranih informacij se lahko upravičenec do BPP odloči, ali se mu po pravni in finančni plati izplača sprožiti oziroma nadaljevati sodni postopek ali ne. MP je poudarilo, da če upravičenec do BPP izkoristi le BPP za pravno svetovanje, ne nastopi dolžnost vrnitve BPP zaradi morebitnega (ne)uspeha v pravdi po 48. in 49. členu ZBPP, lahko pa ga doleti sankcija odvzema pravice do BPP in s tem vračila prejete BPP, če je zamolčal ali lažno prikazal svoje materialno stanje. Po mnenju ministrstva torej ne drži, da je z vložitvijo/odobritvijo prošnje za BPP prosilcu odvzeta možnost izbire ali pristati na breme, ki ga bo moral nositi, če bo v postopku delno ali v celoti uspel, ali pa se zaradi morebitnih neugodnih materialnih posledic, pravici do sodnega varstva odpovedati. Prav temu je namreč namenjen institut pravnega svetovanja v okviru same BPP.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19.

Kot je navedlo MP, je pogosto prvi kontakt prosilca z zaposlenimi v pristojni službi za BPP, ki naj bi mu pojasnili vse pravice in obveznosti, ki po zakonu izhajajo iz BPP, in mu po potrebi pomagali tudi pri izpolnjevanju obrazca prošnje za BPP. Niso pa pristojni, da bi prosilcu za BPP širše pravno svetovali. MP je pojasnilo, da bo navedbo 9. člena ZBPP in s tem informacije o tem, česa BPP ne pokriva, v novem pravilniku o obrazcu prošnje za dodelitev brezplačne pravne pomoči, ki je že v pripravi, upoštevalo in obrazec, tako kot je predlagal Varuh, dopolnilo.

Po mnenju MP pa to ni edini način, kako oziroma kdaj seznaniti prosilca, pozneje upravičenca do BPP, z informacijo, ki je zanj pomembna. Še več, posamezniki si lahko informacije, s katerimi so sicer seznanjeni v času podajanja vloge za BPP, zaradi pomanjkanja celostnega pogleda in nerazumevanja področja težje zapomnijo ali jih celo preslišijo. Zato je menilo, da je izredno pomembno, da so prosilci za BPP s ključnimi informacijami, med katere seveda sodi tudi podatek o vračilu BPP zaradi različnih pravnih situacij po ZBPP, in drugimi informacijami, ki so pomembne za njihov pravni in socialni položaj, seznanjeni večkrat, tako tekom samega postopka dodelitve BPP kot tudi pozneje v okviru pravnega svetovanja s strani dodeljenega odvetnika in nenazadnje tudi v morebitni poznejši komunikaciji z zaposlenimi pri pristojni službi za BPP. **MP je zato s problematiko, ki smo jo izpostavili, seznanilo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije in Odvetniško zbornico Slovenije** s prošnjo, da tako zaposleni v službah za BPP kot tudi odvetniki, ko občujejo z upravičenci do BPP, le-te večkrat seznanijo z njihovimi pravicami v okviru BPP ter z obveznostmi in morebitnimi sankcijami, ki izhajajo iz ZBPP na podlagi prejete BPP.

Odziv MP smo pozdravili. Pričakujemo, da bodo z dopolnitvijo Pravilnika o obrazcu prošnje za dodelitev brezplačne pravne pomoči prosilci za BPP še prej kot do sedaj seznanjeni tudi z možnimi negativnimi posledicami, ki utegnejo za njih nastati iz naslova dodeljene BPP, in da bodo tudi aktivnosti sodišč oziroma zaposlenih v službah za BPP in odvetnikov v smeri večjega ozaveščanja tako prosilcev za BPP kot upravičencev do te pomoči v čim večji meri prispevale k zmanjšanju, če ne že k odpravi, tozadevnih očitkov pobudnikov.

Priporočilo (stalna naloga) št. 21: Varuh priporoča in spodbuja vse pristojne, zlasti še sodišča oziroma njihove zaposlene v službah za brezplačno pravno pomoč in Odvetniško zbornico Slovenije ter njene člane, da prosilcem oziroma upravičencem do brezplačne pravne pomoči na jasen in razumljiv način, če je treba tudi večkrat, morda tudi s pomočjo ustreznih zloženek, posredujejo vse potrebne informacije, ki so pomembne za njihov pravni in socialni položaj, uveljavljanje njihovih pravic in morebiten nastanek za njih neugodnih obveznosti.

2.19.4.2 Postopki o prekrških

Ureditev, na podlagi katere lahko institut »polovičke« odvrta vložitev pravnega sredstva zoper stroškovni del prekrškovnih odločb

S konkretnim primerom smo bili v letu 2021 opozorjeni, da pobudniku, ki je plačal polovico izrečene globe, ni bilo omogočeno vložiti zahteve za sodno varstvo zgolj glede odločitve o stroških postopka in sicer v zvezi z odmero sodne takse, ki je bila vsebovana v isti odločbi o prekršku, s katero mu je bila izrečena globa. Ugotovili smo, da je z razbremenitvijo prekrškovnih organov (odpravo plačilnih nalogov za plačilo sodnih taks) in odpravo dvostopenjskega odločanja o vloženih pravnih sredstvih zoper te odločbe⁴⁶ očitno prišlo tudi do situacije, ko je osebi, ki prizna storitev prekrška, kar potrjuje tudi s plačilom globe, onemogočeno vložiti pravno sredstvo zoper odločitev o stroških postopka, čeprav bi morda menila, da ji je bila sodna taksa naložena v plačilo nezakonito oziroma da je bila sodna taksa odmerjena nepravilno. **Ker posamezniki pri uresničevanju svojih interesov pogosto tehtajo tudi ekonomski vidik, lahko po mnenju Varuha trenutna ureditev v praksi (ob upoštevanju instituta »polovičke«) pomeni tudi (neutemeljeno) odvrtačanje posameznikov od vlaganja pravnih sredstev zoper stroškovni del odločb prekrškovnih organov, čeprav se z odločitvijo ne bi strinjali oziroma jim je iz teh razlogov uveljavljanje pravnega sredstva vsaj znatno oteženo.** Ker gre pri tem lahko tudi za vprašanje ustreznosti ureditve v ZP-1 in ZST-1, na katero je v pretežni meri vplivala prav sprememba obeh predpisov v letu 2013, smo s temi našimi ugotovitvami seznanili Ministrstvo za pravosodje, kot pripravljavca obeh predpisov, in predlagali, da se do njih opredeli in nas seznanijo tudi z morebitnimi predvidenimi ukrepi, ki bodo po potrebi upoštevani pri pripravi sprememb izpostavljenih predpisov.

V odzivu se je ministrstvo strinjalo z ugotovitvijo Varuha, da v primeru, ko storilec plača polovico izrečene globe in s tem prizna storitev prekrška, ni mogoče vložiti zahteve za sodno varstvo le glede odločitve prekrškovnega organa o stroških postopka (o sodni taksi). Hkrati je izpostavilo, da je »odločitev o stroških postopka mogoče izpodbijati le skupaj z odločitvijo o glavni stvari (prekršku), kar pa je povezano z višjimi finančnimi obveznostmi vložnika zahteve za sodno varstvo«. **Ker gre pri tem za vprašanje pravice posameznika do**

⁴⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih taksah (ZST-1B), ki je začel veljati 10. 8. 2013, je v 34. člen ZST-1 (8. člen ZST-1B) dodal določilo (tretji odstavek), po katerem se v postopku o prekrških ne izda plačilni nalog za plačilo takse, temveč se taksa odmeri z odločbo, s katero se odloči v postopku, za katerega se odmerja sodna taksa. Ta zakonska sprememba je prinesla odpravo plačilnih nalogov za plačilo sodnih taks v postopku o prekrških, ki naj bi po pojasnilih pripravjalca novele zakona, to je Ministrstva za pravosodje, zlasti za prekrškovne organe predstavljali veliko administrativno obremenitev. Po tej spremenjeni ureditvi dodatnih postopkov v zvezi z odmero sodnih taks ni več, saj se sodna taksa odmeri že z odločbo, s katero se odloči v postopku, za katerega se odmerja sodna taksa. Zoper takšno odmero sodne takse je mogoče vlagati pravna sredstva po določbah ZP-1 (in ne po določbah ZST-1), instančni organ pa po potrebi z odločbo, s katero odloči v postopku o pravnem sredstvu, to odmero spremeni oziroma dopolni z odmero sodne takse (tudi) za instančni postopek.

vložitev pravnega sredstva, je MP zagotovilo, da bo izpostavljeno tematiko temeljito preučilo v okviru prvih naslednjih priprav sprememb in dopolnitev zakonske ureditve prekrškov.

Varuh takšen odziv ministrstva pozdravlja in hkrati pričakuje, da bo ministrstvo v okviru morebitnih zakonskih sprememb skušalo najti ustrezn rešitev, da vložitev pritožbe (zgolj) zoper stroškovni del odločbe o prekršku ne bo nesorazmerno otežen. **15.5-9/2021**

Priporočilo št. 51: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v okviru zakonskih sprememb skuša najti ustrezn rešitev, da vložitev pritožbe (zgolj) zoper stroškovni del odločbe o prekršku ne bo nesorazmerno otežen.

Kaznovanje brezdomcev zaradi kampiranja na javnem kraju

Podobne pomisleke kot pri obravnavanju pobud brezdomnih oseb, ki so bile sankcionirane zaradi neupoštevanja sprejetih omejevalnih ukrepov za zajeziitev širjenja virusa SARS-Cov-2,⁴⁷ je imel Varuh tudi ob obravnavanju pobude brezdomcev, ki jima je Mestno redarstvo Mestne občine Ljubljana (prekrškovni organ) očitalo prekršek »kampiranje« po 18. členu ZJRM-1 in več s tem povezanih prekrškov.

Pobudnika sta zoper izdane plačilne naloge vložila zahteve za sodno varstvo, zato bo (oziroma je) o upravičenosti in zakonitosti izdaje teh odločalo sodišče, saj ugotavljanje dejstev in okoliščin prekrškov ter odgovornosti zanje ni v pristojnosti Varuha. **Varuh pa je Mestno občino Ljubljana (MOL) opozoril na potrebo po skrbnem obravnavanju brezdomnih kršiteljev in po upoštevanju vseh okoliščin, zaradi katerih morda brezdomci niti nimajo druge izbire, kot da storijo prekršek (prenočujejo ali kampirajo na javnem kraju), še pred izdajo plačilnega naloga.** Ker je šlo v primeru pobudnikov za očitno brezdomni osebi, ki naj ne bi imeli možnosti prenočevanja oziroma umika pred vremenskimi vplivi na drug način, se je samo po sebi namreč zastavilo vprašanje, ali in kako je pred izdajo plačilnih nalogov redarstvo upoštevalo vse okoliščine njunih položajev, kot tudi ali je država oziroma samoupravna lokalna skupnost sploh storila dovolj za to, da brezdomni osebi ne bi bili primorani sami iskati »primerne« prostora, kjer bi si lahko odpočili, prespali noč ali kamor bi se lahko zatekli pred vplivi vremena, in da nazadnje zaradi takšnega »početja« ne bi bili še kaznovani.

Četudi v primeru pobudnikov plačilni nalogi niso bili izdani v neposredni povezavi s koronavirusno boleznijo, je **Varuh upoštevač specifik položaja brezdomnih oseb enako kot že pred tem Ministrstvu za notranje zadeve tu-**

⁴⁷ O tem več v posebnem poglavju, ki se nanaša na problematiko obvladovanja širjenja bolezni covid-19. Dne 16. 2. 2021 sta se varuh Peter Svetina in namestnik Ivan Šelih glede te problematike srečala tudi s predstavniki organizacij, ki skrbijo za brezdomne osebe.

di MOL priporočal, da Mestno redarstvo seznaniti s priporočilom Varuha, naj v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb mestni redar vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Pri tem se je tudi tokrat skliceval na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo covid-19 in njenimi posledicami (2020/2616(RSP)) in na dokument Združenih narodov SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, saj bi s ciljno usmerjenimi ukrepi za zaščito brezdomcev in z denarno pomočjo nevladnim organizacijam in lokalnim skupnostim, ki nudijo pomoč ranljivim skupinam, lahko vsaj znatno pripomogli k temu, da si osebe brez doma ne bi same iskale zatočišča in s tem bile izpostavljene tveganju, da bodo sankcionirane.

MOL je sporočila, da se zaveda problematike brezdomstva, ki jo rešuje s financiranjem treh zavetišč za brezdomne, ki nudijo prenočitev 70 osebam. Poleg teh so v Ljubljani brezdomnim na voljo tudi prenočišča pri izvajalcih, ki se ne financirajo iz občinskih sredstev. V prihodnjih letih načrtuje MOL vzpostavitev celostne oskrbe za brezdomne v novem sodobnem centru. Ta bo nastal na mestu dosedanjega osrednjega zavetišča na Poljanski cesti in bo uporabnike z novim bivanjskim modelom spodbujal k napredovanju do lastne bivalne enote in nato k samostojnemu bivanju. MOL pa si prizadeva pomagati tudi najbolj ranljivim najemnikom mestnih neprofitnih stanovanjskih enot (trenutno v 30 primerih), tako da ohranjajo varno najemno razmerje oziroma bivališče in ne zdrsnejo v brezdomstvo. MOL je tudi zagotovila, da bo z zgoraj navedenim priporočilom Varuha glede obravnavanja in sankcioniranja brezdomnih oseb zaradi prekrška seznanila mestne redarje in ostale službe.

Priporočilo (stalna naloga) št. 22: Varuh priporoča, da redarji v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb, upoštevajo njihov specifičen položaj zaradi njihovega brezdomstva, vselej opravijo skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.

2.19.4.3 Tožilstvo

Vsak državni tožilec je dolžan zakonito in vestno opravljati državnotožilsko funkcijo. Primer, ki ga predstavljamo v nadaljevanju, poudarja prav skrbnost državnega tožilca pri poslovanju.

Primer

Potreba po skrbnosti državnega tožilca pri pripravi gradiva, ki je poslano preiskovalnemu sodniku

Po mnenju Varuha bi moralo državno tožilstvo ob skrbnem poslovanju v okviru načela dobrega upravljanja in skrbnosti dobrega strokovnjaka storiti vse, da ne bi prišlo do situacije, ko očitno ne sodišče niti stranke več mesecev niso ugotovili, da dokumenta, za katerega naj bi iz zahteve za preiskavo (zgolj posredno – preko navedbe prilog v kazenski ovadbi) izhajalo, da je priložen gradivu, ki je bilo poslano sodišču, dejansko ni v sodnem spisu oziroma da bi bila ta napaka lahko odkrita čim prej.

Pobudnik je Varuha seznanil, da državni tožilec ob vložitvi zahteve za preiskavo (ki je bila predlagana zoper njega) sodišču ni poslal celotnega gradiva, ki ga je državno tožilstvo predhodno pridobilo. V času, ko je bila podana zahteva za preiskavo, je sicer ZKP v četrtem odstavku 168. člena določal, da mora državni tožilec poslati preiskovalnemu sodniku kazensko ovadbo in vse spise ter zapisnike o opravljenih dejanjih, med katere je bilo mogoče uvrstiti tudi umanjnako strokovno mnenje o raziskavi prometne nezgode, na katero je Varuha opozoril pobudnik.

Po mnenju Varuha bi moralo državno tožilstvo ob skrbnem poslovanju v okviru skrbnosti dobrega strokovnjaka storiti vse, da do izpostavljene napake ne bi prišlo oziroma da bi bila ta napaka lahko odkrita čim prej, ne pa da je moral nanjo v postopku opozoriti šele pobudnik (in sicer ob vložitvi pritožbe), državno tožilstvo pa jo je dejansko saniralo z vložitvijo manjkajočega gradiva v sodni spis (še) po več kot enem letu od vložitve same zahteve za preiskavo.

Z namenom, da se podobni primeri ne bi več ponovili, je Varuh v okviru obravnave pobude s svojim stališčem seznanil tako VDT kot tudi pristojno državno tožilstvo. V obravnavani zadevi je Varuh zaznal kršitev načela dobrega upravljanja, ker je prišlo do situacije, ko očitno ne sodišče (tako ob prejemu vloge kot ob odločanju o njej) niti stranke (osumljenec in zagovornik ter državno tožilstvo) več mesecev niso ugotovili, da dokumenta, za katerega naj bi iz zahteve za preiskavo (sicer zgolj posredno – preko navedbe prilog v kazenski ovadbi) izhajalo, da je priložen gradivu, ki je bilo poslano sodišču, dejansko ni v sodnem spisu. Varuh ob tem ni presojal, ali bi v pobudi izpostavljena okoliščina (da zahtevi za preiskavo ni bilo priloženo vse gradivo – zaradi česar je imel pobudnik pomisleke o selekciji dokaznega gradiva) lahko kakorkoli vplivala na pravilnost in zakonitost konkretnega (pred)kazenskega postopka. O tem bi lahko po mnenju Varuha meritorno odločilo le sodišče, če bi se to vprašanje pojavilo tekom postopka oziroma v okviru vloženi pravni sredstev, ki so strankam postopka na voljo.

Državno tožilstvo je v zvezi z morebitno potrebo po sprejetju dodatnih ukrepov, da do podobnih primerov v prihodnje ne bi več prišlo, omenilo spremembe in dopolnitve Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O), ki so pričele veljati 13. 5. 2021. V okviru teh sprememb je v četrtem odstavku 168. člena ZKP določeno, da državni tožilec pošlje preiskovalnemu sodniku kazensko ovadbo s popisom vseh spisov in zapisnikov o opravljenih dejanjih. Priloži tudi vse spise in zapisnike, ki utegnejo biti dokaz. V zvezi s tem je državno tožilstvo v odgovoru izpostavilo, da se bo »na podlagi navedene spremembe spremenila tudi dosedanja državno-tožilska praksa, saj bodo vsi dokumenti, ki se nahajajo v spisu popisani. Prvenstveno bo že policija ob podaji kazenske ovadbe popisala vse listine, ki so priloga kazenski ovadbi, državni tožilec pa bo pred podajo zahteve za preiskavo pregledal popisane listine in popis po potrebi dopolnil. Tako do situacije kot je nastala v predmetni zadevi praktično ne bo več prihajalo«.

Čeprav se je omenjena zakonska določba z ZKP-O spremenila (po novem bo tako državni tožilec preiskovalnemu sodniku poslal popis vseh spisov in zapisnikov o opravljenih dejanjih, priložil pa bo le tiste, za katere bo (menil), da utegnejo biti dokaz), pa bi bilo na podlagi določbe, ki je veljala v času podane zahteve za preiskavo, od državnega tožilca seveda pričakovati ustrezno skrbnost pri pripravi gradiva, ki je bilo poslano preiskovalnemu sodniku. 15.1-3/2021

V naslednjem obravnavanem primeru se je po posredovanju Varuha ugotovila napaka pri vsebini odgovora tožilstva, ki ga je prejel pobudnik. Ob tem smo še posebej pozdravili, da se je tožilstvo za napako tudi opravičilo.

Primer

Po posredovanju Varuha se je Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije pobudniku opravičilo za nenamerno napako

V skladu z načelom dobrega upravljanja je prav, da se organ za napake, za odpravo katerih ni predpisanih posebnih pravnih sredstev, prizade temu vsaj opraviči.

Na Varuha se je za pomoč obrnil pobudnik, ki na svoja vprašanja, zastavljena Vrhovnemu državnemu tožilstvu Republike Slovenije (VDT RS), ni prejel zadovoljjuočega odgovora. V odgovoru, ki ga je prejel na enega od svojih dopisov VDT RS, je slednje namreč neutemeljeno zapisalo, da ga je v postopku zastopal pooblaščenec, v zvezi z razlogi, ki so privedli do izločitve postavljene izvedenke, pa naj bi prejel celo več nasprotujočih si pojasnil VDT RS.

V odgovoru na poizvedovanje Varuha, ki ga je VDT RS poslalo tudi pobudniku, je VDT RS sporočilo, da je pobudniku že pred posredovanjem Varuha obrazložilo navedbe tožilstva glede izločitve prvotne izvedenke in se mu za morebitni nespোরазum, da je njeno izločitev zahteval sam, tudi opravičilo. Poleg tega je sporočilo, da je VDT RS v enem izmed odgovorov pobudniku napačno zapisalo, da je v postopku sodeloval s pomočjo svojega pooblaščenca, saj dejansko ni imel pooblaščenega odvetnika; hkrati se je pobudniku za to nenamerno napako tudi opravičilo.

VDT RS je omenjeno nenamerno napako potrdilo po posredovanju Varuha, zato je Varuh pobudo presodil za utemeljeno. 15.1-7/2020

Če državni tožilec iz same ovadbe ne more presoditi, ali so navedbe v njej verjetne, ali če podatki v ovadbi ne dajejo dovolj podlage, da bi lahko odločil, ali naj zahteva preiskavo, ali če je do njega prišel le glas o kaznivem dejanju, zlasti pa, če je storilec neznan, lahko zahteva od policije, če tega ne more storiti sam ali po drugih organih, naj v roku, ki ga on določi, zbere potrebna obvestila in stori druge ukrepe, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec (148. in 149. člen ZKP). Državni tožilec sme ob vsakem času zahtevati od policije, da ga obvesti, kaj je ukrenila; ta mu je dolžna brez odlašanja odgovoriti (drugi odstavek 161. člena ZKP). **V obravnavanem primeru, ki ga predstavljamo v nadaljevanju, je po presoji Varuha zamuden odziv centra za socialno delo pomembno prispeval k pozni vložitvi obtožnega predloga; kazenski postopek pa je bil zaradi zastaranja pregona ustavljen.** Pobudnici, kljub njenemu poizvedovanju, **center za socialno delo ni pojasnil razlogov za pozno realizacijo zahteve državne tožilke, niti se ji za zamudo ni opravičil**, kar je Varuh štel kot kršitev načela dobrega upravljanja, Centru za socialno delo Južna Primorska pa je predlagal, da to stori.

Primer

Zamuden odziv centra za socialno delo na zahtevo državne tožilke

Državna tožilka je pred odločitvijo o kazenski ovadbi oziroma vložitvi obtožnega predloga zoper ovadenega storilca na Center za socialno delo Južna Primorska naslovila zahtevo za predložitev potrebne dokumentacije. Zahtevane podatke je pridobila šele po ponovni zahtevi in sedmih urgenceh, to je po več kot osmih mesecih od njene prve zahteve.

V pobudi Varuhu je pobudnica, ki je bila oškodovana s kaznivim dejanjem, za katerega je zastaral kazenski pregon, med drugim opozorila na dolgotrajno obravnavanje njene kazenske ovadbe zoper storilca. Varuh je pri Okrožnem državnem tožilstvu (ODT) v Kopru preveril časovne okoliščine obravnavanja kazenske ovadbe pobudnice in ugotovil, da je slednje ka-

zensko ovadbo prejelo 22. 2. 2018, ki je bila na zahtevo državne tožilke po treh njenih urgencah dopolnjena 26. 9. 2018. Državna tožilka je 8. 1. 2019 od Centra za socialno delo Južna Primorska (CSD) zahtevala zadnje obvestilo o uskladitvi preživnine. CSD je ODT v Kopru z dopisom z dne 4. 2. 2019 obvestil, da tega ne more poslati, po ponovni zahtevi ODT v Kopru z dne 5. 2. 2019 in urgencah z dne 26. 2., 13. 3., 29. 3., 5. 4., 19. 4., 3. 6., 17. 6. in 11. 9. 2020, je tožilstvo vendarle prejelo zahtevane podatke 19. 9. 2019, nato pa je 26. 9. 2019 vložilo obtožni predlog. Od CSD smo zahtevali pojasnitev razlogov za zamudno izpolnitev zahteve državne tožilke. Tudi Varuhu je CSD odgovoril šele po poslani urgenci. Sporočil je, da je CSD po prejemu zaprosila državne tožilke za predložitev potrebne dokumentacije z dne 8. 1. 2019 ugotovil, da je bil spis pobudnice, v katerem bi morala biti zahtevana dokumentacija, arhiviran 26. 10. 2012 in ga niso uspeli najti. To naj bi bil tudi razlog za zamudno odzivanje na zahteve ODT v Kopru. CSD je še sporočil, da so pobudnici zadevo že telefonsko pojasnili in se ji tudi opravičili za nevspečnosti. Tožilstvu je CSD tako 17. 9. 2019 poslal računalniški izpis podatkov, iz katerega je bila razvidna valorizacija preživnine od 1. 5. 2005 do 31. 3. 2010. Sporočil je tudi, da so se pobudnici za nastalo situacijo pripravljene ponovno opravičiti.

Po seznanitvi pobudnice z ugotovitvami Varuha je ta sporočila, da z okoliščinami v zvezi z dokumentacijo njenega spisa pri CSD ni bila seznanjena, prav tako ni bila deležna (primerne) opravičila organa, zato smo od CSD želeli dodatna pojasnila. **Hkrati smo CSD seznanili s stališčem Varuha, da bi bilo v skladu z načelom dobrega upravljanja prav, da CSD storjeno napako prizna in jo prizadeti osebi pojasni ter se na primeren način zanjo tudi opraviči.** Če tega CSD dejansko ni storil, je Varuh predlagal, da to stori sedaj, odveč pa tudi ne bi bilo, da jo seznanimo z ukrepanjem CSD po odkriti napaki in s prizadevanji, da se takšne nepravilnosti ne bi ponovile. CSD je sporočil, da je to pripravljen narediti.

Varuh je pobudo v delu, ki se nanaša na dolgotrajno odločanje o kazenski ovadbi, presodil kot utemeljeno, saj je k pozni vložitvi obtožnega predloga očitno v veliki meri prispeval prav CSD z zgoraj opisanim ravnanjem. Priporočilo Varuha, da organ, ki ugotovi napako pri svojem poslovanju, to prizadeti stranki pojasni in se ji zanjo opraviči, ne velja le za CSD v predstavljenem primeru, temveč za vse državne organe, nosilce javnih pooblastil in samoupravne lokalne skupnosti, ki morajo pri svojem delu spoštovati načelo dobrega upravljanja. 15.0-13/2020

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

Fiduciarni račun odvetnika

Na Varuha se je obrnil pobudnik glede izplačila zneska iz naslova nagrade in stroškov zastopanja v kazenskem postopku, ki ga je pokojna odvetnica, ki ga je zastopala v tem kazenskem postopku, prejela na svoj fiduciarni račun, ter izplačila predujma, ki ji ga je plačal za zastopanje v odprtih zadevah do njihove pravnomočnosti. **V pobudi je med drugim izpostavil, da odvetnica svojega dela, za katerega je dobila plačilo, ni opravila, saj je prej umrla, na njenem fiduciarnem računu pa od tedaj, ko je umrla, do zaprtja računa, ni bilo več denarnih sredstev.**

Varuh je zadevo obravnaval kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP. V zadevi se je Varuh za pojasnila⁴⁸ obrnil na OZS in MP. OZS je zaprosil za informacijo med drugim tudi o tem:

- kako in v kakšnih rokih sicer v praksi poteka obveščanje strank o smrti njihovih zastopnikov, še posebej v luči pravočasnega obveščanja o tem zaradi morebitnega uveljavljanja njihovih pravic v zapuščinskem postopku po umrlem zastopniku, kot je npr. pravica zahtevati ločitev zapuščine od premoženja dedičev. Rok, v katerem lahko upniki preminulega odvetnika zahtevajo ločitev zapuščine od premoženja dedičev,⁴⁹ je po presoji Varuha relativno kratek glede na dejstvo, da imenovanje prevzemnika pisarne poteka v postopku izbrisa iz imenika odvetnikov, ki se vrši po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku⁵⁰ (ZUP). Ta določa (skrajne) roke za izdajo odločbe in tudi če so ti roki spoštovani, se lahko zgodi, da ostane upniku preminulega odvetnika na razpolago zelo malo časa, v katerem lahko uveljavi svojo pravico do ločitve zapuščine od premoženja dedičev, saj je prevzemnik pisarne skladno s 73. členom Zakona o odvetništvu⁵¹ (ZOdv) sicer dolžan čimprej obvestiti stranke o prenehanju opravljanja odvetniškega poklica njihovega bivšega zastopnika, vendar pa to lahko stori (tudi še) najpozneje v roku 60 dni;
- kakšen je namen določbe 9.a člena ZOdv, ki določa, da mora odvetnik pred vpisom v imenik odvetnikov OZS predložiti dokazilo o sklenjeni pogodbi o vodenju fiduciarnega računa, in namen določbe 65.a člena istega zakona, po kateri sta odvetnik ali odvetniška družba dolžna vse prejemke, ki jih prejmeta za račun stranke, hraniti na fiduciarnem računu, če očitno lahko

48 Skladno z 9. členom ZVarCP je Varuh dolžan postopek voditi nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strani.

49 Skladno s 143. členom Zakona o dedovanju (ZD; Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, Uradni list RS, št. 13/94 – ZN, 40/94 – odl. US, 117/00 – odl. US, 67/01, 83/01 – OZ, 73/04 – ZN-C, 31/13 – odl. US in 63/16) lahko zapustnikov upniki zahtevajo ločitev zapuščine od dedičevega premoženja v treh mesecih od uvedbe dedovanja. Slednje se skladno s prvim odstavkom 123. člena ZD uvede s smrtjo zapustnika.

50 Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

51 Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19.

pride do položaja, da sredstev na fiduciarnem računu ni, kot se je to zgodilo v obravnavanem primeru;

- kako je urejen nadzor nad upravljanjem s sredstvi na fiduciarnem računu posameznega odvetnika na splošno in kdo je pristojen za izvajanje takega nadzora glede na to, da je obveznost odprtja fiduciarnega računa določena z zakonom (9.a člen ZOdv) in da sta neopravičeno zadrževanje denarnih sredstev, ki jih je odvetnik prejel za stranko po 6. alineji in nezmožnost izplačila denarnih sredstev, prejetih za stranko po 8. alineji prvega odstavka 77. b člena Statuta Odvetniške zbornice Slovenije⁵² (Statut OZS) opredeljeni kot hujši kršitvi dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica;
- kdo je (bil) poleg preminule odvetnice morda še pooblaščen za upravljanje s sredstvi na njenem fiduciarnem računu in kdo je imel v obravnavanem primeru pred določitvijo prevzemnika pisarne dostop do fiduciarnega računa preminule odvetnice;
- kako oziroma na kakšen način in kdaj lahko stranka oziroma pobudnik doseže izplačilo svojih sredstev, ki so bila nakazana na fiduciarni račun preminulega odvetnika, a za časa življenja odvetnika niso bila izplačana, in kdo je pristojen oziroma pooblaščen za izvedbo takšnega izplačila;
- kako je poskrbljeno za preprečevanje morebitnih zlorab odvetniškega fiduciarnega računa, tako za časa življenja posameznega odvetnika – imetnika tega računa, kot v primeru njegove smrti in kako je z zavarovanjem odgovornosti za sredstva na računu.

OZS je v svojem odgovoru uvodoma pojasnila, da ko se zbornica seznanila s smrtjo odvetnika, pokojnega odvetnika izbriše iz imenika odvetnikov, določi prevzemnika in o tem obvesti vsa sodišča. O tem, kako in v kakšnih rokih v praksi poteka obveščanje strank o smrti njihovih zastopnikov, OZS nima informacij, niti ni pristojna za izvajanje tovrstnega nadzora nad prevzemniki pisarn, razen v primeru, če je zoper prevzemnika podana prijava glede kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica.

Nadalje je v zvezi s fiduciarnim računom odvetnika OZS pojasnila, da ZOdv v 9.a členu določa, da mora odvetnik pred vpisom v imenik odvetnikov OZS predložiti dokazilo o sklenjeni pogodbi o vodenju fiduciarnega računa, Statut OZS pa v 7. členu med nalogami zbornice navaja vodenje seznama izkazanih dokazil o sklenjenih pogodbah o vodenju fiduciarnega računa odvetnika. Namen določbe 9.a in 65. člena ZOdv je, da ima odvetnik poleg transakcijskega računa ločeno še fiduciarni račun, na katerega sprejema sredstva za stranke, ločeno od sredstev poslovanja odvetnika oz. odvetniške pisarne.

V zvezi z vprašanjem, kako je urejen nadzor nad upravljanjem s sredstvi na fiduciarnem računu posameznega odvetnika, je OZS pojasnila, da tovrstnega nadzora OZS, niti kakšen drug organ, ne opravlja. Z izvajanjem nadzora nad

⁵² Uradni list RS, št. 15/94, 10/95, 55/96, 4/00, 13/02, 90/03, 131/04, 103/11, 86/13, 41/14, 47/19 in 58/21.

upravljanjem s sredstvi na fiduciarnih računih odvetnikov bi bilo poseženo v načelo zaupnosti med odvetnikom in stranko, ki je eno izmed temeljnih načel odvetniškega poklica. Odvetnik je dolžan varovati osebne podatke svojih strank in druge informacije v zvezi s stranko, ki jih je pridobil pri opravljanju odvetniškega poklica. Če zbornica prejme prijavo zoper določenega odvetnika v zvezi z očitki neopravičenega zadrževanja denarnih sredstev, ki jih je prejel za stranko (6. točka 77.b člena Statuta OZS) ali nezmožnosti izplačila denarnih sredstev, prejetih za stranko (8. točka 77.b člena Statuta OZS), zadevo obravnava v okviru disciplinskega postopka.

OZS je sporočila tudi, da na vprašanje, kako se je lahko v obravnavanem primeru zgodilo, da na fiduciarnem računu preminule odvetnice ni bilo nobenih sredstev, odgovora ne more podati, pojasnila pa je, da ima dostop do fiduciarnega računa odvetnika zgolj on sam, v primeru smrti pa lahko do računa dostopa tudi prevzemnik pisarne, ko pri banki z odločbo OZS izkaže, da je prevzemnik. Prevzemnik pisarne pa ne odgovarja, če v trenutku prevzema zadeve na fiduciarnem računu preminulega odvetnika ni več sredstev. Po mnenju OZS je bilo moč ugotoviti, da so bile pobudniku tako s strani prevzemnika kot s strani zbornice predstavljene vse možnosti poplačila. OZS je pojasnila še, da je zavarovalnica odškodninski zahtevek zavrnila, saj je bil vložen prepozno; zavarovalno kritje namreč velja za čas trajanja zavarovanja in še 90 dni po koncu trajanja zavarovanja.

Varuh je s svojimi vprašanji in pojasnili OZS nanje seznanil MP ter mu, kot resornemu ministrstvu, pristojnemu za pripravo predpisov s področja odvetništva, predlagal, da se opredeli do izpostavljene problematike in vprašanj, ki so se Varuhu zastavila ob obravnavi predmetne zadeve, ter problematiko prouči tudi v luči morebitnih sprememb veljavne zakonodaje s ciljem, da v prihodnje ne bi več prihajalo do položaja, v kakršnem se je znašel pobudnik.

MP je kot bistveno pojasnilo, da za fiduciarni račun odvetnika, ki je posebni transakcijski račun, na katerem se zbirajo sredstva strank, ločeno od drugih računov odvetnika oziroma odvetniške družbe, ZOdv nalaga odvetnikom in odvetniškim družbam, da morajo OZS predložiti dokazilo o sklenjeni pogodbi o vodenju fiduciarnega denarnega računa (9.a člen ZOdv). Fiduciarni račun je namreč predpostavka za opravljanje odvetniške dejavnosti. Prav tako 65.a člen Statuta OZS nalaga odvetniku ali odvetniški družbi, da sta dolžna vse prejemke, ki jih prejmeta za račun stranke, hraniti na fiduciarnem računu. V nasprotnem primeru sta neopravičeno zadrževanje denarnih sredstev, ki jih je odvetnik prejel za stranko, in nezmožnost izplačila denarnih sredstev, prejetih za stranko, v 77.b členu Statuta OZS opredeljeni kot hujši kršitvi odvetnikove dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica, ki imata v skrajnem primeru lahko za posledico tudi odvzem pravice opravljati odvetniški poklic. S tem je po navedbah MP tudi v okviru disciplinskega postopka zagotovljen nadzor nad vodenjem oziroma upravljanjem sredstev na fiduciarnem računu. Prav tako je ena od hujših kršitev nevestno opravljanje dolžnosti začasnega namestnika ali prevzemnika odvetniške pisarne, ki ima za posledico povzročitev škode odvetniku, ki ga nadomešča, ali bivšemu odvetniku oziroma njegovim dedičem.

Glede novih zakonodajnih rešitev je MP sporočilo, da ministrstvo skupaj z OZS in v sodelovanju s Pravno fakulteto v Mariboru pripravlja gradivo novega zakona o odvetništvu,⁵³ ki vsebuje pomembne novosti tudi na področju preprečitve zlorab odvetniškega fiduciarnega računa. Fiduciarni račun bo še bolj eksplicitno opredeljen kot izrazito namenski in upošteva posebne pravi takega računa in v izogib zlorabam določa, kaj so sredstva strank oziroma se jih podrobneje kvalificira. Jasno je opredeljeno tudi, da so sredstva na fiduciarnem računu izvzeta iz postopkov izvršbe in zavarovanja zoper odvetnika in odvetniško družbo, da ne spadajo v stečajno maso odvetnika in odvetniške družbe in niso predmet zapuščine odvetnika. Ker mora biti poslovanje odvetnika pregledno, je nujno, da odvetnik sporoči tudi vsako spremembo fiduciarnega računa, zaradi česar predlog zakona normira tudi odvetnikovo dolžnost obveščanja.

Predlagana je tudi podrobnejša ureditev položaja prevzemnika in začasnega prevzemnika odvetniške pisarne. Namen je vzpostaviti podlago za delovanje začasnega prevzemnika in prevzemnika odvetniške pisarne, določiti njune pravice in dolžnosti. V primeru prenehanja nosilčeve dejavnosti ali drugih razlogov, ko nosilec ne izvaja odvetniške dejavnosti, je treba zagotoviti, da sredstva na fiduciarnem računu ne mirujejo, ampak da se z njimi upravlja enako kot v primeru, da bi bil nosilec aktiven. Treba bo zagotoviti kontinuiteto, ki v bistvenem enači upravičenja in obveznosti prevzemnika z nosilčevimi, določa pa tudi posebno obveznost v primeru zaprtja. Nosilec namreč v končni fazi razpolaga z računom tako, da odloča, ali bo račun ostal odprt. Pred zaprtjem mora prevzemnik poskrbeti, da se uredijo razmerja v zvezi z računom, tako da so varovane tretje osebe. Prav tako bo v predlogu zakona dodana posebna ureditev razširitve veljavnosti pooblastila, po katerem sta prevzemnik in začasni prevzemnik dolžna stranke odvetnika ali odvetniške družbe, ki jo prevzemata, zastopati v vseh nujnih zadevah.

Na novo se bo uredilo tudi področje zavarovanja odvetnika. MP je v tej zvezi posebej izpostavilo določbo, da bo izključitev ali časovna omejitev odgovornosti zavarovalnice po prenehanju zavarovanja nedopustna. Oškodovane stranke po sedaj veljavni ureditvi izgubijo možnost uveljavljati zahtevek zoper zavarovalnico po izteku zavarovalne pogodbe. S tem so bile te stranke postavljene v neenak položaj glede na časovni trenutek uveljavljanja zahtevka. Predlagana rešitev pa je v skladu z določbami Obligacijskega zakonika⁵⁴ (OZ) zastavljena tako, da zavarovalnica odgovarja za škodni dogodek, če se je ta zgodil med kritnim obdobjem. Glede nadzora nad opravljanjem odvetniškega poklica pa bo v predlogu zakona izrecno določeno, da nadzor nad odvetništvom opravlja OZS.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno, saj je njena obravnava pokazala, da nekatera vprašanja, povezana z razpolaganjem s sredstvi na fiduciarnem

⁵³ <http://www.odv-zb.si/upload/novice/2020/Predlog%20ZOdV-1.pdf>.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

računu odvetnika oziroma njihovim upravljanjem, v trenutno veljavni zakonodaji do sedaj niso (bila) povsem ustrezno urejena in da je vprašljiv tudi nadzor nad vodenjem fiduciarnega računa in stanjem sredstev na njem. Prav tako ni primerno urejeno zavarovanje odgovornosti odvetnika, saj ta preneha z iztekom zavarovalne dobe, čeprav je morda prišlo do škodnega dogodka med trajanjem zavarovanja. **Navedeno je očitno prepoznalo tudi MP kot resorno ministrstvo, pristojno za pripravo predpisov s področja odvetništva, in je v sodelovanju z OZS tudi že pristopilo k pripravi ustrežnejših oziroma novih zakonodajnih rešitev.** K temu so najverjetneje v določenem delu prispevale tudi ugotovitve Varuha.

Priporočilo št. 52: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, da v sodelovanju z Odvetniško zbornico Slovenije preuči možnosti ustrežnejših zakonodajnih rešitev glede razpolaganja s sredstvi na fiduciarnem računu odvetnika in ureditve zavarovanja odgovornosti odvetnika.

2.20.4

Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev

2.20.4.1 Policijski postopki

I. Reševanje pritožb zoper delo policistov

Nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, se lahko uveljavlja po ZNPPol v pritožbenem postopku (138. člen). Že uvodoma smo navedli, da smo posameznike, ki se niso strinjali s postopki policije, zato tudi v letu 2021 spodbujali, da izkoristijo pritožbeno možnost. Prav je namreč, da posamezniki, ki menijo, da so jim bile z ravnanjem policista oziroma z njegovo opustitvijo kršene pravice, uporabijo to pritožbeno pot (ki je brezplačna) in jo je mogoče začeti poleg drugih, morda tudi bolj formalnih (sodnih) postopkov. **Pritožba se lahko vloži v 45 dneh od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine. Gre za eno od oblik državlanskega nadzora nad delom policije, ki je namenjen preprečevanju prekoračitev ali celo zlorab pooblastil policistov. Postopek s pritožbo se rešuje v pomiritvenem postopku (ki poteka pri vodji policijske postaje) oziroma jo obravnava tričlanski senat, v katerem sta dva člana predstavnika javnosti, kar je eden izmed pomembnih vidikov zagotavljanja državlanskega nadzora nad postopki policistov.** V določenih primerih se pritožba zoper delo policista obravnava neposredno pred senatom (četrti odstavek 148. člena ZNPPol), sicer pa takrat, kadar pomiritveni postopek ni bil uspešno končan. K tovrstnemu nadzoru prispeva tudi objava polletnih in letnih poročil o reševanju pritožb na spletni strani MNZ in v katerih je (v anonimizirani obliki) razvidna utemeljenost obravnavanih pritožb (156. člen ZNPPol). **Skladno z ugotovitvami, ki izhajajo iz pritožbenih primerov, spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih, je MNZ Policiji ob posredovanju tega poročila v letu 2021 znova predlagalo izvedbo ukrepov za izboljšanje policijskih praks.** Predlagani ukrepi so se tudi tokrat nanašali zlasti na permanentno krepitev zavzetega, prijaznega in spoštljivega odnosa policistov do strank v policijskih postopkih; zagotavljanje doslednega ugotavljanja dejanskega stanja obravnavanih prekrškov in spoštovanja procesnih pravil prekrškovnega postopka; usposabljanje policistov s področja izvajanja policijskih pooblastil, s poudarkom na pooblastilih, ki jih imajo policisti v predkazenskem postopku, in usposabljanje policistov za zakonito in sorazmerno uporabo prisilnih sredstev. Policiji je bilo predlagano

tudi, da je z namenom izboljšanja kvalitete vodenja pomiritvenih postopkov treba nadaljevati z usposabljanji vodij policijskih enot in njihovih pooblaščen-
cev s področja komunikacijskih in mediacijskih veščin. **Gre za ukrepe, ki v luči spoštovanja človekovih pravic posameznikov v policijskih postopkih terjajo stalno pozornost, zato je z njihovim izvajanjem treba nadaljevati tudi v prihodnje, kar spodbuja tudi Varuh.**

Vsebina zapisnika v pomiritvenem postopku po ZNPPol

ZNPPol glede pritožbenega postopka zoper delo policista v svojih določenih posebej ne ureja pisanja zapisnika, zato se na podlagi 140. člena ZNPPol glede tega smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 75. členu določa, da se zapisnik sestavi tako, »da uradna oseba, ki vodi postopek ali opravlja posamezna dejanja, glasno narekuje zapisnikarju, kaj naj zapiše v zapisnik. Če ga piše sama, glasno govori kaj piše, tako da navzoče stranke spremljajo potek nastajanja zapisnika«. **Možnost spremljanja poteka nastajanja zapisnika lahko po mnenju Varuha bistveno prispeva tudi h krepitvi zaupanja udeležencev postopka v sam postopek.**

Pobudnica je Varuha seznanila, da je na obravnavi ugotovila, da naj bi bil še pred pričetkom pomiritvenega postopka zapisnik o tem dejanju že v celoti zapisan. Izpostavila je tudi, da je v postopku zahtevala, da se v zapisnik vnese njena izpovedba, da pa pooblaščen oseba, ki je vodila obravnavo, tega ni želela storiti.

Varuh je ugotovil, da se je v omenjenem zapisniku besedilo, ki bi sicer moralo biti navedeno na koncu zapisnika (prvi odstavek 78. člena ZUP; o tem, da je bil zapisnik pobudnici prebran in da je bil ta tudi podpisan), **dejansko nahajalo pred nekaterimi zapisi, ki so povzemali potek postopka pred njegovim zaključkom** (npr. zapis o njenih navedbah; o pojasnilih pomočnika komandirja; o nestrinjanju z ugotovitvami v pomiritvenem postopku ...). **Glede na omenjeno sosledje vsebine zapisnika je Varuh v poizvedbi na MNZ izpostavil, da je vtis pobudnice o poteku pomiritvenega postopka, kateremu je očitala, da je bil zapisnik o tem dejanju spisani še pred njegovim pričetkom, lahko upravičen.**

Glede očitka pobudnice, da pooblaščen oseba, ki je vodila obravnavo, njenih navedb, ki jih je podala na naroku, v zapisnik ni želela vnesti, je MNZ sporočilo, da naj bi pobudnica v postopku sodelovala in podala pripombe, ki jih je predhodno že navedla v pritožbi ter da je ob tem večkrat ponovila svoj pogled na potek postopka, kot ga je opisala v pritožbi. Ker iz samega zapisnika tega ni bilo mogoče razbrati, je Varuh v okviru obravnave pobude posebej izpostavil, da tudi v primeru, če bi morebiti šlo za ponavljanje izjav, ki jih je oseba predhodno že podala oziroma za takšne, ki po oceni osebe, ki vodi postopek, ne bi vplivale na končne ugotovitve, to po mnenju Varuha ne odvezuje osebe, ki vodi postopek, da se teh izjav kljub temu na ustrezen način ne zabeleži v zapisniku. Če se jih ne zapisuje dobesedno, pa vsaj v obliki povzetka ali celo z navedbo, da gre npr. za istovrstne trditve kot v prejšnjih izjavah, zaradi česar se te ne bodo

posebej zapisale. V slednjem primeru bi lahko oseba, ki bi bila seznanjena, da organ meni, da se v svojih pritožbenih navedbah ponavlja, te ustrezno oblikovala oziroma dopolnila ali pa izrazila, da naj se jih kljub temu zapiše.

MNZ se je po pregledu konkretnega zapisnika o pomiritvenem postopku in upošteva določila Pravilnika o reševanju pritožb zoper delo policistov **strinjalo z izpostavljenim stališčem Varuha**. Ob tem je tudi navedlo, da se v okviru pomiritvenega postopka pritožniku predstavijo predhodne ugotovitve (o skladnosti ravnanja policista z veljavnimi predpisi) na način, da jih vodja pomiritvenega postopka prebere (gre za edino vsebino v zapisniku, za katero se dopušča, da je lahko vnaprej zapisana s tem, da se pritožnika o predhodni smiselnosti zapisa seznanijo), če vodja pomiritvenega postopka presodi, da je bolj primerno, da predhodne ugotovitve predstavi ustno in povzame bistvene ugotovitve s pojasnilom, da bo pritožnik pred podpisom zapisnik lahko prebral.

MNZ je Varuha ob tem seznanilo, da bo ugotovitve in stališča Varuha, ki so se nanašale na konkreten primer, posredovalo Generalni policijski upravi s predlogom, da jih upoštevajo pri usposabljanju uslužbencev Policije, ki vodijo pomiritvene postopke. Prav tako naj bi jih vključili tudi v izobraževanje, ki ga za Policijo izvaja Sektor za pritožbe zoper policijo (SPZP). Glede na izpostavljena zagotovila MNZ Varuh pričakuje, da bo takšna dodatna pozornost glede vsebine zapisnika in poteka njegovega nastajanja v okviru vodenja pomiritvenih postopkov lahko prispevala h krepitvi zaupanja udeležencev v te postopke. **16.1-8/2021**

Priporočilo (stalna naloga) št. 23: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča, da se v okviru usposabljanja uslužbencev Policije, ki vodijo pomiritvene postopke po ZNPPol, posebno pozornost nameni tudi temu, da bo pooblaščen oseba, ki vodi obravnavo, udeležencem postopka v čim večji meri omogočila spremljanje poteka nastajanja zapisnika o pomiritvenem postopku in v zapisniku tudi ustrezno zabeležila izjave udeležencev, podane na naroku.

Posamezni obravnavani primeri pritožbenih postopkov po ZNPPol

Postopek pritožbe po ZNPPol je pomemben instrument, ki prispeva k varovanju človekovih pravic, zato je tovrstnim vlogam treba posvetiti vso potrebno skrb in pozornost, predvsem pa jih je treba obravnavati skladno z določbami tega zakona. S prezrtjem pritožbe zoper delo policistov je lahko onemogočen dostop do meritorne presoje v pritožbi zatrjevanih kršitev, kar pomeni poseg v pravni interes pritožnika, ki ga vzpostavlja in varuje ZNPPol z uvedbo in ureditvijo pritožbenega postopka.

Primer:**Prezrta pritožba pobudnika zoper delo policistov****Posredovanje Varuha v primeru, ko ni bilo odločeno o pritožbi zoper delo policistov skladno z določbami ZNPPol**

Pobudnik, ki je menil, da policisti, ki so ga 2. 3. 2021 ustavili med vožnjo v prometu in z njim vodili policijski postopek, niso ravnali zakonito, je na MNZ naslovil pripombe na delo policistov. Namesto pričakovanega odgovora MNZ je prejel odgovor komandirja Policijske postaje (PP) Šentilj. Prejeta pojasnila ga niso zadovoljila, zato je z novo vlogo vztrajal pri svojih pripombah na delo policistov in se pri tem skliceval tudi na 146. in 147. člen Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Tokrat mu je odgovorila Policijska uprava Maribor, ki mu je v odgovoru predstavila zakonsko podlago za uporabo policijskih pooblastil ter njihov pomen in namen, ni pa se opredelila do okoliščin njegove ustavitve, kot jih je opisoval pobudnik, kot tudi ne do okoliščin policijskega postopka, zaradi katerih je vložil pripombe oziroma pritožbo. Zato je z vlogo, naslovljeno na Sektor za pritožbe zoper policijo MNZ z dne 31. 3. 2021, na to posebej opozoril in znova zahteval, da se okoliščine njegove ustavitve in policijskega postopka preverijo. Pri tem se je skliceval tako na ZNPPol kot tudi na 5. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). To vlogo je v vednost poslal Generalnemu direktorju policije in MNZ. **Odgovora nanjo ni prejel, zato se je obrnil na Varuha.**

Varuh je presodil, da bi v opisanem primeru lahko bili podani pogoji za posredovanje Varuha, če o pritožbi, ki jo je vložil, ni bilo odločeno skladno z določbami ZNPPol, zato je v zvezi z okoliščinami obravnavanja njegovih vlog opravil poizvedbo pri MNZ.

To je sporočilo, da je bila **pritožba pobudnika, poslana Sektorju za pritožbe zoper policijo MNZ 31. 3. 2021, žal spregledana**, kar je MNZ ugotovilo šele po prejemu poizvedbe Varuha. Vso dokumentacijo je nemudoma posredovalo PP Šentilj, da pobudnikove vloge skladno z določbami ZNPPol preizkusi in ugotovi ali gre za pritožbo, ali je ta dopustna in pravočasna ter ali jo je vložila upravičena oseba. Če bo ugotovljeno, da pritožba izpolnjuje pogoje za obravnavanje v pritožbenem postopku, je MNZ zagotovilo, da se bo izvedel pomiritveni postopek v skladu s 149. in 150. členom ZNPPol ter v skladu s 5. členom Pravilnika o reševanju pritožb zoper delo policistov. MNZ je hkrati pobudnika z dopisom seznanilo s tem, da se bo njegova pritožba obravnavala skladno z določbami ZNPPol in Pravilnika o reševanju pritožb, za spregled njegove pritožbe pa se mu je tudi opravičilo.

Tudi v tem primeru je Varuh pobudo štel za utemeljeno, posredovanje Varuha pa se je izkazalo kot uspešno, saj je očitno, da je prav na podlagi njegovega posredovanja MNZ pristopilo k obravnavi pritožbe pobudnika po postopku, kot ga za reševanje pritožb zoper ravnanje policistov predpisuje ZNPPol. **16.1-21/2021**

Tudi naslednji obravnavani primer se nanaša na pomanjkljivo obravnavo vloge, ki je po vsebini lahko bila pritožba zoper ravnanje policistov.

Primer:

Vloga pobudnice je bila po posredovanju Varuha predložena v presojo Sektorju za pritožbe zoper policijo

Če vloga, naslovljena na nepristojni organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), vsebuje očitke ali zgolj očitek na ravnanje policista, da je z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine, ne pa tudi jasne volje vlagatelja, naj se obravnava kot pritožba po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije, je treba z njo ravnati v skladu z določbo drugega odstavka 146. člena tega zakona in jo odstopiti v pristojno reševanje Sektorju za pritožbe zoper policijo MNZ.

Pobudnica je v vlogi, poslani 22. 9. 2020 na elektronski naslov Policijske postaje Šentjur, Inšpektorata RS za notranje zadeve in Varuha, med drugim navajala, da je bil njen otrok v vrtcu zaslišan brez njenega soglasja, o nameravanim zaslišanju otroka tudi ni bila obveščena, s tem pa naj bi bile njej in otroku kršene pravice. V elektronskem pismu z dne 8. 10. 2020 je urgirala za odgovor na njeno omenjeno elektronsko vlogo, ki ga dotle še ni prejela.

Varuh je MNZ zaprosil za seznanitev z odgovorom, ki bo (ali pa je že bil) poslan pobudnici, hkrati pa je želel preveriti, ali bo njena elektronska vloga z dne 22. 9. 2020 obravnavana tudi kot pritožba po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), saj je presodil, da je takšen lahko bil tudi namen pobudnice.

MNZ je odgovoru na poizvedbo Varuha priložilo dopis Inšpektorata RS za notranje zadeve 092-616/2020/6 z dne 4. 11. 2020, s katerim je slednji Generalno policijsko upravo obvestil, da je 23. 9. 2020 odstopil elektronsko vlogo pobudnice z dne 22. 9. 2020 v reševanje Policijski upravi (PU) Celje, ker je bilo iz nje mogoče razbrati, da se pritožuje zoper delo policistov PU Celje. S tem je seznanil tudi pobudnico. MNZ ob tem ni posebej sporočilo, ali bodo pripombe pobudnice na ravnanje policistov v zvezi z zaslišanjem njenega otroka v vrtcu morda obravnavane tudi kot pritožba po ZNPPol. Zato je Varuh v novi poizvedbi MNZ znova poudaril, da bi glede na vsebino pobudničinih navedb, ki se nanašajo na ravnanje policistov ob zaslišanju njenega otroka, lahko šlo za pritožbo po ZNPPol. Za obravnavanje slednje pa ni pristojna PU Celje (kateri jo je v reševanje odstopil Inšpektorat RS za notranje zadeve), temveč MNZ po postopku, ki ga določa ZNPPol.

Tokrat je MNZ sporočilo, da se strinja z ugotovitvami Varuha, da je za obravnavanje pritožb zoper delo policistov pristojno MNZ, in sicer Sek-

tor za pritožbe zoper policijo (SPZP), ki pa mu elektronska vloga pobudnice ni bila odstopljena niti s strani Inšpektorata RS za notranje zadeve niti s stani PU Celje. Po ponovni poizvedbi Varuha pa je primer naposled proučil tudi SPZP, ki je pobudnico seznanil s pritožbenim postopkom in jo povabil k dopolnitvi pritožbenih navedb.

Pobudo smo v delu neobravnovanja pritožbe zoper delo policistov presodili za utemeljeno, posredovanje Varuha pa se je izkazalo kot uspešno. Vloga pobudnice, ki bi lahko bila po vsebini pritožba zoper ravnanje policistov, se je namreč šele po posredovanju Varuha začela obravnavati v smeri, kot se sicer rešujejo pritožbe zoper ravnanje policistov po ZNPPol. S tem je MNZ (čeprav pozno) tudi poskrbelo, da se pravice pobudnice uveljavijo in zaščitijo v najvišji možni meri, kar velja pozdraviti in spodbujati tudi v prihodnje. **16.1-46/2020**

Priporočilo (stalna naloga) št. 24: Varuh Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji priporoča skrbno presojo vsake prejete vloge, ki vsebuje očitke zoper delo policistov, in ob izpolnjenih pogojih za obravnavanje v pritožbenem postopku njeno obravnavo po postopku, kot ga za reševanje pritožb zoper ravnanje policistov predpisuje ZNPPol.

II. Postavitev zagovornika s strani policije

Četrty odstavek 4. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) določa, da se v primeru, »če si osumljenec, ki mu je vzeta prostost, glede na svoje premoženjske razmere ne more zagotoviti zagovornika sam, mu ga na njegovo zahtevo in stroške države postavi policija, če je to v interesu pravičnosti«. Na pomen dostopa do zagovornika je našo državo ob svojem obisku v letu 2017 posebej opozoril tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je priporočil, 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.

Policijsko pridržanje je verjetno najpogostejša situacija, v kateri se nahaja osumljenec, ki mu je odvzeta prostost in je hkrati v policijskem postopku. **Sam odvzem prostosti pa je sicer širši pojem, ki lahko vključuje zelo različne oblike.** V tretjem odstavku 4. člena ZKP je sicer navedeno, da se za odvzem prostosti osumljenca šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje. Poleg že omenjenega pridržanja bo to lahko tudi npr. pripor ali prestajanje kazni zapora, kakor tudi situacija, ki jo je izpostavil pobudnik, ki je Varuhu v vednost posredoval vlogo, poslano policiji, poimenovano »Zahteva osumljenca za postavitev zagovornika v predkazenskem postopku«. V času, ko je pobudnik

to vlogo naslovil na Policijo, mu je bilo gibanje omejeno z odločbo pristojnega organa, na podlagi katere je bil nastanjen v Centru za tujce.

V 4. točki komentarja k 4. členu ZKP (v Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2004) je navedeno, da zakon podrobneje ne določa kakšne pravice ima v predkazenskem postopku zagovornik, ki je bil izbran ali postavljen po četrtem odstavku tega člena, oziroma na kakšen način nudi pravno pomoč osebi, ki ji je bila odvzeta prostost. In nadaljuje, da »navzočnost zagovornika zagotavlja korektnost postopka policije, vendar pa njegova vloga ne more biti samo v pasivni navzočnosti. Zagovornik lahko daje osumljencu pravne nasvete, predlaga policiji, da ugotovi določena dejstva, priskrbi posamezne dokaze, lahko vloži pritožbo zoper odločbo o pridržanju ter sodeluje pri preiskovalnih dejanjih, ki jih v predkazenskem postopku opravlja policija«. Iz navedenega je mogoče razbrati, da njegova vloga ni le v pomoči osumljencu, ki se tiče same odločitve oziroma podlage, povezane z odvzemom prostosti, ampak tudi širše. V situacijah, ko je osebi odvzeta prostost (kar lahko v določenih primerih že samo po sebi povzroči, da se oseba ni zmožna uspešno braniti), je **po mnenju Varuha pomembno, da pristojni organ, ki zadevo obravnava (policija oziroma sodišče) presodi, ali interes pravičnosti terja, da se takšni osebi (katere odvzem prostosti ni nujno povezan s postopkom, ki teče pred tem organom) postavi zagovornik na stroške države.**

V konkretni zadevi smo se zato obrnili na MNZ in predlagali, da Policija prejeto zahtevo pobudnika obravnava še posebej skrbno in da nas ministrstvo s sprejeto odločitvijo Policije seznaniti ter hkrati sporoči tudi morebitne njihove ugotovitve glede obravnavane problematike. S to intervencijo, ki smo jo oprli na 25. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), smo v prvi vrsti želeli opozoriti, da je policija dolžna postopati po četrtem odstavku 4. člena ZKP, ne zgolj v primeru (policijskega) pridržanja, ampak tudi v drugih primerih odvzema prostosti in tako tudi v situaciji, ki jo je izpostavil pobudnik.

Takšno stališče smiselno izhaja tudi iz odločitve Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v sodbi opr. št. I Ips 196/2003 z dne 30. 6. 2005 in I Ips 16/2005 z dne 16. 3. 2006. V slednji je sodišče med drugim zapisalo, da »mora sodišče v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali je priprtemu obdolžencu potrebno zagotoviti obvezno obrambo tudi v drugem kazenskem postopku. Pri tem mora sodišče poleg splošnega smotra, ki ga zasleduje institut formalne obrambe, upoštevati konkretne okoliščine vsakega obravnavanega primera posebej in na podlagi teh presoditi, ali bi bilo vodenje kazenskega postopka, če obdolženec ne bi imel zagovornika, (še) pošteno oziroma ali bi bila med strankama v postopku zagotovljena enakost orožij. Pri tej presoji mora sodišče upoštevati obdolženčeve osebne lastnosti, psihično stanje, starost in izkustvo ter njegovo sposobnost učinkovite obrambe pretehtati tudi v povezavi s posebnostmi in omejitvami, značilnimi za priporni položaj, v katerem so možnosti materialne obrambe, ne glede na dokazno breme, ki je na tožilcu, objektivno otežkočene. Te okoliščine mora presojati tudi v povezavi s težo in številom kaznivih dejanj ter zahtevnostjo pravne in dejanske problematike. Šele celovita ocena teh okoliščin lahko v vsaki konkretni zadevi pokaže ali je treba obdolžencu tudi

v zadevi, v kateri zoper njega ni odrejen pripor, na tej podlagi postaviti zagovornika po uradni dolžnosti.

Izpostavljene okoliščine, na katere je v fazi kazenskega postopka pozorno sodišče, ko presoja, ali bi bilo vodenje kazenskega postopka, če obdolženec ne bi imel zagovornika, (še) pošteno, so po mnenju Varuha podobne izpostavljenemu vprašanju interesa pravičnosti, na katerega je pri svojem delu pozorna policija, ko v predkazenskem postopku odloča o postavitvi zagovornika na stroške države osumljencu, ki mu je odvzeta prostost in si ga glede na svoje premoženjske razmere ne more zagotoviti sam ter je takšno zahtevo po zagovorniku izrazil.

Poleg pojasnil glede konkretno izpostavljene zadeve je ministrstvo v odgovoru Varuhu posredovalo še nekatera druga pojasnila, ki se tičejo obravnavane problematike dostopa do zagovornika po četrtem odstavku 4. člena ZKP.

Glede pogoja iz četrtega odstavka 4. člena ZKP, ki se tiče premoženjskih razmer osumljenca, je MNZ pojasnilo, da se te razmere ugotavljajo zgolj na podlagi ocene policista in ne na način kot v primeru ugotavljanja premoženjskega stanja po Zakonu o brezplačni pravni pomoči. Policist tako na podlagi podatkov, ki mu jih navede osumljenec, ali drugih podatkov, ki so očitni na prvi pogled in so povezani s stanjem ali statusom osumljenca ali poznavanjem življenjskih razmer, v katerih živi, brez dodatnega preverjanja ugotovi, ali je njegovo premoženjsko stanje res takšno, da si sam dejansko ne more zagotoviti zagovornika.

Glede drugega pogoja iz omenjenega določila (interes pravičnosti) je MNZ opozorilo, da gre za dejansko vprašanje, saj ZKP pojma interesa pravičnosti ne opredeljuje. Ob tem je ministrstvo tudi izpostavilo, da »izpolnitev interesa pravičnosti pri odvzemu prostosti v praksi pride v poštev predvsem v primerih, ko je osumljencu odvzeta prostost zaradi storitve hujšega kaznivega dejanja (praviloma so to kazniva dejanja, za katera je z zakonom predpisana kazen zapora pet ali več let) ali zaradi kaznivih dejanj, ki so bila storjena v posebnih okoliščinah in je glede na osebne lastnosti osumljenca ter njegove življenjske razmere pravično, da ima zagovornika že ob odvzemu prostosti. Kot kriterij glede osebnih lastnosti je potrebno upoštevati ranljive skupine ljudi, ki zelo verjetno ne poznajo oziroma ne razumejo pravnega reda Republike Slovenije, kot so npr. tujci, mladoletniki ali mlajši polnoletniki, starejše ali dementne osebe, invalidi, odvisniki, predstavniki marginalnih skupin, socialno ogroženi ali žrtve kaznivih dejanj ipd. Pri odločanju o postavitvi zagovornika na podlagi četrtega odstavka 4. člena ZKP, se v dvomljivih ali nejasnih primerih upošteva tudi načelo v dvomu v korist obdolženca (in dubio pro reo).«

Da pojem »interes pravičnosti« v ZKP natančneje ni opredeljen oziroma da niso določena merila za njegovo uporabo, opozarja tudi avtor komentarja k 4. členu ZKP (objavljenem v že zgoraj izpostavljeni literaturi) in sicer v 7. točki tega besedila, kjer ob tem navaja tudi, da »gre za pojem, povzet iz točke c tretjega odstavka 6. člena EKČP (Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic) oziroma točke d tretjega odstavka 14. člena MPDPP (Mednarodni pakt o drža-

vljanskih in političnih pravicah). Postavitev zagovornika na tej podlagi pride v poštev predvsem v tistih primerih, ko je zoper osumljenca odrejeno pridržanje za najtežja kazniva dejanja ali za takšna kazniva dejanja, ki so v dejanskem in pravnem pogledu zelo zapletena, ali če je glede na osebne lastnosti osumljenca pravično, da ima zagovornika že v tej fazi postopka. Ker načelo pravičnosti zahteva, da policija enake primere enako obravnava, bi morala biti tudi merila za postavitev zagovornika po uradni dolžnosti v praksi čimbolj poenotena.« Da naj bi bila policija v praksi na tovrstne okoliščine pozorna v okviru izpostavljenega odločanja, izhaja tudi iz že primeroma navedenih situacij v odgovoru MNZ.

Iz odgovora MNZ je bilo razvidno, da se je policija v konkretnem primeru opredelila do vprašanja zagotovitve zagovornika na stroške države, zato Varuh v tej zadevi ni ugotovil podlage za morebitno nadaljnje posredovanje. Kadar pa sicer oseba meni, da policija (glede na vse znane okoliščine) pri vprašanju postavitve zagovornika na stroške države ni ustrezno ocenila »premoženjskih razmer« in »interesa pravičnosti«, zaradi česar bi to morda lahko vplivalo na sam nadaljnji potek kazenskega postopka, lahko to izpostavi v samem postopku pred sodiščem (če do njega pride) oziroma v okviru pravnih sredstev, ki so na voljo obdolžencu v takšnem postopku po določbah ZKP. **15.1-1/2021**

Priporočilo (stalna naloga) št. 25: Varuh Policiji priporoča, da v vsakem primeru skrbno presodi, ali interes pravičnosti terja, da se osebi v postopku v skladu z ZKP postavi zagovornik na stroške države.

2.20.4.2 Redarji

Kaznovanje brezdomcev zaradi kampiranja na javnem kraju

Podobne pomisleke kot pri obravnavanju pobud brezdomnih oseb, ki so bile sankcionirane zaradi neupoštevanja sprejetih omejevalnih ukrepov za zajeziitev širjenja virusa SARS-Cov-2 (o tem več v posebnem delu letnega poročila), **je imel Varuh tudi ob obravnavanju pobude brezdomcev, ki jima je Mestno redarstvo Mestne občine Ljubljana (prekrškovni organ) očitalo prekršek »kampiranje« po 18. členu ZJRM-1 in več s tem povezanih prekrškov.**

Pobudnika sta zoper izdane plačilne naloge vložila zahteve za sodno varstvo, zato bo (oziroma je) o upravičenosti in zakonitosti izdaje teh odločalo sodišče, saj ugotavljanje dejstev in okoliščin prekrškov ter odgovornosti zanje ni v pristojnosti Varuha. Brez poseganja na to področje pa je varuh Mestno občino Ljubljana (MOL) opozorili na potrebo po skrbnem obravnavanju brezdomnih kršiteljev in po upoštevanju vseh okoliščin, zaradi katerih morda brezdomci niti nimajo druge izbire, kot da storijo prekršek (prenočujejo ali kampirajo na javnem kraju), še pred izdajo plačilnega naloga. Ker je šlo v primeru pobudnikov za očitno brezdomni osebi, ki naj ne bi imeli možnosti prenočevanja

oziroma umika pred vremenskimi vplivi na drug način, se je samo po sebi namreč zastavilo vprašanje, ali in kako je pred izdajo plačilnih nalogov redarstvo upoštevalo vse okoliščine njunih položajev, kot tudi ali je država oziroma samoupravna lokalna skupnost sploh storila dovolj za to, da brezdomni osebi ne bi bili primorani sami iskati »primerne« prostora, kjer bi si lahko odpočili, prespali noč ali kamor bi se lahko zatekli pred vplivi vremena, in da nazadnje zaradi takšnega »početja« ne bi bili še kaznovani.

Četudi v primeru pobudnikov plačilni nalogi niso bili izdani v neposredni povezavi s koronavirusno boleznijo, je Varuh upošteval, da je specifiko položaja brezdomnih oseb enako, kot že pred tem Ministrstvu za notranje zadeve, tudi MOL priporočal, da Mestno redarstvo seznanjeno s priporočilom Varuha, naj v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi brezdomnih oseb mestni redar vselej opravi skrbno izbiro sankcije za prekršek oziroma da preveri, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Pri tem se je tudi tokrat skliceval na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo COVID-19 in njenimi posledicami (2020/2616(RSP)) in na dokument Združenih narodov SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, saj bi s ciljno usmerjenimi ukrepi za zaščito brezdomcev in z denarno pomočjo nevladnim organizacijam in lokalnim skupnostim, ki nudijo pomoč ranljivim skupinam, lahko vsaj znatno pripomogli k temu, da si osebe brez doma ne bi same iskale zatočišča in s tem bile izpostavljene tveganju, da bodo sankcionirane.

MOL je sporočila, da se zaveda problematike brezdomstva, ki jo rešuje s financiranjem treh zavetišč za brezdomne, ki nudijo prenočitev 70 osebam. Poleg teh so v Ljubljani brezdomnim na voljo tudi prenočišča pri izvajalcih, ki se ne financirajo iz občinskih sredstev. V prihodnjih letih načrtuje MOL vzpostavitev celostne oskrbe za brezdomne v novem sodobnem centru. Ta bo nastal na mestu dosedanjega osrednjega zavetišča na Poljanski cesti in bo uporabnike z novim bivanjskim modelom spodbujal k napredovanju do lastne bivalne enote in nato k samostojnemu bivanju. MOL pa si prizadeva pomagati tudi najbolj ranljivim najemnikom mestnih neprofitnih stanovanjskih enot (trenutno v 30 primerih), tako da ohranjajo varno najemno razmerje oziroma bivališče in ne zdrsnejo v brezdomstvo. **MOL je tudi zagotovila, da bo z zgoraj navedenim priporočilom Varuha glede obravnavanja in sankcioniranja brezdomnih oseb zaradi prekrška seznanila mestne redarje in ostale službe.**

Priporočilo (stalna naloga) št. 26: Varuh redarjem priporoča, da upoštevali poseben položaj brezdomnih oseb v vlogi prekrškovnega organa pri obravnavi teh oseb vselej skrbno izberejo sankcije za prekršek oziroma da preverijo, ali ni namesto izreka sankcije mogoče kršitelja le opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba presodi, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.

2.21.4 Dejavnosti Varuha na področju okolja in prostora

Najpomembnejše dejavnosti Varuha na področju okolja in prostora so opisane že v razdelkih v razdelkih ena do tri poglavja 2.21, glede na veliko število ugotovitev tudi še iz drugih zadev pa na tem mestu izpostavimo še dva konkretna primera problematičnega ravnanja občin.

Primer

Varuh opozoril na posledice nepremišljenih sprememb namenske rabe zemljišča

Na Varuha so se pobudniki obrnili glede problematike obstoječe stanovanjske hiše. Zemljišče, na katerem je že stala stanovanjska stavba v tretji gradbeni fazi, so kupili leta 2006. Prodajalci so jim med drugim predložili lokacijsko dovoljenje in pravnomočno gradbeno dovoljenje, oboje izdano na Upravni enoti Litija (UE Litija) leta 1997. Leta 2014 so se vselili, v letu 2016 pa jim je bila izdana inšpekcijska odločba gradbene inšpekcije, v skladu s katero morajo kot inšpekcijski zavezanci ustaviti gradnjo predmetne enostanovanjske stavbe in do določenega roka odstraniti objekt ter vzpostaviti zemljišče v prvotno stanje, saj zaradi narave gradnje (objekt je premaknjen, odklik od sosednjih zemljišč je manjši od 4,00 m) vzpostavitve pogojev, vsebovanih v gradbenem dovoljenju, ni možna in se gradnja šteje za nelegalno. UE Litija je na podlagi inšpekcijske odločbe leta 2018 izdala odločbo, s katero je odločila, da so pobudniki zavezani za plačilo nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, ki je nastala zaradi nelegalne gradnje obravnavane stanovanjske stavbe. Iz obrazložitve te odločbe izhaja, da objekt leži na nezazidljivem zemljišču in se pri izračunu točkuje na ta način (z višjim faktorjem kot bi se v primeru, če bi šlo za zazidljivo zemljišče).

Varuh je opravil poizvedbo pri Občini Šmartno pri Litiji (Občina) glede razloga za spremembo namenske rabe zemljišča pobudnikov iz stavbne v kmetijsko. Ta sprememba namembnosti zemljišča je namreč pobudnikom tudi onemogočila pridobitev ustreznega gradbenega dovoljenja (imeli so možnost kupiti dele sosednjih zemljišč oziroma pridobiti ustrezno soglasje sosedov, od katerih je njihova stanovanjska stavba premalo odmaknjena). Občina je pojasnila, da je bil Odlok o izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta Občine Šmartno pri Litiji v letu 2013 pripravljen na podlagi ZPNačrt, in sicer kot prvi občinski prostorski načrt, zato v javnem

naznanilu ni bila potrebna navedba vseh zemljiških parcel, katerih namenska raba se spreminja. Nadalje so pojasnili, da je v sklopu pridobivanja mnenja s področja poselitve takratno Ministrstvo za infrastrukturo in prostor zahtevalo dosledno spoštovanje Odloka o strategiji prostorskega razvoja Slovenije, ki med drugim določa, katero območje sodi med naselje, katero med razpršeno poselitev in katero med razpršeno gradnjo. Navedeno je Občina upoštevala pri pripravi prostorskega akta tudi v konkretnem primeru.

Varuh je naslovil poizvedbo še na UE Litija in prejel odgovor, da razumejo težko situacijo pobudnikov, zato so tudi večkrat kontaktirali Občino v želji po rešitvi situacije. S strani Občine so dobili informacije, da se bo predmetnemu zemljišču spremenila namembnost nazaj v zazidljivo, kar bo pobudnikom omogočalo legalizacijo obstoječega objekta skladno z zakonskimi pogoji Gradbenega zakona.

Varuh je na MOP podal mnenje, v katerem je opozoril, da je občina spremenila namensko rabo iz stavbnega v kmetijsko, in sicer za zemljišče, za katero je že bilo pridobljeno pravnomočno upravno dovoljenje in zgrajen (sicer glede na lokacijsko dovoljenje nekoliko zamaknjen) stanovanjski objekt. Tako je razumeti, da niso bila upoštevana niti upravičenja, ki izhajajo iz pravnomočnih dovoljenj niti dejanska raba zemljišča. Kljub spremembi namembnosti predmetnega zemljišča nazaj v zazidljivo je Varuh poudaril, da so škodljive posledice za pobudnike že nastale, najmanj v obliki (pre)visokega nadomestila za uzurpacijo in degradacijo zemljišča, ter zavzel stališče, da gre v danem primeru za neupoštevanje pravičnega ravnovesja med interesom pobudnikov, varovanim s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave, in javnim interesom na področju prostorskega planiranja ter neskladje z načelom pravičnosti.

MOP je v odgovoru povzel, da je Občina z načrtovanjem prostorskega razvoja na svojem območju ravnala v skladu s predpisi s področja urejanja prostora in v okviru tega s spremembo namenske rabe v javnem interesu ni posegala v pravice iz pravnomočnih dovoljenj (lokacijskega in gradbenega), ki sta bili izdani pravnim prednikom pobudnikov, saj je bila dejanska gradnja, glede na obstoječi dovoljenji, zamaknjena. MOP je še zapisal, da je bil upravni organ dolžan pripraviti odločbo o odmeri nadomestila za degradacijo in uzurpacijo, skladno s petim odstavkom 157. člena Zakona o graditvi objektov, ki je veljal v času odločanja.

Kljub temu, da naj bi odločevalci zgolj sledili določbam veljavnih predpisov, je Varuh štel pobudo za utemeljeno, saj so okoliščine primera pripeljale najmanj do (pre)visokega nadomestila za uzurpacijo in degradacijo zemljišča. Slednje pa ni skladno z načelom pravičnosti. **17.2-8/2020.**

Primer

Ko se breme napake pri sprejemu prostorskega akta preloži na lastnike zemljišča ...

Na Varuha so se pobudniki obrnili zaradi spremembe namembnosti parcele iz zazidljive v nezazidljivo. V letu 2008 so navedeno parcelo v Občini Šmartno pri Litiji (Občina) kupili z namenom gradnje hiše, saj so v letu 2007 na podlagi pridobljene lokacijske informacije dobili potrditev, da je parcela zazidljiva in se seznanili, kakšna stanovanjska stavba se lahko na njej gradi. Zaradi poslabšanja ekonomske situacije v družini so morali projekt gradnje časovno zamakniti. Pri sprejemu občinskega prostorskega akta v letu 2013 se je brez njihove vednosti (šlo je za prvi občinski prostorski načrt) status njihove parcele spremenil v kmetijsko. V letu 2016 so vložili vlogo za spremembo namembnosti, a slednji po skopih pojasnilih Občine zaradi negativnega mnenja MOP ni (bilo) mogoče ugoditi.

Varuh je po proučitvi zadeve na Občino podal mnenje Varuha, kot sledi. Občina si je, kar izkazuje tudi predložena dokumentacija, brez dvoma aktivno prizadevala za povrnitev namenske rabe zemljišča pobudnikov nazaj v stavbno zemljišče. MOP je opozorila na njihove osebne okoliščine (da so za nakup parcele vzeli kredit in za zavarovanje kredita tudi vpisali hipoteko na zemljišče) ter med drugim v obrazložitvi predloga sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta Občine zapisali, da je bilo območje iz stavbnih zemljišč, s strani občine, pomotoma izločeno in da je na širšem območju značilna posamična poselitev.

MOP je kljub navedenemu zaključilo, da našteto ne pojasnjuje skladnosti z usmeritvami splošnih smernic s področja razvoja poselitve, ki jo preverja MOP. Po mnenju MOP gre namreč za načrtovanje nove razpršene gradnje, ki v skladu z določbami 99. člena Prostorskega reda Slovenije ni dopustna.

Varuh je poudaril, da je pobudnikom zaradi spremembe namembnosti zemljišča nastala precejšnja premoženjska škoda, ob tem pa ne gre spregledati, da Občina navaja, da je šlo v letu 2013 za izločitev območja iz stavbnih zemljišč – »po pomoti«. Na prošnjo Varuha za tozadevna podrobnejša pojasnila oziroma za jasno navedbo razlogov za spremembo namembnosti predmetnega zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo je Občina zgolj na splošno zapisala, da je bila ob pripravi prostorskega akta dolžna upoštevati temeljna pravila o urejanju prostora po Zakonu o prostorskem načrtovanju, Uredbi o prostorskem redu Slovenije, Odloku o strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Odloku o strategiji prostorskega razvoja Šmartno pri Litiji.

Glede na vse navedeno je razumeti, da bi v primeru, če ne bi prišlo do izločitve iz stavbnih zemljišč »po pomoti«, zemljišče pobudnikov ohranilo status stavbnega zemljišča; s tem pa bi imeli tudi možnost graditve stanovanjske hiše za svojo družino. Varuh je tako Občini, tudi v luči novejš

ustavnosodne prakse, ki poudarja nujnost pravičnega ravnovesja med interesom lastnikov, varovanim s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena URS, in javnim interesom na področju prostorskega planiranja,¹ predlagal izvedbo mediacije oziroma razmislek glede obstoječih možnosti (vsaj delnega) nadomestila škode. Kot opozarja Ustavno sodišče, mora namreč lokalna skupnost pri pripravi občinskega prostorskega načrta, s katerim spremeni obstoječo namensko rabo zemljišča iz zazidljivega v nezazidljivo, izkazati posebno skrbnost. Ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera mora že v fazi sprejemanja občinskega prostorskega načrta presoditi tudi, ali je zagotovila pravično ravnovesje med interesi skupnosti in interesom posameznika, varovanega s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Presoditi mora, ali obstaja razumno razmerje sorazmernosti med koristmi, ki jih ukrep zasleduje, in prikrajšanjem, ki ga na drugi strani pomeni za lastnika nepremičnine. Upoštevati mora, da zahtevanega ravnovesja ni mogoče doseči, če mora prizadeta oseba nositi individualno in pretirano breme.

Občina se je odzvala z odgovorom, posredovanim s strani odvetniške pisarne, v kateri zavračajo predlog Varuha s sklicevanjem na to, da bo Občina ponovno umestila pobudo za spremembo rabe ob naslednji izvedbi sprememb in dopolnitev OPN. Pri tem poudarjajo, da imajo pobudniki možnost izpodbijanja sprejetega odloka Občine pred Ustavnim sodiščem. Če bi Ustavno sodišče taki pobudi ugodilo, bi Občina imela tudi argumentacijo napram MOP za tovrstno spremembo.

Varuh je z odgovorom Občine seznanil pobudnike, ob tem pa opozoril, da kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vloži v enem letu od uveljavitve predpisa oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic. **Glede na to, da Občina sama navaja napako pri izločitvi zemljišča pobudnikov iz območja stavbnih zemljišč oziroma da za takšno ravnanje ne podaja nikakršne utemeljitve, bi bilo skladno z načeli dobrega upravljanja in pravičnosti vsekakor pričakovati, da bi Občina iskala dodatne primerne rešitve za situacijo pobudnikov (denarno nadomestilo, menjava zemljišč ipd.), ne pa da lastnike zemljišča napotuje na (pravne) poti, ki zaradi dolgotrajnosti in negotovih izgledov za uspeh ponovno predstavljajo njihovo breme. 17.2-13/2020.**

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-151/15-13 z dne 4. 6. 2020 in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/15 z dne 23. 4. 2020.



4.

SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ZAKONI IN DRUGI PRAVNI AKTI

- DPR** Državni prostorski red
- DZ** Družinski zakonik
- EZ-1** Energetski zakon
- GDPR** Splošna uredba o varstvu podatkov (General Data Protection Regulation)
- GZ** Gradbeni zakon
- KPND** Kolektivni pogodbi za negospodarsko dejavnost RS
- KZ-1** Kazenski zakonik
- MKVP** Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov
- MOPPM** Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju
- PIPNNP** Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov
- PoDZ-1** Poslovnik državnega zbora
 - SZ-1** Stanovanjski zakon
 - ZAID** Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti
 - ZASP** Zakon o avtorski in sorodnih pravicah
 - ZBan-1** Zakon o bančništvu
 - ZBan-1L** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu
 - ZBPP** Zakon o brezplačni pravni pomoči
 - ZCes-1** Zakona o cestah
 - ZČmIS** Zakon o čezmejnem izvajanju storitev
 - ZD** Zakonom o dedovanju
 - ZD-C** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju
 - ZDavP-2** Zakon o davčnem postopku
 - ZDD-1** Zakona o detektivski dejavnosti
 - ZDDO** Zakon o delavcih zaposlenih v državnih organih
 - ZDIJZ** Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
 - ZDimS** Zakon o dimnikarskih storitvah
 - ZDoh-2** Zakon o dohodnini
 - ZDPN-2** Zakona o davku na promet nepremičnin
 - ZDPra** Zakon o državnem pravobranilstvu
 - ZDR-1** Zakon o delovnih razmerjih
 - ZDru-1** Zakon o društvih
 - ZDT-1** Zakon o državnem tožilstvu
 - ZDU-1** Zakon o državni upravi
 - ZDVDTP** Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
 - ZDZdr** Zakon o duševnem zdravju
 - ZFPPIPP** Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju

ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZGPro	Zakon o gradbenih proizvodih
ZID-1A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela
ZIKS-1	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZIMI	Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZInvO	Zakon o invalidskih organizacijah
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZIZ-L	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju
ZJN-3A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju
ZJRM-1	Zakon o varstvu javnega reda in miru
ZJRS	Zakon o javni rabi slovenščine
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZKP-N	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZMatR	Zakon o matičnem registru
Zmed	Zakon o medijih
ZMV	Zakon o motornih vozilih
ZMZ-1	Zakon o mednarodni zaščiti
ZN	Zakon o notariatu
ZN-C	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZN-E	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZNPPol	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
ZOA	Zakon o osebni asistenci
ZODPol	Zakona o organiziranosti in delu policije
ZOdv	Zakon o odvetništvu
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZP-1	Zakon o prekrških
ZPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPIZ-2E	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPCP-2	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZPKrv-1	Zakon o preskrbi s krvjo
ZPP	Zakon o pravnem postopku
ZPPDej	Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti
ZPPDID	Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbranih družb

ZPND	Zakon o preprečevanju nasilja v družini
ZPPreb	Zakon o prijavi prebivališča
ZPUOOD	Zakon o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb
ZPZ	Zakon o partnerski zvezi
ZRIPS	Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti
ZRLI	Zakon o referendumu in ljudski iniciativi
ZRomS-1	Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji
ZS	Zakon o sodiščih
ZSICT	Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih
ZSKZDČEU-1	Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZSS	Zakon o sodniški službi
ZSta-1	Zakon o standardizaciji
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZSVI	Zakon o socialnem vključevanju invalidov
ZSVarPre	Zakon o socialno varstvenih prejemkih
ZŠpo-1	Zakon o športu
ZŠtip-1	Zakon o štipendiranju
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZUOPP	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev
ZUrep-2	Zakon o urejanju prostora
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZUTD-1	Zakon o urejanju trga dela ZVarCP Zakon o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-B	Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-UPB2	Zakon o varuhu človekovih pravic (uradno prečiščeno besedilo)
ZVarD	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor
ZVis	Zakon o visokem šolstvu
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVPot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZVPSBNO	Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja
ZVS	Zakon o verski svobodi

- ZZDej** Zakon o zdravstveni dejavnosti
- ZZRZI** Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov
- ZZSDT-B** Zakon o dopolnitvah Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev
- ZZVZZ** Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
- ZZZDR** Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

DRUGE KRATICE IN OKRAJŠAVE

- AAG** Organizacija Alpe Adria Green
- AKOS** Agencija za komunikacijska omrežja in storitve
- AOM** Združenje mediteranskih varuhov človekovih pravic
- APT** Ženevsko združenje za preprečevanje mučenja
- APZ** Aktivna politika zaposlovanja
- ARSO** Agencija Republike Slovenije za okolje
- BIH** Bosna in Hercegovina
- BPP** Brezplačna pravna pomoč
- CDU** krščansko-demokratska unija
- CINIP** Civilne iniciative nasilno izbranih podjetij
- CIRIUS** Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje
- CPT** Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- CSD** Center za socialno delo
- CSG** Center za sluh in govor
- CUDV** Center za usposabljanje, delo in varstvo
- CRO** Centralni register oporok
- CRONSEE** Mreža ombudsmanov za otrokove pravice v državah jugovzhodne Evrope (Children's Rights Ombudspersons' Network in South and Eastern Europe)
- CT** Center za tujce
- DeZRS** Detektivska zbornica Republike Slovenije
- DK PM** Državna komisija za poklicno maturo
- DK SM** Državna komisija za splošno maturo
- DOOR** Društvo za otroke, očetovstvo in resnico
- DRSV** Direkcija RS za vode
- DPM** Državni preventivni mehanizem
- Društvo ProSoc** Društvo za implementacijo projektov in razvoj socialnega podjetništva
- DVK** Državna volilna komisija

DS RS	Državni svet Republike Slovenije
DSO	Dom za starejše
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EC	Evropska komisija (European Commission)
ECRI	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ENNHRI	Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions)
ENOC	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)
EOM	Evropska mreža varuhov človekovih pravic
ERA	Akademija za evropsko zakonodajo (The Academy of European Law)
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESL	Evropska socialna listina
EU	Evropska unija
EUR	Evro, enotna valuta Evropske unije
FRA	Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GANHRI	Svetovno združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
INPEA	Mednarodna mreža za preprečevanje zlorabe starejših (International Network of the Prevention of elder abuse)
INSPIS	Informacijski sistem za podporo delu inšpekcijskih organov
IOI	Mednarodno združenje ombudsmanov (International Ombudsman Institute)
IP	Informacijski pooblaščenec
IPS	Izvajalci pristaniških storitev
IRSD	Inšpektorat RS za delo
IRSOP	Inšpektorat RS za okolje in prostor
IRSPEP	Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor
IS	Inšpekcijski svet
IŠŠ	Inšpektorat RS za šolstvo in šport
IUS info	Spletni portal s pravnimi informacijami Namenjen je iskanju in branju informacij s področja slovenske in evropske zakonodaje ter sodne prakse
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
KO ZB	Krajevna organizacija Zveze združenja borcev
KSOBD	Konvencija o statusu oseb brez državljanstva
KZŠOBD	Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva
LGBTI+	lezbijke, geji, biseksualne, transspolne in interspolne osebe ter oseb z drugimi spolnimi identitetami

LP	Letno poročilo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MF	Ministrstvo za finance
MI	Ministrstvo za infrastrukturo
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MKGP	Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKPI	Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov
MO	Ministrstvo za obrambo
MO	Mestna občina
MOD	Mednarodna organizacija dela
MOL	Mestna občina Ljubljana
MONM	Mestna občina Novo mesto
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo RS
MP	Ministrstvo za pravosodje
MZ	Ministrstvo za zdravje
Mzi	Ministrstvo za infrastrukturo
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NIČP	Mednarodna združenja nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic
NIOSB	Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NK	Nogometni klub
NOB	Narodnoosvobodilni boj
NPM Obs	Observatorij nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju (Observatory of national preventive mechanisms against torture)
NVO	Nevladna organizacija
NZS	Notarska zbornica Slovenije
NZS	Nogometna zveza Slovenije
ODIHR	Urad Organizacije za varnost in sodelovanje (OVSE) za demokratične institucije in človekove pravice (OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ODT	Okrožno državno tožilstvo
Ojs	Okrajno sodišče

OKC	Operativno-komunikacijski center
OPCAT	Opcijski protokol h Konvenciji OZN proti mučenju
OPN	Oddelek pod posebnim nadzorom
OŠ	Osnovna šola
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
OZS	Odvetniška zbornica Slovenije
PGD	Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
PIC	Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
PKL	Psihiatrična klinika v Ljubljani
PP	Policijska postaja
PSVZ	Posebni socialnovarstveni zavod
PU	Policijska uprava
PVU	Posebni varovalni ukrepi
PZI	Projekt za izvedbo
RS	Republika Slovenija
RSK	Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo
RTV	Radiotelevizija
SCSD	Skupnost centrov za socialno delo
SDOS	Sindikat državnih organov Slovenije
SDS	Slovenska demokratska stranka
SDV	Službo državne varnosti
SEE NPM	Mreža nacionalnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (South-East Europe NPM Network)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SILA IWCL	Mednarodno združenje žensk Ljubljana (International Women's Club)
SKP PU	Sektor kriminalistične policije - Policijska uprava
SKUP	Skupnost privatnih zavodov
SLG	Slovensko ljudsko gledališče
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNOPS	Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč
SOJ	Služba za odnose z javnostmi
SOVA	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
SPOT	Informacijski sistem za podporo poslovnim subjektom
SPT	Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
SSZS	Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije
SV	Slovenska vojska

SVZ	Socialno varstveni zavod
UE	Upravna enota
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UKC	Univerzitetni klinični center
UL	Uradni list
UNHCR	Visoki komisariat združenih narodov za begunce (United Nations High Commission for Refugees)
UOIM	Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov
UPK	Univerzitetna psihiatrična klinika
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
UVHVVR	Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
VARUH	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
VČP	Varuh človekovih pravic
VDC	Varstveno-delovni center
VIZ	Vzgojno-izobraževalni zavod
VS	Vrhovno sodišče
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
VVZ	Vodenje, varstvo in zaposlitve
ZD	Združeni narodi
ZDUS	Zveza društev upokojencev Slovenije
ZIPOM	Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (pri ZPMS)
ZIRS	Zdravstveni inšpektorat RS
ZOTKS	Zveza za tehnično kulturo Slovenije
ZP	Zdravniško potrdilo
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZPKZ	Zavod za prestajanje kazni zapora
ZPMKZ	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora
ZRC SAZU	Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZUDV	Zavod za usposabljanje, delo in varstvo
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)

KRATICE IN OKRAJŠAVE, POVEZANE S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

covid-19	koronavirusna bolezen 2019
PKP	paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP1	prvi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP2	drugi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP3	tretji paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP4	četrti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP5	peti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP6	šesti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
PKP7	sedmi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19
IZOOPIZG	Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19
SARS-CoV-2	novi koronavirus 2019 (2019-nCoV), povzročitelj epidemije koronavirusne bolezn 2019 (covid-19)
ZDLGPE	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19
ZDUOP	Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19
ZIUJP	Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju
ZIUOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZIUOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUPKGP	Zakon o interventnih ukrepih na področju kmetijstva, gospodarstva in prehrane
ZIUPOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUOPOK	Zakon o interventnih ukrepih odloga plačila obveznosti kreditojemalcev
ZIUPDV	Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19
ZIUPPP	Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov
ZIUZEOP	Zakonom o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIUZEOP-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIZOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZZUOOP	Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19

ZZUSUDJZ Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

ZZUSUDJZ-A Zakon s spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021

Izdajatelj: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:

Peter Svetina, varuh človekovih pravic

Miha Horvat, namestnik varuha

Ivan Šelih, namestnik varuha

Marjeta Cotman, namestnica varuha

dr. Jože Ruparčič, namestnik varuha

Urška Nardoni, generalna sekretarka Varuha

Martina Ocepek, direktorica strokovne službe

ter sodelavke in sodelavci Varuha:

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Sonja Božič Testen, Nataša Bratož, Živa Cotič Zidar, Zlata Debevec, Maja Domjanič, dr. Simona Drenik Bavdek, Barbara Eržen, Robert Gačnik, Borut Goli, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Lea Javornik, Verica Jurjavčič, Tanja Kadunc, Petra Komel, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Kaja Kramar, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, mag. Jure Markič, dr. Kornelija Marzel, Nataša Mazovec, dr. Polona Mozetič, dr. Simona Mlinar, Miha Nabergoj, Andreja Novak, Maša Ocepek, Nina Omerza, Branka Pintar, Ana Marija Polutnik, dr. Ingrid Russi Zagožen, Mojca Sirk, Slađana Sorak, Andreja Srebotnik, Eva Stropnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Jerneja Turin, Eva Uranjek, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk, Rozi Žalig in Danijela Žvab.

Urednici: dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice, in Nataša Mazovec, višja svetovalka

Lektoriranje: Jezikovne storitve Peresce, Maja Sužnik s.p.

Fotografije: Tamino Petelinšek (STA)

Oblikovanje in računalniški prelom: Aljaž Primožič

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS so objavljena tudi na spletnih straneh www.varuh-rs.si.

Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 1854-0090 (spletna različica)



REPUBLIKA
SLOVENIJA



VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC