



● Osmo redno letno poročilo, Ljubljana, junij 2003



varuh človekovih pravic

Tudi letošnje poročilo varuha človekovih pravic se ne razlikuje veliko od prejšnjih poročil, saj so tudi problemi in kršitve človekovih pravic, ki jih zaznavamo, v glavnem ostali enaki kot v preteklih letih: dolgotrajnost reševanja upravnih in sodnih zadev, počasnost pri sprejemanju zakonov, ki so pomembni za varstvo človekovih pravic, ali zakonov, ki so neskladni z Ustavo, nespoštovanje zakonskih rokov in počasnost pri spreminjanju podzakonskih predpisov, neizvajanje veljavnih zakonov in podobno. To kaže na neodgovorno ravnanje nosilcev oblasti, ki se premalo zavedajo, da počasnost ali malomarnost pri njihovem delu v končni posledici neposredno prizadene ljudi, povečuje socialne stiske, zmanjšuje možnosti za premagovanje revščine in zmanjšuje zaupanje v pravno varnost države. Tega dejstva se država in zaposleni v njenih institucijah premalo zavedajo.

Ker smo v lanskem letu kadrovsko okrepljeni začeli intenzivneje spremljati področje otrokovih pravic, nasilja (predvsem v družini) in neustrezno odzivanje države na te vedno bolj pereče probleme, je ta problematika še posebej obravnavana v prilogi poročila. Sicer pa je struktura poročila podobna prejšnjim: v prvem poglavju predstavljamo oceno stanja človekovih pravic v Sloveniji, in posebej omenjamo tiste probleme, ki zahtevajo poseben poudarek. S tem tudi pozivamo vse vpletene, predvsem pa tiste, ki imajo v družbi največjo moč, k večji zavzetosti pri upoštevanju človekovih pravic. V drugem poglavju natančneje analitično prikazujemo probleme na posameznih področjih, na katere je naletel varuh. Kot že lani sta v to poglavje vključeni tudi problematiki varstva osebnih podatkov in otrokove pravice. V naslednjih pa so splošne informacije o načinih dela, komuniciranja z javnostmi, pregled porabe finančnih sredstev in statistika. Poročilo zaključujemo s predstavitvijo nekaterih zanimivejših primerov.

Želimo si, da bo letošnje Poročilo resno sprejeto tako v javnosti kot pri državnih institucijah, ki so še posebej odgovorne za spoštovanje človekovih pravic. Upamo tudi, da bo pripomoglo k odpravljanju tistih napak, nesporazumov ali zavestnega ravnanja, ki pomenijo kršitve človekovih pravic, saj brez upoštevanja pravic posameznika ne moremo govoriti o napredni, razviti demokratični družbi, kjer ljudje uživajo visoko kakovost življenja. Tako družbo pa bi nedvomno radi dosegli.

Matjaž Hanžek, varuh človekovih pravic



●	1. OCENA O SPOŠTOVANJU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN PRAVNI VARNOSTI V DRŽAVI	7
● ●	2. OBRAVNAVANA PROBLEMATIKA	13
	2.1. Ustavne pravice	13
	2.2. Varstvo osebnih podatkov	18
	2.3. Omejitve osebne svobode	23
	2.4. Pravosodje	31
	2.5. Policijski postopki	54
	2.6. Upravne zadeve	66
	2.7. Okolje in prostor	89
	2.8. Gospodarske javne službe	93
	2.9. Stanovanjske zadeve	93
	2.10. Delovna razmerja in brezposelnost	95
	2.11. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	99
	2.12. Zdravstveno varstvo	102
	2.13. Socialno varstvo	103
	2.14. Otrokove pravice	105
	2.15. Ostalo	110
● ● ●	3. PODATKI O DELU VARUHA	117
	3.1. Oblike in načini dela	117
	3.2. Finance	125
	3.3. Statistika	126
● ● ● ●	4. OPIS IZBRANIH PRIMEROV	141
● ● ● ● ●	5. PRILOGE	191
	Nasilje nad ženskami	191
	Varstvo otrok pred spolnimi zlorabami	197
	Nasilje nad otroki - zaveza za nenasilno družbo	203
	Seznam uporabljenih kratic	207



1. OCENA O SPOŠTOVANJU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN PRAVNI VARNOSTI V DRŽAVI

Ocenjevati stanje človekovih pravic le na podlagi pobud, ki jih prejme varuh človekovih pravic, bi lahko bilo zavajajoče. Ali se posameznik, ki so mu domnevno kršene pravice, obrne tudi na varuha, je odvisno od mnogih faktorjev. Predvsem je to odvisno od tega, ali so posamezniki dovolj seznanjeni s svojimi pravicami in s tem, na koga se obrniti, če so jim te pravice kršene. Ob tem pa morajo vsaj delno tudi zaupati sistemu: verjeti morajo, da bo njihova pritožba vplivala na spremembe. Torej mora družba doseči določeno stopnjo razvoja, da je delo varuha človekovih pravic sploh smiselno. Ob spremljanju pobud, ki jih dobi varuh človekovih pravic opazamo, da se nekatere skupine ljudi na varuha človekovih pravic skoraj ne obračajo; to so predvsem marginalizirani prebivalci (otroci, Romi, begunci), za kar je verjetno vzrok v njihovi premajhni seznanjenosti s človekovimi pravicami. Zato to oceno stanja človekovih pravic v Sloveniji sestavljajo poleg analize, ki je narejena iz pritožb posameznikov, tudi ostale informacije, ki jih je varuh dobil na različne načine: s spremljanjem medijev, v pogovorih s posamezniki, predstavniki različnih skupin prebivalcev, nevladnimi organizacijami pa tudi iz razgovorov s predstavniki oblasti in državnih institucij. Oceno dopolnjuje tudi odnos, ki ga imajo te institucije do pobud in zahtev varuha človekovih pravic.

Da bi bilo kršitev čim manj, je potrebna čim večja seznanjenost o njih – tako pozameznikov, ki bi jim lahko bile pravice kršene, kot tistih, ki te kršitve povzročajo. Zato je delo varuha usmerjeno ne le v reševanje pritožb, ampak tudi v promocijo človekovih pravic, opozorila državnim organom ob zaznanih kršitvah ali nepravilnostih v delovanju, pa tudi opozarjanju na slabe sistemske rešitve, ki povzročajo kršitve. Te smo zaznali ob reševanju konkretnih pobud (natančneje so opisane v drugem poglavju poročila) ali pa iz spremljanja dogajanj v družbi. Čeprav je delo varuha človekovih pravic predvsem usmerjeno v reševanje konkretnih pritožb, se ne ustavlja le pri tem; ukvarja se tudi s sistemskimi problemi človekovih pravic. Vendar je pri tem omejen – delo klasičnega ombudsmana je usmerjeno predvsem v reševanje posameznih pritožb. Ob tem, pogojno rečeno »kurativnem« delu pa je nujno tudi »preventivno«: sistemske analize stanja človekovih pravic v Sloveniji ter promocija in izobraževanje. Premajhna seznanjenost ljudi z svojimi in pravicami drugih je namreč eden od najpomembnejših vzrokov za njihovo kršitev, predvsem pa za diskriminacijo nemočnih skupin prebivalcev. Zato nujno potrebujemo **nacionalno institucijo**, ki se bi načrtneje ukvarjala s to problematiko, k čemur nas ne nazadnje zavezuje direktiva Evropske skupnosti. Delno bi lahko to nalogo opravljali tudi nekateri uradi, predvsem tisti, ki so že z ustanovitvijo zavezani k temu (za narodnosti, verske skupnosti, enake možnosti, mladino ipd.), a njihovo delo je razdrobljeno, razpeto med različnimi političnimi in strankarskimi interesi, zakonsko preozko opredeljeno, kadrovsko preslabo pokrito in podobno. Predvsem pa je premalo koordinacije in volje, da bi v svojem delu upoštevali celotno družbeno problematiko. Zato nedvomno obstaja potreba o enotni protidiskriminacijski politiki oziroma po enotni državni instituciji, ki bi bdela nad diskriminacijo, izobraževanjem o človekovih pravicah ter spremljanjem uresničevanja mednarodnih konvencij.

Verjetno je dolgočasno, če se vsako leto vsaj delno ponavljajo ugotovitve o stanju človekovih pravic v Sloveniji, a žal tudi letos ugotavljamo, da je kar vrsta stvari enakih kot lani ali celo že pred leti. Nekatere stvari se sicer izboljšujejo, a prepočasi. Pogosto se problemi rešujejo tako, da imamo občutek, da se več energije porabi za iskanje ovir, ki preprečujejo rešitev problema, kot za načine, kako te ovire odstraniti. Lahko ponovimo že lansko ugotovitev, da so državne institucije (in ne le te) preveč birokratizirane in premalo aktivne pri prepoznavanju ali odpravljanju problemov ljudi. Zato še vedno velja, da je skupni imenovalec ocene delovanja institucij **premajhna občutljivost za stiske** ljudi, ki potrebujejo pomoč. Nekakšna **brezbrižnost** do drugih ljudi. Žal moramo ponoviti naštevane iz prejšnjih let. Že šesto leto teče, ko Državni zbor ni našel časa ali volje, da bi zakonsko uredil področje duševnega zdravja; politični prestiž je, kot kaže, pomembnejši kot pomoč marginaliziranim ljudem. Nesprejeti podzakonski akti in uresničevanje možnosti za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami so drug tak primer, ponovljen iz lanskega poročila. A obstaja še vrsta podobnih. Dodamo lahko še desetletje reševanja problema izbrisanih. Lahko ponovimo: prevelika zavzetost z

»velikimi zgodovinskimi temami in nalogami« in brezbriznen odnos do potreb in stisk »malih« ljudi še vedno kaže odnos države do človekovih pravic.

Zaznati pa je bilo tudi nekaj pozitivnih premikov, predvsem pri upoštevanju varuhovih intervencij nekaterih institucij. Vrsta organov se resneje in hitreje odziva na naša opozorila, spreminja ravnanje in sklepamo lahko, da tako ravna tudi s svojimi strankami. Žal pa jih je še vedno preveč, ki sprejemajo pritožbe posameznikov ali delo varuha kot nepotrebno nerganje in motnjo v svojem ustaljenem delovanju. To kažejo ali z neposredno **neodgovarjanjem** ali posredno z **izmikanjem**. Na tem mestu moramo posebej opozoriti na neresen odnos Državnega zbora do posebnega poročila, ki ga je varuh človekovih pravic pripravil o problemu najemnikov denacionaliziranih stanovanj. Telesa Državnega zbora so to poročilo obravnavala s tako polževo hitrostjo, da ni bilo več mogoče priporočil upoštevati pri stanovanjskem zakonu, čeprav so se razpravljalci vsebinsko strinjali z njimi. Zato se lahko vprašamo, kakšen smisel ima še nadalje pripravljati posebna poročila ob takem odnosu do njih? Podobno lahko razmišljamo o sklepih Državnega zbora, saj vrsto sklepov iz preteklih let še vedno ni uresničenih.

Kljub posredovanju varuha človekovih pravic za razrešitev leta prečega vprašanja gradnje islamskega centra v Ljubljani in sodelovanju s številnimi mediji, tako nacionalnimi kot mednarodnimi, tudi v letu 2002 ni bilo zaznati povečanja politične volje za rešitev, kar kaže na veliko **ksenofobijo in nestrpnost**. Še več, zdi se, da je nepravilen postopek pri legitimiranju žene muslimanskega muftije znova privlekla na gladino tleče nestrpnosti, ki so se pred tem razplamtele do istospolno usmerjenih zaradi medijsko odmevne prireditve slovenskega izbora pesmi za Evrovizijo. Neurejena romska problematika (med drugim tudi problemi pri volitvah romskih svetnikov v občinske svete, vprašanje avtohotnosti, ki ni nikjer opredeljena), problematika izbrisanih, invalidov, diskriminacija otrok s posebnimi potrebami, skupin za zdravljenje odvisnosti, ipd. kažejo na tleče (nerešene) probleme nestrpnosti do drugačnih, ki jo je potrebno reševati na državni ravni.

Nejasno oblikovani zakoni (pogosto kot rezultat medstrankarskih kupčij), samovolja države pri spreminjanju pravil obnašanja, kršitve sprejete zakonodaje, neenak položaj države in posameznika so še vedno slabe značilnosti, na katere je treba ponovno opozoriti. Temu lahko dodamo še pogosto nesankcionirano malomarno delo ter odsotnost ustreznih mehanizmov, ki bi omogočali pritožbe in njihovo korektno reševanje.

V preteklem letu je Slovenijo obiskal tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, katerega ugotovitve so podobne tistim, ki jih varuh človekovih pravic vsako leto sporoča slovenski javnosti. Pri tem je zanimivo, da je vlada sprejela priporočila Odbora o potrebnosti obiskov pripornikov praviloma brez steklene pregrade, čeprav ministrstvo za pravosodje pred tem enakih zahtev varuha ni upoštevalo. Glavni problem na področju omejitve osebne svobode pa se ponavlja iz prejšnjih let: premajhne zmogljivosti in s tem prezasedenosti, ki je še posebej pereča med priporniki. To pa je bil tudi glavni vzrok za skupinske proteste in v nekaterih primerih tudi gladovne stavke, ki so bili značilnost lanskega leta. Ti skupinski izrazi nezadovoljstva kažejo tudi na pomanjkanje komunikacije med zaporniki oziroma priporniki in osebjem. Rešen tudi še ni problem ustrezne zdravstvene oskrbe v zavodih, ki je bila tudi eden izmed vzrokov pritožb. Med načini zmanjševanja prezasedenosti zaporov je tudi pogojni odpust. Pri merilih za to pa se premalo upošteva odnos storilca do žrtve; predvsem spremenjen odnos storilca do žrtve bi moral biti merilo za olajšave zapornikom.

Pri policijskih postopkih je največ pritožb na račun **izvajanja policijskih pooblastil**, zlasti na račun uporabe fizične sile in sredstev za vklepanje, ter na račun neutemeljenega vznemirjanja. Pri tovrstnih pritožbah je največji problem **nepristransko ocenjevanje dejstev**, saj kaže, da se praviloma resneje upoštevajo izjave policista kot pritožnika. Le dejstvo, da policija trditve prizadete osebe ne more niti ovreči niti potrditi, še ni dovolj za avtomatično upoštevanje trditev policista, še posebej, če je bila oseba v postopku telesno poškodovana. Zato je nujno urediti korektne pritožbene postopke, ki bodo pri ljudeh zbujali zaupanje o njihovi neodvisnosti. Pri sedanjem obravnavanju pritožb je najbolj problematično neravnotežje med obema stranema pri ugotavljanju dejstev in odločanju, saj praviloma pritožbene komisije ne zaslišijo pritožnika, mnenje nepolicijskega dela pritožbenih komisij pa tudi ni zavezujoče pri odločanju. Pogost problem je tudi »preveč zavzeto delo« policistov, ko so nadaljevali obravnavanje posameznika tudi potem, ko so preverili, da ne gre za sumljivo osebo ali

ukraden avtomobil. Preveliko »zavzetost« policije smo opazili tudi pri izganjanju ljudi iz države, še posebej tistih, ki imajo v Slovenji družine. Korektnost v policijskih postopkih pa ne sme biti razlog za neaktivnost. Ta se je nekajkrat pokazala predvsem v odnosu do nezakonitih akcij služb zasebnega varovanja, ko policija ni posredovala, čeprav bi morala.

Opozorila varuha človekovih pravic iz minulih let so upoštevana v spremembah Zakona o sodniški službi, saj ob pravicah sodnikov poudarja tudi njihove dolžnosti, sodnikovo neodvisnost povezuje predvsem s pravico posameznika do poštenega sojenja in ne z neodgovornostjo. Že peta sprememba Zakona o kazenskem postopku pa kaže na splošno lastnost slabih in hitrih priprav zakonov in nesprejemljivo vpletanje političnih in drugih interesov v samem zakonodajnem postopku. Kar dobra stotina spremenjenih členov Zakona o izvršbi in zavarovanju potrjuje naše kritike tega zakona iz preteklosti, ki je oteževal in dražil, včasih pa celo onemogočal izvršbe. Nekritičen prenos nekaterih funkcij države v zasebne roke pogosto dela postopke manj prijazne, dražje in manj dostopne ljudem. Tak je bil tudi rezultat »privatizacije« izvršb. Problem pa še zastruje prisotna miselnost v nekaterih sodniških krogih, da izvršba ni sestavni del sodnega procesa, da je nekaj drugega, manj pomembnega. Za posameznika je še tako pravnomočna sodba izdana v sprejemljivem času nepomembna, če mora še leta čakati na izvršbo. Šele z uspešno izvršbo je sodni postopek v resnici končan. Grmada sodnih zaostankov se ne zmanjšuje kljub obljubam, lepim besedam in raznim glasno reklamiranim projektom. Izjema so sodni postopki, ki ne pomenijo kršitve rokov (18 mesecev do odločbe na prvi in 6 mesecev na drugi stopnji.). Na številnih sodiščih je treba čakati tudi do pet let po vložitvi tožbe do naroka za glavo obravnavo. To pa je daleč od poštenega sojenja v razumnem roku. Tudi pritožbe, ki opozarjajo na sorodstvene povezave med sodniki, odvetniki in tožilci predvsem v nekaterih manjših krajih zbuja dvom o korektnem sojenju. V minulem letu se je začelo izvajanje brezplačne pravne pomoči, ki že na začetku kaže nekaj nejasnosti predvsem pri določanju, kdo je te pomoči upravičen. Značilnost sodnikov za prekrške pa je velik del zastaranih prekrškov, kar poudarja nesposobnost države, da bi udejanjila svojo voljo in pravico.

S sprejetjem nujno potrebnih zakonov v okviru preurejanja javne uprave je bil storjen le prvi korak k prijaznejši in kakovostnejši javni upravi. Kot je nesprejemljiva že običajna praksa, na katero že ves čas opozarjamo, je tudi tu **predolga pot do realizacije ureditve**, ki je dokončana šele z izdajo podzakonskih aktov ter njeno uvedbo v vsakdanje življenje. Pri sprejemanju izvedbenih aktov pa tudi ni bila dovolj vključena javnost, zato so nekateri postopki še vedno problematični in neprijazni do uporabnika. K nedodelanosti tega področja pa pripomore še nerešeno politično vprašanje oblikovanja pokrajin in s tem povezane organiziranosti teritorialnih enot javne uprave in njihovih pristojnosti. S kasnejšo uvedbo pokrajin se bo delo na reorganizaciji uprave ponovilo. Čeprav je Vlada v lanskem letu najprej prisluhnila našim opozorilom glede neizdajanja podzakonskih aktov in naložila ministrstvu izdelavo analize te problematike, pa ni preverila rezultatov analize in sprejela ustreznih ukrepov na njeni podlagi. Sama zahteva po oceni stanja, ki je ne nadaljujejo naslednji koraki – sprememba prakse in poprava zaostankov – nima nikakršnega smisla. Namen opozoril Varuha človekovih pravic Vladi in drugim nosilcem oblasti ni le v ohranjanju rituala opozarjanja in opravičevanja, ampak v izboljševanju dela. Še vedno obstaja pereč problem, na katerega smo opozarjali že v preteklosti, in sicer **neenak položaj države in posameznika**. Pri tem imamo v mislih ureditve in postopke, ko v enakem položaju ali postopku veljajo za posameznika drugačna (strožja) pravila kot za državo. Država lahko svojo voljo nasproti posamezniku uveljavlja tudi s prisilo, kar pa ne sme pomeniti samovolje. Vse pravice in dolžnosti morajo urejati zakoni, ki veljajo tako za posameznika kot državne organe in zaposlene v njih, podrejanje posameznika aktom pa ne pomeni podrejanja uslužbencem, ki te akte pripravljajo. Država določa pravila igre in pripravlja ter izdaja zakone, obenem pa je odgovorna, da njeni uslužbenci te predpise tudi razumejo. Zato tudi posameznik ne more nositi posledic morebitnih napak v predpisih, lukenj v zakonih ali neznanja uradnikov. Zato se mora tedaj, ko gre za nejasnosti, **odločiti v korist posameznika**, kar pa se prepogosto spregleda. Enako kot v sodstvu je tudi v upravnih zadevah problematično odločanje zunaj zakonskega ali vsaj v razumnega roka.

Pri odločanju o dodelitvi državljanstva togo razlaganje zakonov včasih kaže že na diskriminacijo na ekonomski osnovi. Tu mislimo na zahteve po dokazih o zagotovljenih sredstvih za preživljanje predvsem za zakonce oziroma starše slovenskih državljanov. Zavrnitev izdaje državljanstva zaradi premajhnih družinskih dohodkov osebi (staršu) otežuje pridobitev zaposlitve ali drugih prejemkov in s tem družino – slovenske državljane – še bolj poriva v revščino. Po drugi strani pa postavlja vpraša-

nje, ali imajo bogatejši starši več pravic živeti s svojimi otroki kot revnejši. Prav tako se ne strinjamo z načinom odločanja o tem, kdo pomeni nevarnost za državo. Dejstvo, da je bil nekdo zaposlen v JLA, samo po sebi tega ne dokazuje: za tako odločitev ni dovolj le domneva, potrebni so konkretni dokazi navedeni v obrazložitvi odločbe, da jo prizadeti lahko spodbija. V nasprotnem primeru so kršene njegove pravice do enakega pravnega varstva.

Družbeno razslojevanje se ne izogne tudi dela varuha človekovih pravic. Opazimo ga predvsem v pobudah – bolje prošnjah – za raznovrstno pomoč: pri iskanju zaposlitve, reševanju stanovanjskih problemov, socialni pomoči ipd. Žal je tu varuh nemočen in lahko z nasveti ljudi le napotimo na pristojne službe. Na večji družbeni problem, ki da slutiti na diskriminacijo, kažejo pritožbe skupin ljudi, ki so na določen način »premalo produktivni«: starejši, invalidi, bolni, ženske z majhnimi otroki, Romi. Zato bi potrebovali bolj socialno politiko – morda je čas za neko obliko družbenega dogovora o skupnem razvoju. Razvojno politiko, ki bi imela za prednostni cilj aktivno vključevanje ljudi v družbo. Pogosto socialni transferji pomenijo bolj pomoč za zadrževanje marginaliziranih skupin prebivalcev na obrobju in preprečevanje njihove vključitve v družbo. Včasih se zdi, da ni škoda nobenega denarja, samo da bi nekatere skupine ljudi brez večjih socialnih pretresov zadrževali zunaj družbenega dogajanja, saj je plačevanje lažje kot spreminjanje ustaljenega/naučenega vedenja.

Intenzivnejše delo na področju otrokovih pravic je poglobilo spoznanje starih problemov in nakazalo nekaj novih. Predvsem je problematično **omahljivo odločanje** raznih institucij, ki rešujejo probleme otrok. Največja pomanjkljivost je počasno odločanje in premalo dosledno uveljavljanje otrokovih koristi. Otrok je subjekt in tako ga je treba obravnavati; tudi upoštevati njegovo mnenje, kolikor je le mogoče. Omahljivost in počasnost pri odločanju centrov za socialno delo je največji problem pri obravnavanju kršitev pravic otrok. Temu pogosto v primerih pritožb nezadovoljnega starša sledi pritožba, ki pa se na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve rešuje nerazumljivo dolgo – tudi do dve leti. Taka praksa je nesprejemljiva, saj je za otrokovo življenje izjemno pomembno takojšnje odločanje. Ob ločitvah pogosto eden od staršev poskuša nagajati ali se maščevati drugemu, za kar zlorablja otroka: ne plačuje preživnine ali preprečuje stike. Omahljivo in počasno odločanje državnih institucij (centri za socialno delo, sodišča), ki bi morale skrbeti predvsem za interes otroka, tako zlorabljanje še stopnjujejo. To nesprejemljivo prakso delno povzroča tudi pomanjkljiva zakonodaja, ki v nasprotju s Konvencijo o otrokovih pravicah in Ustavo RS otroka šteje za objekt varstva in ne za samostojni subjekt z lastnimi potrebami in pravicami. V primerih, ko straši zaradi lastne čustvene vpletenosti niso sposobni realno presojati v interesu varovanja pravic otrok, zmedeno in nestrokovno obnašanje centrov za socialno delo problem še stopnjuje: otroka ne obravnavajo kot subjekt, ne upoštevajo njegovega mnenja, mu ne dajejo dovolj ustreznih informacij, ne določijo zastopnika, postopke vodijo nerazumljivo počasi itd. Ko pa vendarle izdajo odločbo, začnejo zavlačevati naslednje institucije v sistemu: upravne enote z množico izgovorov odlagajo izvršitev te odločbe. Vse to kaže na pogosto prakso, ko se **porabi več energije za izmikanje odločitvi in iskanje razlogov za nedelo, kot pa odločno ukrepanje** v otrokovo korist. In ko je konec te kalvarije, je otrok že odrasel ali pa poškodovan za vse življenje.

Poseben problem je nasilje, predvsem nasilje v družini, ki ga tudi ne znamo ali nočemo ustrezno reševati. In tudi tu je otrok neposredna žrtev ali vsaj nemočni opazovalec. V preteklih letih je ta problem postal bolj viden predvsem zaradi truda civilne družbe in nevladnih organizacij. Temu pa preveč počasi sledi država s spremenjeno zakonodajo in prakso ravnanja. Varne hiše za žrtve nasilja so ena od rešitev, a žal le začasna. Nesprejemljiva je praksa, ko država pomaga nasilnežu, da uveljavi svojo voljo in izžene žrtve nasilja iz lastnega stanovanja. Zato je nujno izdelati, sprejeti in uveljaviti zakone, ki bodo zavarovali žrtev, ji zagotovili varnost na njenem domu, nasilnežu pa psihosocialno pomoč in s tem možnost, da svoje ravnanje spremeni.



2.1. USTAVNE PRAVICE

2.1.o. Uvod

Glede na leto prej se je število pobud s področja ustavnih pravic nekoliko povečalo. Več je bilo predvsem pobud glede uveljavljanja enakih možnosti in pravic manjšin. Močno se je povečalo tudi število pobud, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov. To je bilo pričakovano, saj je VČP v skladu s spremembami in dopolnitvami Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP) konec leta 2001 prevzel neodvisni nadzor varstva osebnih podatkov. Problematiko varstva osebnih podatkov obravnavamo v okviru posebnega poglavja tega poročila.

Največ je bilo pobud, ki smo jih uvrstili v klasifikacijsko podpodročje »ostale ustavne pravice«. Navajamo nekaj primerov, ki ilustrirajo raznolikost pobud, prejetih na tem področju. Pobudnica je predlagala, da se zakonsko uvede invalidska izkaznica, na podlagi katere bo poenoteno uveljavljanje olajšav. Starejša pobudnica se je pritoževala nad domnevno nejasnostjo in nerazumljivostjo novih položnic, izdanih pri Pošti Slovenije. Neki pobudnik je zahteval posredovanje varuha, ker je menil, da fant njegove pastorkle le-to pretirano nadzoruje ter ji s tem omejuje njeno svobodo odločanja. Drugi pobudnik je menil, da njegov tast pretirano posega v njegovo zasebnost. Ob vprašanih vračanja vlaganj v telefonsko infrastrukturo je pobudnica predlagala, da bi se vračala tudi sredstva, ki smo jih državljani izločali iz osebnih dohodkov za stanovanjsko gradnjo pred letom 1990. Meni, da ni bila udeležena pri delitvi deleža te družbene lastnine, zato postavlja vprašanje poprave krivic in vračanja teh sredstev.

Čeprav v opisanih primerih pristojnost varuha ni bila podana, smo pobudnikom pojasnili njihov pravni položaj in jim dali napotke za uporabo določenih postopkov oziroma pravnih sredstev.

Prejeli smo nekaj pobud glede včlanitve oziroma izključitve iz društev. Nekateri pobudniki so menili, da jim je kratena ustavno zagotovljena pravica do zbiranja in združevanja. Pojasnili smo jim, da se lahko vsakdo pod enakimi pogoji včlani v društvo. Do tu je ustavna pravica zagotovljena, vendar »pravila igre« določi društvo. Če so kršena, pa lahko posameznik zahteva varstvo svojih pravic pred sodiščem.

Društva

V letu 2002 so bile opravljene predsedniške in lokalne volitve. V uradu VČP nismo posebej organizirali dežurne službe za sprejemanje prijav domnevnih kršitev pravic volivcev. Glede na izkušnje iz preteklosti smo ugotovili, da na dosedanjih volitvah **ni bilo večjih nepravilnosti oziroma nepravilnosti, ki bi zahtevale neposredno in hitro ukrepanje varuha**. Pobudnikom smo namreč v večini primerov pojasnjevali volilne postopke oziroma smo jih glede kršitev napotili na pristojne organe.

Volitve

V večini primerov v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi pri izvedbi lokalnih volitev so se pobudniki že obrnili na pristojne volilne organe in so nas želeli le seznaniti z vsebino pritožb. Iz teh je razvidno, da je bilo pri zadnjih lokalnih volitvah kar nekaj težav pri upoštevanju novih pravil, sprejetih s spremembami Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-D) glede upoštevanja preferenčnih glasov pri delitvi mandator posameznim kandidatom na kandidatnih listah.

V zvezi z lokalnimi volitvami smo prejeli pobudo, ki se je nanašala na plakativiranje med predvolilno kampanjo v MO Koper. Na podlagi pridobljenih pojasnil smo ugotovili, da je do kršitev prišlo zaradi nejasnih pogojev izdanega soglasja. Ker so prizadete stranke v vmesnem času nastali spor že sporazumno razrešile, smo občino zgolj opozorili na ugotovljene nepravilnosti in jo pozvali k doslednemu izvajanju formalnih postopkovnih pravil (glej primer št.2).

Pritožb v zvezi z volitvami predsednika republike nismo prejeli.

V zvezi z lokalnimi volitvami smo obravnavali zadevo pobudnika, ki je uveljavljal kršitve 3. člena Zakona o volilni kampanji (ZVolK). Ta določba zagotavlja kandidatom pravico do hitrega postopka za varstvo njihovih pravic pred pristojnim sodiščem, če se med volilno kampanjo v nastopih ali volilnih sporočilih ne spoštujejo pravice drugih kandidatov. Sodišče mora v takšnih primerih odločiti v treh dneh po vložitvi zahteve. Pobudnik je menil, da je bil kot kandidat za župana deležen neupravičenih obtožb, objavljenih na spletnem podnaslovu, ki je v lasti tujega ponudnika spletnih strani. Ko je poskušal na podlagi omenjene določbe ZVolK uveljavljati varstvo svojih pravic pred sodiščem, je sodišče ugotovilo, da je tožba nepopolna, ker ni navedel podatkov o toženi stranki oziroma imena in naslova ponudnika informacij, ki so bile o njem širjene prek spletne strani. Sodišče je pobudnika pozvalo, da tožbo v roku 8 dni dopolni z imenom in naslovom tožene stranke, sicer jo bo kot nepopolno zavrlo.

Po prejemu navedenega sklepa sodišča se je pobudnik obrnil na policijsko postajo. Tam so mu pojasnili, da brez naloga sodišča policija ne more iskati zelenega naslova, sam postopek pa naj bi tudi trjal predolgo, da bi lahko informacijo pridobil v roku, ki mu ga je sodišče odredilo za dopolnitev vloge. Pobudnik je menil, da avtorja spornih pisanj na spletni strani sam ne more ugotoviti, da mu sodišče ni omogočilo varstva njegovih pravic v skladu z določili ZVolK, policija pa da ni ukrepala v skladu s pooblastili.

V zadevi smo opravili več poizvedb. Glede ravnanja policista in pristojnosti policije v takšnih primerih nam je generalna policijska uprava odgovorila, da je bilo ravnanje policista zakonito. Pobudnik je na svoj kasnejši pisni ugovor prejel odgovor, v katerem so mu še enkrat pojasnili pristojnosti in pooblastila policije v takšnih primerih. Policija brez odredbe sodišča ne more pridobiti osebnih podatkov ponudnikov in udeležencev spletnih strani. Takšne podatke lahko pridobi samo, če obstaja sum, da je bilo izvršeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti ali na predlog oškodovanca oziroma upravičenca. V takšnem primeru mora policija utemeljiti svoj predlog za pridobitev podatkov pri operaterju internetnih storitev in ga posredovati pristojnemu sodišču. Če pristojno sodišče ugotovi, da je predlog utemeljen, izda odredbo za pridobitev podatkov pri operaterju telekomunikacijskih omrežij, na podlagi katere policija opravi odrejena preiskovalna dejanja. Pobudnik ni uveljavljal kaznivega dejanja, ampak kršitve določb ZVolK.

Ministrstvo za informacijsko družbo nam je posredovalo obsežen odgovor, v katerem pojasnjuje tehnične in druge možnosti za pridobitev podatkov o ponudniku oziroma lastniku določene spletne strani ter o mednarodni in domači ureditvi teh vprašanj. Najprej je treba upoštevati, da lastnik posamezne spletne strani oziroma internetnega naslova ni nujno isti kot ponudnik vsebin na takšni strani. Lastniki internetnih naslovov, zlasti v tujini, na zelo preprost način omogočajo registracijo posameznih podstrani. Zadošča že veljaven naslov za elektronsko pošto, ki pa tudi ne daje zagotovitve za identifikacijo lastnika določene spletne podstrani.

Lastniki internetnih naslovov, ki dajejo v najem posamezne podnaslove, niso odgovorni za vsebino posredovanih informacij, saj jih niti tehnično niti vsebinsko ne morejo nadzirati (gre tudi za vsebine v različnih jezikih). Internet je zasnovan kot zelo demokratičen način širjenja informacij in po svoji tehnični naravi vsebuje zelo malo možnosti za nadzor njegovih vsebin tako s strani državnih institucij kot prizadetih posameznikov ali skupin. Problemov, ki nastajajo v zvezi s tem (sovražni govor, otroška pornografija ali internetni kriminal), pa je čedalje več. Zato je bila v okviru Sveta Evrope pripravljena posebna konvencija o kibernetnem kriminalu, ki bo omogočala ukrepanje v primeru storitve kriminalnih dejanj, posebej opredeljenih v tej konvenciji, storjenih prek interneta. Veljati naj bi začela v letu 2003, na tej podlagi pa bodo države podpisnice uskladile svojo zakonodajo.

Tudi v Sloveniji v tem trenutku ni posebnega oblastnega nadzora nad vsebinami, ki se posredujejo na svetovnem spletu. Ponudniki internetnih storitev, tako izhaja tudi iz direktive EU o elektronskem poslovanju, niso odgovorni za vsebine, ki se širijo na njihovem strežniku, če se ne zavedajo njihove protipravnosti. Vendar je ponudnik zavezan po obvestilu o protipravnosti takšne vsebine takoj odstraniti. Direktiva naj bi bila vključena v nov zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, ki je v pripravi.

V Zakonu o telekomunikacijah (ZTel-1) pojem ponudnika internetnih storitev ni opredeljen. Operater in ponudnik internetnih storitev sta različna, lahko pa sta tudi ista. Po ZTel-1 ima obvez-

nosti v zvezi z nadzorom telekomunikacijskega prometa le operater. On je torej tisti, ki mora izvršiti odločbo sodišča ali drugih upravičencev v skladu z ZKP glede nadzora telekomunikacij. Vendar je takšen nadzor mogoč le za naprej, za nazaj pa le toliko časa, dokler se hranijo podatki o internetnem prometu, običajno ne več kot en teden. To omejuje učinkovitost odredb o nadzoru.

Sporočanje vsebin prek elektronskih medijev ureja tudi Zakon o medijih (ZMed), ki določa, da se morajo izdajatelji medijev, ki izvajajo dejavnost razširjanja programskih vsebin v skladu s tem zakonom, pred začetkom izvajanja svoje dejavnosti prijaviti v razvid medijev pri pristojnem ministrstvu, to je MK. Na podlagi ZMed in pravilnika MK o načinu vodenja in postopku za vpis ter o posredovanju podatkov iz razvida medijev je razvidno, da se morajo v razvid vpisati vsi mediji, ki širijo vsebine v skladu z ZMed, ne glede na vrsto in obliko posredovanja informacij. Tako iz pravilnika kot iz razvida je videti, da so vpisani tudi nekateri mediji, ki ponujajo vsebine na elektronski način oziroma elektronske publikacije.

Dolžnost identifikacije nosilca sporočil vsebuje tudi ZVolK v 6. in 7. členu. Po teh določbah javna glasila ne smejo objavljati volilnih propagandnih sporočil brez navedbe naročnika, ter da mora biti pri vseh oblikah objavljanja informacij za javnost, ki vsebujejo takšna sporočila poleg impresuma naveden tudi naročnik takšnega sporočila. Očitno je, da se pri volilnih sporočilih, ki se posredujejo prek interneta, te določbe ne spoštujejo, saj se večina ponudnikov vsebin, posredovanih prek interneta, ne opredeljuje kot medij po ZMed.

Glede na navedeno so očitne težave pri spoštovanju določb ZVolK v primerih, kot ga je navedel naš pobudnik. Sodne poti, ki jo predvideva 3. člen ZVolK v primeru volilnih sporočil, ponujenih prek interneta, pravzaprav ni mogoče uporabiti. Ni niti tehničnih niti pravnih zagotovil, da bi se to urenilo. Prizadetemu posamezniku tako ostaja kot najbolj učinkovita in realna možnost, da v skladu s pravili, splošnimi pogoji poslovanja ali kodeksi ravnanj lastnika internetne strani pri njemu **zahteva odstranitev spornih vsebin**. Takšna zahteva se lahko uveljavi relativno hitro, če se seveda lastnik s tem strinja in spoštuje etična pravila, ki jih sam oglašuje. Prizadeti ima vedno tudi možnost zahtevati odškodnino po splošnih načelih obligacijskega prava, če lahko nedvoumno ugotovi avtorja žaljivih sporočil. Večina kaznivih dejanj zoper čast in dobro ime se vlaga na zasebno tožbo, zato v takšnih primerih ne pride v poštev sodna odredba za nadzor telekomunikacijskih operaterjev. In tudi če do takšne odredbe pride, na tej podlagi ni veliko možnosti, da bi se nedvoumno ugotovil avtor spornih sporočil.

Lani je bil opravljen popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj. V zvezi z izvedbo popisa smo prejeli le eno pobudo, ki se je nanašala na popis oseb v priporu. V skladu z Zakonom o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002 (ZPPGol) imajo take osebe možnost samopopisa in so jo tudi zavezane izkoristiti. Zato zatrjevanih kršitev v obravnavanem primeru ni bilo.

Popis prebivalstva

Zažig strunjanskega križa je imel odmev tudi v nekaj pobudah, ki smo jih prejeli. Dogajanja smo spremljali in po poizvedbah ugotovili, da je zoper storilce tega dejanja policija podala kazensko ovadbo zaradi suma storitve kaznivega dejanja protipravnega poškodovanja ali uničenja stvari, ki je posebnega kulturnega ali zgodovinskega pomena. Ker so pristojni državni organi pravočasno ukrepali, nismo čutili potrebe, da bi se glede tega še posebej oglasili. Ocenili smo, da so nesprejemljiva ravnanja, ki lahko žalijo čustva posameznih skupin, vključno z verujočimi, čeprav ne verjamemo, da so akterji v tem primeru imeli tak namen. Dejanj, ki imajo znake vandalizma, ni mogoče opravičevati z umetniškimi nagibi.

Zažig strunjanskega križa

2.1.1. Narodne in druge manjšine oziroma skupnosti

Ustava RS zagotavlja predvsem varstvo individualnih pravic. Kolektivno varstvo je zagotovljeno le pripadnikom avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti ter pripadnikom romske skupnosti.

V okviru uveljavljanja individualne pravice lahko omenimo pobudo pripadnika madžarske skupnosti v Sloveniji, ki je menil, da je bil v postopku oprave inšpekcijskega nadzorstva diskriminatorno

obravnavan zaradi njegove narodne pripadnosti. Po opravljenem postopku nismo našli dovolj utemeljenih razlogov za naše ukrepanje.

Neurejena romska problematika

Ustava RS določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji ureja zakon. Del tega položaja in posebnih pravic urejajo posamezni področni zakoni. Glede na parcialno urejanje te problematike in težave, s katerimi se srečuje romska skupnost, menimo, da bi bilo ustrezneje, če bi položaj in pravice njihove skupnosti **celovito urejal poseben zakon**. Zakon bi moral zajeti vsa področja romske problematike ter natančno razmejiti pristojnosti in obveznosti države in lokalnih skupnosti; tudi finančne. Sedaj se namreč obveznosti urejanja posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti pretežno prenašajo na občine, ne da bi le-te za to prejele ustrezna sredstva. To je bilo očitno tudi ob volitvah predstavnikov romske skupnosti v občinskih svetih. Tako tudi neurejeno financiranje uresničevanja teh pravic povzroča nezadovoljstvo v lokalnih skupnostih in odpor pri njihovem uresničevanju.

Romsko problematiko spremljamo na več načinov. V minulem letu je varuh obiskal romsko naselje Žabjak oziroma sedaj Brezje. Informacije o razmerah in težavah romske skupnosti pridobivamo tudi z udeležbo na različnih forumih in v osebnih pogovorih s predstavniki te skupnosti. Tudi v minulem letu izstopata predvsem dva problema romske populacije: težave pri urejanju osnovnih bivalnih razmer pri zaposlovanju. S strani državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tem področju ni zaznati bistvenega premika. Menimo, da ni prave volje za urejanje tozadevne problematike. Tudi zaradi »drugačnosti« Romov in posledično odpora ter diskriminatornega odnosa bližnjih krajanov ali celo določenih lokalnih struktur.

Prejeli smo pobudo Roma, ki naj bi mu dobavitelj električne energije ustavil dobavo le-te. Ker so bili prek odjemnega mesta tretje osebe priključeni na električno energijo tudi drugi Romi, naj bi tako brez električne energije ostala večina prebivalcev določenega dela romskega naselja. Po opravljenem postopku smo ugotovili, da je bila dobava električne energije ustavljena v skladu z veljavnimi predpisi. Zato smo v tej smeri pobudniku podali zgolj določena pojasnila.

Hkrati sta nam MO Novo mesto in Elektro Ljubljana, Distribucijska enota Novo mesto, podala pojasnila glede urejanja romskih bivališč. Elektro Ljubljana, Distribucijska enota Novo mesto, naj bi že izdelala tehnično rešitev, usklajeno s pristojno službo občine in izpostavo inšpektorata za okolje in prostor v Novem mestu. Za predlagano rešitev bi morali pridobiti dovoljenje UE Novo mesto, ki ga po navedbah občine ne more ali ne želi izdati. Občina meni, da je prostorsko in na daljši rok treba »črne gradnje« legalizirati z ureditvenim načrtom na precejšnjem delu zemljišča, ki je v lasti Ministrstva za obrambo in za katero velja obvezno državno izhodišče. Po mnenju občine naj bi se v izhodiščih državnih prostorskih planov opredelila romska naselja, ki so lahko izjeme pri spremembi rabe prostora v občinskih prostorskih planih, če gre za obstoječa avtohtona romska naselja. Menijo, da tega vprašanja ni mogoče rešiti brez sprememb prostorske zakonodaje in podzakonskih predpisov, ki jih ureja država. Kljub temu pa naj bi občina v konkretnem primeru skupaj z Elektrom Ljubljana, Distribucijsko enoto Novo mesto, še naprej iskala primerno zakonito rešitev.

Čeprav je zgoraj navedeni odgovor MO Novo mesto dobrodošel predlog, moramo opozoriti, da je ureditev romskih bivališč predvsem naloga lokalne skupnosti. Le-ta je zavezana predlagati potrebne spremembe urbanističnih aktov oziroma uvesti predpisane postopke. Zanimivo je, da lokalnim skupnostim v nekaterih drugih primerih spremembe ureditve območij ne delajo takšnih težav. Lokalne skupnosti bi zato za urejanje romskih naselij morale takoj začeti uvajati ustrezne postopke. Del stroškov tega urejanja je bila v lanskem letu pripravljena pokriti tudi država, saj je MG izvedlo javni razpis za sofinanciranje projektov osnovne komunalne infrastrukture na območjih, kjer živi romska etnična skupnost. Zavedamo se, da je urejanje takšnih vprašanj dolgoročnejša zadeva, ki terja medsebojno sodelovanje in usklajitev različnih državnih ter lokalnih institucij, vendar ni razlogov za njihovo odlaganje ali prelaganje na druge organe.

Druge narodne skupnosti in manjšine

Varstvo kolektivnih pravic s področja narodnih skupnosti oziroma manjšin so v minulem letu pri VČP uveljavljale tudi narodne skupnosti oziroma manjšine, ki v ustavi niso omenjene. Prejeli smo nekaj pobud predstavnikov teh skupnosti, vse pa so se nanašale na sistemsko urejanje njihovega statusa. S to problematiko smo se dodatno seznanjali na različnih konferencah, okroglih mizah, predstavitvah publikacij ter v osebnih pogovorih z njihovimi predstavniki. Na pobudo VČP je bil na

sedežu varuha v začetku leta sklican tudi sestanek predstavnikov vseh teh skupnosti ob predavanju ombudsmana BiH g. Franka Ortona.

Če povzamemo njihovo problematiko, gre predvsem za zagotavljanje ustreznih razmer za nadaljnji kulturni in narodnostni obstoj. Določena sredstva jim v ta namen posredno zagotavlja država prek MK. Pripadniki teh skupnosti menijo, da je država dolžna storiti več, tudi z zakonsko ureditvijo. Njihov status in položaj pravno nista definirana. Pojem avtohtonosti vnaša zmedo v pojmovanje in delo z narodnimi skupnostmi. Ustava RS namreč izrecno zagotavlja posebne pravice avtohtonima narodnima skupnostima italijanski in madžarski ter romski ne glede na avtohtonost. Drugim narodnim skupnostim je varstvo njihovih pravic zagotovljeno zgolj posredno, prek ustavnih določb o izražanju narodne pripadnosti, pravice do uporabe svojega jezika in pisave, pravice do zbiranja in združevanja, enakosti pred zakonom ipd. Menijo, da so ustavno navedene narodne skupnosti v privilegiranem položaju. Tudi pojem avtohtonosti zaradi svoje nejasne definicije ne omogoča narodnim skupnostim uživanja njihovih pravic na enaki podlagi oziroma celo deli in drugače obravnava pripadnike iste skupnosti. V skladu z določbo Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) imajo namreč pravico do zastopanosti v občinskih svetih zgolj Romi z območij, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost. Zato menimo, da bi bilo treba vsem narodnim skupnostim zagotoviti uresničevanje njihovih pravic na enaki podlagi. Ali pa vsaj jasno definirati, kaj pomeni pojem avtohtonost, in določiti merila za izpolnjevanje tega pogoja.

Nejasen pojem
avtohtonosti

Po veljavni zakonodaji predstavniki teh skupnosti nimajo ustreznega sogovornika na oblastni ravni oziroma organa, ki bi spremljal in razreševal njihovo problematiko. Urad za narodnosti obravnava zgolj problematiko ustavno navedenih skupnosti. Menimo, da bi ta urad glede na področje delovanja lahko obravnaval tudi problematiko ostalih skupnosti.

Lani smo ponovno prejeli nekaj pobud **istospolnih partnerjev**, ki menijo, da so jim s tem, ko ne morejo skleniti zakonske zveze, kršene njihove ustavne pravice. Predvsem pravica do svobodne izbire zakonskega partnerja. Ustava prepušča urejanje zakonske zveze zakonu. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR) omogoča sklepanje zakonske zveze le med osebami različnega spola. Dokler ustavno sodišče morebiti ne odloči drugače, je takšna ureditev v skladu z ustavo. Ne glede na takšno ureditev v ZZZDR smo menili, da se pobudnikom ne krši pravica do svobodne izbire partnerja, saj lahko ustvarijo življenjsko skupnost tudi z osebo istega spola, čeprav ne morejo skleniti zakonske zveze na podlagi ZZZDR. Takšna skupnost naj bi bila v načelu izenačena z zakonsko zvezo, čeprav predpisi in praksa na vseh področjih tega še ne zagotavljajo. To naj bi bilo zagotovljeno predvsem z zakonom o registraciji istospolnih skupnosti, ki je v pripravi na MDDSZ.

Ob obravnavanju tematike s področja spolne usmerjenosti smo prejeli tudi nekaj pobud zaradi domnevno sporne objave predelave besedila pesmi za Evrovizijo tria Sester »Samo ljubezen«. Objavljena je bila v Maturant&ki, mesečni reviji za srednješolce in maturante. Pobudniki so menili, da besedilo na vulgaren in žaljiv način obravnava homoseksualce ter s tem podpihuje nestrpnost, širi homofobijo ter reproducira predsodke in stereotipe do homoseksualcev. Ker se je MŠZŠ kot sofmanecer revije ustrezno odzvalo na zahteve pobudnikov, smo menili, da naš javni odziv ni potreben. Vsekakor pa ocenjujemo, da so nesprejemljiva ravnanja, ki lahko žalijo čustva posameznih skupin.

Medijsko odmeven je bil v lanskem letu **spor med SŽ in skupino Molotov**. Slednja naj bi domnevno nezakonito zasedla določen objekt v lasti SŽ, le-te pa naj bi skupino domnevno skušale nasilno odstraniti iz objekta. V urejanje teh razmerij VČP ne more posegati. Zaradi posrednega oziroma neposrednega vpliva »državnih« organov na razreševanje te problematike smo dogajanje spremljali tudi s prisotnostjo na kraju samem.

Islamska skupnost v RS nas je v minulem letu zaprosila za posredovanje pri nameravani graditvi islamskega kulturnega centra v Ljubljani. Postopek, ki ga vodi MO Ljubljana, je namreč zastal v fazi priprave odgovorov na pripombe, ki so bile podane v času javne razgrnitve prostorskega akta za določitev lokacije islamskega kulturnega centra. Po navedbah MO Ljubljana ta problematika presega okvire pristojnosti lokalne skupnosti, zato naj bi bilo treba določena vprašanja razrešiti tudi na državni ravni. Od Urada za verske skupnosti pa smo prejeli pojasnilo, da je tozadevna problematika izključno v pristojnosti lokalne skupnosti, čeprav smo ga pozvali, da zavzame jasno in nedvoumno stališče glede gradnje centra.

Diskriminacija verskih
skupnosti

Menimo, da gre v obravnavanem primeru za diskriminacijo, ki se kaže v oviranju poteka postopka. Islamska skupnost si skoraj trideset let prizadeva v RS pridobiti objekt, kjer bi lahko opravljala svoje verske obrede. Pravnoformalno je obravnavani postopek v pristojnosti lokalne skupnosti. Naloga urada je med drugim tudi sodelovanje z ministrstvi, drugimi državnimi in lokalnimi organi ter organizacijami pri reševanju odprtih vprašanj verskih skupnosti. Zato se z odgovorom direktorja urada ne moremo strinjati. Urad je zavezan aktivno se vključiti v razreševanje te problematike. Ker je novoizvoljena županja obljubila takojšnje nadaljevanje postopka, smo obravnavanje zadeve začasno prekinili.

2.1.2. Etika javne besede

Tudi v minulem letu so se pobudniki pritoževali zaradi objavljanja podatkov, ki identificirajo osumljence in žrtve kaznivih dejanj, zaradi netočnosti objavljenih podatkov, neprimernih oziroma diskriminatornih vsebin oddaj ipd. V večini primerov smo pobudnikom pojasnili, da VČP do medijev nima neposrednih pristojnosti. Mediji so pri svojem delovanju neodvisni in samostojno oblikujejo programske zasnove. To pomeni, da imajo pri oblikovanju programske vsebine »proste roke«. Če posameznik meni, da so bile z objavo podatkov v medijih kršene njegove pravice, ima na voljo različne postopke. Od zahteve za objavo popravka ali odgovora na objavljeno informacijo do kazenskega oziroma civilnega postopka. Posameznik se mora sam odločiti, kateri ali katere postopke bo sprožil v soodvisnosti od prizadete dobrine in morebiti nastalih škodljivih posledic.

V letu 2002 je bil sprejet nov kodeks slovenskih novinarjev. Predloge za obravnavo kršitev kodeksa obravnava novinarsko častno razsodišče, ki je organ društva in sindikata novinarjev Slovenije. Častno razsodišče lahko obravnava tudi ravnanja piscev, ki niso novinarji. Kljub temu gre za stanovsko združenje in obravnavo posamičnih primerov, zato menimo, da še vedno ostaja odprto vprašanje obravnavanja kršitev etičnih načel novinarskega dela ob udeležbi neodvisnih predstavnikov javnosti.

2.2. VARSTVO OSEBNIH PODATKOV

2.2.1. Splošno

Od leta 2001 varuh človekovih pravic opravlja tudi nalogo neodvisne institucije za varstvo osebnih podatkov. To vlogo izvaja na podlagi sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-A), ki je začel veljati 24.7.2001. Uskladitev je bila potrebna tudi zaradi uskladitve z direktivo EU 95/46/EC, ki terja neodvisno institucijo za nadzor določb te direktive o zaščiti posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in njihovem prostem gibanju. Ta zadolžitev prinaša varuhu veliko novih nalog in odgovornosti, tudi na področju mednarodnega sodelovanja, vendar temu ni sledila ustrezna kadrovska in materialna krepitev institucije.

V tej novi vlogi varuh spremlja delo inšpektorata za varstvo osebnih podatkov, svetuje uporabnikom, obravnava in preiskuje pobude, sodeluje v postopkih sprejemanja predpisov in opravlja druge naloge, kot jih določa ZVOP-A. Navedene naloge v določeni meri odstopajo od uveljavljenega načina dela varuha v skladu z ZVarCP in bi zahtevale več promocijskega in preventivnega dela, predvsem glede seznanjanja javnosti z ureditvijo in pravicami na področju varstva osebnih podatkov.

Potem ko je varuh človekovih pravic začel izvajati tudi nalogo neodvisne institucije za varstvo osebnih podatkov, se število pobud na tem področju vsako leto povečuje. Kljub temu tako splošna problematika kot problematika, ki izhaja iz obravnavanih pobud, ne upravičuje priprave posebnega poročila za to področje, zato predstavljamo problematiko varstva osebnih podatkov kot posebni del letnega poročila varuha.

Na podlagi prejetih pobud smo v večini primerov pobudnikom odgovarjali na različna vprašanja glede uresničevanja ZVOP in jim svetovali glede načinov uresničevanja njihovih pravic v praksi.

Kasneje bomo predstavili nekaj najznačilnejših pobud, ki smo jih obravnavali na tem področju.

V vlogi neodvisne institucije za nadzor varstva osebnih podatkov je varuh dobil številne nove naloge, ki prinašajo nove obveznosti in nove načine dela. V tej vlogi je varuh začel sodelovati tudi pri delu delovne skupine neodvisnih institucij za varstvo osebnih podatkov, ki deluje v okviru Evropske komisije, ustanovljena pa je bila na podlagi 29. člena Direktive EU 95/46/EC o zaščiti posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem gibanju takšnih podatkov. Ta delovna skupina obravnava in usklajuje stališča glede izvrševanja posameznih določil navedene direktive. Med zanimivejšimi vprašanji, ki se obravnavajo v tej delovni skupini, so: zakonitost izvajanja videonadzora, nadzor delodajalcev z vidika varovanja osebnih podatkov zaposlenih, zlorabe elektronske pošte in svetovnega spleta, zlorabe osebnih podatkov v finančnih ustanovah - bankah in zavarovalnicah, zlorabe določenih biometričnih podatkov in osebnih podatkov pri tako imenovanem neposrednem marketingu. Poleg spremljanja in usklajevanja stališč na tem področju pa sodelovanje v organih EU prinaša tudi nove obveznosti glede posredovanja podatkov o stanju v RS.

Ugotavljamo, da je področje varstva osebnih podatkov v RS kadrovsko in materialno izrazito podhranjeno, saj imata obe instituciji, ki delujeta na tem področju, tako inšpektorat kot varuh človekovih pravic, skupaj nekajkrat manj zaposlenih kot institucije v drugih državah, tudi ob upoštevanju relativne velikosti in dohodka. Čeprav z inšpektoratom za varstvo osebnih podatkov dobro sodelujemo, pa dvojnost institucij prinaša številne probleme tudi pri mednarodnem sodelovanju in usklajevanju naših aktivnosti, zato menimo, da bi **veljalo razmisliti o oblikovanju posebnega enotnega neodvisnega organa za nadzor nad izvajanjem predpisov in direktiv Evropske unije na področju varstva osebnih podatkov**. Kratkoročno pa bi bilo nujno kadrovsko okrepiti inšpektorat za varstvo osebnih podatkov, saj ocenjujemo, da v sedanji kadrovski zasedbi ne more opravljati vseh nalog, ki izhajajo iz zakona in ratificiranih mednarodnih pogodb na tem področju. To je bilo predvideno tudi ob sprejemanju ZVOP-A. Razvoj novih tehnologij prinaša številna nova vprašanja zaščite posameznikov na področju varovanja njihove zasebnosti in osebnih podatkov, zato bi temu razvoju moral slediti tudi institucionalni nadzor.

Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov je temeljni nadzornik uresničevanja ZVOP: v tej vlogi nadzira vse oblike zbiranja, obdelovanja, shranjevanja, posredovanja in uporabe osebnih podatkov, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Pri ugotovljenih kršitvah lahko inšpektor odredi, da se nepravilnosti ali pomanjkljivosti odpravijo; lahko odredi tudi prepoved obdelave določenih osebnih podatkov. Inšpektor ima tudi pravico in obveznost, da poda kazensko ovadbo ali uvede postopek o prekršku, če so ugotovljene nepravilnosti. Varuh poleg svojih splošnih pooblastil v zvezi z obravnavo posamičnih pobud na tem področju, pri čemer ima na tem področju enake pravice in pristojnosti kot na vseh drugih področjih, tudi spremlja delo inšpektorata. Ker je varuh v skladu z ustavo in z ZVarCP pristojen obravnavati le nepravilnosti pri državnih organih, organih lokalne samouprave in nosilcih javnih pooblastil, lahko pri reševanju pritožb, ki se nanašajo na zasebni sektor, predlaga inšpektoratu, da opravi določen nadzor, sprejme ustrezne ukrepe in od njega zahteva poročilo. Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov je zavezan, poleg pristojnemu ministrstvu, predložiti letno poročilo tudi varuhu človekovih pravic.

Poročilo inšpektorata za varstvo osebnih podatkov za leto 2001 smo prejeli in se z njim seznanili. Ocenjujemo ga kot dobro. Skrb zbujajoče pa je stanje na področju varovanja osebnih podatkov, kot ga ugotavlja inšpektor. Tako ugotavlja:

- da ministrstva in organi v sestavi ministrstev še vedno nimajo izdelanih katalogov podatkov z opisom vseh zbirk osebnih podatkov, ki jih posamezni organi vodijo in vzdržujejo, ter ne sporočajo ministrstvu za pravosodje vseh podatkov za skupni katalog osebnih podatkov, ki ga vodi in javno objavlja to ministrstvo;
- da tudi večina upravnih enot nima izdelanih katalogov podatkov in aktov, ki urejajo zavarovanje osebnih podatkov;
- da se določene zbirke osebnih podatkov v upravnih enotah še vedno vodijo na podlagi podzakonskih predpisov, čeprav zakon za javni sektor za to zahteva izključno zakonsko podlago;

- da posamezna sodišča nimajo prijavljenih posameznih vpisnikov, imenikov in pomožnih knjig v skupnem katalogu osebnih podatkov;
- da nobena občina, v kateri je bil opravljen nadzor, ni vzdrževala in vodila katalogov podatkov za zbirke osebnih podatkov, ki jih vodi, ter jih posredovala ministrstvu za pravosodje;
- da občine za potrebe obračunavanja nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč vodijo in vzdržujejo evidence stavbnih zemljišč brez zakonite podlage, pri tem pa poverjajo vodenje takšnih evidenc tudi zasebnim podjetjem, s katerimi pa v pogodbah niso uredile pogojev in ukrepov za zagotovitev varstva osebnih podatkov in njihovega zavarovanja;
- da tudi vzgojno-izobraževalne ustanove nimajo izdelanih katalogov podatkov, jih ne sporočajo ministrstvu za pravosodje in nimajo predpisanih tehničnih postopkov in ukrepov za njihovo zavarovanje;
- da številni upravljavci zbirk osebnih podatkov pomanjkljivo evidentirajo posredovanje osebnih podatkov drugim uporabnikom, zato posamezniki, na katere se takšni podatki nanašajo, ne morejo uveljavljati svojih zakonitih pravic;
- da veliko delodajalcev zbira prekomerne podatke o zaposlenih, kandidatih za zaposlitev in celo o njihovih družinskih članih;
- da je pri številnih uporabnikih osebnih podatkov, tako v javnem kot v zasebnem sektorju, pomanjkljiva izvedba fizičnega zavarovanja osebnih podatkov;
- da so pisne privolitve posameznikov za obdelavo določenih osebnih podatkov pomanjkljive, ker nimajo obliko listine, iz katere bi bili razvidni vrsta osebnih podatkov, ki se bo obdelovala, namen obdelave in čas shranjevanja tako zbranih osebnih podatkov;
- da se osebni podatki shranjujejo predolgo, pri čemer je razlog tako v tem, da podatki niso v zakonitem roku izbrisani, kot tudi v tem, da predpisi pogosto ne določajo roka, po poteku katerega se morajo podatki izbrisati, ipd.

Inšpektorat tudi opozarja, da kljub izteku zakonskega roka v letu 2001 mnogi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil še vedno obdelujejo določene osebne podatke brez zakonite podlage. Ti namreč v skladu z ustavo in zakonom lahko obdelujejo le tiste osebne podatke, za katere je tako določeno v zakonu. Podzakonski akt ali pooblastilo ministru, da predpiše obdelavo določenih osebnih podatkov, nista zakonita podlaga. Zato podpiramo predlog, da se v okviru vlade ali ministrstev oblikujejo delovne skupine z namenom, da pregledajo zakonodajo na svojem področju in predlagajo ustrezne spremembe oziroma predloge za dopolnitev neusklajenih zakonov.

Na podlagi obravnavanih pobud pri varuhu - podobno izhaja tudi iz poročila inšpektorata - ugotavljamo, da je velik problem tudi slabo poznavanje predpisov s področja varstva osebnih podatkov, tako pri upravljavcih zbirk osebnih podatkov kot pri posameznikih, katerih osebni podatki se obdelujejo in posredujejo. Pozdravljamo izdajo posebne brošure Varstvo osebnih podatkov, ki jo je izdalo MP. V njej so predstavljene pravna ureditev varstva osebnih podatkov, pravice posameznikov ter pristojnosti in dolžnosti inšpektorata za varstvo osebnih podatkov. Izboljšala se je tudi predstavitev tega področja na spletnih straneh ministrstva za pravosodje. Vendar je to še premalo, da bi se povečalo vedenje o pravicah in obveznostih posameznikov in upravljavcev zbirk osebnih podatkov. Boljše informiranje bi pripomoglo k zmanjševanju števila kršitev in razlike med normativno ureditvijo tega področja in dejanskim stanjem, ki se na številnih področjih oddaljuje od zahtev, ki jih nalaga dosledno uresničevanje ZVOP.

Na splošno je za področje varstva osebnih podatkov značilno, da obstaja dokaj veliko razhajanje med zahtevami, ki jih postavljajo zakon, ratificirane mednarodne pogodbe in direktive EU na tem področju, ter prakso, ki v številnih primerih išče bližnjice in poti, po katerih bi se obšle normative zahteve. Iščejo se možnosti, da bi se zahteve nadzornikov zadovoljile s čim manj truda, birokratskih postopkov in stroški. To je najbolj razvidno na posameznih gospodarskih področjih, na primer na

področju bančništva in zavarovalništva. Na teh področjih finančne institucije z bolj ali manj prostovoljno privolitvijo posameznikov, ki vstopajo v poslovne odnose z njimi, zbirajo številne osebne podatke, tudi prekomerne, ne da bi posameznike obvestile o namenu in času shranjevanja takšnih podatkov. Še bolj problematično pa je izmenjavanje teh podatkov med posameznimi finančnimi institucijami, in to ne le znotraj držav, temveč tudi na mednarodni ravni. S temi problemi se srečujejo tudi v drugih državah EU, pri čemer rešitve oziroma izpolnjevanje predpisanih zahtev ni preprosto in zahteva veliko angažiranje nadzornih mehanizmov. Povečujejo se tudi problemi v zvezi z zbiranjem podatkov na podlagi videonadzora (o tem več v nadaljevanju), velikimi možnostmi zlorab osebnih podatkov prek uporabe elektronske pošte in interneta, zlorabami osebnih podatkov za potrebe tako imenovanega direktnega marketinga in številne druge nove oblike kršitev, ki se širijo zlasti z razvojem informacijskih tehnologij. To terja tudi večjo angažiranost nadzornih mehanizmov znotraj držav in njihovo sodelovanje na mednarodni ravni.

Ocenjujemo, da navedene zahteve v številnih elementih presegajo zmožnosti varuha človekovih pravic in tudi inšpektorata v sedanjih sestavi. Potrebe po preventivnem delovanju, izobraževanju, seznanjanju uporabnikov in izvajalcev zahtevajo bolj usklajeno in načrtno delo na tem področju. Pričakujemo, da bo prej ali slej tudi v Sloveniji ustanovljen enoten organ za varstvo osebnih podatkov, ki bo v eni instituciji združeval nadzor tako javnega kot zasebnega sektorja, spremljanje zakonodaje in drugih predpisov na tem področju, preventivno delovanje ter pokrival številne obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega sodelovanja na tem področju. Če tega ne bomo storili sami, bomo to morali storiti na zahtevo organov EU, saj sedanje stanje, čeprav je mogoče zagovarjati, da v sedanjih strukturi še izpolnjujemo večino obveznosti iz pristojne direktive, ne more biti dolgoročna rešitev za učinkovito delovanje na tem področju.

Navedene obveznosti tudi v marsikaterem pogledu presegajo metode in način dela, ki je značilen za delovanje varuha človekovih pravic na drugih področjih. Pri tem gre za spremljanje stanja in predpisov, kar je bolj naloga upravnih organov. Tudi iz teh razlogov menimo, da **sedanje stanje terja sistemske spremembe institucionalnega nadzora varstva osebnih podatkov v RS.**

2.2.2. Ugotovitve na podlagi obravnave prejetih pobud

Če skušamo oceniti pripad pobud na tem področju, najprej ugotovimo, da večina pobudnikov ne pozna pravne ureditve, svojih pravic in pristojnosti organov na področju varstva osebnih podatkov. Druga ugotovitev je, da so se pobudniki na varuha pogosto obračali prezgodaj oziroma preden je do posamezne kršitve sploh prišlo in preden so se obrnili na institucije, ki so pristojne za urejanje njihovih problemov ali vprašanj. Tako je pobudnik menil, da ga policija še vedno neupravičeno vodi v svojih evidencah, čeprav meni, da bi moral biti iz njih že izbrisan. Drug pobudnik je spraševal, komu in na kakšni podlagi se lahko posreduje njegov naslov začasnega prebivališča. Nekdo je spraševal, ali ima župan občine pravico do vpogleda v plačilno listo društva, ki ga financira tudi občina. V enem primeru smo posredovali pri pravici vpogleda enega od staršev v podatke o opravljenih šolskih obveznostih njegovega otroka.

Že več let obravnavamo tudi vprašanje pridobivanja osebnih podatkov tretjih oseb za uveljavljanje določenih pravnih ali drugih pravic in koristi. V minulem letu smo obravnavali pobudo matere, ki je pri ZPIZS uveljavljala pravico do priznanja dobe za čas skrbi za otroke v prvem letu starosti. Vlogi je bila zavezana priložiti tudi izpisek iz rojstne matične knjige za otroka. Ker je bil otrok že polnoleten, je upravna enota zahtevala njegovo soglasje oziroma pooblastilo. Posredovali smo mnenje, da v takšnem primeru pisna privolitev posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ni potrebna. Menimo, da je v takšnih primerih zakonsko podlago za pridobivanje osebnih podatkov razlagati nekoliko širše. Ni nujno, da zakon izrecno določa uporabnika, ki je pooblaščen za pridobivanje takšnega podatka. Zadostuje, da je uporabnik iz zakonske določbe določljiv. Menimo, da se šteje za pooblaščenega uporabnika tudi subjekt, fizična ali pravna oseba, od katerega zakon zaradi varstva oziroma uveljavljanja svojih pravic in koristi zahteva, da mora posredovati določene podatke o drugem posamezniku. V konkretnem primeru smo upravni enoti predlagali, naj posreduje zahtevani dokument tudi brez pisne privolitve, če iz zakonskega predpisa izhaja, da ta oseba podatke potrebuje pri uveljavljanju svojih zakonitih pravic oziroma pravnih koristi pred državnimi organi.

Obravnavali smo tudi nekaj pobud, ki se nanašajo na delo pravosodja na tem področju. Pobudnik je menil, da za vročitev odločbe, s katero je bil kazenski postopek zoper njega zaključen z zavrnitvijo obtožnega predloga oškodovancu, ni pravne podlage. Hkrati ga je motilo, da so v izreku sodbe navedeni tudi številni njegovi osebni podatki, s katerimi oškodovanec sedaj razpolaga in jih tudi zlorablja. Pobudniku smo pojasnili, da je sodišče ravnalo v skladu z določbami ZKP, hkrati pa menimo, da bi bilo treba proučiti, ali so vsi podatki, ki jih določa zakon, dejansko potrebni oziroma sodijo v izrek sodbe. V drugem primeru je pobudnica prejela od Okrajnega sodišča v Krškem obvestilo o prispelem pismu, v katerem so bili poleg njenega osebnega imena in priimka navedeni tudi njeni rojstni podatki. Po opravljeni poizvedbi smo ugotovili, da je izpisovanje pisemskih ovojnic vodeno računalniško in se na ovojnico samodejno izpisujejo osebni podatki, ki so vneseni v vpisnik. V tem primeru so bili vnešeni tudi rojstni podatki. Po našem opozorilu je sodišče priznalo napako in zagotovilo, da se v prihodnje rojstni podatki ne bodo več izpisovali na pisemsko ovojnico. Sodišče smo pozvali, naj se pobudnici za ugotovljeno nepravilnost oziroma neprijetnost opraviči, kar je tudi storilo.

Določeni dvomi se nam porajajo tudi glede določenosti oziroma nedoločenosti opredelitve upravljavcev zbirk osebnih podatkov. Le-ti so lahko fizične ali pravne osebe. Čeprav pobud v tej smeri še nismo prejeli, menimo, da bi bilo treba upravljavce natančneje definirati. Predvsem fizične osebe. Ali zakon velja tudi za posameznike, ki doma vodijo seznam znancev, njihovih rojstnih dnevo in ipd. in so tako zavezani vzpostaviti zbirko osebnih podatkov ter določene podatke posredovati ministrstvu? Logično to najbrž ni. S pravnoformalnega stališča pa je zadeva že dvomljiva. Toliko bolj, ker je ZVOP iz leta 1990 v določbi 3. točke prvega odstavka 5. člena jasno določal, da je zbirka podatkov v nujni zvezi z dejavnostjo upravljavca zbirke. Zbirka podatkov je bila namreč definirana kot »zbirka, ki v celoti ali delno vsebuje osebne podatke (npr. evidenca, register, baza podatkov), ki se vodi s sredstvi za avtomatsko obdelavo podatkov ali s klasičnimi sredstvi in je namenjena za opravljanje nalog iz okvira ali v zvezi z **dejavnostjo** upravljavca zbirke ali drugega uporabnika podatkov«. Takšne določbe oz. omejitve pa veljavni ZVOP ne vsebuje več.

2.2.3. Zakonska ureditev videonadzora in evidenc obiskovalcev z vidika varstva osebnih podatkov

Ob obravnavanju posameznih pobud s področja varstva osebnih podatkov smo ugotavljali, da nekatere oblike posegov v zasebnost z videonadzorom in vodenjem evidenc obiskovalcev posameznih zgradb niso v skladu z ustavo in zakonom. Ustava RS v 38. členu določa, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov **določa zakon**. ZVOP v 3. členu določa, da se osebni podatki lahko obdelujejo le, če je obdelava osebnih podatkov določena z zakonom ali če ima upravljavec zbirke osebnih podatkov pisno privolitve posameznika.

Nesporno je, da so fotografija oziroma videoposnetek posameznika, njegovo ime in priimek in naslov osebni podatki v skladu s 1. točko 2. člena ZVOP. Če se takšni osebni podatki shranjujejo, lahko govorimo tudi o obdelavi osebnih podatkov in kadar so vzpostavljene evidence takšnih podatkov, tudi o zbirki osebnih podatkov. Takšne zbirke pa se, kot rečeno, lahko v skladu z ZVOP vzpostavijo **le na podlagi zakona ali pisne privolitve posameznika**, na katerega se ti podatki nanašajo.

Vzpostavljanje zbirk osebnih podatkov na podlagi videoposnetkov, ki je zelo razširjeno, je torej nezakonito, če se izvaja brez zakonskega pooblastila ali vnaprejšnje pisne privolitve prizadetih. Videonadzor in zbiranje podatkov na tej podlagi izvajajo, predvsem iz varnostnih razlogov, tako zasebniki kot gospodarske družbe in državni organi.

Druga oblika kršitev ZVOP, tudi dokaj pogosta, pa se izvaja z vzpostavljanjem **evidenc obiskovalcev**. Takšne evidence vzpostavljajo največkrat varnostniki, tako v zgradbah javnega kot zasebnega sektorja, na podlagi internih pravil ali pooblastil. Tudi takšne zbirke osebnih podatkov bi morale imeti podlago v zakonu ali v pisni privolitvi posameznikov. Zakon postavlja za državne organe, organe lokalne skupnosti in nosilce javnih pooblastil še strožje zahteve: ti lahko obdelujejo le tiste osebne podatke, za katere je tako določeno z zakonom (drugi odstavek 3. člena ZVOP). Torej tudi pisna privolitve posameznikov v teh primerih ne zadostuje.

Na oba problema, zbiranje posnetkov posameznikov in vodenje evidenc obiskovalcev, nas je opozoril tudi inšpektor za varstvo osebnih podatkov. Z njim smo se o tem vprašanju posvetovali in ugo-

tovili, da ukrepanje inšpektorja s sankcioniranjem kršiteljev ZVOP ne bi bilo smiselno. Preganjanje kršiteljev ob sedANJI razširjenosti obeh pojavov ne bi pripomoglo k rešitvi tega problema. Lahko bi celo pripeljalo do neenakega položaja izvajalcev nalog na področju varovanja, vplivalo na poslabšanje varnostnih razmer in zbudilo odpor do izvajanja odločitev pristojnih organov, to je inšpektorja za varstvo osebnih podatkov. Tovrstnih kršiteljev, tudi v vrstah državnih organov in organov lokalnih skupnosti, je toliko, da vseh inšpektorat v sedANJI sestavi ne bi mogel preganjati, enako velja za organe za prekrške. Tem že sedaj tako rekoč nobenega predloga inšpektorja za varstvo osebnih podatkov ne uspe končati pred zastaranjem.

Zato smo v posebnem pismu vladi predlagali, da se **tako vprašanje videonadzora kot vodenja evidenc iz varnostnih razlogov uredi z zakonom**. Zakon bi moral določiti subjekte, ki lahko izvajajo videonadzor, način izvajanja takšnega nadzora, pooblastila za vzpostavitev in vodenje evidenc tako zbranih podatkov, rok in način njihovega hranjenja, zlasti pa namen, za katerega se takšni podatki lahko zbirajo in uporabljajo. Na podoben način bi bilo treba z zakonom urediti tudi vodenje evidenc obiskovalcev posameznih objektov. Ena od rešitev je, da se ta vprašanja uredijo v Zakonu o zasebnem varovanju in o obveznem organiziranju službe varovanja (ZZVO). Ta zakon določa subjekte, oblike in pogoje za opravljanje dejavnosti varovanja, ki ga izvajajo gospodarske službe, samostojni podjetniki posamezniki in samostojni obrtniki. Ta zakon se torej ne nanaša na varovanje, ki ga zagotavljajo državni organi in organi lokalnih skupnosti. Zato smo opozorili, da bi, če bi se pogoji in način opravljanja videonadzora in evidenc uredili le z zakonom o zasebnem varovanju, ostalo zakonsko nepokrito varovanje, ki ga izvajajo državni organi. Menili smo, da bi bilo primerneje celovito urediti to področje s **posebnim zakonom ali pa posebej zagotoviti zakonsko podlago za zasebni in javni sektor**.

Predlagali smo, naj Vlada Republike Slovenije to vprašanje obravnava, se glede njega opredeli in čim prej pripravi ustrezne predloge zakonskih rešitev, ki bodo zagotovile zakonito podlago za izvajanje videonadzora in evidenc obiskovalcev.

2.3. OMEJITVE OSEBNE SVOBODE

2.3.1 Priporniki in obsojenci na prestajanju zaporne kazni

Leta 2002 smo prejeli znatno manj pisnih pobud zaprtih oseb kot prejšnja leta. Tako smo prejeli 35 pobud pripornikov in 55 pobud obsojencev, kar je 60 oziroma 37 odstotkov manj kot leta 2001. Pobud je bilo verjetno manj tudi zaradi nekoliko zmanjšanih aktivnosti varuha na tem področju, zlasti glede obiskov po zavodih za prestajanje kazni zapora. V letu 2001 smo namreč opravili obisk s podrobnejšim pregledom samo v Zavodu za prestajanje kazni zapora, oddelek Murska Sobota. Več obiskov smo opravili v zavodu Dob, obiskali pa smo tudi odprti oddelek mariborskega zavoda v Rogozi in Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje. Ob teh obiskih smo se pogovarjali zlasti z zaprtimi osebami, ki so v pobudah utemeljevale okoliščine, ki so terjale naš obisk v posameznem zavodu in neposreden stik z obsojenci in priporniki in praviloma tudi vodstvom posameznega zavoda. Seveda pa smo tudi v letu 2002 prejeli veliko klicev zaprtih oseb na brezplačno telefonsko številko varuha iz tako rekoč vseh zavodov za prestajanje kazni zapora v Sloveniji. Izkušnje kažejo, da gre za že utečen način stikov varuha z zaprtimi osebami, ki jih posamezni zavodi korektno omogočajo. Ocenjujemo, da že zgolj možnost tovrstne komunikacije utruje položaj zaprtih oseb pri zagotavljanju njihovega položaja, kot ga določajo domači predpisi in mednarodni pravni akti s področja varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki zavezujejo tudi Slovenijo.

Med razlogi za manj obiskov ZPKZ velja posebej omeniti prejem poročila Evropskega odbora za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je bil slovenski vladi poslan aprila 2002. Poročilo vsebuje ugotovitve in priporočila, predvsem povezana z obiskom posameznih zavodov. Vsebinsko pa gre za mnenja, predloge in priporočila, uporabna nasploh za vse zavode v Sloveniji, ki opravljajo istovrstno ali primerljivo podobno dejavnost. Predlogi za

Poročilo Evropskega odbora za preprečevanje mučenja

spremembe in izboljšave, podani na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti ali nepravilnosti v določenem zavodu, imajo širši generalno preventivni učinek, ki mora imeti svoj odmev tako na zakonodajni ravni (če je to potrebno), kot tudi na področju izvajanja veljavnih predpisov in prakse v vseh državnih organih in zavodih, ki se neposredno ali posredno ukvarjajo z osebami, ki jim je odvzeta prostost. Zato varuh pozdravlja odločitev slovenske vlade, da zahteva javno objavo poročila CPT in odgovora Vlade RS na to poročilo. Prav je, da je slovenski prevod poročila dostopen tako strokovni kot tudi širši javnosti, predvsem pa zavodom, ki jih je Odbor za preprečevanje mučenja obiskal, ter seveda preostalim zavodom, katerim lahko poročilo služi kot spodbuda za spremembe in izboljšave bivalnih razmer in sploh ravnanja z osebami, ki jim je odvzeta prostost.

Menimo, da se vloga CPT z obiskom v Slovenji in delovanje varuha dopolnjujeta, saj sta obe tudi usmerjeni k istemu cilju. Prav zato smo ocenili, da je prejem poročila o obisku CPT v Sloveniji pomembna okoliščina, ki mora učinkovati preventivno in na področju odpravljanja ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, kar hkrati dopušča nekoliko zmanjšano dejavnost varuha na področju obiskovanja ZPKZ.

Opozorila varuha v LP 2001 (stran 22), da morajo pazniki pri uporabi prisilnih sredstev strogo spoštovati sorazmernost kot temeljno načelo pri vklepanju pripornikov, je v svoje poročilo povzel tudi odbor za preprečevanje mučenja. Pri tem se poročilo izrecno sklicuje na pismo varuha z dne 10. 7. 2001, poslano ministru za pravosodje. Podobno poročilo CPT podpira tudi prizadevanja varuha, da se pripornikom zagotovijo daljši obiski ter da se obiski brez steklene pregrade določijo kot pravilo. Na naša tovrstna opozorila se je minister za pravosodje odzval z mnenjem, da je sprejemanje obiskov v Pravilniku o izvrševanju pripora urejeno "zadovoljivo in da ga v tem smislu ne bi kazalo spreminjati". V odgovoru na enako priporočilo CPT, naj bodo obiski za stekleno pregrado izjema in ne pravilo, pa se je vlada odzvala z odgovorom, da se bo ureditev obiskov pripornikov ponovno proučila "tako z vidika normativne ureditve, še posebej določba, da se obiski pripornikov **praviloma** izvajajo za stekleno pregrado, kakor tudi, da se v okviru prostorskih in kadrovske možnosti podaljša trajanje obiskov". Kaže torej, da bodo prizadevanja varuha za spremembo predpisa, ki naj pripornikom zagotovi bolj odprt režim obiskov in daljši čas njihovega trajanja, vendarle dosegla želeni cilj, in to ob podpori Evropskega odbora za preprečevanje mučenja.

Leto skupinskih pritožb in peticij

V drugi polovici leta 2002 je prišlo v več ZPKZ do skupinskih pritožb in peticij, kar je bilo v nekaterih zavodih spremljano tudi z gladovnimi stavkami ali vsaj z napovedjo takšnega ravnanja. Začelo se je z gladovno stavko v zavodu Dob, s protesti pa so zaprte osebe opozarjale na nepravilnosti tudi v ljubljanskem, mariborskem in koprskem zavodu ter na odprtem oddelku mariborskega zavoda v Rogozi. Že spomladi pa smo prejeli tudi skupinsko pritožbo oseb, zaprtih v Zavodu za prestajanje mladletniškega zapora in zapora Celje.

Najbolj odmevna je bila dlje trajajoča gladovna stavka obsojencev v zavodu Dob. Končala se je šele z obiskom in pogovorom nekaterih najvišjih predstavnikov države, vključno s predsednikom državnega zbora in ministrom za pravosodje. Pri pogovorih z obsojenci so sodelovali tudi predstavniki varuha. Varuh se je sam tudi ločeno pogovoril s predstavniki gladovno stavkajočih obsojencev.

Ne da bi se posebej spuščali v ocenjevanje utemeljenosti posameznih zahtev, ki so jih z gladovno stavko in drugimi oblikami protesta uveljavljale zaprte osebe, pa je vendarle ostal za državo grenak priokus, da je do takšne oblike protesta sploh prišlo. Pravočasen in konstruktiven dialog zavodskega osebja s priporniki in obsojenci bi lahko odstranil ali vsaj zmanjšal napetosti ter tako pripomogel k normaliziranju stanja in utrjevanju varnostnih razmer v zaporniškem okolju.

Ni dvoma, da je dobra komunikacija, zlasti na osebni ravni med vzgojno službo, pa tudi upravnikom zavoda in zaprtimi osebami, pomemben dejavnik, ki s pravilnim človeškim pristopom pomirja in zmanjšuje napetosti ter dela zavod prijaznejši zaprtim osebam in tudi tam zaposlenim. Že samo dejstvo, da je do protestov prišlo, daje slutiti, da bi bilo s pravočasnim odkrivanjem vzrokov za nezadovoljstvo ter s pojasnjevanjem dejanskih in pravnih okoliščin, pa tudi z učinkovitim ukrepanjem v primeru, da je katera od pritožb utemeljena, moč učinkovito in preventivno ukrepati, da bi se izognili kasnejšim neprijetnim in odmevnim dogodkom.

Velja ponoviti, kako pomembni so za nemoteno delovanje zavodov za prestajanje kazni zapora ure-

jeni in korektni medčloveški odnosi, da so obsojenci kaznovani res samo z odvzemom prostosti in so njihove, z ustavo in zakoni zajamčene pravice odvzete ali omejene samo toliko, kolikor je res nujno, da se izvrši izrečena zaporna kazen. Vsako ravnanje, ki ne zagotavlja spoštovanja človekove osebnosti in njegovega dostojanstva med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni, je nedopustno in utemeljuje pravico zaprtih oseb do protesta, če siceršnja komunikacija in pritožbene poti nimajo ustreznega odmeva.

Prostorska stiska v ZPKZ povzroča, da je v marsikaterem zavodu režim prestajanja zaporne kazni strožji in obsojencem manj prijazen. Še bolj pa običajno prezasedenost zavodov občutijo priporniki, ki so pogosto do 22 ur na dan zavezani bivati v prenatrpanih priporniških celicah. Ne preseneča, da je prav prezasedenost ZPKZ eden glavnih argumentov zaprtih oseb za pritožbe in proteste. O problemu prezasedenosti zavodov ter o mogočih rešitvah smo pisali že v zadnjih nekaj letnih poročilih in stvari ne gre ponavljati. Znova pa velja poudariti, da je država, ki posamezniku odvzame prostost, zavezana poskrbeti, da so bivalne in sploh življenjske razmere spodbujevalne za ohranitev telesnega in duševnega zdravja in takšne, da hkrati zagotavljajo spoštovanje človekove osebnosti in dostojanstva. Prenatrpanost ZPKZ je lahko z vidika materialnih bivalnih pogojev sama po sebi nečloveška in ponižujoča. Zato so nujni učinkoviti ukrepi, da bi se Slovenija ne uvrstila med tiste (tudi evropske) države, ki se soočajo z neobvladljivo prezasedenostjo ZPKZ.

Prezasedenost zavodov

Vsako leto znova dobiva varuh pritožbe zaprtih oseb o pomanjkljivi zdravniški oskrbi. Nezadovoljstvo obsojencev, pa tudi pripornikov glede zdravniške oskrbe v ZPKZ, je imelo svoj odmev tudi v skupinskih pritožbah. Nadzor nad opravljanjem zdravstvene dejavnosti v ZPKZ je (očitno še vedno) pomanjkljiv, in to ne glede na pojasnila, da se »vse pritožbe v zvezi z zdravstveno oskrbo zaprtih oseb natančno preverjajo in sproti rešujejo«. To zbuja skrb, da zaprtim osebam ni vedno dostopna zdravniška oskrba, ki bi jim zagotavljala obravnavo pod enakimi pogoji in na enak način, kot to velja za ljudi na prostosti. Zato velja ponoviti predlog, da se zagotovi zdravstvena oskrba v ZPKZ v okviru javne zdravstvene mreže pod okriljem ministrstva za zdravje z možnostjo nadzora in pritožbenih poti, vzpostavljenimi na področju zdravstvene dejavnosti.

Pomanjkljiva zdravniška oskrba

Pobude pripornikov so praviloma zatrjevale nestrinjanje z odrejenim priporom ali pa z njegovim podaljšanjem. Manj kot v prejšnjih letih je bilo zatrjevanj o dolgotrajnosti pripora. Kar nekaj nezadovoljstva pa je bilo na račun zagovornikov, postavljenih po uradni dolžnosti. Pobudniki so odvetnikom v tej zvezi očitali, da je zastopanje slabše, ko ne gre za pogodbeno razmerje s samim obdolžencem.

Nadzor nad odvetniki, postavljenimi po uradni dolžnosti

Obdolženec si seveda ne more sam izbrati zagovornika, ki je v kazenskem postopku postavljen po uradni dolžnosti. Ker pa je pravica do obrambe s pomočjo zagovornika bistven element pravice do poštenega sojenja, je zaveza države zagotoviti, da s strani sodišča postavljeni zagovornik opravlja svojo dolžnost v skladu s pravili stroke. Zaupen odnos je posebnega pomena tudi med postavljenim zagovornikom in obdolžencem. Zato je prav, da predsednik sodišča skrbno prisluhne vsaki pritožbi ali zahtevi za razrešitev, ki zatrjuje, da postavljeni zagovornik ne opravlja v redu svoje dolžnosti. Seveda si obdolženec lahko kadarkoli namesto postavljenega vzame drugega zagovornika, kar pa ne sme zmanjšati pomena tistih določb ZKP (zlasti 72. člena), ki urejajo nadzor in kontrolo nad strokovnostjo njegovega dela. Odvetnik mora z enako zavzetostjo braniti obdolženca, kadar je v vlogi postavljenega zagovornika, kot takrat, ko prevzame zagovor na podlagi neposrednega pooblastilnega razmerja in ga obdolženec izbere sam.

Rdeča nit peticij in skupinskih pritožb obsojencev je bila zahteva za delno odpuščanje izvršitve kazni v obliki amnestije ali vsaj s pomočjo širše uporabe instituta pomilostitve. Amnestija in pomilostitev sta predvsem akta milosti in izraz politične modrosti, saj je z njima mogoče upoštevati pravne in nepravne okoliščine; zlasti tiste, ki praviloma nastanejo potem, ko je sodna odločba, s katero je bila kazen izrečena, že postala pravnomočna.

Amnestija in pomilostitve

Obsojenci so pobudo, da državni zbor sprejme zakon o amnestiji, utemeljevali s prezasedenostjo ZPKZ. Število zaprtih oseb narašča, pa obsojenci tako upravičeno opozarjajo na slabšanje bivalnih in sploh življenjskih razmer v razmerah skupinskega prestajanja zaporne kazni. Poleg kaznovalne politike je na manjše število zaprtih oseb moč vplivati tudi z ukrepi, ki dopuščajo (delno) odpuščanje izvršitve kazni ali spremembo izrečene kazni v milejšo in pri pomilostitvi tudi v pogojno obsodbo. Ne glede na nedvomno pozitivne učinke amnestije na prezasedenost ZPKZ pa vendarle pri tovrst-

nih zahtevah ni mogoče prezreti, da je državni zbor zakon o amnestiji sprejel konec leta 2001 in so tako pričakovanja za skorajšnjo ponovno tovrstno ravnanje zakonodajalca slej ko prej prenačljena.

Pogojni odpust

Država je zavezana sprejeti vse razumne ukrepe, da odpravi ali vsaj zmanjša prezasedenost slovenskih ZPKZ. Ena tovrstnih možnosti, ki jo obsojenci prav tako postavljajo v ospredje, je pogojni odpust. Varuh je moral v tej zvezi večkrat pojasnjevati, da pogojni odpust ni pravica, temveč zgolj možnost, da sme biti obsojenec, ki je preстал praviloma polovico kazni zapora, odpuščen s prestajanja kazni s pogojem, da do preteka časa, za katerega je izrečena kazen, ne stori novega kaznivega dejanja. Na podlagi četrtega odstavka 109. člena Kazenskega zakonika (KZ) je obsojenec lahko pogojno odpuščen, če je mogoče utemeljeno pričakovati, da ne bo ponovil kaznivega dejanja. Pri presoji, ali naj se pogojno odpusti, se upošteva obsojenčevo vedenje med prestajanjem kazni. Pogojni odpust ima tako cilj, da obsojenca spodbuja k redu in disciplini v ZPKZ, hkrati pa je tudi in predvsem ukrep, ki naj obsojenca pripravi na življenje na prostosti, da bo samostojno prevzemal odgovornosti in spoštoval pravni red. Zato pri pogojnem odpustu ne more biti nobenega avtomatizma ne glede na količino prestane kazni zapora. Njegova uporaba je odvisna od vsakega posameznega obsojenca in okoliščin na njegovi strani.

Komisija za pogojni odpust pri MP, ki je pristojna za dovolitev pogojnega odpusta, ima odgovorno nalogo, da vestno in skrbno oceni vse okoliščine posameznega primera in sprejme odločitev, ki je skladna z namenom in cilji pogojnega odpusta. Naj ob tem omenimo, da med pogoji za uporabo pogojnega odpusta pogrešamo obnašanje oziroma ravnanje storilca v razmerju do oškodovanca kot žrtve kaznivega dejanja. Znova velja poudariti, da bi do pogojnega odpusta ne smelo priti, če obsojenec ne kaže spremenjenega odnosa do oškodovanca, in to tudi in predvsem tako, da mu povrne nastalo škodo ali si za to vsaj iskreno prizadeva po svojih najboljših močeh.

Težko je razumeti, da je storilec naklepne kaznivega dejanja, ki je odgovoren za smrt ene osebe ter za hudo telesno poškodbo druge osebe, prost svoje sedemletne zaporne kazni že po štirih letih in enajstih mesecih prestane kazni ter pogojno odpuščen, medtem ko si hudo prizadeta oškodovanca že dolga leta zama prizadeva, da bi prišla do poplačila nastale škode. Tako oškodovana pobudnica se je utemeljeno pritoževala, da jo je država pustila na cedilu.

Človečnost pri izvrševanju kazenskih sankcij, pa naj gre za ugodnosti med prestajanjem zaporne kazni ali pri odločanju o pogojnem odpustu, ne sme zanemariti žrtve kaznivega dejanja, saj tudi slednji pripadajo upravičenja, ki izhajajo iz pravne in socialne države.

Nejasna pravila igre pri pogojnem odpustu

Odločanje o pogojnem odpustu, o podelitvi ugodnosti in sploh o vseh vprašanjih, ki zadevajo življenje in bivanje obsojenca med prestajanjem zaporne kazni, mora v kar največji meri temeljiti na preverljivih objektivnih okoliščinah. Vsaka takšna odločitev mora biti utemeljena z razlogi, prizadeta oseba pa mora biti z njimi (pisno ali vsaj ustno) seznanjena. Pri tem ohlapne in ne dovolj jasne določbe predpisov zgolj olajšujejo arbitrarnost, pristranskost ali celo zlorabo pooblastil pri odločanju. Zakonodajal in podzakonski akti morajo biti naravnani tako, da subjektivno presojo oseb pri odločanju omejujejo na najmanjšo mero.

Pritožbe obsojencev dajejo slutiti, da je na področju vestnega in skrbnega, pa tudi poštenega in enakopravnega obravnavanja obsojencev še dovolj rezerve. To ne pomeni, da šteje varuh številne tozadavne pritožbe, zlasti tiste, ki so povezane z odločanjem o ugodnostih in pogojnih odpustih, za utemeljene. Pomeni pa, da so pristojni organi zavezani odločitev v vsakem posameznem primeru skrbno pretehtati ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin ter svojo odločitev sporočiti obsojencu skupaj z razlogi zanj. Tudi neposreden, razumen in odkrit pogovor z obsojencem o vseh vprašanjih, o katerih se je mogoče z njim pogovoriti, pripomorejo k pravilnemu razumevanju obsojenčevega položaja in utemeljenosti njegovih pričakovanj. Gre za področje urejenih medčloveških odnosov med zavodskim osebjem in obsojenci, kar vpliva tudi na počutje vseh vpletenih in na varnostne razmere v zavodu. Odločitev, ki je obsojencu na njemu razumljiv način pojasnjena in argumentirana, čeprav zanj neugodna, bistveno bolj blaži napete in nasprotujoče si odnose, kot pa skrivanje razlogov za odločitev za zgolj avtoritativnim posredovanjem informacije, da prošnji ni ugodeno, ker za to niso bili podani zakonski pogoji.

Okrožno sodišče, na območju katerega se prestaja hišni pripor, pošlje obsojencu, ki je v hišnem priporu, nalog, da takoj, najpozneje pa v 24 urah po prejemu naloga, nastopi kazen zapora v določenem zavodu (prvi odstavek 19. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij ZIKS-1).

Nastop kazni zapora iz hišnega pripora s poukom o pravici do odložitve izvršitve kazni

Ob obravnavanju primera obsojenke, ki je nastopila kazen zapora iz hišnega pripora, smo ugotovili, da Sodni red za primer pošiljanja obsojenca na prestajanje kazni zapora iz hišnega pripora ne določa posebnega obrazca. Tako je predsednik Okrožnega sodišča na Ptuju ocenil, da je ravnal pravilno, ko je obsojenki, ki je bila v hišnem priporu, poslal poziv za nastop kazni zapora (obrazec SR št. 87). Vendar je poziv za nastop kazni zapora namenjen obsojencu, ki je na prostosti. Temu je prilagojena tudi vsebina obrazca, vključno s poukom o pravici vložiti prošnjo za odložitev izvršitve kazni zapora. Takšen pouk pa je v primeru hišnega pripora zavajajoč, saj oseba, ki je v hišnem priporu, ni upravičena zaprositi za odložitev izvršitve prostostne kazni. To kaže tudi primer pobudnice. Pouk je izkoristila za vložitev prošnje za odložitev izvršitve kazni zapora, čeprav je bila, kot je pojasnil predsednik sodišča, ustno poučena, da mora nastopiti kazen zapora v 24 urah in da možnost odložitve izvršitve kazni zapora zanjo ne velja.

Posameznik ne sme trpeti škodljivih posledic, če je pouk v sodni odločbi zavajajoč ali celo napačen. Še pomembnejše je to za obsojenca, da natančno izve, kaj mora storiti, da bi ne prišlo do privedbe in posledic z namestitvijo v strožji režim prestajanja kazni zapora. Zato smo MP predlagali, naj v Sodnem redu določi tudi obrazec - nalog iz prvega odstavka 19. člena ZIKS-1 - in sploh natančneje uredi nastop kazni zapora za obsojenca, ki je v hišnem priporu.

Ministrstvo je našemu predlogu sledilo in zagotovilo, da bo s spremembo Sodnega reda določen tudi obrazec za poziv za nastop kazni iz hišnega pripora.

ZKPZ je pripornikom prepovedal dopisovanje s partnerko oziroma bratom, ki sta prav tako bila v priporu oziroma na prestajanju zaporne kazni, vendar v dveh drugih zavodih. UIKS je prepoved utemeljila s četrtem odstavkom 213. b člena ZKP, hkrati pa se sklicuje na 59. člen Pravilnika o izvrševanju pripora. Ta člen pripornikom, ki bivajo v ločenih prostorih v zavodu, prepoveduje dopisovanje, pogovarjanje ali kakršnokoli sporazumevanje.

Dopisovanje pripornikov z drugimi priporniki in obsojenci

V pravico posameznika do dopisovanja, ki, gledano širše, spada v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, lahko poseže samo zakon, ne pa tudi podzakonski akt. Sklicevanje na 59. člen Pravilnika o izvrševanju pripora je že zato neutemeljeno. Skrbnejše branje te podzakonske določbe pa tudi pove, da je prepoved dopisovanja dopustna le v tistem obsegu in obliki, ki je "v skladu z ZKP". Pravilnik o izvrševanju pripora se torej glede dopustnih omejitev na področju dopisovanja pripornika sklicuje na določbe ZKP.

V prvem stavku četrtega odstavka 213. b člena ZKP je določeno, da si pripornik lahko dopisuje ali ima druge stike z osebami "zunaj zavoda". UIKS to zakonsko določbo razlaga tako, da priporniku dovoljuje le dopisovanje z osebami na prostosti. Pripornik naj bi si torej smel dopisovati le z osebami, ki so zunaj zavoda, torej na prostosti, ne pa tudi s priporniki in obsojenci na prestajanju zaporne kazni. Ocenjujemo, da je takšen dobesedni, zožujoči rezultat razlage nesprejemljiv. Čeprav je izhodišče razlage besedni pomen zakona, pa to ne pomeni, da lahko za pravilno razumevanje zakonske določbe zanemarimo namensko (teleološko) razlago, ki določa pomen jezikovnih znakov glede na namen, ki ga ima pravno določilo.

Četrty odstavek 213. b člena ureja stike pripornika z zunanjim svetom. **Besedna zveza "stiki z osebami zunaj zavoda" torej pomeni "stiki z zunanjim svetom"**. Namen te zakonske določbe je, da pripornik ohranja socialne stike s svojimi sorodniki, prijatelji, znanci in sploh z njemu bližnjimi osebami. Pravica do ohranitve stikov z zunanjim svetom, torej "z osebami zunaj zavoda", hoče preprečiti socialno izolacijo osebe, ki ji je odvzeta prostost. Besedne zveze "zunaj zavoda" ni mogoče razumeti tako, da omogoča stike pripornika le z osebami na prostosti, ne pa morda tudi z osebami, ki so v priporu ali na prestajanju kazni zapora. S stališča posameznega pripornika so "stiki z osebami zunaj zavoda" vsi stiki razen tistih, ki jih ima z osebami "znotraj zavoda", torej v zavodu, v katerem mu je odvzeta prostost. Področje urejanja (osebnih) stikov pripornika s preostalimi priporniki in drugimi zaprtimi osebami "znotraj zavoda" ureja ZKP v drugih členih (na primer v 212. členu), pa tudi v posameznih določbah Pravilnika o izvrševanju pripora.

Stike pripornika z zunanjim svetom v obliki dopisovanja "z osebami zunaj zavoda" **lahko prepove samo preiskovalni sodnik oziroma predsednik senata**. Določba četrtega odstavka 213. b člena ZKP je glede tega jasna in ne potrebuje nobene razlage. UIKS ali ZPKZ nista pristojna za odločanje o prepovedi dopisovanja pripornika, in to ne glede na okoliščino, da si želi pripornik dopisovati z osebo, ki je v priporu, na prestajanju zaporne kazni ali kje drugje ("na prostosti"). Če sodnik ni s pisnim sklepom odredil nadzora pisemskih in drugih pošilk pripornika ter če mu ni prepovedal pošiljanja ali sprejemanja pisem in drugih pošilk, potem ni nobene pravne podlage, da bi ZPKZ kakorkoli posegal v dopisovanje pripornika z osebami zunaj zavoda. Temu nasprotno ravnanje bi pomenilo nezakonito poseganje v pravico pripornika do stikov z zunanjim svetom. Seveda pa UIKS ali posamezen zavod ravnata **prav, če pristojno sodišče opozorita** na obstoj morebitnih okoliščin, ki narakujejo določene omejitve pri dopisovanju (na primer možnost dogovarjanja, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi kazenskega postopka), vendar lahko dopisovanje prepoved samo sodnik.

Pravila igre, določena v ZKP, so namenjena predvsem varstvu obdolženca (tudi pripornika) v razmerju do države, ki ima v rokah represivni aparat. Zato drugi odstavek 1. člena ZKP določa, da sme biti obdolženec (preden se izda pravnomočna sodba) omejen v svoji prostosti in svojih pravicah samo ob pogojih, ki jih določa ta zakon. Vsako omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin zahteva utesnjujočo, zožujočo razlago, kar mora veljati tudi na področju pripora in s tem dopisovanja pripornika.

Sprejemamo pojasnilo UIKS, da se v praksi čedalje pogosteje dogaja, da priporniki tudi prek pisemskih pošilk poskušajo organizirati pobege, tihotapljenje in razpečevanje prepovedanih drog oziroma se celo dogovarjajo za organizirano obliko izvrševanja kaznivih dejanj. Tudi je povsem mogoče, da dopisovanje med zaprtimi osebami lahko poslabša razmere v zavodih na področju varnosti. Seveda pa to velja za vsako dopisovanje pripornika, torej tudi z osebami, ki so na prostosti. Takšne okoliščine so lahko predvsem vodilo zakonodajalcu za spremembo ali dopolnitev zakonske ureditve tega področja, vedno pa mora upoštevati načelo sorazmernosti. Menimo pa, da na podlagi argumentacije o "nevarnosti" dopisovanja ni mogoče določbe četrtega odstavka 213. b ZKP člena razlagati tako, da bi si pripornik smel dopisovati le z osebami, ki so na prostosti, ne pa tudi s priporniki in obsojenci na prestajanju zaporne kazni. Prvi stavek v tem odstavku se glasi: "Pripornik si lahko dopisuje ali ima druge stike z osebami zunaj zavoda." Če bi zakonodajalec hotel v celoti prepovedati priporniku dopisovanje s priporniki in obsojenci, bi to jasno določil z besedilom, da si pripornik lahko dopisuje ali ima druge stike **samo** z osebami zunaj zavoda. UIKS nam je posredovalo tudi **mnenje ministrstva za pravosodje**, ki izhaja iz stališča, da ZKP in Pravilnik o izvrševanju pripora ne vsebujeta določb, ki bi urejale dopisovanje pripornika z drugimi priporniki ali z osebami, ki prestajajo kazen zapor. Zato se sklicuje na prvi odstavek 213. č člena ZKP, ki napotuje na smiselno uporabo določb zakona, ki urejajo izvrševanje kazenskih sankcij in na njegovi podlagi izdanih predpisov. Vendar med področji, glede katerih se za pripornike smiselno uporabljajo predpisi, ki urejajo izvrševanje kazenskih sankcij, dopisovanje ni navedeno. Tako je vprašanje, ali daje prvi odstavek 213. č člena sploh podlago za smiselno uporabo predpisov, ki urejajo izvrševanje kazenskih sankcij tudi za dopisovanje pripornika, saj to področje ni med taksativno naštetimi v navedeni zakonski določbi. Hkrati pa menimo, da tudi ob smiselni uporabi določb predpisov, ki urejajo izvrševanje kazenskih sankcij, ni pravne podlage, da je zavod pripornikoma prepovedal dopisovanje s partnerko oziroma bratom, ki sta v priporu oziroma na prestajanju zaporne kazni. ZIKS-1 v 71. členu namreč določa, da je obsojencu treba omogočiti neomejeno dopisovanje z ožjimi družinskimi člani. Če bi bil 71. člen ZIKS-1 uporaben tudi za dopisovanje pripornika, bi bilo treba slednjemu na tej podlagi omogočiti dopisovanje z ožjimi družinskimi člani, četudi so morda v priporu ali na prestajanju zaporne kazni.

Tako smo zavodu predlagali, da pobudnikoma, če ni prepovedi s strani sodišča, omogočijo stike z zunanjim svetom tudi v razmerju do pripornice in obsojenca, ki jima je odvzeta prostost v drugem ZPKZ. Če menijo, da so v razmerju do katerega izmed njiju podane okoliščine, ki jih zakon določa kot podlago za prepoved dopisovanja, pa naj na te okoliščine opozorijo pristojno sodišče. Hkrati smo predlagali, da bi zaradi jasnosti pravic pripornikov morda veljalo tudi ustrezno dopolniti ali spremeniti besedilo ZKP, ki ureja dopisovanje pripornikov.

2.3.2. Osebe z duševnimi motnjami

V letu 2002 smo prejeli 14 pobud s področja duševnega zdravja, kar ne pomeni bistvene količinske spremembe v primerjavi z minulim letom. Tudi vsebina pobud je bila zelo podobna. Zadevala je predvsem neprostoVOLjne hospitalizacije bolnikov v zdravstvenih zavodih in pridržanja varovancev v socialnovarstvenih zavodih. Pobudnikom smo pojasnjevali njihove pravice, zlasti tiste, ki so povezane s pridržalnim postopkom in nadzorom sodne veje oblasti nad psihiatričnimi bolnišnicami in socialnovarstvenimi zavodi.

Žal tudi leto 2002 ni prineslo že dolgo pričakovane in napovedane spremembe na zakonodajnem področju v razmerju do oseb, ki imajo težave z duševnim zdravjem. Bistvenega napredka v parlamentarnem postopku pri sprejemanju zakona, ki naj uredi področje duševnega zdravja, vključno s pravicami, ki gredo duševnim bolnikom, tudi v letu 2002 ni bilo. Očitno se torej nadaljuje agonija, ko se politični prestiž ob dveh vloženih zakonskih predlogih ne umakne človečnosti in interesu za čimprejšnjo zagotovitev celovitega varstva oseb z duševnimi motnjami. Gre za nesprejemljivo obotavljanje pri sprejemanju tega tako pomembnega zakona s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Takšen pristop zakonodajalca do varstva oseb, ki so odrinjene na rob družbenega dogajanja in praviloma same povsem nemočne za učinkovito uveljavljanje svojih pravic, zbuja skrb. Vsa-koletna tozadevna opozorila varuha so očitno brez ustreznega odmeva, kot da načela pravne in socialne države ne veljajo za to občutljivo skupino ljudi.

Oče duševnega bolnika, ki je bil hospitaliziran novembra 2002, se je pritožil varuhu, da so na psihiatrični kliniki Ljubljana s sinom grdo ravnali. Ko je ponoči prosil, da mu omogočijo pokaditi cigareto, so mu zvezali roke in noge z jermeni in ga privezali na posteljo. Uspelo se mu je izmakniti iz priveza, zato sta ga medicinska tehnika ponovno zvezala, še prej pa sta ga "zboksala", čeprav se ni upiral. Ko se je še enkrat izvil iz fiksacije, sta ga tepla po obrazu. Kasneje je bil premeščen na odprti oddelek, kjer so ga bolniki spraševali, kaj se mu je zgodilo, da ima tak obraz. Vendar si ni upal povedati, kaj se je zgodilo, ker se je bal, da bo znova premeščen na zaprti oddelek in bo tam tepen.

Očitek, da so v bolnišnici
tepli bolnika

Direktorica klinike je v odgovoru pojasnila, da je bil pobudnikov sin že ob sprejemu v bolnišnico poln telesnih poškodb" in je tožil zaradi bolečin v prsih. Na oddelku je bil nemiren, zato je dežurna zdravnica odredila varovalne ukrepe. Bolnik je bil s posebnimi pasovi privezan na posteljo od 3. do 7. ure. V času fiksacije se ni izmaknil iz priveza in nihče ga ni tepel, niti boksal. Med privezom je bil v sobi ves čas prisoten medicinski tehnik. Direktorica klinike je ocenila, da osebje ni storilo strokovne medicinske napake, niti ni kršilo katerekoli druge bolnikove pravice. Zato ni našla razlogov za ukrepanje. V dopisu varuhu pa je potrdila, da je z našim posredovanjem "dobila možnost ponovno opozoriti osebje o pomembnosti ustreznih in korektnih postopkov" v bolnišnici.

Zatrjevanje o uporabi fizične sile zoper bolnika v psihiatrični bolnišnici vedno zbuja skrb. Kakršnikoli prisilni (varstveni) ukrepi in omejitve zoper bolnika so dopustni le, kadar je to nujno, za najkrajši čas ter pod stalnim nadzorom. Prav je, da se vsak tak poseg zabeleži v zdravniški dokumentaciji bolnika, pa tudi v posebni knjigi (registru) o uporabi prisilnih ukrepov. Žal je zakonodaja na tem področju pomanjkljiva, saj ne ureja uporabe prisilnih sredstev in omejitev, do katerih prihaja v psihiatričnih bolnišnicah (na primer uporaba prisilnega jopiča, privezovanje na posteljo, izolacija in drugi ukrepi), ki omejujejo svobodo gibanja. Ker zakon ne določa pogojev za dopustnost izvajanja prisilnih ukrepov in omejitev, tudi ne določa nadzora pri njihovi uporabi. Gre za pravno praznino, ki kliče po čimprejšnjem sprejemu zakona, ki bo uredil področje duševnega zdravja, vključno s pravicami in položajem bolnika v času hospitalizacije.

2.3.3. Center za odstranjevanje tujcev

V letu 2002 je bilo manj tujcev, ki so nezakonito vstopili v Slovenijo ali tu zaprosili za azil. Tako je skrb zbujaajoče stanje zaradi velikega števila tujcev, ki so bili nastanjeni v skrajno neprimernih bivalnih razmerah, vendarle izboljšuje. Vseeno pa je varuh nadaljeval z nenapovedanimi obiski centrov za odstranjevanje tujcev in tako smo decembra obiskali Izpostavo Centra za tujce 1 - objekt Vidonci v Prekmurju (objekt Vidonci).

Prvi vtis ob obisku je, da objekt Vidonci v sedanjem stanju ne more biti trajnejša rešitev za namestitev tujcev. Obe zidani zgradbi sta na skrajnem robu vzdrževanosti in uporabnosti za namestitev ljudi. Za namestitev tujcev v pritličju in mansardi zidanega dela imajo dva velika prostora, ki sta z montažnimi stenami pregrajena v več manjših enot, v katerih sta praviloma nameščeni po dve postelji. Pregradne stene so toliko visoke, da sicer zagotavljajo zasebnost pred pogledi iz drugega ograjenega prostora, ne omogočajo pa siceršnjega (na primer zvočnega) ločevanja posameznih enot od drugih pregrajenih delov v nadstropju. Na vratih posameznih spalnih enot ni ključavnic in jih tako ni mogoče zaklepati. Oprema prostorov je špartanska: praviloma po dve kovinski postelji s pogosto že vidno izrabljenimi vzmetnicami. Le v redkih enotah je nameščena manjša kovinska omariča ali predalnik, stolov ali mize pa skoraj nikjer nismo opazili.

Presenečeni smo bili, da so ob našem obisku vsi tujci bivali zgolj v zabojnikih (kontejnerjih). Zabojniki, čeprav prekriti s skupnim nadstreškom in s tlakovanim prostorom med njimi, omogočajo še bolj provizorično in začasno nastanitev kot pregrajeni prostori v zidanem delu. Na tlakovanem prostoru pod nadstreškom med zabojniki je nameščenih nekaj klopi. Vendar je ta del objekta Vidonci uporaben predvsem v prijaznejšem vremenu, nikakor pa ne v zimskem času in vlagi ter dežju, tako kot ob našem obisku. Policija je pojasnila, da je večja zasebnost prednost nastanitve tujcev v zabojnikih, saj so bivalni prostori v zidanem objektu ločeni le s pregradnimi stenami, zato se tujci v bivalnikih počutijo bolje.

Ogled bivalnih prostorov v zabojnikih je pokazal, da so možnosti za izboljšave tudi pri vzdrževanju. Tako smo v enem od prostorov opazili, da radiator ni pritrjen na steno, pač pa ga pokonci držita le še dovodna in odvodna cev centralnega ogrevanja. Kovinske omarice, namenjene shranjevanju osebnih predmetov, ki jih smejo tujci imeti pri sebi, že načenja rja, vrata omarice pa so praviloma brez ključavnice in zaklepanje torej ni mogoče. Takšna ureditev, ko tujci nimajo nobenega prostora, da bi varno (pod ključem) shranjevali svoje stvari, ne poudarja spoštovanja človekove osebnosti in njihovega dostojanstva.

Številni tujci so opozorili, da jih v zabojnikih zebe, zlasti ponoči, ko je ogrevanje očitno manj intenzivno kot čez dan. Kazali so nam tudi svoja oblačila, ki niso bila vedno primerna za hladnejši, zimski čas. Vodstvu objekta Vidonci smo predlagali, naj tujce (ponovno) opozorijo na možnost, da v skladišču dobijo dodatna, toplejša oblačila. Glede ogrevanja pa je policija pojasnila, da so vsi prostori ogrevani 24 ur na dan, peč za centralno kurjavo pa deluje na podlagi zunanje temperature in se vklaplja in izklaplja sama.

Stranišča in kopalnice so le v zidanem delu objekta Vidonci. Slaba stran je sama lokacija, saj je dostop mogoč le prek zunanjega dvorišča, kar ponoči in v slabem vremenu (mróz, dež, sneg) nikakor ni dobrodošlo. Ker pa prostori, v katerih tujci prenočujejo, niso zaklenjeni, dostop do stranišča tudi ponoči ni oviran. Prijetno presenečenje je kopalnica, ki je bila ob obisku topla, čista in vzdrževana v urejenem stanju. Dostop do kopalnice je vsak dan dve uri dopoldne in še trikrat na teden v popoldanskem času po tri ure. Slišali smo pritožbe, da tople vode kaj hitro zmanjka, že po 10 do 20 osebah, ki se tuširajo. Na voljo je bojler za 450 litrov tople vode, ker pa tujci verjetno niso posebej varčni pri njeni uporabi, se zdi mogoče, da prihaja do pomanjkanja tople vode.

Tudi sicer utegne biti v objektu Vidonci težava s tekočo vodo. V sušnem (poletnem) času vode zmanjka in jo morajo dovažati v cisternah. Tudi ta okoliščina kaže, da objekt Vidonci ni najboljše rešitev za namestitev tujcev. Tekoča voda je tujcem na voljo le v stranišču in kopalnici. Vodovodne pipe in s tem tekoče vode ni niti v jedilnici oziroma v tamkajšnjem prostoru, kar s stališča higiene ni najboljše rešitev. Presenetila nas je tudi greznica, ki je tako majhna, da jo morajo prazniti prav vsak dan.

Tujci imajo dovolj življenjskega prostora, saj je objekt obdan z obsežnim zemljiščem, na katerem je tudi travnato igrišče za nogomet. Režim bivanja je sproščen in tujcem nedvomno prijeten. Na voljo jim je skupen dnevni prostor, kjer lahko gledajo televizijo, igrajo karte, družabne igre ali pa se samo družijo in pogovarjajo med seboj. Nobenih omejitev ni za bivanje na prostem in so lahko (zlasti v lepem vremenu) tako rekoč ves čas zunaj. Posebnih organiziranih aktivnosti nismo ugotovili, tudi tujih časopisov in revij ni mogoče kupiti. Tujcem je na voljo javna telefonska govornica, telefonsko kartico pa lahko kupijo pri trgovcu, ki vsak dan prihaja v objekt Vidonci. Poskrbljeno je za pisno informacijo v obliki vloženke s temeljnimi informacijami v več svetovnih jezikih. V dopoldanskem

času je prisotna socialna delavka, tam pa je takrat tudi inšpektor in oba sta tujcem na voljo za pogovor. Vseeno pa smo slišali pritožbe o pomanjkanju informacij, zlasti glede postopkov, ki zadevajo tujce.

Kar nekaj tujcev je poudarilo, da so želeli vložiti prošnjo za azil, vendar pri tem niso naleteli na razumevanje oziroma so dobili različne odgovore, katerih namen je bil, da se tozadevne vloge ne sprejmejo. Policija je pojasnila, da pojem azila tujci razumejo kot bivanje v Azilnem domu (AD) v Ljubljani, kjer veljajo svobodnejša pravila bivanja in gibanja kot v centru za tujce. Želijo si predvsem neovirano nadaljevati pot proti zahodni Evropi, kjer pričakujejo rešitev svojih ekonomskih problemov. Kljub takšnemu pojasnilu smo opozorili na dosledno spoštovanje veljavnih predpisov, vključno z ZAzil. Vsako prošnjo, ki jasno izraža zahtevo po azilu, pa če se zdi še tako neutemeljena, je treba sprejeti, zabeležiti in začeti postopek, kot je predpisan v ta namen.

Razmere v objektu Vidonci so znatno boljše v primerjavi s stanjem, ki smo ga v letu 2001 ugotovili ob obisku Centra za tujce v Velikem Otoku pri Postojni. Tudi tam pa je po našem obisku prišlo do bistvenih sprememb, saj je bil center za tujce v Velikem Otoku z obsežnimi posegi prenovljen, njegova zmogljivost pa ustrezno zmanjšana.

2.4. PRAVOSODJE

2.4.1. Sodni postopki

V letu 2002 je varuh prejel 679 pobud, ki se nanašajo na sodne postopke, kar pomeni 18-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2001, vendar še vedno skoraj četrtni delež celotnega pripada; največ jih je povezanih s civilnim postopkom. Prejeli smo 406 pobud, povezanih s pravnimi, nepravdnimi in izvršilnimi zadevami, kar pomeni desetino manj kot v prejšnjem letu. Število zadev na področju kazenskih postopkov je ostalo nespremenjeno, manj pa je pobud s področja delovnih in socialnih sporov ter upravnih sodnih postopkov.

Država mora sodstvu omogočiti normalno delo. To je povezano tudi s spremembo in dopolnitvijo organizacijske, procesne in materialne zakonodaje, ki naj pripomore, da bo sodni sistem učinkovitejši.

Spremembe na
zakonodajnem področju

V letu 2002 je prišlo do obsežnih sprememb in dopolnitev **Zakona o sodniški službi (ZSS)**. Novela ZSS-D poudarja in zagotavlja sodnikovo neodvisnost, ki je predvsem pravica posameznika, saj se tako zagotavlja pravica do poštenega sojenja. Spremenjeno in dopolnjeno ureditev sodniške službe razumemo kot hotenje zakonodajalca zagotoviti korektno in odgovorno delo sodnikov, katerih izbor in kariera morata temeljiti na neoporečnosti, sposobnosti in učinkovitosti.

Ob ustavnem zagotovitvi trajnosti sodniške funkcije skuša ZSS-D zagotoviti uravnoteženje sodniških pravic z dolžnostmi. Zato je zakon v 2. členu dopolnjen z deklaratorno izjavo o dolžnostnem ravnanju sodnika, ki se mora posvečati svoji službi s polno predanostjo in izpolnjevati obveznosti po svojih najboljših močeh. ZSS-D jasneje poudarja, da neodvisnost ne pomeni tudi neodgovornosti sodnika. Tako so za izboljšanje notranjega nadzora pri opravljanju sodniške funkcije natančneje opredeljena merila za oceno sodniške službe in pravila za njeno izdelavo, na novo pa je urejen institut službenega nadzora sodnikovega dela. V tej zvezi je v prvem odstavku 79. b člena ZSS-D določeno, da predsednik sodišča opravi službeni nadzor tudi na pobudo varuha človekovih pravic.

Obsežne spremembe in dopolnitve so povezane z ureditvijo disciplinske odgovornosti sodnikov, disciplinskih kršitev in sankcij, kar naj zagotovi, da bo disciplinski postopek hiter in učinkovit. V tem delu novo zakonsko ureditev štejemo tudi kot odgovor zakonodajalca na opozorila varuha o neučinkovitosti disciplinskih postopkov zoper sodnike.

Za odpravljanje sodnih zaostankov je dobrodošla sprememba, ki razširja možnosti za razporeditev sodnikov na sodišča, kjer so največje obremenitve ali zaostanki, kar naj zagotovi večjo mobilnost sod-

nikov tudi brez trajnega povečanja sistematizacije. Razlogov za opisane spremembe in dopolnitve ZSS je dovolj in upati je, da bo novela dosegla svoj namen.

Varuhova opozorila iz preteklih let, da je **spreminjanje procesnih predpisov** zahtevno delo, ki terja preiščljene, usklajene rešitve in ustrezen čas, so svojo potrditev dobila tudi v letu 2002.

V pripravi so že pete spremembe in dopolnitve ZKP, in to po slabih osmih letih od njegove uveljavitve. Nov poseg v ZKP je nujen že zaradi odločbe ustavnega sodišča, ki zakonodajalcu nalaga, da najkasneje do 11. 4. 2003 odpravi ugotovljeno neskladje z ustavo, ker ZKP ne določa učinkovitega načina, s katerim bi preprečil, da bi se sodnik, ki odloča o glavni stvari, seznanil z obvestili, pridobljenimi v predkazenskem postopku.

Leto 2002 je prineslo prve spremembe in dopolnitve **Zakona o pravdnem postopku (ZPP)**, sprejete in uveljavljene v letu 1999. ZPP-A izhaja iz ocene stanja, da je pravica do sojenja brez nepotrebne odlašanja v Sloveniji glede civilnih sporov ogrožena. Tako je vlada kot predlagateljica novele poudarjala racionalizacijo in ekonomičnost sodnih postopkov, zmanjšanje sodnih zaostankov in povečanje učinkovitosti dela. V tem cilju novela poudarja mirno reševanje sporov z večjo vlogo sodnika pri sklepanju sodnih poravnav v okviru rednega pravnega postopka. Na podlagi ocene, da se je ukinitve možnosti razpisa pripravljalnega naroka izkazala za slabo, je z novelo vrnjen v ZPP podoben institut v obliki poravnalnega naroka. Namenjen je predvsem preskusu možnosti, da se sklene sodna poravnava. Sporazumni razrešitvi spora je namenjena tudi novota, ki ob soglasju pravnih strank omogoča prekinitev pravnega postopka za največ tri mesece, da se opravi poskus alternativne rešitve spora.

Strožji in strankam manj prijazen ZPP

Večina drugih sprememb in dopolnitev ZPP pa dejansko dela pravni postopek še strožji in strankam manj prijazen, očitno sta cilj večja hitrost in pospešitev postopka. Novela ZPP tako od stranke, pa tudi od njenega pooblaščenca, terja še več skrbnosti in vestnosti ter zahtevnejšega, pravočasnega sodelovanja in odzivanja v postopku. Zdi se, da pravni postopek, tako kot je urejen zdaj, pomeni že skoraj skrajne možnosti "racionalizacije" postopka in discipliniranja pravnih strank in njihovih pooblaščenecv. Ne gre namreč zanemariti, da je postopek samo sredstvo za doseg cilja, da se zagotovi varstvo pravic in pravno zavarovanih interesov s pravico do sodnega varstva. Sojenje je odločanje o usodi ljudi. Sodba mora biti rezultat treznega premisleka. Vsaka skrajna težnja po hitrosti in ekonomičnosti postopka je v nasprotju s težnjo po izdaji pravilne in zakonite sodne odločbe. Oseba, ki zahteva sodno varstvo, utemeljeno pričakuje, da je postopek v službi resnice in pravic, ki izvirajo iz materialnega prava. Zato varuh zagovarja sprejemljiv kompromis med načeloma pospešitve in ekonomičnosti ter ciljem postopka, ki se kaže predvsem v zahtevi po poštenem postopku in pravični sodni odločbi.

Že kar težko pričakovana je bila obsežna novela **Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)**. Slaba štiri leta po uzakonitvi postopka sodne izvršbe daje več kot 127 členov sprememb in dopolnitev slutiti, da je bila marsikatera ureditev, sprejeta v ZIZ, premalo domišljena in ne dovolj strokovno pripravljena. Na številne težave, ki so se pokazale zlasti v delu izvršiteljev pri opravljanju neposrednih dejanj izvršbe in zavarovanja, je opozarjal tudi varuh. Namesto interesa upnika, da se zagotovi učinkovita izvršba, je ureditev na novo uveljavljenega sistema zasebnih izvršiteljev predvsem podražila izvršbo, ne da bi bil sorazmeren odmev v hitrejši opravi izvršbe. Tako smo v LP 2001 opozorili, da so upniki morali plačevati sorazmerno visoke zneske predujma, in to v kratkih rokih, potem pa so čakali dolge mesece na opravo izvršbe. Medtem so iznajdljivi izvršitelji plačane predujme celo porabljali nenamensko in v svojo korist. Zakonodajalec se je odzval z ZIZ-A, ki predujem ukinja, določa varščino in izvršitelju nalaga opravo izvršbe najkasneje v 30 dneh po prejemu dokazila o plačilu varščine.

Novota v ZIZ-A je ureditev izvršbe v zadevah glede varstva in vzgoje otrok ter glede osebnih stikov z otroki. Zakonodajalec doslej ni vsebovala posebnih določb o izvršbi sodnih odločb, s katerimi je odločeno o vzgoji in varstvu otrok ter o pravici do osebnih stikov. Odločanje o pravici do osebnih stikov je (predvsem) v pristojnosti centrov za socialno delo, odločbe tega državnega organa pa ni mogoče izvršiti na podlagi določb ZIZ-A, ki ureja le izvršbo sodne odločbe. Do spremembe jurisdikcijske norme, ki bo pristojnost za odločanje o pravici do osebnih stikov prenesla s centrov za socialno delo na sodišča, ostaja prisilna izvršitev odločbe o pravici do osebnih stikov pridržana upravni izvršbi.

Tudi v letu 2002 je odprava sodnih zaostankov ostala največja zaveza slovenskega sodstva. Sodišča na prvi stopnji bi morala kazenske in civilne zadeve (pravdne, nepravdne zadeve in gospodarske spore) rešiti v 18 mesecih od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje. Postopki s pritožbo v kazenski in civilni zadevi na drugi stopnji pa bi morali biti končani v šestih mesecih. Kršitev vsakega od obeh rokov pomeni, da gre za sodni zaostanek.

Čeprav je odprava sodnih zaostankov prednostna naloga sodne in tudi drugih vej oblasti in so za njeno realizacijo izvedeni številni zakonodajni in praktični ukrepi, pa vendarle številne pobude varuhu kažejo, da cilj nikakor še ni dosežen. Reševanje kazenskih in civilnih zadev v navedenih rokih, kot jih določa 50. člen Sodnega reda, je v praksi prej velika izjema kot pravilo. Pri tem ne gre samo za najodmevnejše kazenske postopke, ki so na očeh javnosti zaradi vrnitve zadev sodiščem prve stopnje v nov postopek, ampak tudi za številne spore iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij "navadnih" fizičnih in pravnih oseb.

Sodna statistika številu nerešenih zadev ne kaže občutnejšega premika na področju hitrejšega in učinkovitejšega sojenja. Podoben je tudi varuhov pogled, ki izhaja predvsem iz obravnavanja pobud prizadetih posameznikov, in tako njegova ocena ne zajema vseh sodnih postopkov. Vendar pa je dovolj ilustrativna in zato vredna pozornosti. Žal kaže, da je na kar premnogih slovenskih sodiščih splošne pristojnosti, kot tudi na specializiranih sodiščih, še vedno treba čakati tri, štiri in celo pet ali več let od prejema zadeve (vložitve tožbe) do prvega naroka za glavno obravnavo. Tako nam je Okrožno sodišče v Novi Gorici junija 2002 sporočilo, da je zaradi kadrovskih težav prišlo do večjih zaostankov in zato dve tožbi v gospodarskem sporu pobudnika, vloženi v letu 1997, sredi leta 2002 še nista prišli na vrsto za obravnavanje. Okrajnim sodiščem ter Delovnemu in socialnemu sodišču (zlasti glede socialnih sporov) lahko prištejemo tudi katero od okrožnih sodišč, ki še v treh letih po vložitvi tožbe ne razpišejo prvega naroka za glavno obravnavo. Tako smo aprila 2002 prejeli odgovor predsednika Okrožnega sodišča v Ljubljani, da bo zadeva po tožbi, vloženi leta 1999, predvidoma razpisana "najkasneje" septembra 2002.

Pregled sodnih zaostankov na prvi stopnji bi ne bil popoln brez omembe zemljiškoknjižnih zadev. Kljub predpisanemu trimesečnemu roku za rešitev od prejema zadeve do odprave sklepa pa leto dni in več ni nobena izjema za čakanje na izdajo zemljiškoknjižnega sklepa. Ni treba posebej poudariti pomena ažurne in urejene zemljiške knjige za varnost pravnega prometa. Izboljšave na zemljiškoknjižnem področju obeta potekajoči proces informatizacije zemljiške knjige, ki obeta posodobitev, racionalizacijo poslovanja in odpravljanje zaostankov na tem področju.

Prav tako se s sodnimi zaostanki otepajo višja sodišča, ki odločajo v pritožbenem postopku. Prav pri vseh smo ugotovili primere, da so za pritožbeno odločitev potrebovali krepko več kot eno leto. Pri Višjih sodiščih v Ljubljani in Mariboru ter pri Višjem delovnem in socialnem sodišču pa smo ugotovili tudi primere, ko je bil pritožbeni postopek v civilnih zadevah in delovnih sporih daljši od dveh let. Posebej zanimivo je bilo v tej povezavi pojasnilo predsednika Višjega sodišča v Ljubljani, da število po zakonu prednostnih zadev na civilnem oddelku dosega že 50 odstotkov v strukturi novih zadev. Velik delež prednostnih zadev, ki so kot take določene z zakonom, je slutiti tudi iz pojasnil predsednika Višjega delovnega in socialnega sodišča. Jasno je, da sodnik ne more obravnavati zgolj prednostnih zadev, saj bi to strankam nedopustno oddaljevalo rešitev v preostalih, neprednostnih zadevah. Določbo drugega odstavka 159. člena Sodnega reda, po kateri sodnik pri določitvi vrstnega reda obravnavanja drugih zadev lahko upošteva poleg časa pripada zadeve na sodišče tudi vrsto, naravo in pomen zadeve, je torej treba razumeti tako, da se zagotavlja razumno sorazmerje tudi glede deleža reševanja zadev, ki niso z zakonom določene kot prednostne.

Precej pritožb pa je varuh tudi v letu 2002 prejel s strani obsojencev na prestajanju kazni zapora, ki opozarjajo na dolgoletno čakanje (celo več kot štiri leta), da kazenski oddelek vrhovnega sodišča odloči o vloženi zahtevi za varstvo zakonitosti. Ker gre za izredno pravno sredstvo, v posledici ne prihaja do kršitve pravice do pritožbe. Vendar ne gre spregledati, da zakon pravico do tega izrednega pravnega sredstva zagotavlja tudi obsojencu, in prav bi bilo, da bi bilo tudi na tem področju zagotovljeno sojenje v razumnejšem času.

Ob poizvedbah na upravnem oddelku vrhovnega sodišča smo novembra 2002 dobili podatek, da je še 700 nerešenih neprednostnih zadev iz leta 1999. To pomeni skoraj triletno čakanje na pritožbeno odločanje v upravnih sporih, česar prav tako ne moremo oceniti kot sojenje v razumnem roku.

Spodbudno je, da številna sodišča že obvladujejo tekoči pripad zadev. Sodni zaostanki so tako predvsem posledica nerešenih spisov iz prejšnjih let. Seveda pa posamezniku ne pomeni veliko, da je rešenih zadev več kot prejetih, če mora več let čakati na začetek obravnavanja in sodno odločitev. Zato glavna zaveza slovenskih sodišč ostaja reševanje starejših zadev, da bi se tako odpravili sodni zaostanki, strankam pa zagotovilo sojenje brez nepotrebnega odlašanja.

Spremenjena organizacijska in procesna zakonodaja omogoča izvedbo dodatnih programov reševanja sodnih zaostankov. Tako je sodstvo nadaljevalo projekt Hercules, po katerem izkušeni sodniki pomagajo pri reševanju zadev na sodiščih z največ zaostanki. Prvi odmevi, povezani z izvajanjem tega projekta na Okrajnem sodišču v Domžalah, so ugodni, seveda pa je treba tudi po odhodu začasno dodeljenih sodnikov z nezmanjšano odgovornostjo nadaljevati reševanje zadev, zlasti sodnih zaostankov.

Čedalje večji odziv doživlja ponudba alternativnega reševanja sporov s posredovanjem mediatorjev zaradi sklenitve sodne (ali zunajsodne) poravnave. Pionirsko delo na tem področju opravlja Okrožno sodišče v Ljubljani ter pri tem dosegla rezultate, ki so lahko spodbuda tudi za druga sodišča prve stopnje, da strankam ponudijo tovrstno storitev. V razmerah, ko je število nerešenih spisov na sodiščih še vedno veliko, pomeni sporazumno razreševanje spornih razmerij korist tako za same vpletene stranke, kot tudi za sodišče, saj prinaša zmanjšanje obsega dela. Okrožno sodišče v Ljubljani je v letu 2002 ponudilo strankam mediacijo v 1063 zadevah, stranke so dale soglasje v 313 zadevah, mediacija pa je bila uspešno zaključena s poravnavo ali umikom tožbe v 118 zadevah. Nedvomno velja poudariti spodbudne začetne rezultate, še zlasti ob upoštevanju, da mediacija celo takrat, kadar ne uspe in se ne konča s sklenitvijo poravnave, lahko prinese določene koristi za nadaljevanje sodnega postopka oziroma za kasnejšo sporazumno urejanje spornega razmerja. Pri tem velja poudariti, da je ponujena mediacija povsem prostovoljna in ne omejuje, da oseba zahteva odločitev sodišča.

Okrožno sodišče v Krškem je v postopku pod opr. št. P 19/2001 dne 7. 6. 2001 izdalo vmesno sodbo, s katero je ugotovilo pobudnikovo odgovornost za škodo, nastalo tožniku. Zoper sodbo je pobudnik vložil pritožbo. Sodišče prve stopnje je spis s pritožbo poslalo Višjemu sodišču v Ljubljani 11. 10. 2001. Sodišče druge stopnje je odločilo o pritožbi že 17. 10. 2001 ter 23. 10. 2001 vrnilo sodišču prve stopnje spis s pritožbeno odločbo. Naslednji dan, torej 24. 10. 2001, je bila sodba sodišča druge stopnje poslana pravnima strankama.

Okrajno sodišče v Radovljici je v postopku pod opr. št. P 382/94 dne 14. 5. 2002 izdalo sodbo v sporu zaradi plačila odškodnine. Po vložitvi pritožbe je bil spis predložen Višjemu sodišču v Ljubljani v pritožbeno reševanje 6. 11. 2002. Sodišče druge stopnje je odločilo o pritožbi že 13. 11. 2002, teden dni kasneje, 20. 11. 2002, pa je vrnilo sodišču prve stopnje spis s pritožbeno odločbo.

Sodišče druge stopnje je o obeh pritožbah odločilo v izjemno kratkem času. Odločilo je v šestih oziroma sedmih dneh, po 12 oziroma 14 dneh pa je bila pritožbena odločba, skupaj s spisom, že vrnjena sodišču prve stopnje. Praviloma je treba za pritožbeno odločitev na civilnem oddelku Višjega sodišča v Ljubljani čakati vsaj leto dni, saj imajo številni pritožbeni sodniki večje število nerešenih zadev, kar podaljšuje čas pritožbenega odločanja. Spet drugi sodniki istega sodišča, ki očitno dosega-jo večji učinek pri delu, pa rešujejo zadeve v krajših rokih. Kritika zaradi hitrega pritožbenega odločanja seveda ni na mestu, postavlja pa se vprašanje enakega varstva pravic strank v drugih civilnih postopkih, ki morajo čakati tudi leto in več na pritožbeno odločitev. Takšna razlika v časovnih okoliščinah obravnavanja posameznih zadev postavlja stranke v neenakopraven položaj, saj je časovna razlika pri reševanju posameznih zadev, dodeljenih različnim sodnikom, vendarle prevelika. Odločitev o vloženi pritožbi v nekaj dneh, medtem ko je pravilo čakanje leto in več na pritožbeno odločitev, zbuja pri strankah, udeleženih v takšnih postopkih, nezaupanje in sumničenje, da gre za privilegiranje določenih posameznikov, če ne celo za pristransko sojenje. Zato bi bilo prav, da bi bila delitev spisov med sodnike takšna, da bi zagotavljala pritožbene odločitve v primerljivih rokih. Seveda ob tem ne gre spregledati, da so nekatere zadeve, kot je na primer tudi odločitev o vmesni sodbi, že po naravi takšne, da terjajo prednostno odločitev v kar najkrajšem času. Vseeno pa je pritožbena odločitev v nekaj dneh za slovensko pravosodje žal nenavadna in preveč odstopa od siceršnje prakse, da bi pri ljudeh ne zbujala nezaupanja in pripisovanja različnih osebnih povezav in drugih nezakonitih okoliščin za sodno odločanje.

Hitra in učinkovita izvršba pravnomočne sodbe je neločljivi del pravice do sodnega varstva v razumnem roku. Država je zavezana zagotoviti učinkovit sodni postopek ne samo do izdaje izvršilnega naslova, temveč tudi v postopku izvršbe. Varuh prejme vsako leto znatno število pobud, ki zatrjujejo počasnost in neučinkovitost izvršbe.

Upnikom pogosto pojasnujemo, da lahko tudi sami pripomorejo k hitrejši izvršbi, če predlagajo izvršbo s tistim sredstvom in na tisti predmet, ki zagotavlja najhitrejšo in najpreprostejšo opravilo izvršbe. Izterjava denarne terjatve z izvršbo na premičnine zahteva sodelovanje izvršitelja, kar je povezano z dodatnimi stroški in zamudnimi opravili, ki podaljšujejo čas izvršbe. Tudi izvršba na nepremičnine običajno traja več let, preden pride upnik do poplčila svoje denarne terjatve. Najbolj učinkovita in hitra utegne biti izvršba na denarno terjatev dolžnika, zlasti na plačo in druge stalne denarne prejemke, pa tudi izvršba na dolžnikova denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet. Uvedba transakcijskih računov in uzakonjena pravica upnika, da mu upravljavec podatkov ali zbirke podatkov posreduje osebne in druge podatke, ki so potrebni za sestavo predloga za izvršbo in za odpravo izvršbe (tudi številke računov, na katerih ima dolžnik denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet), poenostavljajo in (tudi časovno) skrajšujejo pot po pridobitvi izvršilnega naslova do poplčila upnika.

Ob obravnavanju pobud opažamo nepravilnosti pri opravljanju izvršbe, ki podaljšujejo ali celo ovirajo opravilo izvršbe. V ilustracijo omenjamo primer pobudnika, ki od leta 1995 čaka na opravilo izvršbe za izterjavo denarne terjatve. Izvršitelj je opravilo rubeža določil za 5. 12. 2002, vendar rubeža ni opravil, ker dolžnika ni bilo doma. Zadovoljil se je s tem, da je nekajkrat pozvonil na hišni zvonec, kar je bilo brez odziva. Izvršitelj rubeža ni opravil, čeprav četrti odstavek 82. člena ZIZ določa, da se rubež opravi, četudi dolžnik ni navzoč. Odlašanje z opravilo izvršbe na čas, ko bo dolžnik doma, lahko izjalovi namen izvršbe. Ob tem je zanimiva razlaga upnika, da izvršitelj noče opraviti izvršbe, saj se boji dolžnika, ki je znana oseba iz kriminalnega podzemlja. Svojo trditev je upnik podkrepil z dejstvom, da je to že drugi izvršitelj, kateremu je sodišče zaupalo opravilo izvršbe v tej zadevi. Po posredovanju varuha je izvršitelj zagotovil, da bo rubež opravil februarja 2003. Strah pred dolžnikom pač ne more biti argument, da izvršitelj svojega dela ne opravi.

Številne pobude dajejo slutiti, da so v praksi izvršiteljev težave z razumevanjem prvega odstavka 83. člena ZIZ, po katerem se smejo zarubiti stvari, ki jih ima v posesti dolžnik. Za opravilo rubeža je odločilna posest, ne pa izkazana lastninska pravica. Domneva se, da so stvari v posesti dolžnika tudi njegova last. Takšno stališče sicer pomeni tveganje, da bodo z izvršbo zajete tudi stvari, ki niso dolžnikove, vendar sta zato uzakonjeni pravni sredstvi ugovor tretjega in izločitvena tožba, o katerih pa odloča sodišče. Če je lastnik stvari nekdo tretji, lahko torej vloži ugovor in v nadaljevanju morda tudi izločitveno tožbo. Ni v pristojnosti izvršitelja, da bi razsojal, ali stvar, ki jo ima v posesti dolžnik, morda ni njegova last. Izvršitelj je zavezan opravljati neposredna dejanja izvršbe ne glede na zatrjevane ovire dejanske ali pravne narave, razen če sodišče odredi drugače.

Izvršitelj o rubežu sestavi zapisnik in vanj zapiše izjave strank in udeležencev v postopku, kot tudi izjave tretjih oseb o obstoju pravic, ki preprečujejo izvršbo. Izjava tretje osebe, da ima na predmetu izvršbe pravico, ki preprečuje izvršbo, ni ovira za opravilo rubeža. Seveda pa izvršitelj predvsem zarubi stvari, glede katerih ni pripomb o obstoju kakšne pravice, ki bi preprečevala izvršbo. Pri tem upošteva tudi izjave navzočih strank in drugih oseb, saj se tako posredno uveljavlja načelo hitrosti postopanja. Izvršba bo namreč učinkovitejša in hitrejša, če bo zajela stvari, glede katerih ni pripomb o obstoju kakšne pravice, ki bi preprečevala izvršbo. Izvršitelj zarubi predvsem tiste stvari, ki se dajo najlažje unovčiti. S pravilnim in preudarnim postopanjem lahko izvršitelj pomembno pripomore, da je rubež uspešen in izvršba učinkovita.

Pravica do poštenega sojenja zagotavlja posamezniku, da bo o njegovih pravicah in dolžnostih oziroma o obtožbah proti njemu v sodnem postopku odločal nepristranski sodnik. Nepristranski je lahko le sodnik, pri katerem niso podane okoliščine, ki bi pri razumnem človeku zbudile upravičen dvom, da o zadevi ne bo mogel odločati nepristransko. Iz pravice do nepristranskega sojenja izhajajo zahteve, da sodnik s stranko ali s spornim predmetom ne sme biti povezan tako, da bi to lahko povzročilo ali pa vsaj ustvarilo upravičen dvom, da sodnik v sporu ne more odločiti objektivno, nepristransko in z izključnim upoštevanjem pravnih meril. Sodnik mora biti nepristranski, torej neodvisen v razmerju do strank v postopku.

Niso redke pobude, ki zatrjujejo kršitev pravice do nepristranskega sojenja in pri tem opozarjajo na "vzpostavljena lokalna poznanstva", pa tudi na povsem konkretne osebne povezave sodnika ali sodnice z drugo osebo, ki je odvetnik ali odvetnica na območju istega sodišča. Ob obisku varuha v enem od manjših mest, v katerem je okrajno sodišče, je veliko sogovornikov opozorilo prav na osebno povezavo, da sta predsednica sodišča in odvetnik, ki ima pisarno v istem kraju, zakonca. Tako smo celo slišali, da predsednica "vodi to sodišče z možem, ki je odvetnik". Takšen očitok je seveda lahko predvsem izgovor za iskanje razlogov za neuspeh v sodnem postopku na nepravem mestu, vendar ne gre prezreti, da gre pri zagotavljanju nepristranskosti sodišča predvsem tudi za zaupanje, ki ga morajo sodišča v demokratični družbi uživati v javnosti. Osebna nepristranskost sodnika se sicer domneva, dokler stranka ne dokaže nasprotnega, hkrati pa pri sodniku ne sme biti podana nobena okoliščina, ki bi pri kateri od strank lahko zbudila nezaupanje oziroma sum o pristranskosti.

Spet drugi pobudnik nam je poslal pismo svojega odvetnika, ki se sklicuje na postopek pred sodiščem v Kopru in piše "vidim, kam in kako ta stvar gre, najbrž pa tudi vem, zakaj gre v tej smeri, in vam zato predlagam, da si ... poiščete drugega pooblaščenca, ker vam jaz ... očitno ne morem pomagati, ker se mi zdi, da ne gre za pravna vprašanja, temveč za druge reči ...". V telefonskem pogovoru nam je odvetnik pojasnil, da na sodišču "prihaja do nepravilnosti zaradi sorodstvenih vezi".

Slovenija je majhna in veliko ljudi, tudi s pravniško izobrazbo, se med seboj pozna. Veliko sodnikov, tožilcev in odvetnikov je sošolcev ali pa so na drugih podlagah vzpostavili tesnejša osebna prijateljstva in vezi. Poznanstev med sodniki, tožilci in odvetniki ni mogoče povsem izključiti. Tudi sorodstvene povezave nedvomno obstajajo. Omenjamo le dve sodišči, verjetno pa so primeri zakoncev, zunajzakonskih partnerjev ali siceršnjih družinskih in rodbinskih povezav med sodniki, tožilci in odvetniki še kje. Nikakor ni mogoče trditi, da takšna povezanost nujno pomeni kršitev pravice do nepristranskega sojenja, še zlasti če se tako povezane osebe ne znajdejo skupaj v vlogi sodnika, stranke ali njenega pooblaščenca v istem sodnem postopku. Vseeno pa gre pri tem za nadvse občutljivo okoliščino, ki lahko kaj hitro zbudi dvom, da ni zagotovljeno nepristransko sojenje. Izločitev sodnika, ki je tako povezan s stranko ali pooblaščencom, lahko prepreči sojenje v konkretni zadevi, saj mora biti sodnik izločen že, če obstaja legitimen dvom o obstoju nepristranskosti. Vendar pa utegne biti institut izločitve premalo za sam videz nepristranskosti sodišča, saj gre pri zagotavljanju nepristranskosti za zaupanje, ki ga mora sodišče v demokratični družbi uživati v javnosti in še posebej pri strankah sodnega postopka. Procesni predpisi omogočajo tudi delegacijo pristojnosti, to je določitev krajevne pristojnosti drugega sodišča, če je očitno, da se bo tako lažje opravil postopek, ali če so za to drugi tehtni razlogi, vendar pri nobeni od ugotovljenih osebnih povezav uporabe te možnosti nismo zasledili.

Varstvo priče v sodnih postopkih

Pobudnik je opozoril varuha na svojo izkušnjo, ko je bil zaslišan v vlogi priče pred delovnim in socialnim sodiščem. Zatrjuje, da je zaslišanje "postalo neznosno", saj so "zviševali ton", kar je občutil kot "podcenjevanje, zaničevanje, tlačenje in sploh kot nekorektno obnašanje". Po odhodu iz sodne dvorane je moral celo poiskati pomoč zdravnika. Tudi kot priča v kazenskem postopku je doživel "marsikatero ponižanje in nespoštovanje".

Slovenska ustava v 21. členu zagotavlja spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in vseh drugih pravnih (sodnih) postopkih. Povedano seveda še posebej velja za priče. Priča je oseba, ki se razlikuje od strank in sodnika v postopku. Izpoveduje to, kar je zaznavala zunaj sodnega postopka. Sodišče povabi za pričo osebo, za katero ve ali domneva, da so ji znana dejstva, ki se ugotavljajo v postopku. Priča prenaša svoje zaznave objektivne stvarnosti na sodnika.

Procesni zakoni (na primer ZPP in ZKP) uzakonjajo dolžnost pričevanja. Ta obsega dolžnost prihoda na sodišče, dolžnost izpovedbe in dolžnost govoriti resnico. Kršitev teh dolžnosti ima lahko za posledico privedbo priče, lahko pa tudi njeno kaznovanje, medtem ko je kriva izpovedba kaznivo dejanje po 283. členu KZ. Procesni predpisi so do priče strogi, saj nanjo naslavljajo predvsem zahteve. Tudi ni dvoma, da je položaj priče v sodnem postopku nevhvaležen, neprijeten in lahko celo nevaren. Od priče se pričakuje in zahteva veliko, hkrati pa je ves čas pod sumom, da je nezanesljiva, morda celo pristranska, ter da ne govori resnice. Pogosto, in to vse bolj odkrito in predrzno, je priča izpostavljena tudi pritiskom in grožnjam, kako naj izpove oziroma kaj naj zamolči.

Šele v novejšem času prihaja do sprememb zakonodaje, zlasti na področju kazenskega postopka, ki ima namen varovati duševno in telesno integriteto priče, pa tudi njeno življenje. Vendar pa so določbe zakona, namenjene varovanju prič, slej ko prej še vedno podrejene interesu ugotavljanja resnice v postopku. Ukrepi za zavarovanje priče lahko kaj hitro posegajo tudi v procesna jamstva, zlasti v breme obdolženca v kazenskem postopku in tako neizogibno odpirajo vprašanje meril za uravnotežen poseg zakonodajalca. Položaj priče ostaja v ozadju in se le počasi in s težavo izboljšuje. Nekaj izboljšav položaja priče je na področju zakonskih sprememb, drugo pa je vprašanje, kako te spremembe čuti priča v vsakodnevem življenju, torej takrat, ko je povabljen na sodišče zaradi pričanja.

Vsebino vabila priči v kazenskem postopku določa prvi odstavek 239. člena ZKP. Ta pravi, da se priče vabijo s pisnim vabilom, v katerem se navedejo: ime, priimek in poklic vabljenega, kdaj in kam naj pride, kazenska zadeva, zaradi katere je vabljen, navedba, da se vabi kot priča, in opozorilo na posledice neopravičenega izostanka. Če priča, ki je bila v redu povabljen, ne pride in svojega izostanka ne opraviči, ali če se brez dovoljenja ali opravičenega razloga odstrani s kraja, kjer bi morala biti zaslišana, se sme odrediti, da se privede s silo, sme pa se tudi kaznovati z denarno kaznijo. Če brez zakonitega razloga noče pričati, jo lahko sodišče celo zapre za največ mesec dni. Nobene informacije vabilo ne daje priči, da bi bili varovani tudi njeni interesi v postopku, zlasti v zavarovanju njene telesne in duševne celovitosti. Podobna je ureditev tudi v pravnem in drugih sodnih postopkih.

Rdeča nit varuhovega delovanja že vse od začetka obstoja te institucije je tudi skrb za boljši položaj priče v kazenskih in civilnih sodnih postopkih (tudi pred delovnim sodiščem). V letnih poročilih varuha je kar nekaj opozoril o nezavidljivem položaju priče ter predlogov za izboljšanje. Menimo, da je dejavnost varuha vplivala na spremembe določb ZKP o položaju priče, čeprav še ne v taki meri, kot bi želeli. Še zlasti varuh poudarja položaj oškodovanca oziroma žrtve kot priče v kazenskem postopku.

Zakonodajalec in sodišče morata zagotoviti takšen položaj, da priča ne potrebuje pooblaščenca, da bi jo varoval v postopku. Sodišče je zavezano z vsako pričo ravnati obzirno, spoštljivo ter tako, da se v celoti zavaruje njeno osebno dostojanstvo. V ta namen je zavezano preprečiti tudi vsakršno postavljanje vprašanj s strani strank (tudi obrambe) na način, ki bi bil za pričo žaljiv ali bi ogrožal njeno dostojanstvo.

Pobudnik in njegova žena sta nezadovoljna s pravnomočno sodbo vložila revizijo. V njej sta očitala, da je sodba pravni konstrukt, ki zasleduje le korist tretje osebe, izraža nekorektnost in pristranskost sodišča prve stopnje, ki si za vsako ceno trudi ugoditi tožbi v korist tretje osebe in pri tem ne izbira sredstev. Sodbo sta ocenila kot akt sodišča, ki je posledica korupcije in kriminala, prekoračitve pooblastil in suma kaznivega dejanja, "ki ga sodišče po vedenju tožencev tolerira". Dala sta pobudo, "da se loči zrno od plev tudi v sodni oblasti".

**Razžaljeno sodišče,
ki krši načelo
dispozitivnosti**

Okrajno sodišče v Velenju je ocenilo, da takšno pisanje "pomeni žaljivo vrednostno oceno sodstva in konkretnega sodišča, ki je odločalo v tej pravdni zadevi, in je objektivno žaljivo ter skuša jemati ugled sodstvu in konkretnemu sodišču, izraža prezir in seje negativno razpoloženje do sodišča". Pobudnika in njegovo ženo je zato kaznovalo s po 25.000 tolarjev denarne kazni "za žalitev sodišča". Pritožbeno sodišče je sklep sodišča prve stopnje o izrečenih denarni kazni potrdilo.

Sodišče je svojo odločitev o denarnem kaznovanju oprlo na 110. člen Zakona o pravnem postopku (Ur. list SFRJ, št. 4/77 do 27/90), ki je določal, da pravno sodišče kaznuje z denarno kaznijo tistega, ki v vlogi žali sodišče, stranko ali drugega udeleženca v postopku. Kaznovanje stranke, ki v vlogi žali sodišče, temelji torej na zakonu. Prepričani pa smo, da je zakonodajalec to pooblastilo določil le kot skrajni ukrep, ko bi opustitev sankcioniranja žaljive negativne vrednostne ocene o delu sodišča ogrožala avtoriteto sodišča in sploh sodne veje oblasti. Pri tem želimo poudariti, da varuh zagovarja in spodbuja spoštljiv odnos posameznika kot stranke v postopku v razmerju do sodnikov in sodišč. Zaupanje ljudi namreč lahko uživa le sodišče, ki je državni organ z največjim ugledom in avtoriteto. Seveda pa mora zato predvsem sodnik sam, zlasti v izvrševanju sodniške funkcije, s svojim delom zbuditi zaupanje javnosti in še posebno strank v sodnih postopkih.

Sodnik mora biti nepristranski, torej neodvisen v razmerju do strank v postopku. Pri tem ni dovolj le nepristranskost v samem odločanju, tudi pri obravnavanju in sploh v stikih s strankami mora dajati videz nepristranskosti. Storiti ne sme ničesar, kar bi pri kateri od strank zbudilo nezaupanje oziroma sum o nepristranskosti. Pri sodnem odločanju je sodnik zavezan zagotoviti strankam pošten dokazni postopek oziroma pošteno obravnavo. Odločati mora nepristransko, v skladu s svojo vestjo in interpretacijo dejstev ter v skladu s prevladujočim razumevanjem pravnih predpisov. Vezan je (le) na ustavo in zakone. Odločitev sodnika mora vsebovati jasne in popolne razloge, in to v jeziku, ki je strankam in javnosti razumljiv. Pravična je v konkretnem primeru lahko le tista rešitev oziroma pravna odločitev, ki je nastala ob vsestranskem pretehtavanju različnih možnosti in po temeljiti presoji vseh okoliščin. Bistven del pravične rešitve je izčrpna argumentacija, ki dokazuje, da so bili pretehtani različni argumenti. Le ob kakovostnem sodnem odločanju lahko stranka v poštenem postopku pričakuje pravično sodno odločitev.

Stranka, ki meni, da sprejeta odločitev sodišča ni pravilna in zakonita, lahko svoje poglede in argumente zanje uveljavlja s pravnimi sredstvi, zlasti s pritožbo. Vendar pa zakonodajalec tudi od stranke pričakuje in celo zahteva, da pri tem v vlogi (na primer v vloženem pravnem sredstvu) ne žali sodišča ali nasprotno stranke. Nezadovoljstvo s sodno odločitvijo je mogoče uspešno izraziti tudi z besedami, ki prepričljivo opozarjajo na zatrjevane nepravilnosti, pa vendar brez utemeljene in konkretizirane argumentacije niso naslovljene na sodnika kot osebo oziroma na sodišče. To pa seveda ne pomeni, da stranka ni upravičena opozoriti tudi na nekorektnost, pristranskost ali na drugo podobno okoliščino na strani samega sodnika (sodnice) ali sodišča, ki kaže na nepošten postopek in v posledici na nepravilno sodno odločbo.

Kljub že načelnim pomislekom, da se sodišče posluži možnosti kaznovanja stranke, ki v postopku žali sodišče, je sodišče v primeru pobudnika očitno štel, da takšno odločitev zahteva varovanje ugleda sodstva, zlasti razpravljajoče sodnice in samega sodišča. Tako sklep Okrajnega sodišča v Velenju z dne 20. 3. 2001, opr. št. P 7/97 v obrazložitvi vsebuje šest alinej citatov revizije. V vsaki od šestih alinej je v narekovajih predstavljeno besedilo, ki je (kot izhaja iz uvodnega stavka) dobesedni prepis vlozene revizije. Vendar primerjava prvih treh alinej obrazložitve navedenega sklepa z besedilom revizije pokaže, da citati v prvih treh alinejah niso povzeti dobesedno. Čeprav ne gre toliko za vsebinsko različnost, pa vendarle vestnost in skrbnost pri izdelavi sodne odločbe, še zlasti ko gre za citat, ki je podlaga za kaznovanje stranke, terja natančen prepis besedila, ki je predmet citiranja. Takšen, ne povsem točen citat iz prvih treh alinej, povzema tudi pritožbeno sodišče, ki se mu pri tem zgodi še očitna pisna pomota pri citatu iz tretje alineje.

Sodišče je pobudnika in njegovo ženo denarno kaznovalo tudi za besedilo revizije, ki je povzeto v prvi alineji sklepa o izrečeni denarni kazni ter se (pravilno) glasi:

"Iz argumentiranih stvarnih dokazov, vodenja obravnav oz. ugotovitvenega postopka že od samega začetka in samovolje (prekoračitve pooblastil) sodišča I. stop. (Cp 1/96) je le-to s svojim ravnanjem ravnalo kot pooblaščen zastopnik tožeče stranke in kot nevtralen razsodnik."

Predpostavljamo, da je v tem citatu podlaga za kaznovanje besedilo, ki govori o samovolji, prekoračitvi pooblastil ter o očitku, da je sodišče ravnalo kot pooblaščen zastopnik tožeče stranke, in ne kot nevtralen razsodnik. Pri zapisu besedila revizije sta se pobudnik in njegova žena sklicevala na sklep Višjega sodišča v Celju z dne 11. 7. 1996, opr. št. Cp 1/96. Ta sodna odločba pa je na njuno pritožbo ugotovila "nekaj kršitev določb ZPP in tudi materialno pravo ni bilo prav uporabljeno ...". Pritožbeni sklep v obrazložitvi navaja: "Potrebno pa je pritrditi pritožbi v tem delu, ko izpodbija sodbo glede tega, da je tožnik zahteval ugotovitev ..., sodišče pa ni izdalo ugotovitvene sodbe in je samo preoblikovalo tožbeni zahtevek v dajatvenega" (pravilno: v oblikovalnega). Pritožbeni sklep ugotavlja, da gre za prekoračitev tožbenega zahtevka. Sodišče prve stopnje je "nepravilno uporabilo določilo 2. in 3. člena ZPP, na podlagi katerih sodišča odločajo v mejah postavljenih zahtevkov (2. člen ZPP) in stranke prosto razpolagajo z zahtevki (3. člen ZPP)". Prav tako je pritožbeno sodišče ugotovilo, da je "podana bistvena kršitev določb ZPP (člen 354/II, točka 13)", ker se v razlogih sodbe navaja o darilni pogodbi nekaj, kar iz vsebine te pogodbe ne izhaja.

Pritožbeno sodišče je torej zaključilo, da je sodišče prve stopnje prekoračilo tožbeni zahtevek, kršilo načelo dispozitivnosti ter ugotovilo nasprotje med tem, kar se navaja v razlogih prvostopenjske

sodbe o vsebini listine (darilne pogodbe), in med samo listino. Pobudnik in njegova žena pa sta prav na podlagi tako ugotovljenih rešitev v pritožbi zapisala trditve o samovolji sodišča, prekoračitvi pooblastil in o očitku, da je sodišče ravnalo kot "pooblaščen zastopnik" tožeče stranke, in ne kot nevtralen razsodnik.

Nikakor ne želimo braniti besed, ki sta jih v vloženi reviziji uporabila, vendar se sprašujemo, ali je primerno in v skladu z načelom sorazmernosti kaznovanje stranke, ki je (čeprav na opisan način) opozorila na napake, ki jih je sodišče prve stopnje v resnici storilo, kot je to potrdilo tudi pritožbeno sodišče. Če ne drugega, je bil zaradi navedenih kršitev postopek dolgotrajnejši, kar je imelo za stranke tudi finančne posledice.

Ni treba, da bi analizirali tudi druge alineje iz obrazložitve sklepa o kaznovanju, saj to ni namen varuhovega posredovanja na podlagi vložene pobude. Prepričani smo, da bi bil uspeh revizije enak, če bi jo vlagatelj utemeljila z izbranimi besedami, ki bi manj izstopale in ne dajale prav nobene podlage, da bi se sodišče poslužilo tako skrajnega ukrepa, kot je kaznovanje stranke zaradi vložitve žaljive vloge. Hkrati pa menimo, da je pravno sredstvo namenjeno prav temu, da stranka opozori na zatrevane kršitve v postopku in pri odločanju ter tako varuje svoje pravice in pravno zavarovane interese. Ocena, ali vsebina takšne vloge žali sodišče, mora upoštevati tudi kontekst posameznih trditev in utemeljenost strankinih navedb ter njihov namen (subjektivna stran terja ugotavljanje razlogov, da je stranka svoje stališče poudarila z besedami, ki odstopajo od izražanja, ki je običajno v sodnih postopkih). Pri tem velja tudi upoštevati, da laična stranka morda niti ne razume vseh razsežnosti posameznega izraza in zato kdaj uporabi trdo besedo, ko izraža svoje nezadovoljstvo in kritiko zaradi postopka in sodnega odločanja.

Varuh ni zagovornik kaznovanja stranke, zlasti ne takrat, ko so njene besede povezane s kršitvami in nezakonitostmi v postopku. Če bi bila sodna odločba pravilna in zakonita, bi stranka ne imela podlage, da s pisanjem, ki je lahko žaljivo, utemelji vloženo pravno sredstvo. Država, ki je nesorazmerno močnejša od posameznika, mora pri izvajanju svoje oblasti izhajati iz moči argumentov, ne pa iz argumenta moči.

Pobudnik se je obrnil na varuha, da je začel prejemati "nekakšna vabila" izvedenca, in to brez povratnic in potrebnih opozoril, ki gredo obdolžencu v kazenskem postopku. Ker se na "vabila" ni odzval, ga je Okrajno sodišče v Ljubljani dalo prisilno privedi k izvedencu.

Nezakonita privedba obdolženca

V odgovoru na poizvedbe varuha se je sodišče sklicevalo na dosedanje prakso, da se odredi prisilna privedba, če obdolženec prostovoljno ne gre k izvedencu. Ker privedba k izvedencu ni zakonsko urejena, se uporabljajo določbe ZKP o privedbi obdolženca na glavno obravnavo. Obdolženec je bil k izvedencu večkrat povabljen, vendar se ni udeležil niti enega pogovora. Prav tako ni opravičil ali navedel razlogov za svoj izostanek. Vabilo, ki ga pošlje izvedenec, ne vsebuje opozorila, da bo k izvedencu prisilno priveden, če ne pride sam. Za prisilno privedbo je zadoščalo, da je izvedenec obvestil sodišče, da obdolženec ni prišel na pogovor. Obdolženec je osebno prejel predlog za preiskovalna dejanja in odredbo sodišča, s katero je bil postavljen izvedenec psihiater. Iz odredbe je jasno izhajalo, da bo izvedenec na podlagi pogovora z obdolžencem izdelal izvedensko mnenje.

Vsebinsko prejetega odgovora smo razumeli kot stališče, da je bila privedba obdolženca v postopku oprave posameznih preiskovalnih dejanj zakonita. Zato smo opozorili na nekaj dejanskih in pravnih okoliščin, ki po našem mnenju napotujejo na drugačno oceno prisilnega ukrepa, uporabljenega zoper pobudnika.

Okrajno sodišče v Ljubljani je z odredbo z dne 13. 12. 2001 opr. št. I Kpd 257/2001 postavilo izvedenca psihiatrične stroke z nalogo, da izdela pisno izvedensko mnenje v roku 30 dni. V odredbi ni bilo izrecno določeno, da izvedenec pri tem opravi tudi pogovor z obdolžencem. To tudi ni obvezna sestavina odredbe, saj 249. člen ZKP zahteva le, da se v njej navede, katera dejstva naj se ugotovijo ali presodijo s pomočjo izvedencev in komu naj bo izvedensko delo zaupano. Odredba o izvedencu je bila obdolžencu pravilno vročena. Izvedenec psihiater je nato v desetih mesecih najmanj petkrat pisno (z nepriporočeno pošiljko), povabil obdolženca na pogovor, vendar vedno neuspešno. Obdolženec se na povabila ni odzival. Na urgenco sodišča je izvedenec sporočil, da izvedenstva ne more opraviti, ker obdolženec ne sodeluje. Na tej podlagi je sodišče odredilo privedbo obdolženca k

izvedencu v bolnišnico, policija pa je odredbo izvršila. Obdolženca je prišla na njegovem domu ob približno 5. uri zjutraj 24. 10. 2002 in ga nato ob 9. uri istega dne privedla na pogovor k izvedencu psihiatru. Zaradi izvršitve privedbe je bila obdolžencu začasno omejena osebna svoboda, saj mu je bila za več ur odvzeta prostost.

Po 19. členu ustave ima vsakdo pravico do osebne svobode. Nikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. ZKP v 194. členu določa privedbo kot enega izmed ukrepov za zagotovitev obdolženčeve navzočnosti in za uspešno izvedbo kazenskega postopka. Tako lahko sodišče odredi privedbo tudi, če v redu povabljeni obdolženec ne pride, pa svojega izostanka ne opraviči, ali če mu ni bilo mogoče v redu vročiti vabila, iz okoliščin pa je očitno, da se mu obdolženec izmika.

Privedba je hujši omejevalni ukrep kot vabilo. Zato ga zakon dovoljuje **le subsidiarno**, če vabilo ni bilo uspešno (primerjaj drugi odstavek 192. člena ZKP). Vabilo pa je pisna odredba, ki jo obdolžencu pošlje sodišče (primerjaj prvi odstavek 193. člena ZKP). Izvedenec torej ni pooblaščen, da bi obdolžencu poslal vabilo. Njegovo (čeprav večkratno in neuspešno) pisno povabilo obdolžencu zato ni ukrep, ki bi v primeru njegove neuspešnosti dopuščal uporabo privedbe kot hujšega omejevalnega ukrepa. Že zgolj zato menimo, da je bila odredba za privedbo pobudnika nezakonita.

Tudi sicer pa je obdolženca dopustno prisilno privedi le, če je bil **v redu povabljen**. V redu pa je obdolženec povabljen, če je vsebina vabila pravilna in popolna. Po drugem odstavku 193. člena ZKP se obdolženec povabi s pisnim vabilom, ki med drugim obsega tudi **opozorilo, da bo prisilno priveden, če ne pride**. Izvedenec psihiater v svojih pisnih povabilih seveda ni opozoril obdolženca, da bo prisilno priveden, če ne pride. Sicer pa tudi nima pooblastila za takšno opozorilo. To bi lahko storilo le sodišče. Namen opozorila v vabilu je prav v tem, da obdolženca opozori na posledice, če se vabilu ne odzove. Gre za opozorilo, za pouk, ki je izraz pravne in socialne države. Tudi vabilo, ki bi ga obdolžencu poslalo sodišče, bi brez opozorila o privedbi ne dopuščalo uporabe tega ukrepa. Izvedenec v svojem pismu sicer omenja sodnico, ki naj bi odredila privedbo obdolženca, vendar takšen zapis ne obsega popolnega opozorila, kot ga predpisuje zakon, in ne zadostuje za privedbo, tudi če bi bilo navedeno v vabilu sodišča.

Zato izdano odredbo o privedbi pobudnika k izvedencu štejemo za nezakonito. Ker mu vabila ni poslalo sodišče in ker ni bil opozorjen, da bo prisilno priveden, če ne pride k izvedencu, je bila odredba v nasprotju z zakonom. Pobudniku je bila odvzeta prostost v nasprotju z drugim odstavkom 19. člena ustave.

Predlagali smo, da se praksa spremeni in uskladi z določbami ZKP o vabilu in privedbi, če je bila dosedanja praksa Okrajnega sodišča v Ljubljani res takšna, kot je razvidna iz primera pobudnika. Avtoriteta sodišča zahteva odločno, vendar zakonito ukrepanje, če se obdolženec ne odzove na povabilo izvedenca. Menimo pa, da izvedenec ne more obdolžencu pošiljati vabil, ki bi lahko bila podlaga za odredbo privedbe. Če se obdolženec ne odzove na povabilo izvedenca, bo slednji to sporočil sodišču. Sodišče pa bo nato na predlog izvedenca, ki bo znova določil čas in kraj pregleda oziroma pogovora, poslalo obdolžencu na podlagi 193. člena ZKP vabilo, da se zgleda pri izvedencu, in ga hkrati opozorilo, da bo prisilno priveden, če ne pride. Če tako v redu povabljeni obdolženec ne pride in so izpolnjeni pogoji po 194. členu ZKP, bo sodišče odredilo privedbo in tako zagotovilo obdolženčevo navzočnost, ki je nujna za uspešno izvedbo kazenskega postopka.

Sodišču smo predlagali, da naše mnenje in s tem povezan predlog za spremembo prakse obravnava ter nam sporoči svoje stališče. Hkrati smo prosili za poročilo o morebitnih ukrepih v razmerju do pobudnika.

V odgovoru je sodišče sporočilo stališče kolegija sodnic in strokovnih sodelavk kazenskega oddelka. V primeru neodzivanja na izvedenčovo povabilo bo sodišče najprej poslalo obdolžencu vabilo z opozorilom, da bo priveden, če ne pride na pregled. Takšno vabilo bo posredovano "v soglasju z izvedencem, ki bo navedel, kdaj naj obdolženi pride k njemu". Če bo izvedenec sporočil, da se obdolženec vabilu ni odzval, lahko sodišče odredi privedbo. Sodišče je tudi sporočilo, da bo "zaradi enotne prakse" izdelan poseben obrazec in posredovan strojepiskam. Odgovor razumemo kot potrditve našega stališča in sprejem priporočila za spremembo prakse, uporabljene v primeru odre-

ditve privedbe zoper pobudnika. Zaradi neprijetnosti, ki jih je doživel ob prisilni privedbi, pa se je predsednica sodišča pisno opravičila pobudniku.

Pobudnika sta bila kot otroka umrlega očeta povabljeni k matičarki zaradi sestave smrtovnice. Tako je matičarka v smrtovnico vnesla tudi podatke, ki jih je pridobila od njiju. Oba sta se na smrtovnici, na njeni zadnji strani, tudi podpisala v rubriko "stranke". Ni dvoma, da sta pobudnika podatke, ki se vpisujejo v smrtovnico, dala predvsem kot dediča umrlega zapustnika in je prav mogoče, da sta pri tem navedla in poudarila zlasti tiste okoliščine, ki utemeljujejo njuno pravico do dedovanja. Matičarka je smrtovnico naknadno dopolnila še s podatki, ki jih je pridobila od druge osebe. Pri tem iz zapisa v smrtovnici ni razvidno, da je matičarka podatke pridobila še od druge osebe in vpis teh podatkov izvedla naknadno. Tako bi se dalo razumeti, da je naknaden vpis v smrtovnici del podatkov, ki sta jih prispevala sama pobudnika. Slednja sta se zato obrnila na varuha in izrazila bojazen, da bi sodišče utegnilo novo (dopolnjeno in s tem spremenjeno) vsebino smrtovnice razumeti kot njuno izjavo, kar bi lahko imelo zanj škodljive posledice pri uveljavljanju dedne pravice v razmerju do morebitnih drugih dedičev.

Podpisovanje smrtovnice

Po poizvedbah pri upravni enoti, ki je obravnavala primer pobudnikov, smo prejeli v vednost dopis MP z dne 31. 1. 2001, št. 206-1/00 2314, ki obravnava dolžnost matičarja pri sestavi smrtovnice in sestavi rodbinskih pol. Upravna enota nam je sporočila, da se ravna v skladu z neobveznim pravnim mnenjem, navedenim v tem dopisu MP.

Matičar, ki je pristojen za vpis v matično knjigo umrlih, sestavi smrtovnico na podlagi določb ZD. Pri tem pridobi podatke za vpis iz matične knjige umrlih in v tem delu ima smrtovnica značaj javne listine. Podatke za vpis pridobi tudi z zbiranjem obvestil s strani pokojnikovih sorodnikov, oseb, s katerimi je pokojnik živel, in drugih oseb, ki lahko dajo podatke, ki se vpisujejo v smrtovnico. Matičar sestavi smrtovnico tudi na podlagi podatkov, ki jih dajo te osebe, ne da bi preverjal resničnost tako pridobljenih podatkov. V tem delu smrtovnica nima značaja javne listine, tako pridobljeni podatki pa so le informacija zapuščinskemu sodišču pri ugotavljanju in varovanju pravic strank v zapuščinskem postopku.

Soglašamo z mnenjem ministrstva, da se točnost podatkov, ki jih matičar zbere od pokojnikovih sorodnikov in drugih oseb, preverja med zapuščinskim postopkom, v katerem imajo stranke pravico dajati pripombe v zvezi z vsebino oziroma resničnostjo podatkov, vpisanih v smrtovnici. Vendar pri tem ne gre prezreti načela proste presoje dokazov (7. člen ZPP), ki ima svoj pomen tudi v zapuščinskem postopku, še bolj pa v primeru napotitve na pravdo oziroma pri uveljavljanju dediščine v pravdi. Pri odločanju, ali naj neko dejstvo šteje za dokazano, sodišče ni vezano na dokazna pravila, ki bi mu predpisovala, kaj naj šteje za resnično. Zunaj podatkov, pridobljenih iz matične knjige umrlih, za smrtovnico ne velja pravilo o dokazni moči javne listine. Vendar pa to ne pomeni, da je v tem delu smrtovnica brez vsake dokazne vrednosti. Tudi smrtovnica je dokaz v pomenu dokazila ali dokaznega sredstva, ki sodišču omogoča ali vsaj pomaga ugotavljati pravotvorna sredstva. Zato s stališča strank in zlasti dedičev ni nepomembno, kdo je matičarju dal določen podatek, ki je vpisan v smrtovnici. Ne nazadnje bi (zapuščinsko) sodišče določen podatek, zapisan v smrtovnici, lahko štelo tudi kot zunaj sodno priznanje. Slednje sicer nima takšnega učinka kot sodno priznanje (da ni treba dokazovati dejstev, ki jih stranka prizna pred sodiščem med pravdo), pomeni pa vsaj indic za resničnost tako priznanih dejstev. Nihče namreč ne priznava (tudi zunaj sodnega postopka ne) sebi neugodnih dejstev, o katerih resničnosti ni prepričan.

Matičar je pri sestavi smrtovnice zavezan zbrati kar največ podatkov, ki mu jih uspe pridobiti v 30 dneh od vpisa v matično knjigo umrlih. Zato je njegova dolžnost, da zbira informacije od vseh oseb, navedenih v prvem odstavku 180. člena ZD. Zbrani podatki v smrtovnico niso vpisani na tak način, da bi bilo razvidno, kdo je dal določen podatek, pač pa je na zadnji strani smrtovnice rubrika "podpisi", kjer je prostor za podpis "stranke".

Ministrstvo v svojem mnenju meni, da je podpis stranke na obrazcu smrtovnice namenjen zgolj temu, da je iz nje razvidno, da je matičar tudi od stranke, ki je smrtovnico podpisala, pridobil določene podatke, ki se vpisujejo v smrtovnico. Takšno stališče bi zahtevalo, da smrtovnico podpišejo vse osebe, od katerih je matičar pridobil določene podatke. V primeru pobudnikov se to ni zgodilo, saj oseba, ki je naknadno dala podatke, smrtovnice ni podpisala, niti ni navedeno, da gre za

naknaden vpis informacije, pridobljene od druge osebe, ne pa pobudnikov, ki sta smrtovnico kot "stranki" podpisala. Vendar pa tudi, če bi oseba, ki je vir informacij za kasneje vpisane podatke, podpisala smrtovnico, bi ne bilo razvidno, pod katere podatke sta se podpisala pobudnika in pod katere druga oseba. Z drugimi besedami: takšno podpisovanje smrtovnice ne omogoča pregleda, kateri podatek je dala katera od podpisanih "strank". Vedenje o viru informacije je lahko pomembno že zgolj zaradi lažjega ocenjevanja verodostojnosti določenega podatka.

Še bolj pa je v interesu dediča oziroma stranke, da se podpiše pod svoje podatke v smrtovnici, ne pa tudi pod tiste, ki jih (naknadno) matičar pridobi iz drugih virov in utegnejo biti zanj celo neprijazni ali škodljivi. Ne bi bilo prav, da bi zaradi podpisa smrtovnice sodišče pripisalo dediču oziroma stranki določen podatek, čeprav ga je dala druga oseba.

ZD ne določa, da oseba, ki da podatke matičarju, podpiše smrtovnico. Tudi noben drug predpis ne ureja takšne možnosti. Pravne podlage za podpis stranke na smrtovnici torej ni. Prav tako ni jasen pomen podpisa stranke na smrtovnici: ali morda s svojim podpisom potrjuje točnost podatkov v izjavi, ki jo je podala pred matičarjem, ali morda celo potrjuje točnost podatkov, ki jih vsebuje smrtovnica. Morda podpis zgolj potrjuje, da smrtovnica vsebuje tudi podatke, ki jih je prispevala stranka, ki se je na smrtovnico podpisala. Rubrika "podpis stranke" bi lahko kazala na možnost aktivnejše vloge dajalca informacij, da ima možnost vpliva na samo vsebino smrtovnice v večjem obsegu kot zgolj s posredovanjem informacij matičarju. Kadar matičar naknadno, že po podpisu ene od strank, vsebinsko dopolni smrtovnico, bi bilo podpis prejšnjega dajalca podatkov mogoče razlagati celo tako, da s tem potrjuje tudi naknadno vpisana dejstva, pridobljena iz drugih virov informacij.

Nakazane različne mogoče razlage podpisa stranke na smrtovnici in posledično pripisovanje določene informacije v smrtovnici podpisani "stranki" (čeprav slednja te informacije ni dala matičarju, morda zanjo celo ne ve, ali ji nasprotuje), ne pripomorejo k pravni varnosti posameznika, ki podpiše smrtovnico. Tako menimo, da bi bilo treba obrazec smrtovnice glede rubrike "podpis stranke" spremeniti in ji dati jasen pomen, ali pa jo morda celo opustiti. Obrazec in prakso zapisovanja smrtovnice bi bilo treba spremeniti tako, da bo iz zapisa smrtovnice razvidno, katera od "strank" je prispevala določen podatek (kar je pomembno zlasti v primerih, ko gre očitno za dejstvo, ki je med možnimi dediči sporno).

S takšnim mnenjem smo se obrnili na ministrstvo za pravosodje ter predlagali, da sporočijo svoje stališče v zvezi z obrazcem smrtovnice, določanjem njene vsebine in podpisovanjem "strank" oziroma dajalcev podatkov, ki na podlagi prvega odstavka 180. člena ZD sodelujejo pri sestavi in vsebini smrtovnice.

V odgovoru je ministrstvo navedlo, da "ne more oziroma ne sme priti" do tega, da bi sodišče dediču ali stranki, ki je podpisala smrtovnico, pripisalo določen podatek, čeprav ga je dala druga oseba. Sodišče ne sme podatkov, ki jih matičar vpisuje v smrtovnico, šteti za dokazana ali priznana, temveč je zavezano njihovo resničnost preskusiti v zapuščinskem postopku. Hkrati ministrstvo ugotavlja, da obrazec smrtovnice vsebuje določene rubrike, ki niso v skladu z ZD. Zaradi "posodobitve obrazca" so zato vzpostavili stik z ministrstvom za notranje zadeve, ki je pristojno za področje matičnih zadev, da bi pripravili in izdali podzakonski akt, ki bo ustrezno določil sestavine in obliko obrazca smrtovnice.

Nepriistranskost sodnice in rokovanje s strankami

Pobudnika sta kot tožnika v odškodninski pravdi pred Okrožnim sodiščem v Mariboru izrazila varuhu bojazen, da sodnica, ki obravnava njuno zadevo, ne zagotavlja nepristranskosti sodnega odločanja. Svojo bojazen sta utemeljila s trditvijo, da je sodnica na naroku za glavno obravnavo z rokovaljem pozdravila zdravnika, ki je eden izmed tožencev v sporu. Ob tem sta poudarila, da sodnica ob tako pozornem in prijaznem ravnanju v razmerju do enega od tožencev njima kot tožnikoma ni namenila nobenega pozdrava.

V vlogi amicus curiae smo sodišče opozorili, da gre morda za nepomembno okoliščino, da se je sodnica pozdravila in rokovala z eno od strank v postopku. Vendar je hkrati le težko obsojati pobudnika, da takšno ravnanje v razmerju le do ene od pravnih strank povezuje s pristranskostjo sodnice. Stranka v sodnih postopkih pač besede in ravnanje sodnika ocenjuje tudi s stališča, ali sodnik, ki njeno zadevo obravnava, res zagotavlja popolno nepristranskost sojenja.

Sodnik mora biti nepristranski, torej neodvisen v razmerju do strank v postopku. Pri tem ni dovolj le nepristranskost v samem odločanju, sodnik mora tudi pri obravnavanju in sploh v stikih s strankama dajati videz nepristranskosti. Storiti ne sme ničesar, kar bi pri kateri od strank lahko zbudilo nezaupanje oziroma sum o nepristranskosti. Ob tem gre morda opozoriti na poudarjeno občutljivost obeh pobudnikov, ki že dosedanje odločanje sodišč v postopkih, povezanih s smrtjo njunega sina, ocenjujeta kot neprepričljivo, morda tudi nepravilno in enostransko. Tako vsako najmanjšo okoliščino, ki utegne zbuditi sum o nepristranskosti, povezujeta s svojimi stališči, ki sta jih izrazila tudi v njunem predlogu za izločitev kar vseh sodnikov sodišča prve in druge stopnje.

Pobudnika okoliščine sodničinega pozdravljanja z enim od tožencev nista uveljavljala v svojem predlogu za izločitev sodnikov. Ker pa je njeno ravnanje očitno vplivalo na zagotavljanje videza nepristranskosti sodnika, ki odloča v posamezni zadevi, smo sodišču predlagali, da nam pošlje v vednost sklep, s katerim bo predsednik odločil o zahtevi pobudnikov za izločitev sodnice, ki obravnava njuno zadevo.

Predsednik sodišča je zahtevi pobudnikov za izločitev sodnice ugodil. Sklep o izločitvi se je skliceval na posredovanje varuha in na izjavo same sodnice, ki je potrdila, da se je z enim izmed tožencev pozdravila s stiskom roke potem, ko ji je slednji povedal, da je zelo dobro poznal njenega očeta, s katerim je tudi sodeloval kot izvedenec medicinske stroke. Sodnica je tako v svoji izjavi navedla, da "se ji je sedaj tudi odprlo vprašanje sodelovanja in očitne naklonjenosti njenega očeta" s tožencem, in je tudi sama predlagala, da se jo v predmetni zadevi izločijo. Sklep, s katerim je bilo ugodeno zahtevi za izločitev, je odločitev utemeljil s pojasnilom, da je tudi sama sodnica "podvomila o objektivnosti svojega odločanja v tej zadevi".

Izjavo s predlogom, da jo predsednik sodišča izloči, je sodnica podala kot odgovor na intervencijo varuha. Skrb zbujajo okoliščine, da je sodnica očitno šele takrat ocenila, da so podane okoliščine, ki zbuja dvom o njeni nepristranskosti, čeprav je za obstoj odklonitvenega razloga izvedela že najkasneje ob očitnem rokovanju z enim izmed tožencev. Sama ni predlagala svoje izločitve.

Pobudnik je bil v kazenskem postopku spoznan za krivega in obsojen zaradi storitve kaznivega dejanja razžalitve po prvem odstavku 169. člena KZ na škodo dveh višjih sodnikov, ki sta v pritožbenem postopku odločala v njegovem odškodninskem sporu. Kasneje je bil isti odškodninski spis znova predložen sodišču druge stopnje v odločanje. V pritožbenem senatu sta znova bila oba višja sodnika, ki sta bila oškodovana s pobudnikovim kaznivim dejanjem.

Višja sodnika sta očitno menila, da niso podane okoliščine, ki spravljajo v dvom njuno nepristranskost, saj svoje izločitve nista predlagala. Izločitev v primeru obstoja odklonitvenega razloga lahko predlaga sam sodnik, lahko pa jo zahtevajo tudi stranke. Pobudnik je kot stranka v odškodninskem sporu ta izločitveni razlog uveljavljal šele v utemeljevanju vložene revizije. Z revizijsko sodbo je vrhovno sodišče opozorilo na drugi odstavek 72. člena ZPP, po katerem mora stranka zahtevati izločitev sodnika takoj, ko izve, da je podan razlog za izločitev. Štelo je, da pobudnikovo sklicevanje na kazensko sodbo, s katero je bil spoznan za krivega, kaže, da je že v času vložitve pritožbe vedel za okoliščino, zaradi katere naj bi morala biti od sojenja na drugi stopnji izločena dva višja sodnika.

Takšna argumentacija je v skladu z določbo drugega odstavka 72. člena ZPP, da stranka izgubi pravico uveljavljati izločitev sodnika, če je ne uveljavlja takoj, ko izve, oziroma najpozneje do konca obravnave pred pristojnim sodiščem, če ni bilo obravnave, pa do izdaje odločbe. Zastavlja pa se vprašanje, kdaj naj bi pobudnik zahteval izločitev obeh sodnikov. V času vložitve pritožbe še ni vedel in ni mogel vedeti, kateremu sodniku bo v pritožbenem postopku zadeva dodeljena v odločanje. Višje sodišče odloča v senatu treh sodnikov s tem, da sta člana, poleg sodnika poročevalca, praviloma znana šele na sami seji senata. Tako pobudnik seveda ni mogel vnaprej vedeti, da bosta v pritožbenem senatu prav sodnika, ki sta oškodovanca iz kazenskega postopka, v katerem je bil sam obsojen.

Lahko bi seveda sprejeli stališče, da bi pobudnik moral zahtevati izločitev že v vloženi pritožbi ali v odgovoru na pritožbo, čeprav takrat sestava senata, ki bo odločal v pritožbenem postopku, še ni znana. To bi pomenilo, da bi predsednik višjega sodišča o zahtevi za izločitev višjih sodnikov odločal, še preden bi bila znana sestava pritožbenega senata. Odločal bi torej o izločitvi sodnikov, za katere

še ni znano, ali jim bo zadeva sploh dodeljena v reševanje, in ki morda tudi sicer ne bi razsojali v sporu. Lahko pa bi z odločitvijo počakal do takrat, ko bi bila znana sestava senata, in bi potem odločal le, če bi bil v senatu kateri od izločevanih sodnikov, glede katerih vlagatelj zahteve zatrjuje, da bi ne smeli opravljati sodniške funkcije zaradi okoliščin, ki zbuja dvom o njihovi nepristranskosti.

Zdi se, da zakonska ureditev, do kdaj lahko stranka zahteva izločitev sodnika višjega sodišča, ni dovolj domišljena. Stranka mora zahtevati izločitev, ko še ne ve, kateri izmed višjih sodnikov bo odločal o njeni zadevi. Ko to zve, pa je v svoji pravici že prekludirana. Pa vendar gre za občutljivo okoliščino, ki lahko pomembno vpliva na pravico do nepristranskega sojenja.

2.4.2. Brezplačna pravna pomoč

Izvajanje Zakona o brezplačni pravni pomoči (ZBPP) se je začelo v zadnjem četrtletju leta 2001. Nekateri informacije, tudi iz obvestila vrhovnega sodišča na podlagi 51. člena ZBPP, varuhu dajejo slutiti, da je bilo nekaj težav pri pravočasnem organiziranju strokovnih služb, ki opravljajo strokovne in administrativno-tehnične naloge v zvezi z odobritvijo brezplačne prave pomoči, zagotavljajo prvi pravni nasvet, brezplačno svetujejo in sploh dajejo zainteresiranim osebam informacije in navodila, povezane z uveljavljanjem, odobritvijo in izvajanjem brezplačne pravne pomoči.

Glede na kratek čas od uveljavitve ZBPP še ni mogoče dati zanesljivejših ocen, v kolikšni meri brezplačna prava pomoč res zagotavlja uresničevanje pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti ne glede na socialni položaj posameznika. Že pa smo se srečali s prvimi vprašanji o izvajanju ZBPP, zlasti v povezavi z ugotavljanjem finančnega položaja prosilca, kar je ena od okoliščin, ki vpliva na odobritev brezplačne pravne pomoči.

Po 19. členu ZBPP se brezplačna pravna pomoč ne odobri, če ima prosilec ali njegova družina nepremično premoženje, s katerim lahko razpolaga. Prosilka je brezplačno pravno pomoč uveljavljala v povezavi s civilnimi sodnimi postopki, ki obravnavajo posestno varstvo in pravico do uporabe stanovanja. Spori, povezani z uporabo stanovanja, praviloma ne segajo samo na civilnopravno področje, temveč imajo tudi socialne razsežnosti. Prosilki ni bila odobrena brezplačna pravna pomoč, ker ima tri hektare zemljišča, s katerim lahko razpolaga, torej ga proda in tako krije stroške zastopanja v postopkih pred sodišči. Takšna odločitev postavlja posameznika pred izbiro, da za uresničevanje pravice do sodnega varstva odtuji (edino) nepremično premoženje, ki ga ima v lasti. Vprašanje je, ali je v pravni in socialni državi uresničevanje pravice do sodnega varstva pod takšnim bremenom res zagotovljeno po načelu enakopravnosti, ne glede na premoženjski in sploh socialni položaj posameznika. Morda bi veljalo v postopku odobravanja brezplačne pravne pomoči večjo težo nameniti okoliščini, ali premoženje prosilca **omogoča ali daje dohodke**, s katerimi je mogoče plačati stroške pravnega svetovanja in zastopanja v postopku pred sodišči.

Vsekakor bo varuh tudi v prihodnje s posebno pozornostjo spremljal izvajanje ZBPP s stališča meril za ugotavljanje finančnega položaja upravičencev do brezplačne prave pomoči.

2.4.3. Državno tožilstvo

Pobude, povezane z delom državnih tožilcev, najpogosteje zatrjujejo dolgotrajnost odločanja o vloženih ovadbi ali pa izražajo nestrinjanje z zavrženjem ovadbe. V prvem primeru je daljši čas odločanja državnih tožilcev praviloma povezan s čakanjem, da policija zbere potrebna obvestila in stori druge ukrepe, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec. Obravnavane pobude dajejo slutiti, da bi državni tožilci lahko pogosteje uporabili pooblastilo noveliranega 161. člena ZKP z določitvijo roka, v katerem mora policija opraviti zaupano delo pri zbiranju informacij, ki so potrebne za odločitev o usodi vložene ovadbe.

Zavrženje ovadbe največkrat temelji na odločitvi, da naznanjeno dejanje ni kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, ali da ni podan utemeljen sum, da je osumljenec storil naznanjeno kaznivo dejanje. Pri tem je pomembno, da so razlogi, zapisani v sklepu o zavrženju ovadbe, izčrpni, logični, prepričljivi in pojasnjeni na način, ki je laičnemu vlagatelju ovadbe

(oškodovancu) razumljiv. Primeri, s katerimi se srečuje varuh, kažejo, da se oškodovanci redkeje odločajo, da sami začnejo kazenski pregon, čeprav so o tej možnosti obveščeni. Pogostejše pa svoje nezadovoljstvo z odločitvijo državnega tožilca in razlogi za zavrženje ovadbe izrazijo s pobudo varuhu, očitno pa tudi s pritožbo, naslovljeno samemu državnemu tožilcu. Tudi za poslovanje in odločanje državnih tožilcev velja, da je poleg hitrosti enako pomembna kakovost opravljanja nalog, ki so jim zaupane.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-B), sprejet konec leta 2002, uvaja institut strokovnega nadzora nad delom okrožnih državnih tožilcev in skupine državnih tožilcev za posebne zadeve ter natančneje ureja nadzorstveno pritožbo v zvezi z neutemeljeno dolгим trajanjem reševanja zadev, ki so dodeljene državnemu tožilcu. Zakonodajalec tako poudarja pomen vloge, ki ga imajo državni tožilci pri zagotavljanju kakovostnega in učinkovitega delovanja pravosodja.

Pobudnik je kot oškodovanec podal kazensko ovadbo zoper neznanega storilca zaradi suma storitve kaznivega dejanja ogrožanja varnosti po 145. členu KZ. To kaznivo dejanje stori, kdor ogrozi varnost kakšne osebe z resno grožnjo, da bo napadel njeno življenje ali telo. Okrožni državni tožilec je ovadbo zavrzel z utemeljitvijo, da naznanjeno dejanje ni kaznivo dejanje.

**Pozitivna diskriminacija
pri zavrženju ovadbe?**

Iz sklepa o zavrženju ovadbe izhaja, da je bilo oškodovancu po internetu posredovano obvestilo z vsebino "Prisežem, da bom direktorja ... tk prtepu, damu jasno ne bo. Ga že dolgo cajta opazujem in sam čakam na ugoden trenutek ..., lejga če bereš to, se pazi ...". Državni tožilec v sklepu ugotovi, da je "omenjeni tekst" nedvomno "pri oškodovancu povzročil občutek osebne ogroženosti, saj je iz teksta razvidno, da mu neznani moški grozi, da ga bo pretepel in da naj se pazi".

Sklep o zavrženju ovadbe torej pritrjuje, da je po internetu prejeto obvestilo pri oškodovancu zbudilo občutek osebne ogroženosti. To kaže na tožilčevo oceno, da je bila ovaditeljeva varnost ogrožena z resno grožnjo, da bo napadeno njegovo življenje ali telo. Ob takšni oceni je moč celo sklepati, da so podani zakonski znaki kaznivega dejanja ogrožanja varnosti.

Sklep o zavrženju ovadbe v nadaljevanju poudarja dejstvo, ugotovljeno v predhodnem kazenskem postopku, "da je omenjeni tekst napisala osumljenka". Grožnjo je torej napisala ženska in ne moški. Kazensko ovadbo pa je oškodovanec podal zoper neznanega storilca, "torej moško osebo", saj je iz teksta razvidno, da ga je pisala "moška oseba". Sklep o zavrženju ovadbe ob tem postavlja vprašanje, ali bi oškodovanec podal kazensko ovadbo, če bi vedel, da je grožnjo zapisala ženska, "saj je bil ves čas prepričan, da mu je grozil neznani storilec, torej moška oseba".

Na podlagi tako podanih razlogov sklep o zavrženju ovadbe zaključuje: "Če je že navedena grožnja resna, pa nikakor ni objektivno zmožna." Pri tem je očitno mišljeno, da grožnja, ki prihaja od osebe ženskega spola, ni objektivno zmožna, da ogrozi ali doseže ogroženost oškodovanca.

Logika sklepa o zavrženju ovadbe očitno temelji na stališču, da naznanjeno dejanje ni kaznivo dejanje, ker je varnost pobudnika ogrozila ženska. Kljub oceni, da gre za resno grožnjo, ki je pri oškodovancu povzročila občutek osebne ogroženosti, je državni tožilec zavrzel ovadbo, "ker naznanjeno dejanje ni kaznivo dejanje".

Odločitev državnega tožilca je moč tako razumeti, da kaznivega dejanja ogrožanja varnosti oseba ženskega spola ne more storiti. Pobudnik v tej zvezi upravičeno sprašuje, kakšna je razlika, če je orožje v ženski ali v moški roki, in zakaj bi ženska ne bila zmožna uresničiti grožnje, pri kateri zatrjuje, da za njeno izvršitev že dlje časa čaka na "ugoden trenutek". Prav tako ne gre prezreti, da bi ženska lahko uresničila grožnjo tudi posredno, "z najeto moško osebo", kot opozarja pobudnik.

Zavrženje ovadbe, da ne gre za kaznivo dejanje ogrožanja varnosti, ker je osumljenka ženska, je neprepričljivo in nelogično. Spol osumljenca ni zakonski znak tega kaznivega dejanja. Zato je varuh predlagal, da okrožni državni tožilec znova obravnava razloge, navedene v sklepu o zavrženju ovadbe, in presodi, ali je morda mogoča tudi drugačna odločitev.

Kasneje nam je okrožni državni tožilec sporočil, da je ponovno pretehtal odločitev o zavrženju in

sklenil, »da se kazenski postopek obnovi«. Oškodovanec je ponudil nove okoliščine, ki kažejo, da se je zaradi ravnanja osumljenke počutil »dejansko resno ogroženega«. Zato bo zoper osumljenko vložil obtožni predlog zaradi kaznivega dejanja ogrožanja varnosti po 145. členu KZ.

Številne pobude kažejo na pogoste prisilne izpraznitve stanovanj mimo sodišča. Zlasti so na tem področju aktivne gospodarske družbe, samostojni podjetniki posamezniki in samostojni obrtniki, ki opravljajo zasebno varovanje po določbah ZZVO. Prisilne izselitve potekajo po ustaljenem receptu: upnik ali celo samooklicani upnik sklene pogodbo s pravno ali fizično osebo, ki ima licenco za opravljanje zasebnega varovanja. V stanovanje vstopijo proti volji oseb, ki stanovanje uporabljajo, ter začnejo s selitvijo. Ob sodelovanju selitvenega servisa iz stanovanja odnašajo opremo in pohištvo, stvari naložijo na tovornjak in odpeljejo v hrambo drugam. Izpraznjeno stanovanje nato izročijo naročniku, torej svoji pogodbeni stranki.

Člen 15 ZZVO izrecno prepoveduje pravnim in fizičnim osebam, ki imajo licenco za opravljanje zasebnega varovanja, sklepanje pogodb ali opravljanje nalog, za katere so z zakonom določeni oziroma pooblašteni policijski ali pravosodni organi. Če ima lastnik izpraznitveni zahtevek zoper osebo, ki uporablja stanovanje, samopomoč (razen taksativno v zakonu navedenih izjem) ni dovoljena. Zahtevati mora intervencijo države oziroma njenih organov, praviloma sodišča. Tudi tedaj, ko ima upnik terjatev na podlagi izvršilnega naslova (na primer sodne odločbe), je prisilna izvršitev pridržana zgolj sodišču (primerjaj 1. člen ZIZ). Država je zavezana učinkovito preprečevati samovoljnost samozvanih upnikov, ki z argumenti izvršenih dejstev ukrepajo na svojo roko, mimo za to pristojnih državnih organov.

V 313. členu KZ je določeno kaznivo dejanje samovoljnosti, ki pa se, razen v primeru uporabe sile ali resne grožnje z napadom na življenje ali telo, preganja na zasebno tožbo. V boljšem položaju je oškodovanec, če so podani zakonski znaki kaznivega dejanja kršitve nedotakljivosti stanovanja po 152. členu KZ, pri katerem se pregon za temeljno obliko kaznivega dejanja po prvem odstavku začne na predlog in gre torej za uradno pregonljivo kaznivo dejanje. To kaznivo dejanje stori, kdor neupravičeno vstopi v tuje stanovanje ali zaprte prostore ali kdor se na zahtevo upravičenca od tam ne odstrani. Dejanje je neupravičeno takrat, ko ni bilo ustreznega dovoljenja upravičenca ali storilec ni imel zakonskega pooblastila za takšno ravnanje. Izraz "tuj" ni v lastninskopravnem pomenu. Tožilska in sodna praksa šteje, da gre za poseg v tuje stanovanje (le) pri posegu v zakonito pravico uporabe na stanovanju. Pri tem je pojem "zakonite" uporabe očitno uporabljen kot antonim pojma "nezakonite" uporabe stanovanja po 58. členu Stanovanjskega zakona (SZ). Vendar SZ tudi v primeru nezakonite uporabe stanovanja zahteva sodno intervencijo in lastnika napotuje na vložitev tožbe na izpraznitev stanovanja pri sodišču splošne pristojnosti. Zoper osebo, ki stanovanje uporablja nezakonito, torej zakon ne dovoljuje enostranskega (samolastnega) ukrepanja, razen seveda v primerih, ko je dovoljena samopomoč (na primer v povezavi z varstvom pred motenjem ali odvzemom posesti po 31. členu Stvarnopravnega zakonika (SPZ) ali pri dovoljeni samopomoči po 139. členu Obligacijskega zakonika (OZ).

Glede na uporabljan pomen izraza "tuje" stanovanje tako oseba, ki stanovanje uporablja nezakonito, nima kazenskopravnega varstva po 152. členu KZ. Ker se kaznivo dejanje samovoljnosti po prvem odstavku 313. člena KZ preganja na zasebno tožbo, je žrtev samovoljnega posega pri prisilni izpraznitvi stanovanja slej ko prej prepuščena lastnemu ukrepanju, ne da bi po uradni dolžnosti ukrepala sama država. Tudi policija (praviloma) ne posreduje, ko gre za kaznivo dejanje, za katero se pregon začne na zasebno tožbo (čeprav bi bilo po logični razlagi s sklepanjem od manjšega na večje pričakovati, da je zavezana enako ravnati glede vseh kaznivih dejanj, tudi tistih, za katero se pregon začne na zasebno tožbo, saj je policija pristojna celo za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje prekrškov, torej za kategorijo dejanj, katerih škodljivost in družbena nevarnost je manjša v primerjavi s kaznivimi dejanji).

Najbolj učinkovito posredovanje države zaradi protipravnega ravnanja je seveda **takojšnje** ukrepanje policije. Toda policija, poklicana v intervencijo ob prisilni izpraznitvi stanovanja, ki jo samolastno opravlja upnik oziroma lastnik stanovanja, praviloma le ugotovi, da bi bili lahko podani zakonski znaki kaznivega dejanja samovoljnosti po prvem odstavku 313. člena KZ, ki pa se preganja na zasebno tožbo. To za policijo pomeni konec posredovanja. Žrtev prisilne izpraznitve stanovanja je prepuščena sama sebi oziroma svoji lastni iniciativi za vložitev zasebne tožbe ali za uveljavljanje sod-

nega varstva v pravnem postopku, na primer z vložitvijo tožbe zaradi motenja posesti, morda skupaj s predlogom za izdajo začasne odredbe. Takšne pravne možnosti običajno ne omogočajo takojšnjega oblastnega odločanja, da se prisilna izpraznitev stanovanja ustavi ali celo prepreči. Po izvršenem dejstvu pa sodno varstvo, tudi če je izdana začasna odredba, običajno prinese odločitev že v razmerah izvršenega dejstva uspešne nezakonite prisilne izpraznitve stanovanja.

Ni presenetljivo, da upniki oziroma lastniki stanovanj ne čakajo (na pogosto dolgotrajno) sodno varstvo v pravdi ali izvršbi in se raje odločajo za učinkovito enostransko ukrepanje. Pravico vzamejo v svoje roke ter si na protipraven način vzamejo stanovanje v posest. Ustavno zavarovana pravica do nedotakljivosti stanovanja ima tako v praksi kaj skromno pravno varstvo in to tudi tedaj, ko niti še ni odločitve sodišča, ki bi z avtoriteto pristojnega državnega organa razsodilo, ali je sploh utemeljen zahtevek lastnika na izpraznitev in izročitev stanovanja. Veljavna pravna ureditev ob opisanem razumevanju kaznivosti enostransko izvršene prisilne izpraznitve stanovanja ne šteje za odločilno, da bi moral lastnik ali upnik (zunaj dovoljene samopomoči) zahtevati sodno varstvo za izpraznitev stanovanja.

Ustava zagotavlja pravico do nedotakljivosti stanovanja zaradi varstva pravice do spoštovanja zasebnosti, ki vključuje varstvo pravice do zasebnega življenja posameznika in njegovega doma. Pravica do nedotakljivosti stanovanja je varovana v širšem sklopu ustavnega varstva človekove zasebnosti in kot posebna ustavna pravica po 36. členu ustave. V drugem odstavku 36. člena je določeno, da nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje ali v druge tuje prostore, niti jih ne sme preiskovati. Ustava torej uporablja izraz "tuje" stanovanje, ko zagotavlja varstvo pravice zasebnosti. Zato ni mogoče ustavne pravice nedotakljivosti stanovanja tolmačiti tako ozko, da bi jo bilo moč omejiti zgolj na zakonito uporabo stanovanja.

Ob drugačnem razumevanju ustavnega varstva nedotakljivosti stanovanja bi za hišno preiskavo po ZKP ne bila potrebna odredba sodišča, če oseba, pri kateri se to preiskovalno dejanje opravi, uporabljala stanovanje nezakonito na podlagi 58. člena SZ. Vendar ni tako.

Ustava s pravico do nedotakljivosti stanovanja določa varovalko pred posegom v zasebnost. Prevladujoče razumevanje 152. člena KZ pa varstvo ustavno zavarovane nedotakljivosti stanovanja omejuje zgolj na civilnopravno razmerje zakonite uporabe stanovanja, čeprav je predmet kazensko-pravnega varstva po tem členu nedotakljivost stanovanja kot enega izmed pogojev osebne varnosti in zasebnosti. Strogo spoštovanje ustavno določenih človekovih pravic bi moralo biti najvišja vrednota tudi pri zagotavljanju kazenskopravnega varstva.

Protipravne prisilne izpraznitve stanovanja se običajno končajo z neukrepanjem policije in tožilskim zavrženjem kazenske ovadbe, saj ne gre za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Ob tem pa smo ugotovili primer, da je bil po sodbi Okrajnega sodišča v Sevnici z dne 5. 12. 2001, opr. št. K 6/2000 v zvezi s sodbo Višjega sodišča v Ljubljani z dne 9. 7. 2002, opr. št. I Kp 86/2002 obdolženec spoznan za krivega kaznivega dejanja kršitve nedotakljivosti stanovanja po prvem odstavku 152. člena KZ in obsojen, čeprav je iz obrazložitve sodnih odločb razbrati, da so v stanovanju, v katero je kot lastnik vstopil, prebivale osebe že "po preteku pravice do uporabe". To pomeni, da so te osebe stanovanje uporabljale nezakonito v smislu člena 58 SZ. Zanimivo je, da sodba pritožbenega sodišča pobudnika celo pouči, da bi moral svojo pravico "uveljavljati po sodni poti, namreč z vložitvijo predloga za izvršbo na izpraznitev stanovanja".

Zato smo dali pobudo, da Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije zaradi kršitve kazenskega zakona (upoštevaje obstoječo prakso) zoper pravnomočno sodbo, izdano v navedeni zadevi v korist obsojenca, vložiti zahtevo za varstvo zakonitosti. Hkrati smo tudi prosili za tožilski pogled na pogoste prisilne izpraznitve stanovanja mimo sodišč, na možnost uporabe kazenskopravnega varstva po 152. členu KZ v zvezi s tem ter sploh na vlogo policije in tožilcev v teh razmerjih, da se zagotovi spoštovanje 36. člena ustave o nedotakljivosti stanovanja.

2.4.4. Sodnik za prekrške

Novi zakon o prekrških

V obrazložitvi predloga novega Zakona o prekrških (ZP-1) je zapisano, da je pravo o prekrških ena najbolj značilnih sestavin državnosti. Žal so bile te visoke besede o pomembnosti prava o prekrških dolga leta brez ustreznega odmeva na zakonodajnem področju. Pravo o prekrških je pomemben del kaznovalnega prava, saj zaradi prekrškov odgovarja daleč največ ljudi. Vendar je šele konec leta 2002 prinesel novo sistemsko zakonodajo s sprejemom ZP-1. Na vrsto za uskladitev s spremenjenimi družbenimi in političnimi razmerami pa še čaka Zakon o prekrških zoper javni red in mir iz leta 1974.

Nova sistemska zakonodaja obeta večjo učinkovitost postopka za prekrške. Upamo pa, da reforma na področju prekrškov ne bo čez nekaj let nov izgovor za še večje zaostanke in neučinkovitost organov, ki bodo v novi ureditvi odločali o prekrških. V tej povezavi misli seveda uhajajo na reformo sodstva v letu 1995, ki je bila napovedana z velikimi besedami, danes pa mnogi, predvsem tisti iz vrst sodstva, glavni razlog za zaostanke vidijo prav v sami reformi.

Ko namesto sodnikov o prekrških odloča čas

Vse več je predpisov, ki določajo prekrške, kar ima za posledico tudi naraščanje števila prekrškov. Tako ni presenetljivo, da so sodniki za prekrške z delom preobremenjeni. Zlasti v večjih središčih ter na drugi stopnji so sodniki za prekrške soočeni z velikim in v danih razmerah tako rekoč neobvladljivim obsegom dela. V postopkih pri sodnikih za prekrške na prvi stopnji zastara pregon v četrtini vseh obravnavanih zadev. Skrb zbujajo poročila o zastaranju tudi na drugi stopnji. Podobna je nadaljnja neučinkovitost postopkov: obrazložitev predloga ZP-1 navaja stopnjo izterjave denarnih kazni in stroškov postopka celo pod 10 odstotki. Neučinkovita izterjava pomeni za državo vsako leto več milijard tolarjev izgube.

Ob opisanem stanju se mnogi storilci prekrškov v vlogi obdolžencev v postopku o prekršku lahko utemeljeno posmehujejo oškodovancem, predlagateljem kaznovalnih predlogov, sodnikom za prekrške ter sploh Sloveniji kot pravni državi. Preprost recept obdolžencev v postopkih pri sodniku za prekrške je, da se spretno izogibajo vročitvam, kar seveda ni težko glede na veljavno zakonodajo in neučinkovito prakso. Če pa že pride do vročitve in morda celo do končanja postopka na prvi stopnji, ne da bi pri tem nastopilo zastaranje pregona, je zlato pravilo vložitev pritožbe v veselem pričakovanju, da bo pred samo vsebinsko pritožbeno odločitvijo prišlo do zastaranja pregona. Mnogim obdolžencem se ta želja tudi uresniči.

Vendar zadeve ni dopustno gledati samo s te plati. So tudi obdolženci, ki želijo in od države utemeljeno terjajo, da v postopku odloči, ali so v resnici storili prekršek, očitani s kaznovalnim predlogom. Pravica do sojenja v razumnem roku velja tudi na področju prekrškov.

Poleg obdolžencev, ki utegnejo sami imeti interes za hitro odločitev, pa ne gre spregledati tudi vloge oškodovancev. Zakonodaja, še bolj pa očitno praksa, pogosto kažeta mačehovski odnos do oškodovancev kot žrtev različnih protipravnih dejanj, tudi tistih, ki izpolnjujejo zakonske znake prekrška. Oškodovanec, na primer iz prometne nesreče, ima pogosto kar največji interes za hitro in učinkovito odločitev sodnika za prekrške, da bi tako laže uveljavljal odškodnino v razmerju do zavarovalnice. V tej zvezi razumemo, da je dejanski stan odškodninskega delikta različen od dejanskega stanu prekrška, vendar odločba sodnika za prekrške pogosto odpre oškodovancu vrata ali vsaj pospeši zadevo v razmerju do zavarovalnice, ki škodni primer (prometno nesrečo) obravnava na podlagi obveznega zavarovanja odgovornosti v cestnem prometu. Odločitev sodnika za prekrške žrtvi olajša in poenostavlja dokazovanje tistih elementov odškodninskega delikta, za katere dokazno breme ni na strani povzročitelja. Hitra in učinkovita odločitev, še pred zastaranjem kazenskega pregona, pa je seveda predvsem v interesu same države, da zagotavlja spoštovanje pravnega reda in tako utemeljuje svojo kredibilnost.

Procesne pravice tudi v postopku o prekršku

Sodnik za prekrške lahko v določenem času strokovno, pravilno in zakonito reši le omejeno število zadev. Vsakomur mora biti na dlani tudi vpliv velikega števila zadev o prekrških na samo kakovost obravnavanja oziroma odločanja. Vsaj toliko kot hitrost pa je v postopku o prekrških pomembna pravilna in zakonita odločitev. Hitenje z odločanjem na račun kakovosti nikakor ni v sovokuju s pravno državo in ni v interesu strank postopka.

Temeljna pravica do poštenega sojenja, opredeljena v 22. in 23. členu ustave, velja tudi v postopku o prekrških. Enako velja za določbo 29. člena ustave, ki našteva minimalne pravice obdolženca v kazenskem postopku in katerih namen je, da zagotovijo pošten postopek in pravično odločitev pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem. Upošteva različni dejanski stan kaznivega dejanja in prekrška ne pomeni kršitve načela enakosti pred zakonom, da so nekatera vprašanja v postopku o prekrških urejena drugače kot v kazenskem postopku. Seveda pa sodnik za prekrške, ko odloča v posamezni zadevi, nobene zakonske določbe ne sme uporabljati ali razlagati tako, da bi s tem kršil ustavne pravice o postopku.

Člen 58 ZP nalaga organu, ki vodi postopek o prekršku, da mora po resnici in popolnoma ugotoviti vsa dejstva, pomembna za izdajo zakonite odločbe (tako določa tudi 68. člen ZP-1). Enako skrbno mora preiskati okoliščine in ugotoviti tako dejstva, ki obdolženca obremenjujejo, kakor tudi dejstva, ki so mu v korist. Preiskovalno načelo in načelo materialne resnice sta visoki zahtevi zakonodajalca, ki od sodnika za prekrške terjata vestno in skrbno obravnavanje. To pa je glede na velikansko število zadev, ki jih obravnava sodnik za prekrške, težavna naloga. Odločanje o prekrških pod pritiskom velike količine zadev in grožnje zastaranja ne spodbuja kreativnosti, ne omogoča poglobljenega študija in takšnega vsebinskega obravnavanja posamezne zadeve, kot pričakuje zakonodajalec glede na že omenjeno temeljno določbo, ki bi morala biti vodilo pri delu sodnika za prekrške.

Varuh pogosto prejema pritožbe pobudnikov, da je sodnik za prekrške pri odločanju v celoti in ne dovolj kritično sledil kaznovalnemu predlogu, na primer policije, ne da bi hkrati prisluhnil tudi nasprotnemu stališču obdolženca. Za pošteno sojenje je bistveno, da ima oseba, katere pravice, dolžnosti ali pravni interesi so predmet sodnega postopka, ustrezne in zadostne možnosti, da se izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vidikov zadeve. Pravici do zaslišanja, tudi v postopku o prekršku, na drugi strani ustreza obveznost sodnika, da trditve obdolženca vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost ter se do tistih trditev, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi odločbe tudi opredeli, in to z jasnimi razlogi. Pomanjkljiva obrazložitev odločbe o prekršku pomeni kršitev pravice do učinkovite pritožbe iz 25. člena ustave.

ZP v 59. členu določa, da mora biti obdolženec zaslišan o tistem, česar je obdolžen, preden se izda odločba o prekršku. S tem se obdolžencu zagotavlja eno temeljnih načel postopka o prekršku, ki pomeni konkretizacijo pravice do obrambe. Izjema velja le za izdajo odločbe o prekršku v skrajšanem postopku po 159. členu ZP, ki v taksativno naštetih primerih dopušča izdajo odločbe tudi brez zaslišanja obdolženca. Takšna možnost mora biti kot izjema ozko interpretirana. Kar nekaj pobud pri varuhu daje slutiti, da se sodniki za prekrške v želji po večji učinkovitosti, tudi takrat, kot zakonski pogoji niso v celoti podani, odločajo za izdajo odločbe o prekršku v skrajšanem postopku brez zaslišanja obdolženca. In to tudi tedaj, ko za zbrano gradivo predloga za uvedbo postopka o prekršku ni moč šteti, da temelji na neposredni osebni ugotovitvi uradne osebe ali na uradnih podatkih. V takšnih primerih je varuh že nekajkrat ocenil, da je bila obdolžencu kršena pravica do zaslišanja v postopku o prekršku.

Novela Zakona o tujcih (ZTuj-1A) je črtala peti in šesti odstavek 75. člena Ztuj-1, ki sta določala, da lahko policija začasno zadrži potno listino tujca in tako zagotovi njegovo navzočnost v postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja ali prekrška. Na podlagi drugega odstavka 12. člena ZTuj-1-UPBl pa se tujcu ne dovoli izstop iz države, če je zoper njega uveden kazenski postopek, postopek za prekršek ali kakšen drug postopek, v katerem je potrebna njegova navzočnost, in to zahteva organ, ki vodi postopek. To določbo policija očitno razume tako, da ji ne daje pooblastila, da bi preprečila tujcu izstop iz države z odvzemom potne listine. Pred opisanimi zakonskimi spremembami v letu 2002 je policija začasno zadržala potno listino, če je bilo to potrebno zaradi zagotovitve navzočnosti tujca v postopku. Po noveli ZTuj-1A pa mu potne listine ne zadrži, pač pa tujcu z odreditvijo pridržanja odvzame prostost. Milejši ukrep za zagotovitev storilčeve navzočnosti v postopku je torej nadomeščen s strožjim, bolj omejevalnim ukrepom, čeprav za takšno spremembo ni videti razumnih razlogov.

Storilec prekrška, ki bi se lahko z odhodom zaradi prebivanja v tujini izognil plačilu kazni, mora plačati izrečeno denarno kazen takoj na kraju prekrška. Denarno kazen mora plačati v tolarjih. Če ima pri sebi zgolj tujo valuto, mora poskrbeti za zamenjavo denarja v tolarje. V nočnem času in, ko so menjalnice zaprte, je to lahko oteženo. Policija pošilja tujca tudi do 20 kilometrov daleč do prve

Strožji do tujcev

menjalnice (na bencinski črpalki ali na mejnem prehodu), da menja tujo valuto v tolarje. Če tako ne poravnava denarne kazni, tujcu ne zadrži potne listine, lahko pa ga privede k organu, pristojnemu za postopek o prekršku, kar praviloma pomeni tudi pridržanje do začetka uradnih ur sodnika za prekrške. Morda bi bilo primerno zagotoviti, da lahko tujec v takšnem primeru plača denarno kazen tudi v tuji valuti.

Pri obravnavanju večjega števila pobud smo opazili neenotno prakso pri vročanju plačilnega naloga, izdanega na podlagi 241. člena ZP. Večinska praksa temelji na vročanju po določbah členov od 83 do 98 ZUP, so pa tudi primeri vročanja po 98. členu ZP, ki se sklicuje na ustrezne določbe ZKP.

Predpisi o prekrških spadajo v sistem kaznovalnega prava, ki terja procesna jamstva za pošteno sojenje. Čeprav dejstvo, da so nekatera vprašanja v postopku o prekrških urejena drugače kot v kazenskem postopku, še ne pomeni kršitve načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena slovenske ustave. Za pošteno sojenje je bistveno, da ima oseba, katere pravice, dolžnosti ali pravni interesi so predmet postopka, ustrezne in zadostne možnosti, da se izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vidikov zadeve. V nasprotju z ZKP, ki zahteva osebno vročitev in ima, če se obdolženec vročitvi vabilu izmika, tudi ustrezne ukrepe za zagotovitev njegove navzočnosti oziroma za uspešno izvedbo kazenskega postopka (primerjaj člena 193 in 194 ZKP), pa Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 87. členu sicer določa obvezno osebno vročanje, vendar se zadovolji tudi s fikcijo vročitve, da velja vročitev za opravljeno, čeprav naslovnik ne prevzame spisa v danem roku.

Pooblaščenec uradne osebe upravnih organov in organizacij iz prvega odstavka 241. člena ZP izdajo, če gre za prekrške, za katere je predpisana samo denarna kazen v določenem znesku, plačilni nalog takoj na kraju prekrška tistim, katerih prekrške osebno zaznajo, in tistim, katerih prekrški so bili ugotovljeni z ustreznimi tehničnimi sredstvi ali napravami. Storilcu prekrška, ki mu plačilnega naloga ni bilo mogoče vročiti takoj na kraju prekrška, se plačilni nalog pošlje po pošti (peti odstavek 241. člena ZP).

Predstojnik katedre za upravne znanosti pravne fakultete v Ljubljani je v svojem pravnem mnenju, ki ga je izdelal na prošnjo MO Ljubljana, zapisal, da gre pri vročanju plačilnih nalogov za postopek v zvezi s prekrškom in se glede na to po izrecni določbi ZP vročanje izvrši po pravilih ZKP. Tako uporaba pravil ZUP glede tega vprašanja ne pride v poštev.

Izdajo plačilnega naloga ureja ZP v 15. poglavju, ki je sicer res umeščeno v drugi del zakona, ki ureja postopek o prekrških. Kljub takšni umestitvi določb o izdaji in vročitvi plačilnega naloga pa je vprašanje, ali gre res za postopek o prekrških, ki terja vročanje pisanj na podlagi 98. člena ZP.

Organ, ki vodi postopek o prekršku (prvi odstavek 58. člena ZP), oziroma organi, ki odločajo o prekrških na prvi stopnji (258. člen ZP) so (le) sodniki za prekrške in drugi organi, ki so z zakonom pooblaščen, da vodijo postopek o določenih prekrških na prvi stopnji. Ti organi opravljajo pravosodno funkcijo. Za pooblaščenec uradne osebe upravnih organov in organizacij iz prvega odstavka 241. člena ZP to ne velja, saj gre za organe, ki spadajo v izvršilno vejo oblasti.

Plačilni nalog se po 241. členu ZP vroči storilcu prekrška. V postopku o prekršku pa prvi odstavek 79. člena ZP osebo, zoper katero je uveden postopek o prekršku, imenuje z izrazom obdolženec. Postopek o prekršku se po prvem odstavku 105. člena ZP uvede na predlog pristojnega organa, organizacije ali oškodovanca s tem, da organ za postopek o prekršku šele oceni, ali so podani pogoji za postopek. Organ za postopek o prekrških uvede postopek in ga izvede šele, če oceni, da so za to izpolnjeni pogoji (osmi odstavek 105. člena ZP). Iz sedmega odstavka 241. člena ZP pa izhaja, da organ, ki je izdal plačilni nalog, v vlogi predlagatelja postopka pošlje plačilni nalog z opisom dejanskega stanja pristojnemu organu za postopek o prekršku (še) v primeru pravočasno vloženega ugovora.

Sprehajanje po navedenih določbah ZP daje podlago za sklep, da plačilni nalog, izdan na podlagi 241. člena ZP, ni odločba, izdana v postopku o prekršku, saj postopek o prekršku po 105. členu ZP sploh ni bil uveden. Tako tudi ni podlage za vročanje plačilnega naloga po 98. členu ZP, torej v skladu z ustreznimi določbami ZKP. Strinjamo se, da pri izdaji plačilnega naloga ne gre za upravno stvar po drugem odstavku 2. člena ZUP, vendar pa se na podlagi 4. člena ZUP upravni postopek (in s tem tudi vročanje po ZUP) smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo

značaja upravne stvari po 2. členu ZUP, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom. Vročanja plačilnega naloga ZP v 241. členu ne ureja, je pa v sedmem odstavku 241. člena ZP določeno, da organ, ki je izdal plačilni nalog, v postopku z ugovorom ravna smiselno po določbah zakona o splošnem upravnem postopku, ki urejajo delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo. Nelogično bi bilo, da bi v fazi pred postopkom z ugovorom zakon uveljavljal strožja pravila kazenskega postopka, v kasnejšem postopku po ugovoru pa bi se zadovoljil s postopanjem po določbah ZUP, ki vsebuje manj procesnih jamstev in ne spada v sistem kaznovalnega prava.

Zanimiva je primerjava z novim ZP-I, ki v petem odstavku 57. člena za vročitev plačilnega naloga določa uporabo ZUP.

Pri prekrških, za katere je določeno, da lahko pooblaščen uradne osebe upravnih organov in organizacij po prvem odstavku 241. člena ZP izdajo plačilni nalog, gre za dejanja, ki so nižje na lestvici škodljivosti oziroma družbene nevarnosti. Prav zato je za te prekrške predpisana (samo) denarna kazen v določenem znesku. Tako je ustrezno ravnotežje (v skladu z načelom sorazmernosti) med procesnimi jamstvi ter hitrostjo in učinkovitostjo postopka lahko zagotovljeno tudi z ureditvijo vročanja plačilnih nalogov na podlagi določb ZUP.

MP, ki ureja področje prava o prekrških, smo prosili za stališče glede vročanja plačilnega naloga, izdanega na podlagi 241. člena ZP. Izhajali smo iz nujnosti, da se praksa na tem področju poenoti tudi za čas do sistemskih sprememb na področju urejanja prekrškov z uveljavitvijo ZP-I. Svoje mnenje smo poslali v vednost tudi Senatu za prekrške RS s prošnjo, da nam posreduje svoje stališče v obravnavani zadevi.

Kot je različna praksa, smo prejeli tudi različna odgovora. Ministrstvo za pravosodje se je opredelilo za vročanje po 98. členu ZP, "saj je treba izdajo plačilnega naloga razumeti kot posebno vrsto" postopka o prekršku. Senat za prekrške pa meni, da "plačilni nalog ni odločba, izdana v postopku o prekršku", saj se postopek skladno s prvim odstavkom 105. člena ZP "uvede šele na predlog pristojnega organa, organizacije ali oškodovanca (predlagatelja postopka) in se z izdajo plačilnega naloga postopek za prekrške še ni začel".

Bržčas bo prakso poenotil šele ZP-I, ki je v tem pogledu jasen in ne potrebuje razlage.

2.4.5. Notariat

V Sloveniji opravlja notariat 68 notarjev. Notariat je javna služba, notarji pa jo opravljajo kot svobodni poklic. V skladu s svojimi pristojnostmi in pooblastili je varuh pristojen za nadzor nad opravljanjem notariata in delovanjem Notarske zbornice Slovenije. Tako dobimo vsako leto nekaj deset pobud, ki obravnavajo delo notarjev. Vendar tudi v letu 2002 nobena od prejetih pobud ni utemeljevala posredovanja varuha s stališča nadzora nad zakonitostjo ali korektnostjo opravljanja notariata, ker bi notarji ne opravljali svojih storitev pošteno in vestno v skladu s predpisi, kot od njih zahteva prvi odstavek 6. člena Zakona o notariatu.

2.4.6. Državni pravobranilec

Pobudnik je bil na podlagi pravnomočne in izvršljive sodbe iz leta 1995 zavezan Republiki Sloveniji povrniti stroške postopka v znesku 101.745 tolarjev z zamudnimi obrestmi, ki so oktobra 2002 znašale že več kot 430.000 tolarjev. Ker dolga prostovoljno ni plačal, je Republika Slovenija 15. 4. 2002 vložila predlog za izvršbo.

V pravdi, iz katere izhaja izvršilni naslov, je sodišče priznalo Republiki Sloveniji stroške postopka skupaj z zamudnimi obrestmi, čeprav ni vtoževala zamudnih obresti. Sodišče je glede zamudnih obrestih prekoračilo tožbeni zahtevek. Napako v sodni odločbi bi moral pobudnik uveljavljati s pritožbo, saj pazi sodišče druge stopnje na prekoračitev tožbenega zahtevka samo na zahtevo stranke. Pobudnik tega ni storil, ampak pa je kasneje predlagal izdajo popravnega sklepa glede prisojenih zamudnih obresti od pravnih stroškov, vendar je sodišče njegovo zahtevo zavrglo. V sklepu

S pomočjo varuha
do poravnave

pa je pritrdilo pobudniku, da je res prisodilo zamudne obresti, "čeprav izrecno zahtevek za njihovo plačilo ... ni bil postavljen".

Z odločitvijo, da prisodi zamudne obresti od odmerjenih stroškov postopka, je sodišče kršilo načelo dispozitivnosti, ki je eno temeljnih načel pravnega postopka. Po 2. členu ZPP odloča sodišče v pravnem postopku v mejah postavljenih zahtevkov. Sodišče daje strankam pravno varstvo le na njihovo zahtevo in je na zahtevke strank tudi vezano.

Pobudnik v pravdi ni imel pooblaščenca odvetnika in se je zastopal sam. Napako, da je sodišče prisodilo zamudne obresti brez postavljenega zahtevka, bi lahko ugotovil le, če bi natančno pregledal sodni spis. Hkrati pa je lahko zaupal sodišču in utemeljeno pričakoval, da bo sodišče spoštovalo zakon ter odločilo zgolj na podlagi postavljenih zahtevkov.

Pobudnik bi se lahko izognil škodljivim posledicam zamudnih obresti, če bi prisojene stroške takoj plačal. Vendar tega ni storil. Slej ko prej je razlog za takšno odločitev iskati v njegovi osebni prizadetosti, ki je razvidna tudi iz samega postopka, iz katerega izhaja izvršilni naslov. Državi namreč očita vsaj neučinkovito ukrepanje v zvezi z njegovo pravico in pravico njegove hčere do osebnih stikov. Njegov pogled na zadevo, pa čeprav morda brez objektivne podlage v resničnih dejstvih, je skoraj gotovo vplival na odločitev, da je s plačilom stroškov postopka na podlagi pravnomočne sodne odločbe odlašal. Za izterjavo dolgovanj stroškov postopka tudi Republika Slovenija ni veliko storila, saj je z izvršbo čakala skoraj šest let.

Pobudnik ima status socialnega upravičenca, živi pri svojih starših in prejema denarno socialno pomoč. To pomeni, da je pobudnikovo preživljanje (v veliki meri) odvisno prav od državne socialne pomoči. Upnik po sodni odločbi pa je prav tako država. Primerjava mesečnih prejemkov pobudnika iz naslova socialne pomoči in višina dolga iz naslova prisojenih stroškov skupaj z zamudnimi obrestmi pokaže, da bi le s težavo in ne brez ogrožanja lastnega preživljanja plačal nekajkrat višji znesek zamudnih obresti, kot pa znaša sama glavica iz naslova prisojenih stroškov postopka. Prispevati pa mora tudi za preživljanje svojega otroka.

Slovenija je pravna in socialna država. Upošteva vse zgoraj navedene okoliščine, ki lahko vplivajo tudi na stanje in ravnanje pobudnika, smo se sklicevali na načelo pravičnosti ter državnemu pravobranilstvu kot zakonitemu zastopniku Republike Slovenije predlagali, da v razmerju do pobudnika **ne uveljavlja** zamudnih obresti od prisojenih stroškov postopka, ki jih je sodišče nezakonito prisodilo s prekoračitvijo tožbenega zahtevka. Tako smo predlagali, da RS v odprti izvršbi svoj predlog utesni na stroške postopka 101.745 tolarjev, pobudnik pa je zagotovil, da bo ta znesek takoj plačal.

Državno pravobranilstvo je soglašalo, da pobudnik plača prisojene stroške, del zamudnih obresti ter nastale stroške izvršilnega postopka pod pogojem plačila v 30 dneh. Pobudnik je predlog sprejel in plačal dogovorjeno. Državno pravobranilstvo pa je v skladu z dogovorom umaknilo predlog za izvršbo.

2.4.7. Odvetništvo

Odvetništvo ima nepogrešljivo vlogo v delovanju pravosodnega sistema in sploh pravne države. Ni presenetljivo, da je skoraj vsaka šesta pobuda, naslovljena varuhu, tako ali drugače povezana z opravljanjem odvetniškega poklica.

Odvetniki so soodgovorni za pravilno in zakonito delovanje pravosodja. Stranka, ki se obrne na odvetnika, upravičeno pričakuje strokovno, učinkovito in koristno storitev. Razmerje med stranko in odvetnikom pa že po naravi ne more biti enakopravno, saj je očitno podrejen, odvisen položaj stranke, ki pride k odvetniku zaradi svoje težave, problema ter s tem povezano osebno in pogosto celo duševno stisko. Zato je uzakonjena zaveza odvetnika, da pri zastopanju ravna vestno, pošteno, skrbno ter po načelih odvetniške poklicne etike.

Ljudje v razmerju stranka-odvetnik pričakujejo več informacij, pojasnil in sploh več komunikacije odvetnika s stranko. Če stranka razume potek obravnavanja in je seznanjena z dejanskimi in pravnimi vprašanji postopka, bo lahko odvetniku in s tem sodišču pravočasno posredovala informacijo, pomembno za odločitev. Učinkovito sodelovanje odvetnika s stranko je odločilnega pomena pri zbiranju procesnega gradiva.

Odkrito, odprto sodelovanje odvetnika s stranko ni pomembno zgolj s stališča sojenja in zastopanja, temveč tudi zaradi transparentnosti pooblastilnega razmerja med odvetnikom in pooblastiteljem. Korektnost v tem razmerju spodbuja zaupanje stranke v delo odvetnika, ki je usmerjeno v varovanje pravic in pravno zavarovanih koristi pooblastitelja kot stranke sodnega postopka. Če razmerje zaupanja med odvetnikom in stranko ni vzpostavljeno, prihaja do očitkov o nestrokovnem zastopanju, da odvetnik ne deluje v korist pooblastitelja, da ga je podkupila nasprotna stranka, in podobno. Ljudje za neuspeh v sodnem postopku kaj hitro iščejo razloge zunaj njih samih: v razmerju do sodišča, pa tudi v razmerju do pooblaščenca-odvetnika. Takšne, praviloma povsem neutemeljene očitke, je moč preprečiti predvsem z ustrezno informacijo, ki stranki omogoča na njej prilagojeni način razumeti potek sojenja in pomen posameznih procesnih dejanj ter dejstev, ki jih stranka zatrjuje in dokazuje v postopku.

Varuh spodbuja zastopanje, ki stranki omogoča razumevanje in potek postopka ter sploh sodnega odločanja. Tudi kodeks odvetniške poklicne etike v točki 40 zavezuje odvetnika, da o svojem delu in postopanju redno obvešča stranko, ji vsak čas omogoča vpogled v stanje zadeve, jo pouči o dejanskem stanju in o pravnih vprašanjih ter ji sporoči potrebne podatke iz sodnih in drugih spisov ali iz opravljenih poizvedb. S tem je stranki omogočen tudi nadzor nad delom odvetnika, ki ga je pooblastila za zastopanje v postopku. Marsikateri nepotreben sporazum med odvetnikom in stranko je mogoče na tak način preprečiti. Pravočasno in popolno pojasnilo je v službi vestnega, poštenega in skrbnega zastopanja stranke, kar v posledici pomeni tudi manj pritožb na odvetniško zbornico, posredno pa tudi na varuha.

Zlasti pa pri varuhu opazamo, da se odvetnik informacijsko zapre v razmerju do svoje (nekdanje) stranke, ko pride do razčiščevanja pooblastilnega razmerja in morda celo pritožbe na odvetniško zbornico. Do takšnega ravnanja pride takrat, ko stranka zatrjuje kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica ter uveljavlja odškodninsko ali disciplinsko odgovornost odvetnika.

Na področju disciplinskih postopkov se nesodelovanje odvetnikov in organov odvetniške zbornice kaže v neučinkovitosti disciplinskih komisij prve stopnje. Morda prav zaradi pomanjkanja volje za disciplinsko odločanje zoper stanovske kolege prihaja do nerazumnih zastojev pri delu disciplinskih komisij. Takšno stanje ne spodbuja zaupanja v stanovsko organizacijo odvetnikov, da bo hitro in učinkovito ukrepala v primerih kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica in dejanj, ki pomenijo kršitev vestnega opravljanja dela in prakse v odvetniški pisarni.

Po veljavni ureditvi odvetniška zbornica izvoli predsednika in člane disciplinskih komisij iz vrst odvetnikov. O pritožbah zoper odvetnike tako odločajo sami odvetniki. Ob svoji neučinkovitosti zlasti disciplinska komisija prve stopnje ne zbujata vtisa neodvisnosti in nepristranskosti pri odločanju. V tej zvezi bo treba zagotoviti drugačen pristop disciplinskih komisij, da se zagotovi hitro, učinkovito in objektivno odločanje ali pa sestavo disciplinskih komisij tako spremeniti, da bo zavarovan javni interes v skladu s pomenom, ki ga ima odvetništvo v pravni in demokratični državi.

Stranka, ki zatrjuje nepravilno ravnanje odvetnika, običajno poda prijavo odvetniški zbornici šele po koncu pooblastilnega razmerja, ko ni več strahu, da bi prijava negativno vplivala na zaupnost razmerja med njo in odvetnikom. Ker teče zastaranje pregona disciplinskih kršitev od dneva kršitve, dveletni relativni in štiriletni absolutni zastaralni rok pa sta sorazmerno kratka, so pogosti primeri, da se odločanje o zatrtjevanju disciplinski kršitvi konča z zastaranjem pregona. Zato je varuh v LP 2001 predlagal, da bi veljalo v tem razmerju poiskati za stranko prijaznejšo rešitev, na primer, da zastaranje ne teče v času pooblastilnega razmerja, ko odvetnik zastopa prizadeto stranko. Na priporočilo se je odzvala vlada s pojasnilom, da bo pristojno ministrstvo proučilo predlog, da bi v Zakonu o odvetništvu (ZOdv) za primer disciplinske kršitve odvetnika določili mirovanje zastaranja za čas trajanja pooblastilnega razmerja.

Neučinkoviti disciplinski postopki

V letu 2002 je bilo opazno prizadevanje ministrstva za pravosodje, da bi odvetniška zbornica sprejela takšen način vrednotenja in obračunavanja odvetniških storitev, ki bi tudi odvetnike spodbujal k hitrejšim in učinkovitejšim (sodnim) postopkom. Naj v tej zvezi omenimo tudi dva neuspešna poskusa vodstva odvetniške zbornice, da bi skupščina zbornice sprejela spremembe in dopolnitve odvetniške tarife, ki bi znižale ceno določenih odvetniških storitev, zlasti zastopanja v kazenskih postopkih. Ocena, da je na nekaterih področjih ceno odvetniških storitev treba uskladiti z načelom pravne in socialne države, očitno odvetnikov ni prepričala. Po 19. členu ZOdv sprejema odvetniško tarifo odvetniška zbornica v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje. Veljavna zakonska ureditev torej državi ne omogoča posegati v odvetniško tarifo brez sodelovanja ali soglasja odvetnikov. Ker gre pri določanju odvetniške tarife tudi za javni interes, bo ob nadaljnjem odklonilnem stališču odvetnikov za spremembe cene njihovih storitev treba razmisliti o takšni zakonski ureditvi, da bo poseg v odvetniško tarifo mogoč tudi brez sodelovanja odvetnikov.

2.5. POLICIJSKI POSTOPKI

Policisti so zavezani pri opravljanju svojih nalog ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spoštovati in varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Človekove pravice in svoboščine smejo omejiti le v primerih, določenih z ustavo. Pri svojem delu, zlasti ko uporabljajo policijska pooblastila, morajo vedno spoštovati in upoštevati posameznikove temeljne pravice, kot so osebna svoboda, pravica do zasebnosti, svoboda mišljenja, vesti, veroizpovedi in izražanja, mirnega združevanja, gibanja in uživanja lastnine.

Zaupanje v policijo je tesno povezano z njenim ravnanjem in obnašanjem v razmerju do javnosti, zlasti pri spoštovanju človekovega dostojanstva ter temeljnih pravic in svoboščin posameznika. Policija je odgovorna državi, državljanom in njihovim predstavnikom.

Pri opravljanju svojih nalog, ko so zavezani preprečevati nezakonita dejanja ter ukrepati in uporabiti z zakonom določena pooblastila, se policisti vsakodnevno srečujejo z življenjskimi primeri, ko posegajo v človekove pravice in svoboščine. Pri tem se morajo pogosto odločiti hitro in celo ob nepopolni ugotovitvi dejanskega stanja, kar vse otežuje presojo, katero pooblastilo je dopustno uporabiti. Neizkušenost, prehitra odločitve za policijsko pooblastilo, napačna izbira ukrepa, lahko kaj hitro pomeni kršitev načela sorazmernosti ali prekoračitev policijskih pooblastil. Še posebno skrb pa zbujajo primeri, ko policist zavestno, hote zlorabi policijska pooblastila ter tako poseže v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika. Policijskih pooblastil, vključno s prisilnimi sredstvi, nikoli ni dovoljeno uporabiti z namenom maščevanja ali kaznovanja, pa naj bo skušnjava še tako velika.

V letu 2002 smo prejeli 78 pobud, ki obravnavajo policijske postopke, kar pomeni približno 30 odstotkov manj kot v letu 2001. Seveda na tej podlagi še ni moč sklepati, da je bilo delo policije v letu 2002 boljše, z manj nezakonitimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine. Znova je največ pobud zadevalo izvajanje pooblastil, ki jih imajo policisti pri opravljanju svojih nalog, zlasti glede uporabe prisilnih sredstev, še posebej fizične sile ter sredstev za vklepanje in vezanje. Vse več je pobud, ki zatrjujejo neutemeljeno vznemirjanje s strani policije, čeprav posameznik ni kršil pravnege reda. Pri tem nimamo v mislih tako imenovanih rutinskih kontrol v cestnem prometu, ki jih policisti izvajajo pri zakonitem nadzorovanju prometa. Gre za primere, ko so policisti nadaljevali obravnavanje posameznika tudi potem, ko so preverili, da ne gre za sumljivo osebo ali za ukradeni osebni avtomobil, kar je sprva morda utemeljevalo policijsko posredovanje. Obravnavali smo tudi primer, da je policija nepravilno ugotovila identiteto storilca prekrška, saj se je dala speljati na led osebi, ki se je lažno predstavljala za drugo osebo. Tako je policija poslala v prisilno izterjavo dva plačilna naloga zoper osebo, ki s prekrškom ni bila povezana, razen da si je resnični storilec "sposodil" njeno ime, česar pa policiji ni uspelo pravočasno ugotoviti.

O poteku postopka, ko so policisti obravnavali posameznika, še posebej v povezavi z uporabo prisilnih sredstev, so trditve o odločilnih dejstvih, kaj se je v resnici dogajalo med policistom in prizadeto

osebo, pogosto povsem različne. Vsaka stran, vpletena v postopek, drugače opisuje potek dogajanja in vzroke za konfliktno situacijo ali za uporabo policijskih pooblastil, vidi predvsem ali izključno na nasprotni strani. Kadar policija v takšnem primeru dokazni postopek zaključi, ne da bi mogla potrditi trditve ene ali druge strani, praviloma upošteva trditev policista. Vendar pri dokazni oceni ni mogoče izhajati s stališča, da je posameznikovo pričevanje manj zanesljivo zgolj zato, ker se je znašel v policijskem postopku.

Uniformi ni mogoče dajati absolutne prednosti v primerjavi s prizadeto osebo, ki je v postopku obravnavana. Pri tem razumemo, da ima posameznik že zaradi narave postopka, v katerem je udeležen, in zaradi morebitnega storjenega prekrška ali celo kaznivega dejanja poudarjen interes, da ne govori resnice. Kljub temu ni mogoče izključiti, da ima tudi policist interes, da dogajanje opisuje drugače, kot se je v resnici zgodilo. V tem pogledu je zanimiva sodba Višjega sodišča v Celju z dne 24. 9. 2002, opr. št. Kp 334/2002, ki pričevanje policista oceni za povsem neverodostojno. Policist je, zaslišan kot priča v kazenskem postopku, trdil, da je obdolženec med prevozom v prostor za pridržanje ogrožal tudi njegovo varnost z resno grožnjo, "da jih bo pobil, postrelil, odtrgal glave". Sodišče druge stopnje pa je štel, da drugi izvedeni dokazi zanesljivo dokazujejo, da obdolženec na škodo tega policista kaznivega dejanja ogrožanja varnosti ni mogel storiti, saj ta policist pri prevozu obdolženca v pridržalne prostore sploh ni sodeloval.

Uniformi ni mogoče dajati absolutne prednosti

Potrebna je torej velika mera previdnosti pri ocenjevanju vseh okoliščin posameznega primera in v dvomu, ko sta podani dve različni razlagi istega dogodka, ni dopustno enostransko, če že ne celo nekritično slediti trditvam policista. Zgolj dejstvo, da policija v postopku trditev prizadete osebe ni mogla ne potrditi in ne ovreči, samo po sebi še ni dovolj za avtomatično upoštevanje trditev policista. Pri ugotavljanju odločilnih dejstev policija pač ni vezana na nobena dokazna pravila. Upoštevati mora izkustvena pravila, vključno s pravili logike, ko tehta, primerja in ocenjuje trditve in stališča obeh strani. Vedno je treba na enak način preverjati tudi verodostojnost opisa dogajanja, kot ga je podal policist, ki je opravil postopek.

Povedano še posebej velja za primer, ko je bil v policijskem postopku posameznik telesno poškodovan. Takrat mora policija prepričljivo pojasniti, kako je do poškodbe prišlo, ter utemeljiti sorazmernost pri uporabi sile. Dokazno breme je v takšnem primeru na strani policije in ne na posamezniku, da dokaže, kdaj, kako in zakaj je poškodba nastala. Naj tu omenimo, da smo tudi v letu 2002 obravnavali primere, ko je policija trdila, da se je posameznik namerno samopoškodoval tako, da je z glavo udarjal ob službeni avtomobil, medtem ko je policija z njim vodila postopek. Takšne zgodbe, ki niso posebej izvirne, se ponavljajo iz leta v leto. Težko je razumeti, zakaj bi posameznik tudi takrat, ko gre za sicer urejeno osebo, policijski postopek izkoristil za udarjanje z glavo ob trd predmet in bi za poškodbo kasneje bremenil policijo. V enem takšnih primerov je policist, ki je vodil postopek, zatrjeval večje število očividcev, nevtralnih prič, ki naj bi takšno nerazumno početje prizadete osebe potrdile. Kasneje pa se je v pritožbenem postopku pokazalo, da policija ne zmore določno navesti niti ene priče, ki bi lahko potrdila vehementno zatrjevanje o samopoškodovanju med policijskim postopkom. Ni treba posebej poudarjati, da takšnemu zatrjevanju o samopoškodovanju pač ni mogoče slediti in je v posledici odgovornost za telesno poškodbo v celoti na strani policije. Če slednja ne zna nastanka poškodbe prepričljivo pojasniti in hkrati utemeljiti zakonitosti uporabe sile, ki je poškodbo povzročila, je pač treba pritožbo posameznika šteti za utemeljeno ter policiji pripisati nezakonito ravnanje.

Ne glede na težave, do katerih lahko prihaja pri naknadnem ugotavljanju okoliščin policijskega posredovanja, pa to nikakor ne sme policije odvracati, da odločno in učinkovito ukrepa pri izvrševanju nalog, ki so ji zaupane. Med nalogami policije velja znova posebej poudariti varovanje življenja ter zagotavljanje osebne varnosti in premoženja ljudi. Policija, ki bi ravnala defenzivno in v nasprotju z zaupanimi nalogami in pooblastili, ki jih ima v tej zvezi, lahko posamezniku prav tako krši njegove pravice in svoboščine. Upravičena so pričakovanja javnosti, da policija zagotavlja varnost z uspešnim in učinkovitim preprečevanjem kriminalne dejavnosti ter z odkrivanjem in prijemanjem storilcev kaznivih in drugih družbi nevarnih nezakonitih dejanj.

Za policijo, ki živi z ljudmi

Policija, ki opravlja svoje naloge zakonito, profesionalno in korektno, uživa najvišjo stopnjo zaupanja med ljudmi. Tu gre posebej omeniti sodelovanje in dobre odnose na lokalni ravni, ko policija v izvrševanju svoje socialne funkcije posreduje pri vzdrževanju reda in miru ter zagotavlja osebno

varnost in varnost zasebne lastnine. S strokovnim, preudarnim in predvsem nepristranskim posredovanjem lahko policija pripomore k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi v primerih, ki so sicer na meji njenih pristojnosti. Tu imamo zlasti v mislih ukrepanje ob različnih medčloveških nesoglasjih in sporih, kot so skaljeni odnosi ali celo nasilje v družini, medsosedske spori in podobne življenjske okoliščine, ko se ljudje, ki si očitno ne znajo drugače pomagati, obrnejo po pomoč na policijo. Resnično zaupanje javnosti in vpletenih oseb bo pri tem policija uživala, če bo razumela svojo vlogo kot vlogo služabnika in ne kot gospodarja, ki zgolj avtoritativno deli nasvete ali celo ukaze, ne glede na pravilnost in zakonitost njenega posredovanja.

Poleg vsebine je pomembna tudi oblika. Za ustvarjanje zaupanja, ki naj omogoči podlago za učinkovito delo, ne gre prezreti postopanja policistov pri izvrševanju njihovih nalog. V tej zvezi velja pohvaliti policijo za izdajo plastificiranega kartončka "Postopki policistov v večkulturni družbi", ki policiste opozarja na kulturne razlike in opominja na spoštljivo in enakopravno obravnavanje vseh oseb, tako žrtve kot tudi storilca, s katerimi policisti stopajo v stik pri svojem odgovornem delu. Vljudnost in korektnost pri opravljanju nalog mora biti poudarjena zaveza policije tudi v spremenjenih varnostnih razmerah, ki morda terjajo večjo prisotnost policije v vsakodnevem življenju ljudi.

Ali je lahko pritožbeni postopek na policiji nepristranski?

Policija ima široka pooblastila, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine. Dolžnost države je, da zagotovi ustrezna in zadostna jamstva, ki bodo učinkovito preprečevala zlorabe, saj velika pooblastila pomenijo tudi veliko skušnjavo za prekoračitev ali nezakonito uporabo samih pooblastil.

Policija mora biti izpostavljena učinkovitemu (notranjemu in zunanjemu) nadzoru. To terja tudi nepristranske postopke za obravnavanje pritožb zoper policijo. Pomanjkanje zaupanja javnosti v pritožbene postopke ima za posledico, da se ljudje ne pritožujejo, ker si od takšnega ravnanja ne obetajo uspeha, ali pa se bolj zatekajo k formalnim pravnim potem, kot je na primer ovadba na državno tožilstvo ali sodna pot. Vendar pa formalna pravna sredstva niso uporabna v vseh primerih nespoštovanja pravic posameznikov, na primer ko gre zgolj za nekorektnost, za žaljiv odnos, za pomanjkanje dolžne vljudnosti itd.

Pod pojmom neformalnih pritožbenih poti razumemo vse tiste možnosti, ki so posamezniku na voljo v zvezi z (oblastnimi) dejanji in opustitvami organov (na primer pri postopkih policije), ter vse tiste primere pritožb ali zahtev po nadzoru, ko posameznik zatrjuje, da njegove pravice v postopku (zaradi storjene napake ali nekorektnosti) niso bile spoštovane.

Neformalne pritožbene poti zagotavljajo varstvo na področju pravilnega in korektnega postopanja oblasti v razmerju do posameznika ter pokrivajo področji postopka oblastnega odločanja in osebne ga stika posameznika kot stranke z organi. Še tako jasna zakonska določila, podzakonski predpisi in interna navodila niso jamstvo, da bo policist pri stiku s posameznikom ravnal pravilno in korektno. Prav na področju izvrševanja pooblastil, ki neposredno posegajo v tradicionalne in temeljne človekove pravice, je pomembno, da ima posameznik možnost s pritožbo doseči obravnavanje njegovega primera.

Na področju neformalnih pritožbenih poti je še veliko praznin. Tam, kjer so določene oblike pritožb sicer predvidene, pa so pogosto zastavljene tako, da prizadetemu posamezniku niso dostopne na lahek način ali pa, da niso učinkovite. Pri tem velja omeniti, da več pritožbenih poti ne pomeni nujno tudi večje učinkovitosti. Več pritožbenih poti z nejasnimi in zato posamezniku nerazumljivimi pristojnostmi pomeni predvsem oviro za hitro in učinkovito ugotovitev zatrjevane nepravilnosti in njeno sankcioniranje. Inflacija in posledična nepreglednost pritožbenih postopkov le otežuje pritožbeno pot.

Slaba komunikacija med policijo in posamezniki

Številne pritožbe, ki jih prejme varuh, so posledica neustrezne komunikacije med organom in posameznikom. Lahko bi bile na preprost in učinkovit način razrešene že v postopku pred samimi organi, ne da bi bilo potrebno posredovanje institucij zunaj organa, kjer je do zatrjevane nepravilnosti prišlo. Tako bi tudi varuh prejel manj zlasti nezahtevnih pobud, če bi policija zagotavljala učinkovit in kredibilen notranji pritožbeni sistem.

Že po naravi stvari velja, da gre največji poudarek interni (notranji) pritožbeni poti. Odločilna dejstva in okoliščine je najlažje ugotoviti neposredno pri vpletenemu organu, torej tam, kjer je prišlo do zatiranje nepravilnosti. Številne pritožbe bi tako lahko preprosto in v najbolj zgodnjih fazah postopka razrešili znotraj organa, tudi ob sodelovanju prizadetih uradnih oseb. Seveda v notranjem pritožbenem postopku ne smejo odločati osebe, ki so bile vpletene ali so sodelovale v postopku kritiziranega obravnavanja oziroma odločanja. Hkrati mora biti zagotovljeno, da vložitev pritožbe ne bo slabo vplivala na bodoče stike, ravnanja in odločanje organa v razmerju do vlagatelja pritožbe. Pritožnik ne sme trpeti nobenih posledic zaradi pritoževanja. Dokumentacija o obravnavanju pritožbe mora biti v posebnem spisu in torej ločena od drugih informacij, ki se tičejo pritožnika kot stranke v postopku pred organom. Pritožniku je treba s pravilnim pristopom pri obravnavanju njegove pritožbe utrditi prepričanje, da se je vredno pritožiti.

Notranja pritožbena pot bi že po naravi morala biti hitra in učinkovita, saj se pritožba obravnava prav tam, kjer je do zatiranje nepravilnosti prišlo. Preiskujejo jo osebe, ki obvladajo postopke in ravnanja, iz katerih izhaja pritožba. Tako bi veljalo, da tudi policisti sami najboljše nadzirajo in rešujejo pritožbe zoper policiste.

Predpostavka učinkovitega pritožbenega postopka je pošten (fair) in nepristranski postopek, ki zagotavlja nepristransko obravnavanje in objektivno odločanje. Pri notranjih pritožbenih poteh gre lahko za dilemo, ki jo ponazarja slovenski pregovor, da vrana vrani oči ne izkljuje. Vendar je takšno črno-belo predstavljanje notranjih pritožbenih poti vsaj prenačljeno, če ne tudi nekorektno. Številne interne pritožbene poti delujejo uspešno in v zadovoljstvo pritožnikov. Tudi policiji v načelu ni mogoče očitati, da pristransko obravnava pritožbe. Velja pa poudariti, da pri samem obravnavanju in odločanju ni dovolj le nepristranskost. Pomemben je tudi sam videz nepristranskosti, ki ga pritožbena pot zbujata pri pritožniku in v javnosti. Neuspeh pritožbe v notranji pritožbeni poti pritožnik namreč kaj hitro poveže (čeprav neutemeljeno) z okoliščino, da je o pritožbi odločal organ, zoper ravnanje katerega se pritožuje.

Tudi če je postopek pritožbenega odločanja znotraj policije nepristranski, lahko pri pritožniku zbudi nezaupanje in sum, da ni zagotovljeno neodvisno, objektivno in nepristransko obravnavanje. V primeru, ko ni zagotovljena stopnjevitost odločanja, gre pa za pritožbe zoper delavce organa z velikimi pooblastili za posege v človekove pravice in svoboščine, je zato slej ko prej boljša rešitev, da se o pritožbah odloča zunaj policije. Zato varuh pozdravlja spremembe in dopolnitve Zakona o policiji (ZPol), ki gredo v tej smeri.

Pri obravnavanju pobud, naslovljenih na varuha, se pogosto srečujemo z ravnanjem gospodarskih družb, samostojnih podjetnikov posameznikov in samostojnih obrtnikov, ki imajo licenco za opravljanje zasebnega varovanja po ZZVO. Ugotavljamo, da vse več upnikov in celo samooklicanih upnikov jemlje pravico v svoje roke ter si pri samopomoči (tudi takrat, ko gre za nezakonito samopomoč in torej za prepovedano ravnanje) pomagajo prav z osebami, ki opravljajo dejavnost zasebnega varovanja.

V 15. členu ZZVO je navedeno, da osebe, ki imajo licenco za opravljanje zasebnega varovanja, ne smejo sklepati pogodbe o opravljanju ali opravljanju nalog, za katere so z zakonom določeni oziroma pooblašeni policijski ali pravosodni organi, poslov za domače in tuje obrambne, varnostne ali protiočevalne službe. Primeroma sta med nedovoljenimi dejavnostmi navedena pregon storilca kaznivega dejanja in izterjevanje dolgov.

Praksa kaže, da je razumevanje in spoštovanje te zakonske določbe bistveno za zakonito opravljanje dejavnosti zasebnega varovanja. Naj kot primer navedemo samo pogoste prisilne izpraznitve stanovanj mimo sodišča, kjer glavno vlogo igrajo prav osebe, ki imajo licenco za opravljanje zasebnega varovanja. Obravnavali smo tudi primere, ko so fizične in pravne osebe najele gospodarsko družbo, ki ima licenco za opravljanje zasebnega varovanja, da so varnostniki po njihovih navodilih preprečevali vstop drugim osebam na določen prostor ali v zgradbo, pa čeprav je šlo za samovoljno ali celo protipravno ravnanje, s katerim je naročnik z uporabo sile ali grožnje na ta način obvladoval položaj, in to kljub sumljivim in pravno spornim okoliščinam.

**Nejasne meje delovanja
zasebnega varovanja**

Takšni primeri dajejo slutiti, da si fizična ali pravna oseba z najetjem službe zasebnega varovanja lahko prilašča pravice, ki si jih sicer z uporabo pravnih poti ne bi mogla zagotoviti. Skratka, očitno gre za nekakšno sivo področje, na katerem je z najetjem službe zasebnega varovanja moč pridobiti odločilno prednost posesti, če ne tudi drugače vplivati na razmerje moči v določenem spornem razmerju. Lahko bi celo rekli, da se na tak način da z denarjem kupiti pravico, ki pa je pravica seveda zgolj za tistega, ki si jo tako pridobi, druga stran pa se praviloma počuti še bolj izigrano in brezpravno.

Prepričani smo, da ima takšna privatizacija urejanja spornih pravnih razmerij kaj malo skupnega s pravno in socialno državo. Vsaka privatizacija dejavnosti, ki so v pristojnosti državnih organov, kot so sodišča in sploh pravosodni organi ter policija, lahko pomeni začetek konca pravne in socialne države. Pravica pač ne sme biti odvisna od denarja, kar je treba upoštevati tudi pri določanju vsebine zakona, ki ureja zasebno varovanje. Zato menimo, da je področje dovoljene dejavnosti imetnikov licence za opravljanje zasebnega varovanja nujno urediti določno in nedvoumno, z jasno razmejitvijo njihovih pristojnosti glede na pristojnosti in pooblastila, ki gredo državnim organom. Zakonodajca mora zagotoviti predvidljivost primerov, v katerih je podana pristojnost služb zasebnega varovanja, kar omogoča določno in natančno opredeliti meje dopustnosti opravljanja nalog zasebnega varovanja.

Predlog zakona o zasebnem varovanju, ki ga je pripravilo ministrstvo za notranje zadeve, določa dejavnosti, nezdružljive z zasebnim varovanjem v 28. členu. Ta člen, ki je nedvomno eden pomembnejših v predlogu zakona, ne odstopa veliko od besedila sedaj veljavnega 15. člena ZZVO. Bistvenih novosti predlog zakona v tem delu torej ne prinaša.

Pravice in dolžnosti varnostnikov ureja 17. člen ZZVO. Praksa, ki jo ugotavlja varuh, zlasti kaže težave z razumevanjem pravice varnostnika, da uporabi silo oziroma "najmanjšo potrebno silo", kot je zapisano v navedeni zakonski določbi. Predvsem se zdi, da v praksi prihaja do razširjajoče razlage, kdaj sme varnostnik sploh uporabiti silo.

Po drugem odstavku 17. člena ZZVO sme varnostnik uporabiti najmanjšo potrebno silo (le) za preprečitev vstopa v varovano območje oziroma objekt ali dostopa do varovane osebe oziroma premoženja ali za zadržanje osebe do prihoda policije. Vsaka uporaba prisilnih ukrepov, tudi ko gre za uporabo fizične sile, pomeni poseg v ustavno zagotovljene človekove pravice, kar nujno zahteva ozko razlago zakona. Pa vendar ugotavljamo primere, da so varnostniki uporabili fizično silo tudi za **odstranitev** osebe z varovanega območja, pa policija takšnega ravnanja ni štela za nezakonit poseg in zoper varnostnike ni ukrepala. Še več, dopustila je, da so varnostniki v njeni prisotnosti z uporabo sile odstranili (dobesedno odnesli) osebo, ki je ležala na zemljišču, očitno v nameri, da bi ovirala gradnjo, kateri je nasprotovala.

Zato morajo biti ukrepi, ki jih sme izvajati varnostnik, natančno določeni in jasno opredeljen njihov obseg. Predlog zakona o zasebnem varovanju pravice in dolžnosti varnostnikov po 17. členu ZZVO nadomešča z ukrepi varnostnika v 33. členu. Pri tem ministrstvo pojasnjuje, da se s samo uporabo izraza "ukrepi" želi poudariti, da pri omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na zasebnem varnostnem področju nikakor ne gre za temeljno upravičenje, ki bi varnostniku omogočalo uveljavljanje osebnih interesov, pač pa izključno za dolžnostno ukrepanje v okviru meja, ki jih določa zakon.

Ne glede na spremembo poimenovanja dopustnega ravnanje varnostnika pa je iz sedme alineje 33. člena predloga zakona razumeti, da je uporaba fizične sile varnostniku dopustna v širšem obsegu kot po ZZVO. Tako se predlaga, da lahko varnostnik uporabi fizično silo tudi za preprečitev neposrednega ogrožanja življenja ljudi ali premoženja, ki ga varuje. Niso nam znani razlogi za zakonsko širitev možnosti, da varnostnik uporabi fizično silo. Zlasti pa pri tem zbujajo skrb ohlapno besedilo, saj besedna zveza "če drugače ne more preprečiti neposrednega ogrožanja življenja ljudi ali premoženja" omogoča tudi zelo razširjajočo razlago zakonskega besedila.

Področje delovanja in ukrepi, ki jih smejo varnostniki uporabljati pri opravljanju nalog zasebnega varovanja, morajo biti v zakonu urejeni z jasnimi in podrobnimi pravili, kar zagotavlja predvidljivost

ravnanja, hkrati pa tudi učinkovit nadzor in ukrepanje v primeru prekoračitve pristojnosti ali ukrepov, ki jih smeje uporabljati pri opravljanju nalog zasebnega varovanja.

Prav je, da nadzor obsega zakonitost, pravilnost in strokovnost opravljanja dejavnosti zasebnega varovanja s posebnim poudarkom na ukrepih, s katerimi se posega v telesno in duševno celovitost posameznika ali se mu omejuje gibanje oziroma celo prostost. Ker je policija tisti državni organ, ki se na klic prizadete osebe odzove z intervencijo na kraju samem, je prav, da je policiji zaupana pomembna vloga pri nadzoru nad izvajanjem zakona, ki ureja zasebno varovanje. Policija je tudi prva poklicana, da v konkretnem primeru, ko ugotovi kršitev, ustrezno ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi in pooblastili.

Pasivnost policije na tem področju in neukrepanje zoper varnostnike, ki delujejo zunaj zakona, pri prizadetih osebah in sploh v javnosti ne zbuja zaupanja, da država zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Varuh torej zagovarja takšno zakonsko ureditev zasebnega varovanja, ki bo jasno razmejevala pristojnosti zasebnega varovanja v razmerju do nalog, ki so zaupane državi in njenim organom. Pravice ali ukrepi varnostnikov morajo biti natančno in jasno določeni, da bo čim manj nejasnosti pri izvajanju zakona ter hkrati omogočen učinkovit nadzor, ki ga terja možnost, da varnostniki pri svojem delu posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Pobudnik, brezposeln nekdanji oficir JLA, po podatkih policije "začasno neprijavljen" stanuje v Ljubljani. Živi skupaj s svojo ženo, ki je zaposlena v kliničnem centru kot medicinska sestra, in 13-letno hčerjo. Vložil je prošnjo za začasno prebivanje, a jo je UE Ljubljana "izločila", ker je vložil tudi prošnjo za stalno prebivanje. Prošnje za stalno prebivanje pa ni ustrezno dopolnil in je ministrstvo za notranje zadeve izdalo negativno odločbo. Upravnega spora ni sprožil. O vlogi za prejem državljanstva, vloženi konec leta 2001, še ni odločeno. Policija je tako 23. 5. 2002 "v postopku preverjanja redne naturalizacije" ugotovila, da pobudnik nezakonito prebiva v RS.

**Križev pot osebe, žrtve
razpada države**

Policisti so pobudnika 23. 5. 2002 iskali na njegovem domu v Ljubljani. Pri tem se je policist pogovarjal z njegovo 13-letno hčerjo ter od nje pridobival informacije. Naročil ji je, da se mora oče zglasti na policijski postaji. Hči je policistu tudi zaupala telefonsko številko očetovega prenosnega telefona.

Ker otroci zaradi telesne in duševne nezrelosti uživajo posebno varstvo in skrb, smo želeli od policije pojasniti o vsebini in naravi pogovora policistov z mladoletno hčerjo pobudnika. Tudi za policijo namreč velja, da morajo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki biti otrokove koristi glavno vodilo. Če je treba mladoletnemu otroku kaj sporočiti, se to lahko veljavno sporoči enemu ali drugemu roditelju. Policija pa je ravnala prav nasprotno, saj je naročilo za očeta sporočila mladoletni hčeri. Policija je pojasnila, da je bil pogovor "popolnoma nezavezujoč, brez kakršnihkoli posledic v primeru neizpolnitve naročila", vendar te okoliščine niti niso odločilne. Gre za to, da policija otroka ne vznemirja brez zakonske podlage, da ga pusti pri miru in tako spoštuje ustavno določbo, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Policija nam je tudi pojasnila, da o pogovoru s hčerjo pobudnika nima nobene pisne dokumentacije, saj policist o tem ni izdelal uradnega zaznamka. Neobstoj zapisa onemogoča preverjanje ravnanja policije in s tem nadzor nad zakonitostjo njenega dela.

Očitno na podlagi telefonske številke, ki jo je povedala hči, je policija pobudnika povabila v prostore policijske postaje Ljubljana Vič. Ob tem velja ponovno poudariti, da telefonsko povabilo v uradne prostore policije ni policijsko pooblastilo po 37. členu ZPol (glej LP 2000, stran 51). Policisti lahko vabijo osebo tudi ustno, vendar ustno vabilo ne more biti v obliki telefonskega klica in pogovora, pač pa le z neposrednim osebnim vabilom, kar naj zagotovi, da je vabilo zanesljivo posredovano prav tisti osebi, na katero je naslovljeno. V povabilu po telefonu bi policist sogovorniku moral jasno povedati, da gre zgolj za povabilo, ki ne more imeti nobenih pravnih učinkov ali posledic, če se klicana oseba ne želi pogovarjati ali odzvati vabilu. Policija nam je sporočila, da je bil pobudnik seznanjen "z namenom vabljenja", ni pa pojasnila, ali je telefonsko povabilo štela za vabilo s pooblastilom po 37. členu ZPol in pobudnika opozorila, da bo prisilno priveden, če se na vabilo ne odzove.

Pobudnik se je na policijski postaji (PP) 23. 5. 2002 ob 19.35 očitno zglašil prostovoljno. Kljub temu pa je bila njegova navzočnost vpisana v knjigo privedenih oseb. Narejen je bil tudi uradni zaznamek o prijetju-pridrzanju, in to z navedbo, da je bilo prijetje opravljeno zaradi "privedbe v postopek na podlagi prvega odstavka 109. člena ZP". Glede na takšno vsebino zapisov policije je moč sklepati, da je bila pobudniku odvzeta prostost. Vendar pa je bil uradni zaznamek pomanjkljivo izpolnjen. Večina rubrik obrazca je bila praznih, med drugim tudi tista, ki pojasnjuje, v katerem prostoru je bilo pridržanje izvedeno. Tudi rubrika, v katero se vpisuje, da je bila pridržana oseba poučena po 44. členu ZPol, ne daje jasne slike, ali je bil pobudnik opozorjen na svoje pravice, kot določa navedena zakonska določba. Uradni zaznamek je brez podpisa pridržane osebe, ne da bi bilo pojasnjeno, ali je pobudnik odklonil podpis, ali pa mu uradni zaznamek morda sploh ni bil dan v podpis.

Ko smo opozorili na opisane nejasnosti in pomanjkljivosti, nam je policija pojasnila, da je policist "po nepotrebnem zabeležil navzočnost" pobudnika v prostorih policijske postaje "z uradnim zaznamkom o prijetju, ki je tudi nepravilno izpolnjen". Pobudnik ni bil priveden na policijsko postajo in mu tam tudi ni bila odvzeta prostost. Uporaba uradnega zaznamka o prijetju-pridrzanju je bila torej nepravilna in odveč. Enako velja za vpis v knjigo pridržanih oseb.

Policija zatrjuje, da je v pogovoru na PP 23. 5. 2002 seznanila pobudnika, da bo zoper njega vložila predlog za uvedbo postopka pri sodniku za prekrške, ker nezakonito prebiva v RS (prekršek po tretjem odstavku 98. člena ZTuj), ter da bo naslednjega dne po postopku pri sodniku za prekrške moral zapustiti RS. Zaradi zagotovitve navzočnosti v postopku o prekršku mu je zadržala potni list.

Kot mu je bilo naročeno, je pobudnik naslednji dan ob 9. uri znova prišel na PP. S predlogom za uvedbo postopka o prekršku je bil ob 9.40 izročen Sodniku za prekrške Ljubljana. Tam je bil do 14.30. V tem času je bil zaslišan, izveden je bil postopek, nato pa je čakal na hodniku, da je bila izdana odločba o prekršku. Pobudnik je takoj plačal denarno kazen.

Kljub predlogu policije sodnik za prekrške pobudniku ni izrekel varstvenega ukrepa odstranitve tujca iz države po 40. členu ZP. Zato prisilna odstranitev na podlagi odločbe sodnika za prekrške ni bila mogoča. Tako se je policija odločila, da pobudnika odstrani iz države na podlagi prvega odstavka 50. člena ZTuj-1 kot tujca, ki nezakonito prebiva v RS in države prostovoljno takoj oziroma v postavljenem roku ne zapusti. O prisilni odstranitvi na tej pravni podlagi je bil pobudnik obveščen "po zaključku postopka pri sodniku za prekrške, ker je bilo šele takrat znano, da varstvenega ukrepa odstranitve tujca iz države sodnik za prekrške ni izrekel".

V postopku prisilne odstranitve je bil pobudnik priveden nazaj na PP Ljubljana Vič, kjer je bil pridržan v prostoru za pogovore. Ob 16.35 ga je policija odpeljala na mejni prehod Dolga vas. Tam je moral vstopiti na avtobus, namenjen v Beograd, in je tako ob 22.30 odšel iz države.

O prisilni odstranitvi iz države pobudniku ni bila izdana nobena odločba. Dobil je zgolj ustno informacijo, da bo čez nekaj ur priveden do državne meje in prisilno odstranjen. Policija 50. člen ZTuj-1 razume tako, da se za prisilno odstranitev na podlagi prvega odstavka tega člena pisna odločba ne izda. Tudi takrat ne, ko gre za osebo, ki jo s Slovenijo povezujejo družina, stanovanje in dolgoletno prebivanje. Tako pobudnik seveda ni imel na voljo možnosti, da bi vložil pritožbo. Država ga je pač postavila pred izvršeno dejstvo.

Ves čas od svojega prihoda na PP 24. 5. 2002 ob 9. uri pa do odstranitve iz države ob 22.30 je bil pobudnik pod oblastjo policije. Njegov položaj v tem času si je težko razlagati drugače kot pa, da mu je bila za ves ta čas odvzeta prostost. Pa vendar tokrat ni o tem dejstvu ni nobenega zapisa, na primer uradnega zaznamka o prijetju-pridrzanju in nobenega vpisa v knjigo pridržanih oseb. Kaj se je s pobudnikom v tem času dogajalo, je moč (delno) razbrati le iz delovnih nalogov posameznih policistov, ki so ga odpeljali k sodniku za prekrške in kasneje na postajo mejne policije Dolga vas, da je bil odstranjen iz države. Nikjer ni zabeleženo, kje se je pobudnik v tem času nahajal (tudi takrat, ko je bil pri sodniku za prekrške), kje je bil nameščen, ko je čakal na postopek in odločbo pri sodniku za prekrške in ko je na PP čakala na odhod v Dolgo vas.

Ves čas, torej od 9. ure zjutraj do 23.30 zvečer je bil pobudnik brez hrane in pijače. Policija je v tej zvezi pojasnila, da "policijski predpisi ne opredeljujejo, da bi bilo treba osebam v tovrstnih primer-

ih zagotoviti hrano in pijačo". Hkrati je poudarila, da pobudnik med trajanjem policijskega postopka odstranitve iz države ni izrazil želje "po zagotovitvi prehrane in pijače, kar bi mu nedvomno omogočili".

Ves čas odvzema prostosti pobudniku očitno tudi ni bilo omogočeno, da bi obvestil svojo ženo oziroma bližnje, kaj se z njim dogaja. O tem je poizvedovala njegova žena, ki zatrjuje, da ji je policist na njen telefonski klic pojasnil, da bodo njenega moža še isti dan odstranili iz države. Policija je pojasnila, da je bila žena o tem obveščena ob 14.35, torej dve uri pred odhodom iz Ljubljane v tujino. Zanimivo je, da o telefonskem klicu pobudnikove žene, o njenem prihodu na PP ter o spremstvu policista, ko je odšla domov po oblačila in najnujnejšo prtljago za moža, na policiji ni nobenega zapisa (zapisnika ali uradnega zaznamka). Niti v delovnem nalogu policista, ki je ženo pobudnika odpeljal na njen dom po stvari za moža, ni o tem nič zapisano.

Policijo smo prosili za pojasnilo, ali prisilne odstranitve morda ni bilo moč odložiti za kakšen dan ali vsaj za nekaj ur. Pobudniku bi se tako omogočilo, da se vendarle ustrezno pripravi na dolgo pot in bivanje v tujini. Ne gre prezreti, da gre za osebo, ki v Sloveniji živi že dolga leta in ima s to državo več naveznih okoliščin, vključno s svojo ženo, otrokom in domom, ki je dejanski kraj njegovega prebivališča. Policija je odgovorila z oceno, da je bil postopek odstranitve izveden korektno "in v realnem času", brez nepotrebnega zavlačevanja. V postopku odstranitve mu je bilo omogočeno, da vzame s seboj osebne stvari.

Po prostovoljnem prihodu na PP 24. 5. 2002 ob 9. uri je policija privedla pobudnika k sodniku za prekrške. S privedbo je bila pobudniku dejansko odvzeta prostost in takšno stanje je bilo nespremenjeno vse do prisilne odstranitve v poznih večernih urah istega dne. Sprva je bila pobudniku prostost odvzeta zaradi privedbe k sodniku za prekrške, kasneje pa zaradi prisilne odstranitve iz države. Kljub odvzemu prostosti policija ni poučila pobudnika, da ni zavezan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere, in da je policist na njegovo zahtevo zavezan o odvzemu prostosti obvestiti njegove najbližje.

Policija je pojasnila, da v primeru privedbe zaradi odstranitve iz države ni zavezana poučiti osebe po 44. členu ZPol. Takšno stališče ne upošteva, da je bila pobudniku odvzeta prostost. Prisilna odstranitev tujca se izvrši s privedbo do državne meje. Pred tem je policija začasno pobudniku omejila gibanje in mu odvzela prostost, da ga je lahko privedla do državne meje oziroma opravila dejanje prisilne odstranitve. Ob takšnem razumevanju policijskega ravnanja pa ne more biti dvoma, da bi moral biti pobudnik opozorjen na pravice, ki gredo osebi, ki ji je odvzeta prostost. Osebam, ki jim policija odvzame prostost, morajo biti zagotovljene pravice, ki pomenijo tri temeljna jamstva proti slabemu ravnanju s pridržanimi osebami: pravica osebe, da o njenem prijetju obvestijo tretjo osebo po njeni izbiri (na primer družinskega člana), pravica dostopa do odvetnika in pravica osebe, da zahteva zdravstveni pregled. Uveljavljanje teh pravic mora biti pridržanim osebam omogočeno od samega začetka odvzema prostosti, ne glede na to, ali gre pri tem po zakonu za prijetje, privedbo ali pridržanje osebe. Pobudnik o teh pravicah ni bil poučen, obvestilo ženi pa je zgolj posledica naključja, da je slednja v skrbeh za svojega moža poklicala policijsko postajo.

Posebno pozornost pa terja ukrepanje policije v razmerju do žene pobudnika. Po 99. členu ZTuj-1 se z denarno kaznijo od 50.000 do 150.000 tolarjev kaznuje za prekršek oseba, ki omogoča ali pomaga tujcu, da nezakonito prebiva v RS. Policija je ženi pobudnika predložila, da bo zoper njo podan predlog za uvedbo postopka pri sodniku za prekrške prav zaradi storitve prekrška, da je tujcu, to je svojemu možu, "omogočila nezakonito bivanje v Republiki Sloveniji". Žal policija ne pojasni, kakšno ravnanje je pričakovala od pobudnikove žene zaradi prebivanja njenega moža v Sloveniji, torej na njenem domu. Bi ga morda morala naznaniti policiji ali kako drugače ukrepati, da bi mu onemogočila "nezakonito" bivanje doma?

Obravnavali smo več pobud, povezanih z uporabo policijskega pooblastila ugotavljanja identitete po prvem odstavku 35. člena ZPol. Iz razlogov, ki jih navajamo v nadaljevanju, pa smo posebno pozornost namenili tistemu delu prvega odstavka 35. člena ZPol, ki se glasi:

"Policist lahko ugotavlja identiteto osebe, ki s svojim ...videzom ... zbuja sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje ..."

(Pre)široko pooblastilo ugotavljanja identitete

Policijsko pooblastilo za ugotavljanje identitete po 35. členu ZPol pomeni poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine. V postopku ugotavljanja identitete policist ustavi osebo, torej poseže v njeno svobodo gibanja (32. člen Ustave in 2. člen Protokola št. 4 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin - EKČP). Oseba je zavezana izročiti policistu na vpogled osebno izkaznico ali drugo veljavno javno listino, opremljeno s fotografijo, ki jo je izdal državni organ, na podlagi katere lahko ugotovi njeno identiteto. Osebi, katere identitete ni mogoče ugotoviti na drug način, smejo policisti odvzeti prstne odtise, lahko jo tudi fotografirajo, zabeležijo njen osebni opis, fotografije pa lahko tudi objavijo. S tem država poseže v pravico do zasebnosti (35. člen Ustave in 8. člen EKČP), ki se tudi v ustavnosodni praksi in praksi Evropskega sodišča za človekove pravice pojmuje vse širše (vključno s pravico do varstva osebnih podatkov). Identifikacijski postopek se lahko konča tudi s privedbo v policijske prostore, torej z odvzemom prostosti, kar pomeni poseg v osebno svobodo (19. člen Ustave in 5. člen EKCP).

Iz načela pravne države (2. člen ustave) izhaja, da mora zakonodajalec določno in nedvoumno urediti policijsko pooblastilo, ki posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Zakonska norma mora zadostiti zahtevi po *lex certa*. V njej ne sme biti nejasnosti, dvoumnosti ali pomensko ohlapnih besed, saj se v nasprotnem na stežaj odpirajo vrata samovolji in arbitrarni uporabi zakona. Zakon, ki določi policijsko pooblastilo, mora vsebovati jasne pojme, s katerimi določa primere in pogoje za njegovo uporabnost. Določno in natančno mora opredeliti tudi njegove meje in s tem obseg pooblastila.

Policijsko pooblastilo mora biti v zakonu natančno opredeljeno in oblikovano tako, da policist in posameznik razumeta njegovo vsebino, obseg in namen (črko in duha pooblastila) ter razbereta okoliščine in pogoje, ki dopuščajo njegovo uporabo. Temeljiti mora na ureditvi z jasnimi in podrobnimi pravili, kar zagotavlja na eni strani predvidljivost primerov, v katerih je pooblastilo mogoče uporabiti, na drugi strani pa učinkovit pravni nadzor in ustrezna učinkovita sredstva zoper zlorabo pooblastila. Učinkovit boj proti kriminaliteti se sicer lahko spremeni v grobo in sistematično kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Formulacija izpodbijane določbe je tako splošna in ohlapna, da dopušča široko razlago, ki policistu tako rekoč kadarkoli omogoča uporabo pooblastila ugotavljanja identitete. V nasprotju z načelom vladavine prava je, če se pooblastila, ki jih ima policija, izražajo kot neomejena oblast ali kot oblast, ki omogoča samovoljnost, arbitrarnost in ukrepanje kadarkoli, ko bi se policist odločil za to. Negativna dolžnost države po 8. členu EKČP, da se vzdrži poseganja v zasebnost, posamezniku zagotavlja varstvo pred samovoljo javnih oblasti. Pravica do zasebnosti je pravica do lastnega življenja s čim manj vmešavanja države. Vključuje svobodo posameznika pred neutemeljenimi posegi države v njegovo zasebno sfero (*right to be left alone*).

Omejitve ustavnih pravic so dopustne samo, če so v skladu z načelom sorazmernosti nujne za varstvo pravic drugih. Poseg v pravico je v skladu z načelom sorazmernosti, če je nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu.

Po prvem odstavku 35. člena ZPol lahko policist ugotavlja identiteto osebe, ki (zgolj) s svojim videzom zbujata sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje. Tako lahko oseba zbudi sum že zgolj zaradi dolžine las, nošenja brade ali načina oblačenja. Še več: videz lahko pomeni tudi barvo kože, spoštovanje različnih narodnostnih, kulturnih in verskih tradicij v oblačenju in oblikovanju zunanega videza posameznika. Okoliščina, da je nekdo oblečen na določen način ali ima določen videz zaradi barve kože, svoje narodnostne, kulturne, verske ali drugačne pripadnosti (tudi dolgi lasje ali podoba "skinhead") samo po sebi v pravni državi ne more biti dovolj za uporabo policijskega pooblastila. V sfero zasebnega življenja spada tudi upravičenje posameznika, da si sam določa svoj zunanji videz, kar velja tudi za način oblačenja. Zato videz sam po sebi ne more biti dovolj za uporabo pooblastila ugotavljanja identitete.

Ugotavljanje identitete samo zaradi videza, pomeni pogosto zgolj neutemeljeno vznemirjanje posameznika, ki spoštuje pravni red. Poseg na podlagi izpodbijane določbe ni nujno učinkovit s stališča preprečevanja in odkrivanja prekrškov ali kaznivih dejanj. Glede na pomembnost s posegom prizadetih pravic je nesorazmeren v primerjavi z uspešnostjo zagotavljanja legitimnega cilja, ki se z njim skuša doseči. Nelogično je tudi posameznika šteti za sumljivega samo zaradi videza. Ugotav-

ljanje identitete v takšnih okoliščinah zato ni primerno sredstvo za preprečevanje in odkrivanje prekrškov ali kaznivih dejanj.

Sum, da bo oseba izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje, mora temeljiti na objektivni okoliščini in mora imeti konkretno podlago. Biti mora objektiviziran, da prestane neodvisen preskus. Odločitev policista za ugotavljanje identitete mora temeljiti na preverljivih informacijah ali okoliščinah, ki delajo določeno osebo sumljivo. Sum ne more biti oprt zgolj na zunanje (vidne) osebne okoliščine posameznika, niti ne na stereotipne predstave, da so pripadniki določenih skupin verjetni storilci prekrškov ali kaznivih dejanj (na primer skinheadi, Romi). Nanašati se mora na preverljivo dejstvo o določenem posamezniku in ne na nacionalno, družbeno ali socialno skupino, kateri morda pripada. Videz bi bil lahko podlaga za ugotavljanje identitete, če bi imel določene objektivne elemente, ki bi kazali na povezavo s storitvijo prekrška ali kaznivega dejanja.

Določba zakona o zbujanju suma zgolj na podlagi posameznikovega videza dopušča diskriminatorno uporabo policijskega pooblastila, njegovo povsem naključno uporabo in celo zlorabo. Prvi odstavek 35. člena poleg videza določa še druge navezne okoliščine (obnašanje, ravnanje, zadrževanje na določenem kraju in ob določenem času), ki dovoljujejo ugotavljanje identitete. Pri tem pa je zakonska določba zapisana tako, da terja obstoj le ene izmed naštetih naveznih okoliščin (torej tudi zgolj videza) za ugotavljanje identitete. Uporaba veznika "ali" kaže na zahtevo za alternativni, ne pa kumulativni obstoj (več) pogojev za uporabo tega policijskega pooblastila. Jezikovna razlaga torej dopušča ugotavljanje identitete zgolj na podlagi videza kot ene od uzakonjenih naveznih okoliščin. Policijska praksa, ki jo ugotavlja varuh pravic, potrjuje takšno (široko) razlago in razumevanje prvega odstavka 35. člena ZPol. Zato ugotavljanje identitete, kot je urejeno z navedeno določbo, slej ko prej pomeni pretiran poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine, ki se omejujejo z uporabo tega policijskega pooblastila.

Pripravljajo se spremembe in dopolnitve ZPol. Ocenjujemo, da je to tudi priložnost za ponoven in natančnejši pregled določbe prvega odstavka 35. člena ZPol, da bi bilo pooblastilo v zakonu zapisano tako, da bi ne dopuščalo dvoma o ustavnosti in skladnosti z zgoraj navedenimi členi EKČP. Razumemo, da je tudi videz osebe lahko v določenih primerih dovolj, da zbudi sum o storitvi kaznivega dejanja (na primer okrvavljene roke ali oblačila osebe), vendar pa take izjemne možnosti še ne upravičujejo zakonskega besedila, ki bi dopuščalo tako široko izvajanje ugotavljanja identitete, kot je to po veljavni določbi prvega odstavka 35. člena ZPol.

Tako smo se obrnili na ministra za notranje zadeve in se ob tem sklicevali na odgovor, ki ga je policija poslala pobudniku v enem obravnavanih primerov. V njem navaja, da je določba 35. člena ZPol tako široka, "da lahko policist ugotavlja identiteto praktično kadarkoli, saj v nasprotnem primeru ne bi mogel pristopiti k osumljeni osebi, razen v primeru, ko bi storilca ujel na delu. S tem je zakonodajalec želel olajšati delo policistom, posledica tega pa je, da se lahko tudi poštenim državljanom zgodi, da so vpleteni v postopek."

Primeri uporabe pooblastila ugotavljanja identitete v povezavi s sumljivim videzom so sorazmerno pogosti in v javnosti odmevni. Razlogov za ponoven pregled in po potrebi tudi prevetritev omenjene zakonske določbe je torej dovolj.

Fant v 20 letu starosti je skupaj s svojim nekaj mesecem mlajšim prijateljem v zgodnjih jutranjih urah 14. 7. 2001 v Portorožu prečkal cestišče po diagonali križišča, kjer sta prav takrat dva policista PP Piran v akciji "Promile" izvajala poostren nadzor nad cestnim prometom. Zaradi nepravilnega prečkanja vozišča, glasnega govorjenja in smejanja, pa morda tudi zaradi opazke "Kaj je, čefurji policijski?", je eden izmed policistov zahteval, da se mladeniča ustavita in omogočita ugotovitev njune identitete. Fanta se za ukaz policista nista zmenila in sta celo stekla stran. Nekoliko kasneje ju je izsledila policijska patrulja in dva policista sta se pognala v tek za njima. Že takrat je policija ocenila, da "oba mlajša moška dajeta videz zelo vinjenih oseb". Policija je oba prijela, ju vklenila ter odpeljala v pridržanje na PP Piran. Kaj se je ob tem dogajalo, pa policija in mlajši fant, ki se je obrnil na varuha, pojasnjujeta povsem različno. Dejstvo je, da je pobudnik v času, ko ga je obravnavala policija, dobil telesne poškodbe, zaradi katerih je bil več dni hospitaliziran, imel kri v urinu in utegne kljub operativnemu posegu zaradi omrtvičenosti v področju desnega lica imeti celo trajne posledice.

Lesena palica v "prostoru za operativne pogovore in obdelavo" na Policijski postaji Piran

Pobudnik zatrjuje, da ga je po izstopu iz intervencijskega vozila na PP policist dvakrat udaril s pestjo v prsni koš, čeprav je imel takrat sam roke vklepnjene na hrbtu. Ko sta prišla do vhoda na policijsko postajo, mu je policist rekel, naj pazi, da se ne bo zaletel v vrata, in ga pri tem dvakrat porinil v vrata. V prostoru levo za vhodom skozi nihajna vrata mu je policist rekel, naj sede na stol. Ko je hotel sesti, pa mu je stol spodmaknil, da bi padel po tleh. Ker ni hotel sesti mimo stola, ga je policist s pestjo udaril v predel desnega lica tako močno, da je padel po tleh in se pri tem udaril tudi v glavo, saj je bil še vedno vklepnjen. Ležečega na tleh je policist nato še večkrat brcnil v zadnjo stran desnega prsnega koša.

Policija poškodb pobudnika ne povezuje z uporabo fizične sile po privedbi na PP. Zatrjuje, da se je pobudnik, ko je bežal, spotaknil in padel. Poškodbe so tako nastale med begom, ko je pobudnik "padel z desnim bokom na robnik in z desno stranjo glave trčil v drevo. To trčenje je bilo tudi slišati." Zaradi trčenja je pobudnika "odbilo od drevesa tako, da se je skotalil" na policista, ki ga je nato zgrabil za obleko, ga zadržal in mu preprečil nadaljnji beg. Policist je izvedel strokovni prijem "ključ na komolcu", uporabil pa je tudi lisice. Pri lovljenju pobudnika je padel tudi policist in si poškodoval koleno. Zanimivo je, da policija tudi za pobudnikovega prijatelja trdi, da je slednji med tekom "z glavo zadel v nizko vejevje drevesa", izgubil ravnotežje in padel v travo, nato pa sta bila tudi zoper njega uporabljena fizična sila in sredstvo za vklepanje.

Če je bil pobudnik poškodovan ob prijetju, bi morala policija takoj po privedbi na PP poskrbeti, da ga pregleda zdravnik in ugotovi dobljene poškodbe. To pa se je zgodilo šele kasneje, in to na zahtevo samega pobudnika, ki je tožil zaradi bolečin in zahteval, da ga peljejo v bolnišnico.

Zdravnik Zdravstvenega doma Lucija, ki je prišel na PP, je pobudnika pregledal, ugotovil več udarnin in pobudnika napotil na rentgensko slikanje, vendar očitno svoje naloge ni v celoti opravil. Zdravniški pregled pobudnika bi moral opraviti tako, da bi bila zagotovljena zaupnost razmerja zdravnik - bolnik, kar izključuje prisotnost policistov in možnost poslušanja pogovora zdravnika z bolnikom. Zapisati bi moral vsako izjavo pobudnika, ki je lahko pomembna pri zdravniškem pregledu, vključno z njegovimi trditvami, kako so poškodbe nastale. Na podlagi skrbnega in natančnega zdravniškega pregleda bi moral glede ugotovljenih poškodb zapisati strokovno mnenje o stopnji skladnosti trditve pobudnika, kako je so poškodbe nastale, z objektivnim izvidom o dobljenih poškodbah. Na listu papirja, kamor je zdravnik zapisal diagnozo, ni nobene izjave pobudnika o telesni poškodbi, niti ni ocene o vzročni zvezi, kako so poškodbe nastale. Ni presenetljiva pritožba pobudnika, da ga je zdravnik na hitro pregledal in ugotovil, da "to ni nič hudega".

Pobudnik tudi zatrjuje, da ga policija ni seznanila s pravico, da lahko pokliče svoje bližnje in jih seznani, kaj se z njim dogaja. Hkrati pove, da je zahteval odvetnika, vendar je policist takrat izza omare potegnil leseno palico, z njo v roki delal grozeče gibe, mu rekel, da ga bo "razbil" in da je bolje, da ne zahteva odvetnika, da se ne bo razjezil, "ker pol ne boš več tak, kot si, ampak pa malo huje". Pobudnik je tako podpisal uradni zaznamek o prijetju-pridržanju, da ne zahteva odvetnika in obveščanja svojcev.

V obravnavanju pobude smo 18. 3. 2002 nenapovedano obiskali PP Piran. Podrobno smo si ogledali prostor, ki po opisu ustreza tistemu, v katerem je policija obravnavala pobudnika in ga, po njegovih trditvah, pretepala ter mu grozila z leseno palico. V tem prostoru s pomenljivim poimenovanjem "pisarna za operativne pogovore in obdelavo" smo poleg omare, klubske mizice in dveh stolov našli na omari tudi dve leseni palici, dolžni približno pol metra in debeli štiri do pet centimetrov. Palici sta bili na enem koncu kot ročaj za velikost dlani poviti z lepilnim trakom. Komandir PP ni znal pojasniti, zakaj sta palici v tem prostoru. Domneval je, da gre za zasežena predmeta. Takšno pojasnilo ni prepričljivo, saj palici nista bili v nobeni obliki označeni, da sta shranjeni zaradi zasega. Tudi ni bilo označeno ali pojasnjeno, h kateri zadevi naj bi spadali in zakaj sta shranjeni prav v prostoru, ki je namenjen poslovanju s prijetimi osebami.

Vsi predmeti, ki so zaseženi in naj bi bili uporabljeni kot dokaz v kasnejšem (kazenskem) postopku, morajo biti ustrezno označeni in shranjeni na varnem mestu, predvidenem prav v ta namen. Nikakor ni prav, da bi bila palica, ki se kaj hitro lahko uporabi vsaj kot grožnja, shranjena kjerkoli v prostorih PP, ki so namenjeni pogovoru ali namestitvi vabljenih ali prijetih oseb.

Najdba palic, ki pa ustrezajo opisu, kot ga je dal pobudnik, podpira njegove trditve, kaj se je 14. 7. 2001 dogajalo na PP. Nobene zakonite podlage ni za uporabo fizične sile in drugih prisilnih sredstev, ko je prejeta oseba obvladana, kot tudi ne za shranjevanje palice z ročajem v prostoru, ki je namenjen postopku obravnave prijete osebe. Dokazno breme za pojasnilo celotnega dogajanja je tako na strani policije, ki mora prepričljivo pojasniti ugotovljene okoliščine, da bi ne bilo moč v celoti pritrditi pobudniku v njegovih trditvah, da je policija z njim ravnala nezakonito.

Policija je potrdila najdbo lesene palice. Vse svoje enote v državi je pisno opozorila "na pravilnost ravnanja in hranjenja zaseženih in najdenih predmetov". Zaradi nepravilnega ravnanja z zaseženimi in najdenimi predmeti so zoper "delavce Policijske uprave Koper ustrezno ukrepali". Že sam pobudnik pa je zadevo predal državnemu tožilstvu. Velik odmev v javnosti, tudi v tujini, pa utemeljuje pričakovanje, da se podoben primer ne bo ponovil.

Pregled prostorov za pridržanje na PP je redna dejavnost varuha. Tako smo v letu 2002 pregledali prostore za pridržanje na PP Ljubljana Bežigrad, Piran in Slovenske Konjice. O vsakem obisku smo poročilo o ugotovljenem stanju s predlogi za odpravo pomanjkljivosti poslali PP generalni policijski upravi. Policija se je ustrezno odzivala na naše ugotovitve in priporočila.

Izboljšave na področju policijskega pridržanja

Ob obisku PP Slovenske Konjice smo ugotovili, da mora pridržana oseba zaradi varnosti (da se prepreči samopoškodovanje) sezuti nogavice in se v prostoru za pridržanje nahaja v čevljih brez vezalk. Takšna neprostopolna uporaba čevljev na boso nogo brez nogavic je slej ko prej neprijetna že sama po sebi, pri posamezniku pa lahko zbudi celo ponižujoč občutek, ki posega v osebno dostojanstvo. V tej zvezi smo na PP opazili različno prakso, saj policisti razlagajo 71. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih tudi tako, da pridržani osebi ne zasežejo nogavic. Spet na drugi PP pa smo naleteli na pridržano osebo, ko so ji pustili nogavice, a odvezli čevlje. Zato smo predlagali, da se praksa poenoti, če ni za različno obravnavanje posameznih oseb posebej utemeljenih razlogov.

V odgovoru se je generalna policijska uprava oprla na 71. člen Pravilnika o policijskih pooblastilih, ki določa, da morajo policisti pridržani osebi zaseči predmete, ki so primerni za napad, pobeg ali samopoškodovanje. Podrobnejše določbe o izvajanju tega pooblastila so urejene v usmeritvah za izvajanje policijskih pridržanj. Glede oblačil in obutve usmeritve določajo, da se pridržani osebi odvzamejo kravata, hlačni pas in vezalke, čevlje pa pridržana oseba obdrži. Pri odločitvi, katere predmete bo policist odvzel pridržani osebi, mora upoštevati vse okoliščine in oceniti, kateri predmeti bi lahko bili nevarni za njeno zdravje, življenje in varnost. Tako se v določenih primerih lahko odvzamejo tudi čevlji, če zaradi agresivnosti osebe obstaja nevarnost, da bo napadla policista. V takem primeru je treba osebi zagotoviti nadomestno obutve.

Policija je potrdila, da policisti v praksi pridržanim osebam praviloma ne odvzamejo nogavic. V določenih primerih pa bi lahko obstajal utemeljen razlog, da se odvzamejo tudi nogavice (na primer, če je pridržana oseba že prej poskušala storiti samomor, ima pa obute dokolenke ...). Generalna policijska uprava se je odzvala tudi s pojasnilom, da bo zaradi odprave nejasnosti in poenotenja prakse glede odvzemanja čevljev in nogavic pripravila dopolnitev usmeritev za izvajanje policijskih pridržanj in jih posredovala vsem policijskim enotam v državi. Prav tako policija pripravlja sistemsko rešitev glede načina zagotavljanja nadomestne obutve za pridržane osebe.

V letu 2002 je prišlo do spodbudnih premikov na področju policijskega pridržanja. Tako je minister za notranje zadeve v septembru izdal nove normative za gradnjo, adaptacijo in opremo prostorov za pridržanje. Nova ureditev prinaša obet nadaljnega izboljševanja materialnih razmer policijskega pridržanja. Prenehanje uporabe ali adaptacije neustreznih prostorov za pridržanje v nekaj prihodnjih letih pa je policija napovedala z načrtom gradnje novih ter obnove obstoječih prostorov za pridržanje v obdobju 2002 - 2005. Naj ob tem izrazimo pričakovanje, da bodo zagotovljena finančna sredstva, da se plan adaptacij in novogradenj tudi uresniči, pri čemer pa je treba strogo spoštovati vse minimalne normative za gradnjo, adaptacijo in opremo prostorov za pridržanje, vključno z zagotavljanjem možnosti bivanja na svežem zraku za osebe, ki so pridržane več kot 12 ur.

V LP 2000 smo opozorili na pomanjkljive uradne zaznamke o prijetju-pridržanju. Obrazec, ki ga je uporabljala policija, je bil pomanjkljiv, saj glede notifikacije svojcev ni vseboval zapisa, da mora poli-

cija izrecno opozoriti pridržano osebo na to pravico. Pomanjkljiv pa je bil tudi zato, ker ni omenjal pravice dostopa do zdravnika, kar prav tako pomeni temeljno jamstvo proti slabemu ravnanju s pridržano osebo. Policija sedaj uporablja spremenjen uradni zaznamek, v katerem je izrecno naveden tudi pouk pridržani osebi, da bo na njeno zahtevo policija o prijetju-pridržanju opozorila njene najbližje. Obrazec je dopolnjen tudi z besedilom, da je pridržana oseba seznanjena s pravico, da si lahko izbere osebnega zdravnika, in to poleg nujne zdravstvene pomoči, ki jo pridržani osebi da zdravnik, ki ga zagotovi policija. Obrazec uradnega zaznamka s takšno vsebino pomeni jamstvo, da bo policija ob vsakem prijetju-pridržanju izrecno opozorila pridržano osebo tudi na ti dve njeni pravici. Pridržana oseba pa s podpisom uradnega zaznamka potrdi, da je bila o svojih pravicah ob prijetju-pridržanju poučena.

Prav bi bilo, kar zdaj še ni praksa, da policija izroči pridržani osebi izvod uradnega zaznamka ali druge ustrezne listine, v kateri so navedene pravice, ki grede osebi, ki ji je odvzeta prostost. Tako se zagotovi, da ima ta oseba možnost »v miru« seznaniti se s svojimi pravicami tudi po opravljenem postopku, ko so ji bile pravice prebrane in je to potrdila s svojim podpisom.

2.6. UPRAVNE ZADEVE

2.6.1. Splošno

Tudi v letu 2002 se je intenzivno nadaljevalo **(pre)urejanje javne uprave**. S sprejetjem zakonov o državni upravi, o javnih uslužbencih, o sistemu plač v javnem sektorju, o inšpekcijskem nadzoru in o javnih agencijah je dana temeljna normativna podlaga za njeno delovanje. S stališča posameznika, ki prihaja v stik z državnimi organi - in zaradi tega tudi s stališča varuha - je še posebej pomembna sprememba ZUP, po kateri upravni organi ne bi smeli več obremenjevati uporabnikov svojih storitev z zahtevami za predložitev potrdil in drugih dokazil o dejstvih, razvidnih iz uradnih evidenc, ki jih vodi državna uprava. Pogojniki smo uporabili zato, ker pri izvajanju te spremembe nastajajo težave, ki najbrž niso samo tehnične narave. Težave in časovni zamiki so bili tudi pri drugih aktivnostih, ki naj bi olajšale stike uporabnikov z upravnimi organi (e-uprava: davčne napovedi, skupna domača stran upravnih enot; plačevanje upravnih taks s kreditnimi in plačilnimi karticami).

Kot smo opozorili že v LP 2001, tudi uvodoma našti zakoni sami po sebi ne zagotavljajo bolj kvalitetnega, učinkovitega in uporabnikom prijaznega delovanja javne uprave. Za to bo treba še veliko dela - od izdaje in izvedbe vseh potrebnih podzakonskih aktov do usposabljanja javnih uslužbencev. Za isti cilj je treba pozdraviti razmišljanje o metodologiji za pripravo predpisov, ki bo vključevala sodelovanje zainteresirane javnosti in analiziranje učinkov posameznega predpisa na okolje (Regulatory Impact Analysis). Še posebej je nujno sistemsko zagotoviti sodelovanje javnosti tudi pri sprejemanju podzakonskih aktov, pri katerih je večkrat dvomljivo, ali je bila v celoti upoštevana njihova vezanost na zakon, problematični in uporabnikom neprijazni pa so tudi nekateri postopki, ki jih podrobneje določajo ti akti.

Glede na to, da je med "orodji" varuha tudi načelo dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), bi se radi dotaknili še dveh vprašanj.

Problem pokrajin

- 1) Nad dogajanjem v zvezi z novo organizacijo uprave visi nerešeno vprašanje oblikovanja pokrajin v Sloveniji in s tem povezane organiziranosti teritorialnih enot javne uprave. Nekatere priložnosti za njihovo smotrno organiziranost so bile v preteklosti že zamujene.
- 2) Obsežni projekti, povezani s preobrazbo javne uprave, bi potrebovali enotnega nosilca, ki bi moral biti motor z dovolj konjskih moči. Zdaj je nosilec več. Osnovni "vsebinski" nosilec, Urad za organizacijo in razvoj uprave v MNZ, katerega aktivnost v zadnjih dveh letih sicer zasluži priznanje, nima ustreznega statusa v razmerju do drugih nosilcev in izvajalcev preobrazbe. Podobno velja za Komisijo za odpravo administrativnih ovir, ki je poleg tega še netrajna in nesistemska rešitev.

Nekatere druge možnosti so praktično neizvedljive (predsednik Vlade) ali pa se zdijo manj učinkovite (drug član Vlade ali koordinativno telo vseh nosilcev). Razmišljanje o posebnem ministrstvu za javno upravo v najširšem pomenu je z vidika večanja števila resorjev skoraj pregrešno, toda če bi zagotovilo bolj smotrno organiziranost in delovanje javnega sektorja, bi upravičilo svoj obstoj (ne nazadnje tudi finančno).

V vsakem primeru bi morali ministri in drugi predstojniki organov posvečati več pozornosti vprašanjem organizacije in delovanja, zlasti v razmerju do uporabnikov. Da je to področje marsikdaj in marsikje ob številnih drugih problemih zapostavljeno, kažejo npr. poročila o delu posameznih organov, ki - vsaj kot so povzeta v poročilo o delu Vlade - včasih sploh ne vsebujejo podatkov o številu in problematiki upravnih postopkov. Pri sedanji organiziranosti in odnosu, ki je prej pravilo kot izjema, se aktivnosti za izboljšanje organizacije in dela večkrat obravnavajo z nezadostno zavzetostjo in kampanjsko, zato se neredko zavlečejo ali (povsem) zvedenijo. Ni nam znano, da bi ministrstva v predvidenih rokih, to je do konca oktobra 2002, izpolnila vprašalnike po metodologiji za analizo stanja po resorjih, ki jo je pripravilo MNZ, in da bi do konca leta dala konkretne predloge za odpravo administrativnih ovir na svojem delovnem področju. In vendar naj bi s to analizo ugotovili organizacijske pomanjkljivosti v posameznem organu, potrebe po spremembah materialnih in procesnih predpisov, morebitno prekrivanje postopkov, potrebe po usposabljanju in izobraževanju uslužbencev ter ovire za dostop uporabnikov do organa - gre torej samo za spodbudo in strokovno oporo za nekaj, s čimer bi se bilo ob kvalitetnem delu itak treba stalno ukvarjati.

Več pozornosti vprašanjem organizacije in delovanja, zlasti v razmerju do uporabnikov.

Na naše predloge v zvezi s problematiko podzakonskih aktov, ki smo jih predstavili v LP 2001, se je Vlada ustrezno odzvala. Naložila je vsem ministrstvom, da pripravijo sezname izvršilnih predpisov, ki niso bili sprejeti v določenih rokih, podajo ocene in razloge za obstoječe stanje ter predloge za izboljšanje. Nismo obveščeni, da so ministrstva te sklepe izvršila, kaj šele, da bi Vlada obravnavala njihovo realizacijo. Kolikor lahko spremljamo pripravljane in izdajane predpise, pa nismo zaznali niti večje aktivnosti za odpravo zaostankov glede podzakonskih aktov niti ustrežnejšega obravnavanja teh aktov v zakonih (vključno z določanjem rokov za njihovo izdajo). Naši predlogi in sklepi Vlade so torej ostali brez vidnega učinka.

Število prejetih novih pobud se je zmanjšalo za dobro desetino. Med morebitnimi razlogi za to so: večje poznavanje vloge in možnosti varuha, nekoliko ažurnejše vodenje postopkov na nekaterih področjih in še zlasti dejstvo, da ni bilo izrazitega novega žarišča, ki bi izzvalo povečanje števila pobud (kot so bili v preteklosti postopki za sprejem v državljanstvo, urejanje položaja tujcev, izvajanje denacionalizacije in postopki po "vojnih" zakonih). Zmanjšanje je enakomerno porazdeljeno po podpodročjih. Izjema so podpodročja družbenih dejavnosti, premoženjskopравnih zadev pa tudi carin (ob sicer majhnem deležu), kjer se je število pobud znatno povečalo. Ob upoštevanju prenosa nerešenih pobud iz leta 2001 in med letom ponovno odprtih starih pobud pa je bilo vseh obravnavanih pobud na upravnem področju (632) sedem odstotkov več kot v prejšnjem letu. Razmerja med podpodročji so tudi v tem pogledu taka kot pri novih pobudah.

V letnih poročilih smo že nekajkrat opozorili na neenakopravno razmerje med državo in posameznikom. Ne mislimo na neenakopravnost v tem smislu, da država v skladu z ustavo ureja pravice, svoboščine in obveznosti ljudi ter družbena razmerja, da je ta ureditev za posameznika zavezujoča in jo država lahko uveljavi s prisilnimi sredstvi. Mislimo na ureditve in postopke, ko v enakih položajih, pri enakem ravnanju (dejanju, opustitvi ali napaki) veljajo ali naj bi veljala za posameznika drugačna - in to strožja - pravila kot za državne organe. Navajamo nekaj primerov takih ureditev oz. ravnanj.

Neenakopravno razmerje med državo in posameznikom

Obresti od neplačanih davkov tečejo od dneva zapadlosti ne glede na to, da se je zavezanec morebiti pritožil ali uporabil druga pravna sredstva. Če pa je s temi sredstvi uspel, mu pripadajo obresti od preveč plačane dohodnine šele od dneva pravnomočnosti odmerne odločbe, kar je lahko - kot kaže primer našega pobudnika - tudi sedem let po plačilu.

Pri neupravičeni prisilni izterjavi kazni za prekršek (ker je bil odpravljen izvršilni naslov ali ker ni izkazana vročitev plačilnega naloga ali ker je bila kazen plačana že pred izterjavo) plačniki s težavo dosežejo vračilo izterjanega zneska, plačila obresti in povračila stroškov pa sploh ne.

Pri registraciji avtomobila se ne ugotovi, da je bil uvožen brez plačila carine. Plačilo pa se potem ne uveljavlja proti znanemu carinskemu dolžniku, to je uvozniku avtomobila, temveč proti tretjemu, ki je kupil vozilo v dobri veri, da je glede na veljavno prometno dovoljenje z njim vse prav. Taka pot je za državne organe seveda udobnejša, saj z zasegom in morebitno poznejšo prodajo avtomobila bolj zanesljivo dosežejo plačilo carine kot pa z morebitno prisilno izterjavo carinskega dolga od dolžnika; ta problem naj raje rešuje ne krivi ne dolžni novi lastnik avtomobila, ki mora za terjatev proti uvozniku oz. prodajalcu najprej v pravdi dobiti izvršilni naslov.

Po pomoti se pri registraciji osebni avtomobil "pomladi" za eno leto in se glede na novo starost proda. Ko se napaka ugotovi, jo upravni organ popravi s črtanjem napačne in vpisom prave letnice v prometnem dovoljenju. Pri tem ne upošteva, da gre za upravni akt, katerega spreminjanje in tudi popravljanje ureja ZUP.

Ko se po 15 letih ugotovi, da je nekdo pomotoma voden kot slovenski državljan, se ubirajo poti za popravilo napake, ki niso podprte z veljavno zakonodajo.

Neustrezna obravnava posameznikov

V ta sklop sodijo tudi drugi **postopki, v katerih so bili posamezniki neustrezno obravnavani** ali pa je bil odnos uslužbencev do njih neprimeren, oblastniški. Naj zaradi aktualnosti ponovimo naša stališča:

- v javnih zadevah država in posameznik nista v prirejenem položaju, ker država lahko uveljavi svojo voljo s prisilnimi sredstvi;
- to pa v pravni državi ne sme omogočati samovolje državnih organov, saj so pravice in obveznosti določene z zakoni, ki vežejo ne samo posameznika, ampak tudi te organe;
- posamezniki se morajo podrežati individualnim aktom, ki imajo podlago v zakonih, to pa ne pomeni nobene podrejenosti uslužbencem, ki take akte pripravljajo oziroma izdajajo.

Javni uslužbenec in posameznik sta torej enakopravna subjekta, tudi ko gre za stranko v postopku. Njun položaj je določen s predpisi. Posameznikove ustavne pravice in temeljne svoboščine so še posebej varovane. Glede na to, da je država zaradi ljudi, in ne nasprotno, javni uslužbenci pa naj bi ljudem zagotavljali (čim bolj kakovostne) storitve države, mora biti primeren tudi osebni odnos uslužbenca do posameznika.

Upamo in tudi domišljamo si, da s konkretnimi stališči, mnenji in predlogi, ki jih uveljavljamo pri obravnavanju pobud, z argumentiranim prikazovanjem možnosti za drugačno razlago in uporabo predpisov ter kritiziranjem nezakonitih oz. neustreznih dejanj in odnosov v postopkih postopoma vsaj nekoliko spreminjamo pojmovanja, ravnanja in nasploh »klimo« v organih javne uprave, tudi če glede posameznega vprašanja naše konkretno stališče ni sprejeto.

Kršeni zakonski oz. razumni roki za odločanje

Še vedno je bil velik delež pobud zaradi prepočasnega vodenja postopkov, s čimer so bili kršeni zakonski oz. razumni roki za odločanje tako na prvi kot na drugi stopnji in v upravnem sporu. Zdi pa se, da se je ta problematika izražala nekoliko manj poudarjeno. To je lahko posledica delnih pozitivnih premikov pri nekaterih organih, verjetno pa še bolj dejstva, da so se obsežne aktivnosti iz preteklosti približale fazi zaključevanja (državljanstva in urejanje položaja »zatečenih« tujcev, denacionalizacija, žrtve vojnega nasilja). Možno pa je tudi, da se je del ljudi vdal v usodo in se sprijaznil s tem, da nekateri upravni in skoraj vsi upravnosodni postopki tako dolgo trajajo. Mi se nismo sprijaznili.

Neustrezno reševanje pravnih zadev

Delno je bil mogoče časovni vidik obravnavanja upravnih zadev manj izstopajoč zaradi drugih postopkovnih in številnih vsebinskih vprašanj, ki so bila razlog za pobude varuhu. V prejšnjih LP smo opozorili na številne konkretne **kršitve ZUP ter druge nepravilnosti in neustrezna ravnanja pri reševanju upravnih zadev**. Pri obravnavanju pobud v minulem letu smo ponovno ugotovili nekatere že opisane, naleteli pa smo tudi na nove, ki jih na kratko povzemamo.

- Posebnosti postopkov na posameznem upravnem področju niso urejene s področno zakonodajo, zato pri vodenju postopkov prihaja do nejasnosti in težav (npr. vzgoja in izobraževanje).

- Sprememba ZUP, po kateri stranka ni dolžna vlogi prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil, in tudi ne podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, če stranka ta dejstva pred organom dokaže z osebnim dokumentom ali drugo javno listino, se izvaja zatikajoče in se očitno dolgo ne bo mogla dosledno in v celoti izvajati.
- Strankam in drugim upravičencem se neutemeljeno otežuje ali celo preprečuje pregledovanje upravnih spisov. V enem primeru je MOP izdalo sklep o zavrženju zahteve za vpogled v spise. V obrazložitvi odločitve ni utemeljilo. Vlogo je smiselno obravnavalo kot predlog za obnovo postopka in pojasnjevalo, »če je stranka menila, da bi morala kot stranski udeleženec sodelovati v postopku in bi ji upravni organ moral dovoliti vpogled v spis, bi morala zahtevo za uveljavitev stranke v postopku podati najpozneje, ko se je gradnja začela«, kar je nerazumljivo.
- UE potem, ko je izdala negativno odločbo v zvezi z legalizacijo ograje, dovoli, da nasprotni stranki o zadevi skleneta poravnavo ter nato umakneta pritožbo oz. odgovor nanjo. Postopka pa ne ustavi in ko se pritožnica premisli, nadaljuje postopek, kot da poravnave sploh ne bi bilo.
- Upravni organ različno odgovarja na vprašanje, ali je poslovni prostor predmet denacionalizacije, odvisno od spreminjanja zahtevka o vrsti odškodnine, čeprav to prav nič ne vpliva na dejstvo, da je zahtevek za denacionalizacijo ves čas vložen.
- CSD izda ustno odločbo v primeru, ko je dvomljivo, ali so izpolnjeni pogoji za tak način odločanja. Pri »prevajanju« te odločbe v pisno obliko pa ne izda pisnega odpravka odločbe, temveč potrdilo o njeni izdaji.
- Agencija za prestrukturiranje in privatizacijo z odločbo zavrne zahtevek stranke in ustavi postopek, čeprav je ustavitev postopka procesni institut za primere, kjer praviloma ne pride do odločitve o zadevi. Postopek se ustavlja s sklepom.
- V izreku inšpekcijske odločbe je govor o načinu in roku izvršitve ob sklicevanju na drugo točko odločbe, v kateri pa rok sploh ni določen.
- Na pomanjkljive obrazložitve upravnih odločb smo že večkrat opozorili. To velja tudi za nekatere odločbe na področju socialne varnosti. Tam smo naleteli na primer, ko se stranki pošlje odločba, ki to ni, ker ne gre ne za izvirnik (podpisala jo je samo oseba, ki je vodila postopek, ne pa tudi predstojnik), ne za overjeno kopijo.
- V odločbah MP je (bil) nepopoln pravni pouk o možnosti upravnega spora zoper odločbo o premestitvi v drug zavod za prestajanje kazni zapora.
- Davčni urad v zvezi z vloženo pritožbo povabi zavezanca. V vabilu navede, da se bo v primeru neopravičenega izostanka štel, da pritožbo umika in bo postopek ustavljen, za kar ni nobene podlage.
- Prvostopenjski upravni organ po odpravi svoje odločbe ne upošteva ugotovitev in napotil upravnega sodišča in organa druge stopnje. O zadevi ne odloči ponovno v zakonskem roku 30 dni, temveč čaka, da bo stranka predlagala dodatne dokaze, sam pa ne stori ničesar za dopolnitev dokazovanja in dokončanje postopka.
- Že dan po izdaji sklepa o obnovi postopka za izdajo gradbenega dovoljenja prvostopenjski upravni organ dovoli tudi obnovo postopka, končnega z uporabnim dovoljenjem. Pri tem navede neobstoječo podlago za obnovo (neresnične navedbe stranke) in spregleda, da sklep glede gradbenega dovoljenja še ni dokončen, kaj šele, da bi bilo v obnovljenem postopku dovoljenje ev. odpravljeno ali razveljavljeno, kar bi bilo lahko podlaga za obnovo postopka glede uporabnega dovoljenja.
- UE kljub zavrnitvi sosedovega predloga za obnovo postopka za izdajo lokacijskega dovoljenja, ki jo potrdi tudi MOP, ne nadaljuje postopka za izdajo gradbenega dovoljenja, očitno zato, ker o prvi zadevi še ni rešen upravni spor. Za tako ravnanje pa v ZUP ni podlage.

- Organ prve stopnje v obnovljenem postopku izda novo lokacijsko dovoljenje, ne da bi odločil, kaj je z dovoljenjem, ki je bilo predmet obnove. Po ponovni odpravi svoje odločbe pusti v veljavi (drugo) lokacijsko dovoljenje, ki ga je ministrstvo že odpravilo. Seveda je tudi to odločba odpravljena in tavanje v temi se nadaljuje.
- Potem ko je v obnovljenem postopku odpravljena pravnomočna odločba o dovolitvi priglasenih del, se tako UE kot območna enota Inšpektorata za okolje in prostor otepata pristojnosti glede izvršbe, ne predlagata pa rešitve spora o pristojnosti.
- Stališča o tem, ali je za izvršljivost enotnega dovoljenja za gradnjo potrebna pravnomočnost, ali pa zadošča dokončnost, so (bila) neenotna.
- Prav tako je bilo različno stališče MP in Senata za prekrške, ali se plačilni nalog, izdan na podlagi 241. člena ZP, vroča po določbah ZKP ali ZUP.
- V primeru, ko pri črni gradnji ni možna vzpostavitev prejšnjega stanja, se kot sanacija posega po drugem odstavku 73. člena Zakona o urejanju naselij (ZUN) uporabi njegova legalizacija, kar je v nasprotju s predpisom, po katerem je očitno sanacija fizični poseg (za katerega je ev. potrebno dovoljenje).
- UE ne odloči o vlogi za izdajo začasne odredbe za zavarovanje zahtevka denacionalizacije v procesu lastninskega preoblikovanja podjetja, ker se zanaša, da bo v kratkem izdana denacionalizacijska odločba, s katero bo premoženje upravičencu vrnjeno v naravi. Ko je ta odločba na pritožbo podjetja odpravljena, je njegovo lastninsko preoblikovanje že končano in bi bila začasna odredba brez učinka.

Položaj stranke v postopkih inšpekcije za prostor

Pri nedovoljenih posegih v prostor ima v inšpekcijskih postopkih, ki se sicer izvajajo po uradni dolžnosti, položaj stranke samo investitor, če ga ni mogoče ugotoviti, pa lastnik oz. upravljavec zemljišča, na katerem se izvaja črna gradnja. Videli pa smo primer, ko je Inšpektorat za okolje in prostor priznal položaj stranke tudi stanovalcem v hiši, katere lastnika je inšpekcija obravnavala zaradi nujnih vzdrževalnih del. Veliko nesporazumov je glede položaja pogostega pobudnika takih postopkov, to je črnograditeljevega sosedu, ki je prijavil gradnjo. Nedosledno in nepopolno se izvaja obveznost obveščanja prijavitelja (prej 98. člen ZU, zdaj 24. in 36. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)). V drugem primeru smo dobili odgovor, da to »ni prednostna naloga inšpektorjev«. Tretjega pobudnika - prijavitelja je inšpektor formal(istič)no obravnaval kot vlagatelja prošnje za udeležbo v postopku, zahteval je plačilo upravne takse in nato izdal sklep o zavrnjenju vloge. Ni povsem razčiščen položaj po prenosu lastništva na nelegalno zgrajenem objektu. V četrtem obravnavanem primeru je inšpektor pomanjkljivo ugotovil dejansko stanje. Nihal je med investitorjem in lastniki. V fazi, ko se je orientiral na lastnike, pa ni upošteval, da je bil medtem solastniški delež na nepremičnini prenešen na nova solastnika, in jih ni pritegnil v postopek. Negiranje njunega položaja je šlo tako daleč, da je vlogo za obnovo postopka, ki je bil končan s sklepom o ustavitvi, zavrgel zato, ker jima ne gre položaj stranke, in ne iz primarnega razloga, da obnova postopka, ki se je končal s sklepom, sploh ni mogoča.

Dvomljiv javni interes

V razmerju do investitorja pa je problematično odlaganje izvršb - tako po razlogih kot po načinu, o čemer smo pisali že v prejšnjih LP. Enako velja glede določanja vrstnega reda za izvajanje prisilnih izvršb, še posebej ker se po tej poti izvrši samo manjši del inšpekcijskih odločb, s katerimi je odrejena odstranitev črne gradnje in vzpostavitev prejšnjega stanja. Dvakrat smo naleteli na stališče, da za prisilno izvršitev odločbe sploh ni javnega interesa, ki da ga je treba ugotavljati v vsaki fazi inšpekcijskega postopka. S tem se je načelno mogoče strinjati, vendar je prav gotovo osrednja točka za preverjanje javnega interesa čas, ko se izda odločba. Ni pa sprejemljivo, da ob nespremenjenem dejanskem in pravnem stanju javni interes do takrat, ko bi bilo treba odločbo izvršiti, »izhlapi«, ali da se spremenjene razmere ne upoštevajo s posegom v izdano odločbo, temveč samo z opuščanjem njene izvršitve.

2.6.2. Državljanstvo

Število pobud na tem področju se je v letu 2002 zmanjšalo. Tudi v tem letu se je največ pobudnikov obrnilo na varuha zaradi dolgotrajnosti postopkov za sprejem v državljanstvo in zaradi neizpolnjevanja katerega od pogojev po ZDRS (predvsem pogoja zagotovljenega trajnega vira preživetja in odpusta iz dosedanjega državljanstva), precej pa je bilo tudi pobudnikov, ki so želeli le pojasniti glede pogojev in postopka za pridobitev državljanstva. Ob tem smo ugotovili, da je MNZ uspelo zmanjšati zaostanke v naturalizacijskih postopkih.

Prejeli smo le eno pobudo, v kateri je pobudnik navajal, da še vedno ni končan postopek po 40. členu ZDRS. MNZ nam je sporočilo, da vodijo ponovni postopek na podlagi sodbe Upravnega sodišča, izdane v začetku leta 2002. Prav tako smo prejeli le eno pobudo v zvezi z izdajo ugotovitvene odločbe o državljanstvu v postopku denacionalizacije. Tako lahko ugotovimo, da so ti postopki končno v veliki meri zaključeni.

Prejeli smo tudi dve pobudi v zvezi z izdajo **potrdila o državljanstvu otroka v prvem letu njegovega življenja**, ki sta ju pobudnici potrebovali za uveljavljanje pravice do všteti časa skrbi za otroka v prvem letu njegovega rojstva v pokojninsko dobo. V obeh primerih so bili otroci pobudnic rojeni v letih 1945-1948, in sicer na območju cone B nekdanjega Svobodnega tržaškega ozemlja (občine Koper, Izola, Piran), na katerem se je jugoslovanska jurisdikcija razširila šele po sklenitvi Londonskega memoranduma (Memorandum o soglasju med vladami Italije, Združenega kraljestva, ZDA in Jugoslavije o Svobodnem tržaškem ozemlju, Ur. list FLRJ - dodatek, št. 6/54) in po sprejemu Zakona o veljavi ustave, zakonov in drugih zveznih predpisov na ozemlju, na katero se je razširila civilna uprava FLRJ (Ur. list FLRJ, št. 45/54).

Po 19. členu Mirovne pogodbe z Italijo (Ur. list FLRJ, št. 74/47) kot tudi 1. členu Zakona o državljanstvu oseb na območju, priključenem po mirovni pogodbi z Italijo k FLRJ (Ur. list FLRJ, št. 104/47), ki je začel veljati 14. 12. 1947, so osebe z italijanskim državljanstvom, ki so imele na dan 10. 6. 1940 prebivališče (domicil) na območju, ki je po mirovni pogodbi z Italijo priključeno k ozemlju FLRJ, kakor tudi njihovi otroci, rojeni po tem dnevu, pridobile na dan 15. 9. 1947 kot dan uveljavitve te pogodbe zvezno državljanstvo FLRJ in državljanstvo tiste republike, na katere območju leži kraj, v katerem je imela oseba 10. 6. 1940 svoje prebivališče. Ena od pobudnic je zatrjevala, da jo je UE Koper seznanila, da se za osebe, rojene na območju cone B, potrdila o državljanstvu ne izdajajo. Na poizvedbo nam je UE odgovorila, da bodo uvedli ugotovitveni postopek. V primeru druge pobudnice je v postopku na prvi stopnji ZPIZS ugotovil, da je bil sin pobudnice od 15. 9. 1947 državljan Republike Slovenije. S tako ugotovitvijo se pobudnica ni strinjala, saj je po njenem mnenju imel njen sin že od rojstva, to je od 3. 8. 1945 do 15. 9. 1947, in tudi od tedaj naprej stalno prebivališče v Sloveniji in je bil že tedaj tudi državljan RS. S pritožbo zoper odločbo organa prve stopnje pobudnica ni uspela. Pojasnili smo ji, da je ugotavljanje državljanstva posamezne osebe predmet posebnega postopka, in ne postopka za izdajo potrdila o državljanstvu.

V skladu s prizadevanji, da se dokončno uredi položaj državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki živijo v Sloveniji, je najpomembnejši **sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS-Č)**, ki je začel veljati 29. 11. 2002. Prinesel je precej novosti in je za nekatere kategorije prosilcev olajšal pogoje za pridobitev državljanstva. Prehodna določba 19. člena ZDRS-Č daje t. i. »izbrisanim« možnost, da v enem letu od dneva uveljavitve ZDRS-Č zaprosijo za državljanstvo, če so polnoletni, če so imeli na dan plebiscita 23. 12. 1990 stalno prebivališče na območju RS, če od takrat v Sloveniji tudi neprekinjeno živijo in če izpolnjujejo zakonske pogoje glede obvladovanja slovenskega jezika, nekaznovanosti in neogrožanja javnega reda, varnosti ali obrambe države.

Pričakujemo, da bo precejšnje število državljanov drugih republik nekdanje SFRJ tako lahko pridobilo slovensko državljanstvo. Nerešen pa ostaja položaj oseb, ki so Slovenijo med njenim osamosvojanjem zapustile ali so bile celo nezakonito izgnane in se zaradi vojnih razmer dalj časa niso mogle vrniti, in oseb, ki zaradi različnih razlogov niso imele formalno prijavljenega stalnega prebivališča, čeprav so v RS stalno prebivale.

Dolgotrajni postopki

Otroci iz svobodnega tržaškega ozemlja

Olajšave za pridobitev državljanstva

Določbe 19. člena ZDRS-Č pomenijo bistveno olajšanje poti za pridobitev državljanstva tisti kategoriji prosilcev, o kateri smo v LP 2001 posebej pisali - zapornikom, ki so tudi zaradi neurejenih razmer v mladih letih zašli na kriva pota. Pri odločanju o izpolnjevanju pogojev glede nekaznovanosti in nenevarnosti lahko pristojni organ upošteva dolžino prebivanja osebe v državi, njene osebnostne, družinske, gospodarske, socialne in druge vezi, ki jo vežejo na RS, in posledice, ki bi jih za osebo povzročila zavrnitev njene prošnje za sprejem v državljanstvo. Upati je, da bodo tako lahko pridobili državljanstvo in si s tem uredili življenje.

Težave zakoncev slovenskih državljanov

Žal pa moramo ugotoviti, da novela ne prinaša nobenih olajšav v naturalizacijskih postopkih za zakonce slovenskih državljanov (razen za tiste, ki hkrati izpolnjujejo pogoje po zgoraj navedenem 19. členu ZDRS-Č.). Zahteve glede izpolnjevanja pogoja zagotovljenih sredstev za preživljanje se za to kategorijo prosilcev niso spremenile, tako lahko ugotovimo, da naša pobuda iz LP 2001 ob sprejemu to novele ni bila upoštevana. Ponovili smo jo tudi v neposrednih stikih z MNZ, vendar so menili, da je za zakonce slovenskih državljanov dovolj olajšav. Število in vsebina tovrstnih pobud, ki smo jih prejeli tudi v minulem letu, pa kažeta, da to problematika o(b)staja.

Pri obravnavanju pobud smo ponovno ugotovili, da MNZ ob ugotavljanju izpolnjevanja pogojev iz prvega odstavka 10. člena ZDRS še vedno **včasih (pre)togo uporablja določbe Uredbe o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo** (v nadaljevanju: Uredba), zlasti kadar gre za zakonce slovenskih državljanov. Za ponazoritev naj omenimo dva primera:

Na varuha se je obrnil pobudnik, poročen s slovensko državljanjo in oče dveh otrok, prav tako slovenskih državljanov. MNZ ga je obvestilo, da ne izpolnjuje pogoja zagotovljenega stanovanja, ker z družino živi v sobi v samskem domu, katere lastnica je njegova žena. Uredba v 4. členu med drugim določa, da se kot dokaz o zagotovljenem stanovanju ne šteje najem prostorov v samskem domu ali drugih objektih, ki se ne štejejo za stanovanja po stanovanjskem zakonu. V tem primeru ni šlo za najem, pač pa za lastništvo prostorov, v katerih družina tudi dejansko prebiva. Soba je bila prodana kot stanovanjski prostor. Žena pobudnika je za nakup dobila celo posojilo Stanovanjskega sklada RS. MNZ smo skušali predočiti, da pobudnik vendarle izpolnjuje pogoj zagotovljenega stanovanja, vendar s prizadevanji nismo uspeli.

(Ne)ustreznost trajnega vira preživljanja

Druga pobudnica, poročena s slovenskim državljanom in mati dveh otrok, prav tako slovenskih državljanov, je vložila vlogo za sprejem v državljanstvo RS, ki ji je priložila izjavo tasta, da ji zagotavlja trajno materialno in socialno varnost. MNZ jo je obvestilo, da bo njena vloga zavržena, ker ne izpolnjuje pogoja zagotovljenega trajnega vira preživljanja. Tastove izjave ne morejo upoštevati, saj izjava o preživljanju ni institut obligacijskega prava in ne izvršilni naslov ter je ni mogoče iztožiti.

Zato je pobudnica dopolnila svojo vlogo s sporazumom o preživljanju, sklenjenem v obliki notarskega zapisa. Kljub temu, da je tak zapis javna listina in izvršilni naslov, ji je MNZ ponovno pojasnilo, da bo njena vloga zavržena, ker ne izpolnjuje pogoja zagotovljenega trajnega vira preživljanja.

Po oceni MNZ sporazum o preživljanju v obliki notarskega zapisa ni dokaz, da ima oseba zagotovljen trajen vir preživljanja, saj med snaho in tastom po ZZZDR ne obstaja dolžnost preživljanja. Sporazum o preživljanju v obliki notarskega zapisa je bil sklenjen na podlagi soglasja volj pogodbenih strank. Tudi usoda sporazuma je prepuščena volji strank in ga lahko kadarkoli razvežejo.

Kljub strinjanju z navedenim menimo, da bi bilo mogoče vprašanje trajnega vira preživljanja obravnavati bolj prožno. Kazalo bi celo presoditi, kaj v spremenjenih razmerah pomeni tak vir, in po potrebi spremeniti Uredbo, ki je tudi sicer potrebna prevetritve. V opisanem primeru je bila pobudnica nenamerno zavedena: če ji v prvem dopisu ne bi pisali, da izjava o preživljanju ni izvršilni naslov, si ne bi delala stroškov s sporazumom o preživljanju v obliki notarskega zapisa.

Na togost pri uporabi Uredbe smo opozarjali že v naših prejšnjih letnih poročilih. Kljub pričakovanjem, da bodo to opozorila padla na plodnejša tla, še posebej pri ugotavljanju zadržkov za obrambo države, pa smo tudi v tem letu prejeli pobudo, ki kaže prav nasprotno.

Tretji pobudnik je 10. 12. 2001 zaprosil za sprejem v državljanstvo kot zakonec slovenske državljanke. MNZ mu je 21. 6. 2002 sporočilo, da bi njegov sprejem v slovensko državljanstvo pomenil nevarnost za obrambo države, ker je do leta 1993 aktivno služil JLA. Hkrati ga je seznanilo, da bo zaradi neizpolnjevanja omenjenega pogoja izdana zavrnilna odločba, če bo vztrajal pri zahtevku, da pa lahko vlogo tudi umakne in bo v tem primeru izdan sklep o ustavitvi postopka.

Vselej smo zastopali stališče, da je treba ugotoviti in oceniti konkretne okoliščine in konkretna dejanja prosilca, ki bi kazala na njegovo preteklo in sedanjo nevarnost, obstoj te nevarnosti pa pri odločanju izkazati s konkretnimi dejstvi, ne pa le domnevati. Tudi obstoj sedanje nevarnosti mora biti izkazan s konkretnimi dejstvi, ne le domnevan, razlogi, na podlagi katerih pri odločanju po prostem preudarku organ ocenjuje, da bi sprejem v državljanstvo tudi v prihodnje pomenil nevarnost za obrambo države, pa navedeni v obrazložitvi odločbe, da jih prizadeti v upravnem sporu lahko izpodbija. V nasprotnem primeru so kršene njegove pravice do enakega in poštenega sodnega varstva (iz 22. in 23. člena Ustave) in do učinkovitega pravnega sredstva (iz 25. člena Ustave). Na to smo v neposrednih stikih ponovno opozorili MNZ in predlagali, da o zadevi pobudnika čimprej odločijo.

2.6.3. Tujci

Na področju tujcev smo sicer prejeli manj pobud kot leto prej, vendar je bilo dogajanje na tem področju zelo pestro. Sprejeti so bili Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A), Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (ZZZat-A) in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varnosti cestnega prometa (ZVCP-C). Zelo aktualno je bilo vprašanje urejanja statusa t.i. izbrisanih, urejale so se bivalne razmere za begunce in končno so si osebe z začasnim zatočiščem lahko trajno uredile svoj status v RS.

Največ pobud smo ponovno prejeli zaradi dolgotrajnosti postopkov za izdajo dovoljenj za prebivanje in zaradi neizpolnjevanja katerega od pogojev za izdajo teh dovoljenj.

V postopkih za izdajo **dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDD)** so imeli pobudniki največ težav z dokazovanjem neprekinjenega prebivanja v RS od osamosvojitve naprej. Ker drugih dokazov niso imeli, so predlagali zaslišanje prič, kar je ponavadi postopek podaljšalo še za nekaj mesecev. Zmanjšanje števila teh pobud v letu 2002 je najverjetneje posledica dejstva, da je MNZ rešilo večino vlog za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD. Po njihovem zagotovitju naj bi bile vse vloge rešene do konca leta 2002, kar bi se po več kot treh letih od njihove vložitve vsekakor spodobilo.

Zmanjševanje zaostankov pri reševanju vlog po ZUSDDD bi bilo lahko morebiti tudi posreden razlog za večje zaostanke na področju reševanja vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po ZTuj-1. Te vloge je MNZ reševalo z zaostankom leta in pol do dveh let. Zagotovilo je, da si prizadevajo, da bi bili ti zaostanki do konca leta 2002 odpravljeni, in so za to sprejeli tudi potrebne ukrepe. Ena izmed **novosti, ki jih prinaša ZTuj-1A**, je prenos reševanja vlog za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje iz MNZ na UE. Pričakujemo, da v prihodnje večjih problemov s tovrstnimi zaostanki ne bo več.

ZTuj-1A prinaša tudi številne druge spremembe (npr. delno olajšanje pogojev za pridobitev dovoljenja za prebivanje - izpuščen je pogoj zagotovljenega stanovanja), za katere je za zdaj še prezgodaj reči, kako se bodo obnesle v praksi. ZTuj-1A je začel veljati 17. 11. 2002 in do priprave tega poročila še nismo prejeli pobud, ki bi se nanašale na vsebino spremenjenega zakona. Že sedaj pa ugotavljamo, da zakon ne prinaša novosti pri pridobitvi prvega oziroma nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje. Tako ostajajo v tej zvezi še naprej odprta vprašanja, na katera smo opozarjali v lanskem LP. Ustrezna pa je določba tretjega odstavka 31. člena, da mora tujec tedaj, ko pristojni organ prošnjo za podaljšanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja zavrne ali zavrže ali če postopek ustavi, zapustiti državo v roku 15 dni od vročitve dokončne odločbe ali sklepa (po prejšnji določbi je moral državo zapustiti v roku 15 dni od vročitve odločbe, ne glede na vloženo pritožbo).

S prošnjo za pomoč se je na varuha obrnilo več tujcev, ki so morali zaradi zavrnjene vloge za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje zapustiti državo. Izstopa primer državljan druge republike bivše

SFRJ, poročenega s slovensko državljanko in očeta mladoletne deklice, ki je bil leta 1992 izbrisan iz registra stalnega prebivalstva. Zaradi zapletov v postopkih za izdajo dovoljenja za stalno oz. začasno prebivanje po 20. 3. 2000 ni imel urejenega statusa. Nikoli ni bil kaznovan ali kakorkoli obravnavan pri organih pregona. Ko je vložil vlogo za sprejem v državljanstvo in so preverjali izpolnjevanje pogojev, je policija ugotovila, da v RS prebiva nezakonito, in ga še isti dan **prisilno odstranila iz države**. Ne glede na to, da je bil pobudnik delno kriv tudi sam, saj si ni uredil prebivanja po ZTuj-1, je težko razumljiva naglica policistov. Kljub temu, da sodnik za prekrške njihovemu predlogu za izrek izгона iz države ni ugodil in je pobudniku izrekel le najnižjo denarno kazen, ga je policija nekaj ur po izdaji odločbe o prekršku odstranila iz države. Postopek bolj podrobno opisujemo na drugem mestu. Pobudnik je v naslednjih dneh dobil vizum za vstop v RS, se vrnil domov ter pridobil dovoljenje za začasno prebivanje. Za odločitev policije o odstranitvi in še posebej za način izvedbe ni videti pravega pojasnila in ne opravičila.

Izbrisani

Že od začetka delovanja varuha opozarjamo, da je **nujno urediti status oseb iz nekdanje SFRJ**, ki so ob osamosvojitvi stalno prebivale v RS in iz različnih razlogov niso pridobile državljanstva po 40. členu ZDRS. T.i. izbrisani so se letos organizirali v Društvo izbrisanih prebivalcev Slovenije z namenom, da v imenu in zaradi interesa svojih članov na demokratičen in civiliziran način s pravnimi sredstvi ustvarijo možnosti za sprejetje posebnega zakona za popravilo krivic prisilno izgnanim državljanom nekdanje SFRJ iz RS ter protipravno izbrisanim državljanom nekdanje SFRJ iz registra stalnih prebivalcev RS v obdobju od 26. 2. 1992 naprej, s primerno odškodnino. Med drugim so v ta namen na Ustavno sodišče vložili pobudo za oceno ustavnosti ZUSDDD, ki po njihovem mnenju krši Ustavo in EKČP, ker je za odpravo sedem let trajajočega, od države povzročenega stanja, prizadetim določil prekratek, le trimesečni rok za vložitev vloge;

- ker je določil vrnitev nezakonito odvzetega statusa le za naprej, ne pa tudi za nazaj od izbrisa naprej;
- ker je izvzel iz vračanja nezakonito odvzetega statusa vse tiste prizadete, ki so bili zaradi nezakonitega ravnanja države prisiljeni Slovenijo zapustiti oziroma so jo zapustili iz drugih razlogov;
- ker je iz vračanja nezakonito odvzetega statusa izvzel celo tiste, ki so bili nezakonito izgnani iz države;
- ker je zahteval vlaganje vlog le na predpisanih obrazcih, za kar naj bi ne bilo nobene razumne in stvarne podlage.

Prednostna obravnava ustavnega sodišča

Varuh je v stikih s predstavniki društva izrazil podporo prizadevanjem, da se zakonsko uredijo vprašanja vmesnega obdobja med dnem izbrisa in dnem ureditve statusa, na kar smo sicer opozarjali tudi ob sprejemanju ZUSDDD. Na sestanku s predstavniki Ustavnega sodišča je tudi predlagal, da sodišče čim prej začne obravnavati pobudo. Sodišče je sklenilo, da bo pobudo za oceno ustavnosti ZUSDDD reševalo prednostno.

Po podatkih MNZ je bilo leta 1992 iz registra stalnega prebivalstva izbrisanih 18.305 oseb. Večina teh je svoj status uredila na različne načine. Še vedno pa je bilo na dan 19. 6. 2002 4.205 oseb, ki svojega statusa še niso uredile. MNZ se je zavezalo, da bo ugotovilo, ali se te osebe še nahajajo na območju RS, in če živijo tukaj, proučilo možnosti za trajnejšo rešitev njihovega statusa, bodisi s spremembo ZUSDDD (podaljšanje roka za vložitev vloge) bodisi s spremembo ZDRS. Nerešeno pa ostaja vprašanje obsega in posledic priznanja statusa za nazaj. Konec leta 2002 je bila sprejeta novela ZDRS, ki pa ni uredila statusa na način, za katerega se zavzema društvo. Na končni epilog zadeve bo torej treba počakati do odločitve Ustavnega sodišča ali (in) do sprejetja ustreznih zakonskih rešitev.

Azilni dom

V letu 2002 so se začela pripravljala dela za gradnjo novega AD. S tem lahko pričakujemo ureditev bivalnih razmer za azilante. Pobud s to vsebino nismo prejeli, niti se na nas niso več obrnili predstavniki okoličanov AD na Celovski cesti 166 v Ljubljani. Je pa s tem povezana **problematika trajne ureditve statusa oseb s priznanim statusom začasnega zatočišča**, ki smo ji v letu 2002 posvetili veliko pozornosti. Novi AD bo stal na lokaciji nastanitvenega centra Ljubljana Vič, zato je bilo treba ta center izprazniti in zapreti. Problematika zapiranja centra je nekako sovpadala s problematiko

ureditve trajnega statusa teh oseb v RS oz. sprejemanjem ZZZat-A. Prebivalci nastanitvenega centra se niso strinjali z vladnimi sklepi glede denarne pomoči za plačilo najemnine v primeru zasebne nastanitve. V tem času še vedno niso vedeli, kakšen bo njihov status v prihodnje. Zato so se organizirali v Begunski odbor in se obrnili na vladne organe in na varuha. Ves čas so bili deležni močne podpore nevladnih organizacij, dogajanje pa so spremljali tudi mediji.

S predstavniki Begunskega odbora smo se večkrat srečali, na njihovo povabilo je varuh skupaj s predstavniki UNHCR obiskal nastanitveni center. Sestali smo se z v. d. direktorja UPB. Prizadevali smo se za čimprejšen sprejem ZZZat-A in za doseg sporazuma med Begunskim odborom ter UPB in Vlado.

12. 7. 2002 je bil končno sprejet ZZZat-A, ki je začel veljati 26. 8. 2002. Po tem zakonu so osebe s statusom začasnega zatočišča lahko pridobile status tujca z dovoljenjem za stalno prebivanje v RS ne glede na določbe ZTuj-1. UPB jim v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi zagotavlja pomoč pri vključevanju v gospodarsko, kulturno, in družbeno življenje in nekatere druge prehodne pravice, določeno pa je bilo tudi obdobje 18 mesecev, v katerem imajo še pravico do prebivanja v nastanitvenih centrih, razen v tistih, ki se deloma ali v celoti zapirajo.

Prebivalce NC Ljubljana Vič je sprejetje ZZZat-A delno pomirilo. Do priprave tega poročila je že 1.870 oseb pridobilo dovoljenje za stalno prebivanje. Vloge ni vložilo le še 230 oseb, večinoma zato, ker se nameravajo vrniti v domovino.

ZZZat-A pa ni uredil statusa nekdanjih imetnikov začasnega zatočišča, ki so si uredili status tujca po ZTuj-1 pred sprejetjem ZZZat-A. Tu gre predvsem za študente, ki so pridobili dovoljenje za začasno prebivanje zaradi študija, delavce, ki so se zaposlili in pridobili delovno dovoljenje in dovoljenje za začasno prebivanje zaradi zaposlitve, in osebe, ki so v času mladostnosti pridobile status tujca na podlagi združitve družine po enem od staršev, ki je imel status tujca. Na ta problem smo opozorili že pred sprejetjem ZZZat-A, vendar predlogi ob sprejemu zakona niso bili upoštevani. Prejeli smo precej pobud s to vsebino, še več pa telefonskih klicev. Na MNZ so se glede tega obrnile tudi nevladne organizacije.

Na sestanku s predstavniki nevladnih organizacij je MNZ zatrdilo, da tem osebam čas, ki so ga v Sloveniji preživele na podlagi priznanega začasnega zatočišča, vštevajo v čas, potreben za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje (8-letno prebivanje v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje) in za pridobitev državljanstva z redno naturalizacijo (10-letno prebivanje v RS). Vendar pa lahko stalno prebivanje pridobijo le na podlagi določb ZTuj-1 ob izpolnjevanju tudi vseh drugih zakonskih pogojev; predvsem morajo imeti veljavno dovoljenje za začasno prebivanje. Tako so te osebe, namesto da bi bile privilegirane, ker so prej uredile svoj status, skušale same poskrbeti zase in ne živeti na plečih države, sedaj v slabšem položaju od oseb, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZZZat-A.

Na navedeno smo opozorili MNZ, prav tako pa smo opozorili tudi na nujnost informiranja teh oseb o njihovih pravicah. Ves čas se jim je pojasnjevalo, da se status začasnega zatočišča ne vštevajo v čas, potreben za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi ZTuj-1, niti v čas, potreben za pridobitev državljanstva na podlagi 10. člena ZDRS. Utemeljena je bojazen, da osebe, ki izpolnjujejo vse pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje ali državljanstva, zanj ne bodo zaprosile, saj za to možnost preprosto ne vedo.

Še v večjih težavah pa so osebe, ki so prišle v Slovenijo leta 1992 kot begunci, kasneje pridobile dovoljenje za začasno prebivanje, ga iz različnih vzrokov niso podaljšale in zato trenutno nimajo urejenega statusa tujca v RS. Pobudnica, ki se je na varuha obrnila zaradi težav pri urejanju statusa, je v letu 1992 kot begunka iz Republike Bosne in Hercegovine prišla v RS, kjer je prebivala na podlagi priznanega začasnega zatočišča. Po končanem šolanju na srednji trgovski šoli je uspešno opravila pripravništvo. S tem, ko se je zaposlila, je izgubila status osebe z začasnim zatočiščem. Sedaj si statusa ne more urediti na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, saj nove zaposlitve ne dobi, za dovoljenje za stalno prebivanje po ZZZat-A pa tudi ne more zaprositi. MNZ smo posredovali podatke o osebah s tovrstnimi težavami, ki so se na varuha obrnile pisno. Nekaj je bilo tudi telefonskih klicev s to vsebino. Žal osebnih podatkov teh pobudnikov nimamo. Predvidevamo, da je oseb,

ki so v takem položaju, še precej. Na MNZ so zagotovili, da bodo primere proučili in čim prej skušali najti primerno rešitev.

V lanskem LP smo opozarjali na nujnost sprejetja predpisov po drugem odstavku 43. člena ZAZil glede pravic prosilcev za azil in po drugem odstavku 47. člena ZAZil o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic beguncev. V Ur. listu RS, št. 80/02 z dne 13. 9. 2002 je bil objavljen Pravilnik o načinih in pogojih zagotavljanja pravic prosilcem za azil in tujcem, ki jim je bila priznana posebna oblika zaščite. Še vedno pa ni bil sprejet drugi predpis, zaradi česar niso ustrezno urejene pravice beguncev.

Zamenjava tujih vozniških dovoljenj za slovenska

Prejeli smo osem pobud, ki se nanašajo na problematiko vozniških dovoljenj, med katerimi pa so štiri zaradi zamude roka za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja za slovensko. V enem primeru je pobudnik zamudil rok za zamenjavo vozniškega dovoljenja, ima pa vloženo prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi določb ZUSDDD. V dveh primerih sta pobudnika prav tako zamudila rok za zamenjavo vozniškega dovoljenja, v Sloveniji pa prebivata na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje, ki jima je bilo izdano po uveljavitvi ZVCP, na podlagi določb ZTuj-1. Četrty pobudnik pa je sočasno vložil vlogo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi določb ZUSDDD in prošnjo za sprejem v državljanstvo ter je bil sprejet v državljanstvo pred rešitvijo vloge po ZUSDDD. Vsi štirje pobudniki so v Sloveniji prebivali že pred uveljavitvijo ZVCP.

Na problematiko zamenjave tujih vozniških dovoljenj za slovenska in v tem okviru na problem »zatečenih« tujcev, ki zaradi neurejenega statusa niso mogli zamenjati tujega vozniškega dovoljenja ali zaprositi za podaljšanje veljavnosti dovoljenja, izdanega v Sloveniji, po ureditvi statusa pa dovoljenja niso mogli zamenjati oziroma podaljšati zaradi preteka njegove veljavnosti, kot tudi na problem tistih tujcev, ki so rok za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja zamudili zaradi nevednosti, smo opozorili že v LP 1999.

V zvezi z obravnavano problematiko je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-119/99 z dne 23. 5. 2002 ugotovilo, da je ZVCP v neskladju z Ustavo, ker ni uredil zamenjave vozniških dovoljenj, katerih imetniki so državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli do 25. 6. 1991 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne naprej v RS tudi dejansko živeli, in da se rok enega leta iz prvega odstavka 135. člena ZVCP ne more uporabljati za državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli stalno prebivališče v RS in ki so na podlagi ZUSDDD pridobili dovoljenje za stalno prebivanje ali so zanj zaprosili, pa postopek še ni končan, saj je to posebna skupina oseb, ki zahteva tudi posebno prehodno ureditev (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999). Ustavno sodišče je tudi odločilo, da imajo do odprave ugotovljene neskladnosti pravico voziti v RS motorna vozila tistih kategorij, ki jih imajo pravico voziti po veljavnem ali neveljavnem vozniškem dovoljenju: (1.) državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so na podlagi ZUSDDD pridobili dovoljenje za stalno prebivanje in (2.) državljani drugih republik nekdanje SFRJ, ki so na podlagi ZUSDDD vložili prošnjo za stalno prebivanje, pa o njej še ni pravnomočno odločeno.

V skladu z navedeno odločbo je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varnosti cestnega prometa (ZVCP-C; velja od 27. 7. 2002). Zakon je položaj omenjenih dveh kategorij tujcev uredil v prehodnih in končnih določbah (36. člen). Drugi tujci, ki so si svoj položaj uredili že pred uveljavitvijo ZUSDDD, pa imajo dve možnosti. Lahko ponovno opravijo vozniški izpit in tako pridobijo slovensko vozniško dovoljenje, lahko pa za najmanj eno leto zapustijo RS in se ponovno vrnejo vanjo. V tem primeru začne enoletni rok za zamenjavo vozniškega dovoljenja ponovno teči in tudi v tem primeru bodo morali opraviti praktični del vozniškega izpita za tiste kategorije, ki jih imajo pravico voziti s tujim vozniškim dovoljenjem.

Zakonodajalec je v skladu z obravnavano odločbo Ustavnega sodišča **ponovno »odprl« rok za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja za slovensko** za tiste tujce, ki so si uredili ali si urejajo status na podlagi določb ZUSDDD. US RS pa ni presojalo možnosti zamenjave vozniških dovoljenj za državljane bivše SFRJ, ki sicer izpolnjujejo pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD, vendar so to dovoljenje pridobili že pred uveljavitvijo tega zakona (po 1. 5. 1998), ali pa so sočasno vložili vlogo za izdajo dovoljenja po ZUSDDD in prošnjo za sprejem v državljanstvo in so bili sprejeti v državljanstvo prej, kot je bil rešen postopek po ZUSDDD. Te osebe so, namesto da bi bile privilegirane, ker so prej uredile svoj status, v slabšem položaju kot državljani bivših republik, ki so

uredili status šele po ZUSDDD. V odločbi Ustavnega sodišča in v ZVCP-C so (delno) pozabljeni. Druga točka izreka odločbe ustavnega sodišča zajema vse državljane drugih republik nekdanje SFRJ, ki so imeli do 25. 6. 1991 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne v RS tudi dejansko živeli, četrta točka izreka pa to kategorijo zožuje na tiste, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje po ZUSDDD ali pa so vložili vlogo po tem zakonu, ki pa še ni pravnomočno rešena. Dejansko pa so razlogi za posebno obravnavo to kategorije enaki kot za tiste, ki so si (oz. si še bodo) uredili status tujca po ZUSDDD.

Problem bi bilo mogoče rešiti tako, da bi vsem državljanom republik bivše SFRJ, ki so imeli na območju Republike Slovenije do 25. 6. 1991 prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne v RS tudi dejansko živijo, dali možnost, da tuje vozniško dovoljenje zamenjajo za slovensko v enem letu po uveljavitvi ZVCP-C oz. enem letu po pridobitvi dovoljenja za stalno prebivanje, bodisi na podlagi ZTuj-1 bodisi na podlagi določb ZUSDDD.

Menimo, da so omenjene skupine oseb v neenakem položaju, za katerega v odločbi Ustavnega sodišča ni videti podlage, zato smo MNZ predlagali, da zadevo ponovno proučijo in nas seznani, kateri vsebinski razlogi so narekovali drugačno obravnavanje tistih državljanov, ki so pridobili dovoljenje za stalno prebivanje od 1. 5. 1998 naprej, od tistih, ki so oz. bodo pridobili dovoljenje za stalno prebivanje po ZUSDDD. Če pravih razlogov za to ni, nas je zanimalo, zakaj to vprašanje ni bilo ustrezno urejeno v ZVCP-C in kaj nameravajo glede tega problema storiti. Do priprave LP 2002 odgovora MNZ še nismo prejeli.

2.6.4. Denacionalizacija

Na tem področju smo prejeli za četrtno **manj novih pobud**, če pa upoštevamo prenesene nerešene in ponovno odprte že rešene pobude, je obravnavanih pobud približno toliko kot v letu 2001. Pobude so se nanašale, tako kot že vsa prejšnja leta, predvsem na pospešitev postopkov, pojasnila o posameznih določbah Zakona o denacionalizaciji (ZDen) ali nasvete glede ravnanja v postopku, pa tudi posredovanje, ker so zavezanci po končanem denacionalizacijskem postopku zavlačevali z vračilom nepremičnin. Kot razlog za dolgotrajnost postopkov na prvi stopnji UE še vedno navajajo kadrovske težave. Enako je na ministrstvih. Po podatkih, s katerimi razpolagamo, MOP rešuje takoj po prispetju pritožbe zoper upravne akte prvostopenjskih organov, če se postopek na prvi stopnji ne more nadaljevati, dokler se ne odloči o pritožbi (pritožba zoper sklep o določitvi izvedenca in naložitvi plačila predujma, o postavitvi skrbnika za posebne primere, o ustavitvi postopka, o prekinitvi postopka, o združitvi več zadev v en postopek, o dovolitvi obnove ali zavrnitvi predloga za obnovo postopka). Poleg tega rešujejo takoj po prispetju vse pritožbe v postopkih, v katerih je bila stranki priznana ali zavržena pravica, stališče ministrstva pa je drugačno kot stališče organa prve stopnje. S tem omogočijo hitrejše zaključevanje postopkov na prvi stopnji oziroma strankam omogočijo uveljavljanje pravnega sredstva (upravni spor, ev. na koncu tudi ustavna pritožba) o vseh vprašanjih, kjer zakonske določbe niso zadosti jasne in precizne, zaradi česar so mogoče različne razlage. Tako dlje časa rešujejo le pritožbe v tistih zadevah, kjer je dejansko stanje zelo zapleteno ali pa stranke dokazujejo obstoj dejstev, ki jih je težko ali pa nemogoče dokazati. MKGP trenutno rešuje pritožbe, ki so bile vložene v začetku leta 2002. Podobno je na MG, kjer pa so decembra 2002 povečali število uslužbencev, ki rešujejo pritožbe v denacionalizacijskih zadevah.

Glede vodenja postopkov v denacionalizacijskih zadevah smo že ugotavljali, da zanje veljajo splošne **značilnosti vodenja upravnih postopkov**, pomanjkljivosti in napake pa so posledica velikega pripada, zahtevnosti postopkov, fluktuacije uslužbencev in seveda tudi posebnih okoliščin in ovir pri izvajanju ZDen, ki smo jih opisali v LP 99. Žal smo pri obravnavi pobud ponovno naleteli na postopke oziroma zahtevke, ki se sploh še niso začeli ali pa so se komaj začeli obravnavati ali ki so leta potovali od organa do organa ali v katerih upravni organ sploh še ni ugotovil, kdo je oziroma so upravičenci v konkretni denacionalizacijski zadevi. Podobno nerazumljivo je, da se vloga za denacionalizacijo šele po devetih letih zavrže, torej gre za vlogo, glede katere sploh niso izpolnjeni pogoji za vsebinsko obravnavo, kar pa bi moralo biti ugotovljeno, če že ne takoj, pa vsaj kmalu po njeni vložitvi. Opažamo, da upravni organi neredko navajajo kot razlog za dolgotrajnost postopka nepopolno vlogo, ob tem pa neradi pojasnijo, kdaj je bila stranka nazadnje pozvana k dopolnitvi, in pozabljajo, da postopek vodijo sami in ne stranka.

Vlada je v zadnjih letih sprejela vrsto ukrepov za pospešitev postopka denacionalizacije. Večina teh sklepov še vedno zavezuje in večina jih ni v celoti izvršenih. Ministrstva, ki odločajo na drugi stopnji, so še vedno dolžna dokončati zadevo ob obravnavi pritožbe zoper odločbe prve stopnje in jo izjemoma vračati v ponovni postopek, vendar večina ministrstev to še vedno stori v več kot polovici primerov. Ministrstva in vladne službe, ki so stranke v postopku, morajo pripraviti popolno evidenco vseh nepremičnin, ki so v lasti RS in so v postopku vračanja, poskrbeti za parcelacijo funkcionalnih zemljišč in sklepati poravnave. Za usklajeno pripravo pogajalskih izhodišč in elementov za poravnavo je Vlada imenovala strokovno-posvetovalno delovno skupino. Tudi druge institucije je zavezala k večjemu sodelovanju. Pozvala je občine, da prednostno izvedejo določitev in parcelacijo funkcionalnih zemljišč, ki ovirajo denacionalizacijo, Državno pravobranilstvo pa, da sodeluje z upravnimi organi pri odpravljanju razlogov za pritožbe in upravne spore ter da sklepa poravnave. Prek predstavnikov v Slovenski odškodninski družbi in Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov je Vlada zavezala ti instituciji, da sodelujeta na ustnih obravnavah.

Po zadnjem poročilu o izvajanju ZDen naj bi 25 UE končalo vse zadeve v letu 2003, 36 pa v letu 2004. Čimprejšnje dokončanje postopkov denacionalizacije je povezano z uvajanjem četrletnega termenskega plana, ki so si ga postavili sami izvajalci denacionalizacije. Zaključek denacionalizacije v zastavljenih rokih je pa odvisen od tega, ali bodo zagotovljena finančna sredstva (pogodbeno delo, stimulacija), od morebitnih posegov v ZDen ali spremembe pravne prakse.

Že v lanskem poročilu smo opozorili na dvomljivo sodno prakso, ki ni priznala položaja denacionalizacijskega upravičenca tistim nekdanjim lastnikom, ki so jim bila nacionalizirana zemljišča v ožjih gradbenih okoliših mest in naselij mestnega značaja na podlagi zakona iz leta 1958, če so zemljišča obdržali v uporabi in posesti, ta pa jim je bila odvzeta šele po uveljavitvi Ustave iz leta 1963 na podlagi predpisa, ki ni naštet v 3. ali 4. členu ZDen. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-130/01-18 z dne 23. 5. 2002 odločilo, da določbe 3., 4., 31. in 32. člena ZDen niso v nasprotju z ustavo, če se razlagajo tako, **da priznavanje statusa upravičenca do denacionalizacije ni odvisno od časa odvzema stavbnega zemljišča iz posesti**. Treba je pojasniti, da so upravni organi v začetku priznavali vsem pravico do denacionalizacije stavbnih zemljišč, razen v primerih, ko odvzema ni bilo oziroma je imetnik pravice uporabe sam razpolagal z zemljiščem. Sodna praksa je potem prinesla drugačne rešitve, na katere so bili upravni organi vezani pri odločanju. Po navedeni odločbi Ustavnega sodišča gre pravica do denacionalizacije vsem fizičnim in pravnim osebam, ki jim je bilo zemljišče, ki je bilo nacionalizirano, vzeto iz uporabe na podlagi odločbe državnega organa ali z njegovim ukrepom, ne glede na to, kdaj je bil izdan predpis, ki je bil podlaga za odvzem, in ne glede na to, na koga se glasi odločba o odvzemu, razen v primerih prostovoljnega razpolaganja nekdanjega lastnika v korist druge osebe.

Združenje lastnikov razlaščenega premoženja je pozvalo stranke v pravnomočno končanih denacionalizacijskih postopkih, naj glede na obravnavano odločbo v 90 dneh po njeni objavi na podlagi 46. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) zahtevajo odpravo ali razveljavitev oziroma spremembo pravnomočne odločbe ali pa obnovo denacionalizacijskega postopka. Glede na to je kar nekaj denacionalizacijskih upravičencev, katerih postopki so pravnomočno končani, vložilo zahteve za spremembo odločbe. Po pojasnilu MOP pa za to ni podlage. ZUstS v 46. členu določa, da lahko vsakdo, komur so na podlagi odpravljenega podzakonskega predpisa nastale škodljive posledice, zahteva njihovo odpravo. Če so posledice nastale s posamičnim aktom, sprejetim na podlagi odpravljenega predpisa, ima upravičeni pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji. V obravnavani zadevi pa ne gre za odpravljen podzakonski predpis, pač pa za interpretacijsko odločbo Ustavnega sodišča. To sodišče določb ZDen ni odpravilo, kar po ustavi niti ni mogoče, ampak je zgolj določilo, kako je treba v skladu z ustavo razlagati sporne zakonske določbe. Glede na navedeno se odločba uporablja kot vsak predpis, zavezuje z dnem uveljavitve, to je z dnem objave v Uradnem listu. Ustavno sodišče ni odločilo, da se v vseh denacionalizacijskih postopkih, tudi pravnomočno končanih, odloča v skladu z razlago iz te odločbe. To pomeni, da na pravnomočno končane postopke navedena odločitev ne vpliva in tudi v določbah ZUP ni podlage za izpodbijanje pravnomočnih denacionalizacijskih odločb z izrednimi pravnimi sredstvi. Le tedaj, ko bi stranka vložila ustavno pritožbo v konkretni zadevi in bi Ustavno sodišče odpravilo sodbi Vrhovnega in Upravnega sodišča, bi bil podan razlog za obnovo postopka na podlagi 3. točke 260. člena ZUP. Po našem mnenju je nesprejemljivo, da so zaradi nejasnosti in ohlapnosti določb ZDen oziroma - v večji meri - zaradi težko razumljive sodne prakse pri njihovi razlagi in uporabi dena-

cionalizacijski upravičenci v neenakopravnem položaju. Upravičenci, katerih postopki so že pravnomočno končani, so tako v slabšem položaju kot tisti, katerih zahtevki v desetih letih niso bili rešeni. Pravni red bi moral zagotavljati poti, da se take krivice popravijo. Nakazana pot prek ustavnih pritožb je neracionalna, dolgotrajna in sploh dvomljiva: kateri postopek je mogoče prignati do Ustavnega sodišča, da bi njegova odločitev učinkovala v zaželeni smeri.

V lanskem poročilu smo opozorili tudi, da vprašanje, kateri prejšnji lastniki so imeli pravico dobiti odškodnino od Republike Avstrije, še vedno ni razčiščeno, zato je odločanje upravnih organov in sodišč o tem neenotno. Vrhovno sodišče je v zvezi z denacionalizacijskimi postopki glede kmetijskih zemljišč in gozdov odločilo, da fizične osebe, ki so imele v času sklenitve mirovne pogodbe z Republiko Avstrijo leta 1955 jugoslovansko državljanstvo in poleg tega še avstrijsko, niso upravičene do denacionalizacije, ker so imele pravico do odškodnine od te države. Pri tem ni pomembna drugačna ureditev s podzakonskimi akti ali z notranjimi predpisi Republike Avstrije. Do končnega stališča o tem vprašanju bi prišlo hitreje, če upravni organi z odločanjem v postopkih avstrijskih državljanov ne bi odlašali, temveč bi čim prej odločili. S tem bi bila strankam dana možnost, da na koncu z ustavno pritožbo uveljavijo svojo pravico in se o tem izreče Ustavno sodišče.

Postopki z vračanjem nadomestnih kmetijskih zemljišč pri Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov so sicer stekli, vendar s težavami, ker niso vzpostavljene evidence o zemljiščih, ki bi se v postopkih denacionalizacije vračala kot nadomestna. Problem se v praksi rešuje tako, da se za vsak posamezen primer ugotavlja, ali je zemljišče v lasti Sklada, ali je obremenjeno ali ne, skratka ali se lahko vrača, kar pa seveda pripomore k dolgotrajnosti postopka.

2.6.5. Premoženjskopravne zadeve

Na premoženjskopravnem področju se je povečalo število pobud, ki se nanašajo na reševanje civilno-pravnih razmerij med pobudniki ter drugimi fizičnimi osebami, državnimi organi in organi lokalnih skupnosti. Nekatera od teh razmerij se še urejajo pred pristojnimi organi, druga so že rešena (tudi pred več kot desetimi leti). Tam, kjer postopki še trajajo, večina pobudnikov pričakuje, da se bo varuh vključeval v vsebinsko reševanje zadev, nekateri iščejo pravno pomoč, drugi samo posredovanje za hitrejše reševanje teh razmerij. Pri zaključenih zadevah pa upajo, da bomo našli pot do sprememb, ki jim bodo prinesle ustreznejšo rešitev.

Ne glede na nepristojnost varuha smo večino pobud podrobno proučili (pri nekaterih je bila priložena obsežna dokumentacija). Večkrat smo zaradi nejasnega dejanskega stanja zaprosili za pojasnila državne organe oziroma organe lokalnih skupnosti. Bili so tudi primeri, ko smo posredovali, da bi prišlo do poravnave med pobudniki in organi. Obravnavali smo tudi pobude, v katerih so nas pobudniki prosili, naj posredujemo pri državnih organih in organih lokalnih skupnosti, da jim odgovorijo na njihove dopise ali da zadeve hitreje rešujejo. Kadar pa je šlo za medsosedske in druge spore, smo se zavzemali za mirno rešitev spora, ob nasvetih glede drugih možnih poti pa opozarjali, kakšne ovire pobudnike čakajo na njih.

2.6.6. Davki in carine

Število prejetih novih pobud se je zmanjšalo za 15 odstotkov, ob upoštevanju prenesenih zadev pa je skupno število obravnavanih zadev ostalo na ravni prejšnjega leta. Po vsebini gre za enake ali podobne probleme, kot smo jih obravnavali že v prejšnjih letih. Strnemo jih lahko v naslednje:

- dolgotrajno razčiščevanje davčne obveznosti
- visoke zamudne obresti
- vročanje odločb in sklepov davčnega organa
- priznavanje posebne olajšave za vzdrževane družinske člane

- izterjava denarnih kazni za prekrške
- postopek v primeru smrti davčnega zavezanca
- obdavčitev večletnih prejemkov
- izterjava članskega prispevka za Gospodarsko zbornico
- prehod davčne obveznosti z gospodarske družbe na družbenika
- problem razlage davčnih predpisov

Tudi v letu 2002 so imele velik delež pobude, ki so se nanašale na dolgotrajnost postopkov in pozno reševanje pritožb. Pobudniki so izražali nezadovoljstvo zaradi slabega ali pomanjkljivega komuniciranja z davčnimi organi. Ti se na njihove prošnje in pozive za posredovanje informacije o tem, kdaj lahko pričakujejo rešitev svoje pritožbe, sploh ne ali zelo slabo odzivajo. Tudi sami nismo imeli boljših izkušenj, saj nam je Glavni urad na dopise praviloma odgovarjal z zamudo. Pogosto smo za odgovor morali tudi večkrat urgirati. Tako prakso ocenjujemo za nesprejemljivo. Tudi z vsebino prejetih odgovorov pogosto nismo bili zadovoljni.

Na vse to smo opozorili Glavni urad in v dopisu z dne 14. 11. 2002 poudarili, da so njihova pojasnila in informacije v zadevah, glede katerih smo se obrnili nanje, pomembna, saj lahko zaključke in ocene o morebitnih kršitvah in nepravilnostih z vidika človekovih pravic ugotavljamo le na podlagi pridobljenih vsestranskih informacij. Obžalovali smo, da ne dobimo pravočasnih odgovorov in da moramo zanje urgirati. Taka praksa nas napeljuje na sklepanje, da so navedbe pobudnikov glede neodzivanja in dolgotrajnega reševanja zadev resnične in utemeljene. Pojasnili smo, da se zavedamo, da lahko za tako poslovanje obstajajo objektivni razlogi, vendar ga ti ne opravičujejo, saj to povzroča večjo porabo časa tako nam kot njim samim. V enem od njih so se celo sklicevali na zaupnost davčnih podatkov. Zato smo jih opozorili, da se po 37. členu Zakona o davčnem postopku (ZDavP) podatki, ki se štejejo za davčno tajnost, lahko posredujejo drugim državnim organom za izvajanje njihovih pristojnosti, če je tako določeno z zakonom. ZVarCP pa v 6. členu določa, da morajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti.

Glavnemu uradu smo predlagali, da na naše poizvedbe odgovarjajo pravočasno, natančno in popolno. Izrazili smo željo, da nas seznanijo z zaostanki oziroma roki za reševanje pritožb po posameznih področjih oziroma vrstah davčnih obveznosti (dohodnina, davek od dobička pravnih oseb, prometni davek, DDV, prisilna izterjava dolga, odpis in olajšave davčnega dolga) in razlogi za tako stanje. Zanimalo nas je še, kakšne ukrepe so sprejeli za izboljšanje stanja oziroma dela davčnih organov na tem področju, da bi se število pritožb zmanjšalo, da bi se - če že ne odpravili - zmanjšali zaostanki pri delu in da bi se približali cilju, da bi se pritožbe reševale v zakonskem roku. Navedeni podatki bi nam služili kot podlaga za objektivni prikaz stanja na davčnem področju v tem poročilu in za oporo pri presoji, v katerih zadevah in kdaj je sploh smiselna naša poizvedba, če gre samo za časovne razsežnosti reševanja posamezne davčne zadeve.

Odgovora Glavnega urada na naš predlog (še?) nismo prejeli.

Vročanje v davčnih postopkih

Zdi se, da povzroča vročanje davčnih pošilk pri zavezancih precej hude krvi. Nemalokrat šele potem, ko se začne akt, ki se šteje za vročenega, izvrševati, ugotovijo, da z njim niso bili seznanjeni. Nekajkrat smo lahko ugotovili, da pobudniki ne poznajo novosti v zvezi z načinom vročanja davčnih pošilk (odločb in sklepov). Te se potem, ko so bile določbe ZDavP, ki se nanašajo na vročanje, razveljavljene, vročajo po določbah ZUP. Ta v 87. členu določa, da se vse odločbe in sklepi, s katerimi je določen rok, ki se ne more podaljšati, vročijo naslovnikom osebno. Ni več posrednega vročanja osebnih pošilk odraslim članom gospodinjstva ali sodelavcem na delovnem mestu, če naslovnika ni mogoče najti na naslovu. Davčni organi vročajo osebne pošilke praviloma po pošti. Če je naslovnik doma, pošilko prevzame sam. Z dnem vročitve začneta teči rok za pritožbo zoper odločbo in rok za poravnavo davčne obveznosti. Če poštar naslovnika ne najde doma, mu v poštne nabiralniku pusti sporočilo, da ga na njegovi pošti naslednjih 15 dni čaka pošiljka davčnega organa. Če naslovnik v tem

roku pošiljke ne prevzame, velja vročitev za opravljeno s potekom tega roka. Pomembno je opozoriti tudi na določbo ZUP, da mora tisti, ki je od doma odsoten več kot trideset dni, pri svoji pošti deponirati naslov svojega pooblaščenca za vročitev.

Zaradi takega načina osebnega vročanja davčnih pošilk se lahko zgodi, da zavezanci za akte, ki so podlaga za prisilno izterjavo dolga, sploh ne vedo. Šele ko opazijo odtegljaje pri plači ali pokojnini, se prizadeto odzovejo in navajajo domnevne nepravilnosti davčnega organa v zvezi z vročitvijo. Njihovo prizadetost lahko razumemo, saj zaradi teka zamudnih obresti lahko nastanejo tudi hude finančne posledice. Tako izkušnjo je imel pobudnik, ki začasno živi na območju Republike Hrvaške in se vrača domov. Zaradi svoje odsotnosti v času vročitve odločbe je organu predlagal vrnitev v prejšnje stanje, vendar s predlogom ni uspel. Sprožil je upravni spor, varuhu pa predlagal, da zaradi narave davčnih odločb, ki imajo za posameznika tako hude posledice, začne postopek za oceno ustavnosti tretjega in četrtega odstavka 87. člena ZUP.

Pobudniki tudi težko razumejo zakonsko ureditev v davčnem postopku, ki odstopa od temeljnega pravila, da se odločitev organa prve stopnje ne more izvršiti, dokler teče rok za pritožbo. Prejeli smo celo pobudo s predlogom, naj varuh sproži postopek pri Ustavnem sodišču za oceno ustavnosti take zakonske rešitve. Po 20. členu ZDavP pritožba zavezanca ne zadrži izvršitve odločbe, če ni z zakonom drugače določeno, kar velja tudi za izvršilni postopek (drugi odstavek 45. člena). Davčni organ lahko do odločitve o pritožbi odloži izvršitev odločbe in sklepa o prisilni izterjavi, če oceni, da bo pritožbi mogoče ugoditi. Vendar je odločitev o tem stvar ocene samega organa.

Problem takojšnje izvršitve odločb v davčnem postopku je bil že predmet presoje ustavnosti. Ustavno sodišče je odločilo, da 20. in 45. člen ZDavP nista v nasprotju z ustavo (odločba U-I-297/95 z dne 28. 10. 1998). Menilo je, da je taka zakonska ureditev mogoča, če zakonodajalec oceni, da bi lahko zaradi neizpolnitve obveznosti nastale hude posledice. Davki so poleg drugih fiskalnih dohodkov instrument države za izvajanje njene ekonomske in socialne politike, saj država z davki pobira sredstva za uresničevanje svojih nalog in je torej od tega bistveno odvisno uresničevanje pravic drugih.

V odnosu Državnega zbora do izvršitve odločb Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na Zakon o dohodnini (ZDoh), ni napredka. Čeprav je v parlamentarni postopek vloženih več zakonskih predlogov za spremembe ZDoh, te še vedno niso sprejete. Tako ostajajo odločbe Ustavnega sodišča še naprej neizvršene. Zavezanci od spremenjenega ZDoh veliko pričakujejo, med drugim tudi razbremenitev zavezancev iz najnižjih dohodkovnih razredov. Če se bo to zgodilo, bo odpadla vrsta tistih, ki prosijo varuha za pomoč pri odpisu dohodnine, ker je zaradi nizkih dohodkov ne morejo plačati. V takih primerih lahko zavezancem svetujemo le, da uveljavijo olajšavo prek delnega odpisa, odloga ali obročnega plačila dohodnine.

Spremembo zakona pričakujejo tudi številni starši otrok (predvsem matere), ki bolj ali manj sami nosijo finančno breme za preživljanje otroka. Problem priznavanja posebne davčne olajšave roditelju, pri katerem otroci dejansko živijo, povzroča v praksi težave in nezadovoljstvo tedaj, ko morajo dokazovati, da zavezanec, ki bi moral za otroka plačevati preživnino, te v resnici ne plačuje (posebno olajšavo pa uveljavlja). O tem problemu smo pisali že v prejšnjih poročilih.

Pričakovati je, da bo zakon prinesel natančnejšo in bolj jasno opredelitev glede priznavanja povečane olajšave za otroke z zmerno, težjo ali težko motnjo v telesnem ali duševnem razvoju. ZDoh se v tem delu ni spremenil, spreminjale pa so se razlage MF glede njegove uporabe. Za ilustracijo, da zakon tega vprašanja ni dovolj jasno uredil, navajamo primer pobudniku, katerega hči je bila zaradi prizadetosti sprejeta v zavod leta 1993. Vsa leta je za hčer uveljavljal posebno olajšavo po drugem odstavku 10. člena ZDoh za vse leto. Z odločbo o odmeri dohodnine za leto 1999 pa je bila posebna olajšava priznana le za tri mesece, kolikor naj bi po ugotovitvi davčnega urada znašal čas, ki bi lahko upravičeval zahtevo zakona o "dejanskem preživljanju". Olajšavo bi bila lahko večja le, če bi oče predložil račune, s katerimi bi izkazal sredstva, porabljena za vzdrževanje hčere.

Letos smo obravnavali več primerov prisilno izterjanih denarnih kazni za prekrške, ki jih policisti izrekajo kršiteljem na kraju prekrška, izterjava pa je bila po prepričanju pobudnikov neupravičena. Gre za tri položaje: kazen je bila ob uvedbi postopka prisilne izterjave že plačana, plačilni nalog je

**Zakon o dohodnini
še vedno nespremenjen**

**Izterjava denarnih kazni
za prekrške**

bil zaradi ugovora storilca prekrška odpravljen, ali pa ni bila izkazana vročitev plačilnega naloga. Vsiljuje se domneva, da so razlogi za nastanek navedenih problemov pri izmenjavi podatkov med policijo, ki sporoča, katere denarne kazni je treba prisilno izterjati, in davčnimi organi, ki to opravljajo. Domnevo bomo preverili v letu 2003, ob tem pa še naprej ostaja problem neenotne prakse pri vročanju plačilnega naloga, o čemer pišemo na drugem mestu

Postopek v primeru smrti davčnega zavezanca

Mnenje o pravičnosti neke zakonske ureditve je lahko odvisno od tega, na kateri strani je prizadeti in kakšna so njegova pričakovanja. ZDavP določa, da se postopek odmere dohodnine ustavi, če stran-ka med postopkom umre. To pa ne velja, če gre za odmero davka, ki ni dohodnina. Tu se odmerni postopek prekine, ko pa so znani pravni nasledniki umrle stranke, se nadaljuje zoper njih.

Bližnji sorodnik zavezanke za dohodnino, ki je umrla med postopkom odmere dohodnine, je menil, da bi moral davčni organ postopek zaključiti in izdati odločbo. Preveč plačana dohodnina bi bila predmet dedovanja. V drugem primeru pa je šlo za obstoj davčnih obveznosti iz naslova neplačane-ga davka od dohodkov iz dejavnosti. Pokojnikovi otroci in žena so menili, da bi se moral postopek odmere davka ustaviti, davčni dolg pa odpisati.

Seveda smo lahko prizadetim pobudnikom samo pojasnili pravno ureditev po ZdavP in posledice, ki jih zakon določa za primer smrti davčnih zavezancev v postopkih odmere dohodnine in drugih vrst davkov. Prizadeti se na nas ne bi obrnili, če bi bil njihov položaj obrnjen.

Izterjava članskega prispevka za Gospodarsko zbornico

Poleg pobude, v kateri je pobudnik napadal obvezno članstvo v Kmetijsko-gozdarski zbornici, smo obravnavali tudi pobudo, v kateri je pobudnica v zvezi s postopkom prisilne izterjave neplačane čla-narine postavila vprašanje pristojnosti davčnega organa za to izterjavo. Z vprašanjem obveznega povezovanja v zbornico in članskega prispevka se je Ustavno sodišče večkrat ukvarjalo, nazadnje 28. septembra 2000, ko je sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 20. člena, 20.b člena in prvega odstavka 20.c člena Zakona o gospodarski zbornici in zadržalo izvrše-vanje drugega odstavka 20. člena zakona do njegove končne odločitve. Drugi odstavek 20. člena določa, da zbornica odmerja in pobira članski prispevek, lahko pa to po pogodbi prenese na Davčno upravo. Potem ko je Ustavno sodišče izvajanje navedene določbe zadržalo, je Državni zbor odpravil "pomanjkljivost" glede izterjave članarine, ki jo je davčna služba v resnici ves čas izvajala po pogod-bi (brez zakonskega pooblastila). Dne 10. 10. 2001 je sprejel Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o davčni službi, s katerim je bilo davčni službi dano pooblastilo za odmero, pobiranje in izter-javo obveznega zborničnega prispevka oziroma članarine od obveznih članov Gospodarske zbornice Slovenije, Obrtne zbornice Slovenije in Kmetijsko-gozdarske zbornice Slovenije.

Ugotovili smo, da davčni organ v obravnavanem primeru za prisilno izterjavo članskega prispevka ni imel zakonskega pooblastila, zato smo pobudnici svetovali uporabo (izrednih) pravnih sredstev.

Prehod davčne obveznosti z gospodarske družbe na družbenika

Obravnavali smo dva primera obdavčitve družbenikov, proti katerima je davčni organ uvedel postopek prisilne izterjave davčnega dolga v skladu z zakonsko fikcijo (27. člen Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod)), po kateri se šteje, da so družbeniki družbe, ki je bila zaradi neuskla-ditve osnovnega kapitala z Zakon o gospodarskih družbah (ZGD) izbrisana iz sodnega registra po uradni dolžnosti, dali izjavo o prevzemu plačila morebitnih preostalih obveznosti družbe v smislu 394. člena ZGD. Družbenika, ki sta iz družbe izstopila in z njo nista imela nič skupnega, razen da njuni imeni še nista bili izbrisani iz registra, sta bila kot solidarna dolžnika obremenjena za dolgove družbe, ki jih davčni organ ni mogel izterjati od neposrednega povzročitelja – družbenika, ki je ostal v družbi. V navedeno zakonsko ureditev, ki je v praksi povzročila hude probleme, je poseglo Ustavno sodišče in sporne določbe ZGD in ZFPP razveljavilo, družbenike, ki po obrazložitvi odločbe sodišča niso bili odgovorni za obveznosti družbe, pa napotilo na uveljavljanje regresnega zahtevka (odločba št. U-I-135/00 z dne 9. 10. 2002).

Razlaga davčnih predpisov

Opazili smo povečano prizadevanje posameznikov in njihovih pooblaščenec (tudi odvetnikov), da bi prek varuha človekovih pravic pri Ustavnem sodišču dosegli sprožitev postopkov za presojo ustavnosti tistih določb zakonov, ki so povezane z njihovo konkretno zadevo.

Pobudnik je želel, da bi varuh vložil pri Ustavnem sodišču zahtevo za oceno ustavnosti 64. člena Zakona o davku na dobiček pravnih oseb (Ur. l. RS, št. 72/93 s spremembami in dopolnitvami -

ZDDPO). Do začetka veljavnosti tega zakona je bilo mogoče po 21. členu prejšnjega ZDDPO uveljavljati davčne olajšave podjetjem, ki so začela poslovati na območjih, ki so s predpisi o spodbujanju razvoja na demografsko ogroženih območjih določena kot območja, za katera veljajo posebni ukrepi. Upravičenje do davčnih olajšav je veljalo le do 15. 1. 1994, ko je začel veljati novi ZDDPO. Ta je v 64. členu določil, da davčni zavezanci, ki na dan uveljavitve tega zakona uveljavljajo davčno olajšavo po 21. členu prejšnjega zakona, lahko to olajšavo uveljavljajo do poteka dobe. Davčni organ pobudniku olajšave ni priznal, sodišče pa je v sporu odločilo, da je za odločitev o tem, ali je pobudnik upravičen do davčne olajšave, odločilna okoliščina, ali je pobudnik na dan začetka veljavnosti ZDDPO, to je 15. 1. 1994, že uveljavljal davčno olajšavo po 21. členu starega zakona.

Po natančni proučitvi nismo našli dovolj argumentov za vložitev zahteve za začetek postopka pred ustavnim sodiščem. Menili smo, da je vprašanje davčnih olajšav v prosti presoji zakonodajalca in da ima ta možnost spreminjati pravno ureditev in določeno vprašanje urediti drugače - odvisno od cilja, ki ga skuša doseči. Zoženje oziroma zmanjšanje pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, če se pravice zmanjšajo po uveljavitvi zakona. Res bi lahko ukinitve pravic vplivala na spremembo položaja za tistega, ki je npr. začel poslovati na demografsko ogroženem območju, računajoč na ugodnosti pri davčnih olajšavah, vendar taka sprememba ne pomeni slabšega položaja, kot ga imajo tisti, ki so začeli poslovati šele po uveljavitvi novega zakona. Zakon ni vzel pridobljenih pravic podjetjem, saj so jih, če so izpolnjevala pogoje, lahko izkoristila. Ker je zakonodajalec z določbo 64. člena uredil prehod iz prejšnje na novo ureditev, nismo ocenili, da bi šlo za kršitev načela enakega varstva pravic.

2.6.7. Druge upravne zadeve

Število pobud, ki se nanašajo na uveljavljanje pravic po t.i. vojnih zakonih, je ostalo enako kot v prejšnjem letu. Zaradi manjšega pripada pobud v zvezi z uveljavljanjem statusa in pravic žrtev vojnega nasilja in počasnim reševanjem pritožb na MDDSZ se je povečalo število pobud tistih pobudnikov, ki so jim bili po Zakonu o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN) priznani ustrezen status in pravice, a zaradi neustrezne organiziranosti izvajalcev Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ) niso mogli uveljaviti pravice do odškodnine, ki jim je bila priznana z odločbo.

Žrtve vojnega nasilja

MDDSZ je v aprilu 2002 reševalo pritožbe zoper prvostopenjske odločbe, izdane konec leta 1999. Kot razlog za zamudo so še vedno navajali velik pripad pritožb in revizij prvostopenjskih odločb, izdanih z izvajanjem ZZVN, in nezadostno število upravnih delavcev, ki rešujejo zadeve s področja vseh treh vojnih zakonov.

Ob reševanju pobud smo ugotavljali, da skuša MDDSZ včasih restriktivno razlagati ZZVN, da razmeroma težko sprejemajo drugačna stališča upravnega sodišča in da o zadevah, ki so jim vrnjene v ponovno obravnavo, odločajo z zamudo. Tako se tudi dogaja, da o dveh različnih primerih ob identičnem dejanskem stanju odločijo različno. Varuh je na sestanku z ministrom za delo, družino in socialne zadeve opozoril na probleme pri izvajanju ZZVN. Posebej so bile poudarjene težave, s katerimi se stranke srečujejo pri dokazovanju dogodkov, starih 50 let in več. Dokazno breme je seveda na strani tistega, ki uveljavlja pravico, vendar pa ZUP v 139. členu med drugim določa, da si uradna oseba, ki vodi postopek, po uradni dolžnosti preskrbi podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba glede dejstev, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. V skladu s 140. členom ZUP pa se od stranke ne zahteva, naj preskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko lažje in hitreje preskrbi organ, ki vodi postopek. Te določbe ZUP pa se na tem in na drugih področjih še ne izvajajo v zadostni meri.

Kljub našim prizadevanjem, da bi bilo pošiljanje pravnomočnih aktov o priznanju pravic po vojnih zakonih organizirano tako, da bi SOD lahko postorila vse, kar je potrebno za izvajanje ZSPOZ v rokih, ki so v njem določeni, ugotavljamo, da tudi v **postopkih za določitev odškodnine ponovno prihaja do zamud**, kar pri pobudnikih, ki so starejši ljudje, upravičeno zbuja nezadovoljstvo. SOD zamudo pri odločanju opravičuje s tem, da sta podzakonska akta (Uredba o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine ter Navodilo o načinu, obliki in rokih posredovanja podatkov o upravičencih do odškodnine na podlagi

ZSPOZ), ki sta nujna za izvajanje ZSPOZ, začela veljati šele pet oziroma šest mesecev po njegovi uveljavitvi. SOD je začela najprej izdajati odločbe upravičencem po ZZVN, ki jih je tudi številčno največ, in sicer po starosti. Junija pa je začela izdajati tudi odločbe upravičencem po Zakonu o popravni krivic (ZPKri) - pozneje zato, ker je morala sama zbirati podatke o njihovih EMŠO, saj Komisija za izvajanje ZPKri teh podatkov ni imela.

Poleg pritožb zaradi dolgotrajnosti postopkov za izdajo odločb o višini odškodnine posameznemu upravičencu so se pobude nanašale tudi na samo višino odškodnine, določeno z odločbo SOD. Po oceni pobudnikov višina odškodnine ni sorazmerna s trpljenjem, ki so ga doživljali in zaradi katerega so upravičeni do odškodnine.

Upošteva se čas, ki je pretekel, da je bil ZSPOZ sploh sprejet in je tako končno vzpostavil pravno podlago za izplačilo odškodnin, je povsem nesprejemljivo, da se država oziroma odgovorni organi v vsem tem času niso pripravili tako, da bi bilo zagotovljeno reševanje zadev v zakonskem roku. Zdi se, kot da to postaja že uveljavljena praksa.

Pobudniki sta predlagali posredovanje varuha človekovih pravic pri sprejemanju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN-G), po katerem bi se med žrtve vojnega nasilja vključili tudi **otroci, rojeni v taboriščih po 15. februarju 1945**. Morali smo jima pojasniti, da na področjih, kjer ne gre za posege v to pravice in svoboščine, in še zlasti na področjih, kjer ima zakonodajalec široke možnosti prostega zakonskega urejanja, po ustavi in zakonu varuh ni pristojen za kakršnokoli udeležbo v zakonodajnem postopku. Varuh tudi ne more biti vzvod za priznavanje posameznih pravic oziroma uveljavljanje interesov v takšnih primerih, čeprav so prizadevanja njihovih nosilcev povsem legitimna in podprta z dobrimi argumenti. Opozorili smo še na stališča Ustavnega sodišča iz sklepov št. U-I-327/96 z dne 6. 5. 1999 in št. U-I-252/99-9 z dne 11. 4. 2002: upravičenja do statusa žrtve vojnega nasilja, pa tudi upravičenja iz tega statusa, niso ena od človekovih pravic; ustava res zakonodajalcu naroča, naj posebno varstvo žrtev uredi, prepusti pa mu široko polje svobodnega odločanja o vsebini, obsegu in kriterijih za to varstvo; z različnim obravnavanjem objektivno različnih dejanskih stanov ni kršeno ustavno načelo enakosti vseh pred zakonom; zakonodajalec je imel razumne razloge za to, da je trajanje svetovne vojne zamejil z datumom 15. 5. 1945, kakor tudi za to, da je kot najkrajše trajanje vojnega nasilja določil tri mesece.

Poprava krivic

Večina prejetih pobud na tem področju se nanaša na problem dolgotrajnosti postopkov in s tem kršenje zakonskih rokov za odločanje o priznanju statusa nekdanjega političnega zapornika oziroma svojca po vojni pobite osebe. Kljub našim opozorilom, da bo zamuda Vlade pri imenovanju Komisije za izvajanje ZPKri slabo vplivala na ažurnost dela komisije, in na nujnost sprejema nekaterih ukrepov, ki bodo zagotavljali odločanje v zakonskem roku (zlasti okrepitev službe, ki pripravlja strokovne predloge za komisijo), se stanje ni spremenilo. Pobude smo obravnavali tako, da smo posredovali za pospešitev obravnave vloženih zahtev.

Po več kot šestih letih od imenovanja vladna komisija še vedno opravičuje prekoračitev zakonskega roka za izdajo odločbe z zamudo pri imenovanju in pomanjkljivo kadrovsko zasedbo, zaradi česar rešuje šele zahteve, vložene v letu 1998, prednostno pa le posamezne vloge na podlagi vloženih urgenc vlagateljev, ki jih ti vlagajo zaradi slabega zdravstvenega stanja oziroma manjkajoče pokojninske dobe pri upokojitvi. Dejstvo je, da gre v teh primerih za popravljanje krivic, ki so bile storjene pred več kot petdesetimi leti, upravičenci pa so starejše osebe, od katerih marsikatera zaradi dolgotrajnih postopkov ne bo dočakala »zadoščenja«. Zato je takšno stanje z vidika uresničevanja načela pravne države nesprejemljivo in kaže na neobčutljivost odgovornih organov za urejen pravni sistem. Po sedanji dinamiki se bodo zahteve lahko reševale še več let. Zato ponavljamo, da bi bilo nujno sprejeti konkretne, zlasti organizacijske, ukrepe, ki bodo zagotovili bolj ažurno delo.

Tudi v letu 2002 so se na varuha obračali pobudniki - svojci po vojni pobitih oseb - z zahtevami, da jih država seznani z usodo njihovih družinskih članov. Čeprav začetki urejanja problematike pravic po vojni pobitih oseb, obeležitve grobišč, vzpostavitve in evidentiranja slovenskih žrtev povojnih pobojev segajo v leto 1990, se aktivnosti za rešitev teh vprašanj odvijajo prepočasi, saj Zakon o vojnih in povojnih grobiščih še vedno ni sprejet. Država, ki sama očitno ni pripravljena spoštovati pravic vsakega posameznika tudi po njegovi smrti, s tem prav gotovo ne krepi svoje kredibilnosti in tudi ni dober zgled svojim državljanom.

Tako kot v preteklem letu so se na varuha tudi letos obrnili nekateri pobudniki, ki so želeli uveljaviti pravico do odškodnine za materialno škodo, ki jo je povzročil okupator med drugo svetovno vojno. Ker pravica do poplačila odškodnine za materialno škodo v predpisih o žrtvah vojnega in povojnega nasilja ni opredeljena, smo pobudnikom pojasnili možnosti, ki jih imajo, da se v tem delu vojni zakoni dopolnijo. Kljub večletnim prizadevanjem materialni oškodovanci druge svetovne vojne v svojih prizadevanjih do sedaj še niso uspeli.

Opozarjamo tudi na pritožbe vojnih ujetnikov, ki očitno ostajajo ena od kategorij ljudi, ki doslej ni uspela dobiti kakršnegakoli zadoščenja oziroma izplačila odškodnine za škodo, nastalo med II. svetovno vojno. Ženevska konvencija o ravnanju z vojnimi ujetniki z dne 12. avgusta 1949 (t.i. tretja ženevska konvencija) določa pravico vojnih ujetnikov do pravičnega plačila za delo, ki so ga morali opravljati v tej lastnosti. Ob tem tretji odstavek 66. člena Konvencije zavezuje državo, ki ji ujetnik pripada, da poskrbi za izplačilo denarja, ki mu ga po prenehanju ujetništva dolguje država, ki ga je zajela. Konvencija izplačila vojnim ujetnikom za delo v času ujetništva ne povezuje s sklenitvijo mirovne pogodbe. Notranja zakonodaja določene države (na primer Nemčije ali Avstrije) pa ne more vplivati na obveznosti države, prevzete z mednarodnimi pogodbami oziroma konvencijami.

MZZ je pojasnilo, da ostaja vprašanje vojnih reparacij med Slovenijo kot naslednico SFRJ in ZR Nemčijo še naprej odprto, čeprav je iz dosedanjih izjav nemških sogovornikov mogoče sklepati, da nemška stran šteje vprašanje za zaključeno.

Vlada je na seji 9. 5. 2002 sprejela sklep, s katerim je naložila MDDSZ, da se opredeli do problematike izplačila vojne odškodnine za povzročeno nematerialno in materialno škodo, ki jo je povzročil okupator v letih 1941-1945 na naših tleh, in predlaga naloge posameznih ministrstev in institucij pri reševanju navedene problematike. Vlada je MDDSZ tudi zavezala, da pri pripravi stališča in nalog sodeluje z MNZ, MG in MF. Gradivo o tem še ni pripravljeno, med drugim tudi zaradi nezadovoljivega sodelovanja med ministrstvi.

V primerjavi z letom poprej se je število prejetih pobud zmanjšalo. Na varuha so se obračali predvsem pobudniki v zvezi s priznanjem pravice do ugovora vesti vojaški dolžnosti in tisti, ki so želeli odložiti opravljanje nadomestne civilne službe. V teh primerih smo pobudnike seznanili, pod katerimi pogoji, ki jih določa Zakon o vojaških dolžnostih (ZVojD), je mogoče odložiti in tudi prekiniti opravljanje nadomestne civilne službe, ter s postopkom, v katerem lahko ti dve pravici uveljavijo. Pri postopkih za uveljavljanje pravice do ugovora vesti vojaški dolžnosti in odložitve opravljanja nadomestne službe nismo ugotovili nepravilnosti, ki bi kazale na konkretne kršitve predpisanega postopka. Bistveno se je zmanjšalo zlasti število pobud v zvezi s povračilom stroškov iz naslova opravljanja nadomestne civilne službe. Prejeli smo tudi pobudo, v kateri je pobudnik opozarjal na domnevne nepravilnosti v organizaciji, v kateri je opravljal nadomestno civilno službo, vendar so se njegove pritožbe izkazale za neutemeljene in so bile posledica predhodnega ukrepanja organizacije zaradi njegovih kršitev discipline v njej.

Civilno služenje
vojaškega roka

2.6.8. Družbene dejavnosti

Ker področji zdravstva in socialnega varstva obravnavamo posebej, gre pod tem naslovom večinoma za pobude s področja vzgoje in izobraževanja. Njihovo število se je v lanskem letu povečalo za več kot polovico, če pa upoštevamo še prenešene in ponovno odprte stare pobude, **se je število obravnavanih pobud skoraj podvojilo**. Razlogov za to nismo ugotovili, saj ne gre za številnejše pobude v zvezi s kakim posebno aktualnim vprašanjem. Delno izstopa problematika usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, o kateri pišemo tudi v besedilu o pravicah otrok in mladostnikov.

Podvojeno število pobud

Šolsko obdobje je za vsakega mladega človeka izjemno pomembno in hkrati občutljivo, tudi zato, ker je relativno dolgo. Šolanje se s svojo zahtevnostjo in storilnostnimi pritiski na posameznika približuje delovnemu svetu. Zahteva čedalje več mladostnikove energije in časa. Pogosto je pomembno samo to, da z otroki in mladostniki ni problemov in da so v šoli uspešni, ne pa, da so zadovoljni in da vedo, kaj hočejo. Od učencev in učiteljev se pričakujejo uspehi za vsako ceno. Vsi udeleženci učno-vzgojnega procesa doživljajo storilnostni pritisk, od njih se zahtevata učinkovitost in uspešnost, čeprav so učni načrti preobsežni in je veliko drugih okoliščin neugodnih. V vsaki šoli je

zato zelo **pomembna šolska klima**, odnosi med učitelji, med učitelji in učenci ter med samimi učenci. Vpliv družbenih idej, vrednot in predsodkov, ki podpirajo ali zavirajo procese šolske socializacije, je v šoli velik. Do izraza prihajajo vsa mogoča nasprotja: med revnimi in bogatimi, zapostavljenimi in privilegiranimi. Napredni in razgledani učitelji se zavedajo, da morajo graditi prijazno šolo za učence in zase. Razvoj šole po meri učencev, spodbujanje in omogočanje njihove ustvarjalnosti vključuje učenje snovi, poleg tega pa tudi učenje zdravih, humanih medčloveških odnosov, strpnosti in reševanja sporov po mirni poti. Zato je usklajevanje vrednot nujen proces. Šolska klima mora biti takšna, da nevtralizira negativne vzorce vedenja in onemogoča nasilne in druge nesprejemljive oblike vedenja vseh udeležencev. Zato morajo biti pravila v šoli jasno oblikovana in zapisana. Od tod so torej upravičena pričakovanja učencev (dijakov, študentov), zaposlenih in staršev, da bodo predpisi in postopki, ki ureja o delo oz. se uporabljajo na tem področju, jasni in nedvoumni ter da bodo udeležencem zagotavljali pravice, kot so zagotovljene državljanom na drugih področjih. Ob obravnavanih pobudah in pritožbah pa je mogoče ugotoviti, da ni vselej tako.

Področje vzgoje in izobraževanja je **specifično upravno področje** in nismo prepričani, da je ta specifičnost dovolj jasno izražena v šolskih zakonih, v katerih bi morala biti urejena vsa odstopanja od splošne ureditve po ZUP. V resnici pa niti pri tistih, ki sprejemajo predpise, niti pri izvajalcih predpisov sploh še ni v celoti sprejeto spoznanje, da gre pri odločanju o pravicah in obveznostih na področju vzgoje in izobraževanja za upravne zadeve in postopke, v katerih mora biti udeležencem zagotovljen zakonit procesni položaj. Posebnosti, ki na tem področju prav gotovo obstajajo, pa niso urejene v zakonih, temveč (nepopolno) v posameznih pravilnikih, kar je že samo po sebi v nasprotju z ZUP. Posledice smo lahko ugotovili pri obravnavanju pobud v zvezi s pritožbami na ocene iz posameznih predmetov v spričevalu oziroma ob pritožbah na oceno splošnega učnega uspeha. Ni povsem jasno, v kakšni obliki naj šole izdajajo akte o ugovoru zoper oceno. Praksa glede vsebine izreka je neenotna, celotna obličnost sklepa o ugovoru pa nejasna. Ko se po končanem postopku v sporu bodisi zaradi posega šolske inšpekcije bodisi zaradi drugega razloga postopek vrne na šolo, ni jasno, v kakšni obliki je treba ponovno določiti oceno ter kakšen akt je treba izdati.

V odgovoru na naše ugotovitve so nam na MŠZŠ pojasnili, da zakonodaja s področja vzgoje in izobraževanja res ne ureja posebej sestavin sklepa o ugovoru zoper oceno in ne govori o obliki tega sklepa. V primerih, ko so sklepi o ugovorih na ocene pomanjkljivi in ne vsebujejo vseh potrebnih elementov, gre zagotovo za kršenje pravic učencem in dijakom. Na MŠZŠ so na podlagi naših informacij ugotovili, da bo treba za celotno področje šolstva ponovno podrobno proučiti obstoječe diktije v predpisih in jih ustrezno dopolniti. Menimo, da gre za aktualno problematiko, ki bi jo bilo smiselno vsaj začasno, do dopolnitve predpisov, urediti z oblikovanjem enotnih navodil vsem javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom.

Tudi na področju dijaških domov v predpisih niso dovolj izražene posebnosti, da bi bilo zagotovljeno oblikovanje domskih pravil tako, da pri tem ne bi kršili pravic dijakov in tudi ne zaposlenih. Dijaki srednje šole, ki v času pouka bivajo v dijaškem domu, so poslali varuhu pobudo zaradi pregleda omar v njihovih sobah brez njihove vednosti. Zaradi kršitve domskega reda je ravnateljica skupaj z vzgojiteljico pregledala njihove prostore vključno z omarami, kjer imajo shranjene garderobo, šolske potrebščine in druge osebne predmete. Pregled je bil opravljen brez navzočnosti dijakov. Dijaki menijo, da jim je bila s tem kršena pravica do zasebnosti. Ob obravnavi pobude smo preverili predpise in ugotovili, da veljavni Pravilnik o šolskem redu za gimnazije, poklicne, srednje tehniške in strokovne šole (Ur. list RS, št. 17/97, 15/98) ne določa dovolj natančno, kaj naj vsebuje hišni red in kaj je vsebina drugih internih šolskih pravil. Ker smo predvidevali, da so tovrstni postopki podrobneje opredeljeni v internih predpisih dijaškega doma, smo ravnateljico pozvali, da nam jih pošlje. Po pregledu domskega reda pa smo ugotovili, da je v sobnih pravilih zapisano, da ima vsakdo v sobi svoj zasebni prostor: omaro, posteljo in del pisalne mize. Razlogi ter načini in postopki ob pregledu omar dijakov pa niso bili določeni. Zato smo ravnateljici predlagali, da domski red ustrezno dopolni.

Iz obravnavanih pobud je moč ugotoviti, da je odločanje po ZUP tudi za občine včasih trd oreh, saj so na primer na vlogo za povračilo potnih stroškov za prevoz učenca v osnovno šolo na Uradu za negospodarske javne službe MO Velenje o upravičenosti vračila »odločili« kar z mnenjem, ki seveda ni imelo ne oblike in ne sestavnih delov odločitve, ki jo je sprejel Urad. MO Velenje smo priporočili, naj v prihodnje o tovrstnih vlogah odločajo z upravnim aktom.

Med zanimivejše sodi pritožba študentke o neenakopravnem obravnavanju študentov visoke šole zaradi disciplinskega prekrška, za katerega so bili kaznovani, kasneje pa so jim k prvotni kazni začeli dodajati še nove, in to pred uveljavitvijo ustrezne pravne podlage. Vodstvu visoke šole smo jasno izrazili naše prepričanje o kršenju pravic študentov ter priporočili, da dosledno izvajajo predpis šole z začetkom njegove veljavnosti.

Nekaj pobud se je nanašalo na problem šolnine za izredni študij. Posebej zanimiv je primer, kjer gre pravzaprav za prošnjo študentke za prepis z izrednega študija na redni študij, kar je študijski program omogočal s pogojem, da je bilo mnenje oddelka pozitivno. Študentki je bila prošnja zavrnjena, njeni pritožbi pa je Komisija za študentska vprašanja Univerze v Ljubljani ugodila. Fakulteta je zoper to odločbo vložila tožbo. Postopek se je končal po treh letih s sodbo, da se tožba zavrže, saj po presoji sodišča odločanje v sporu med organoma univerze ne spada v sodno pristojnost. V tem času je študentka dokončala izredni študij in plačevala visoko šolnino, ki pa bi jo sedaj rada dobila nazaj. Iz celotne dokumentacije o zadevi izhajajo nejasnosti, saj so sklepi in odločbe organov v vsebinskem pogledu precej nerazločni. Spreminjanje načina študija je (bilo) v okviru univerze očitno neenotno urejeno in prepuščeno posameznim članicam. Nejasna je bila videti tudi možnost zagotovitve uresničevanja odločb organov univerze v posameznih članicah.

**Problem šolnine
za izredni študij**

Rektor Univerze v Ljubljani je pojasnil, da je prepis iz statusa izrednega v status rednega študenta univerza dokončno uredila šele leta 2002 s sklepom senata. Po njem ima izredni študent pravico postati redni študent, ko izpolni pogoje za vpis v višji letnik, ki so enaki pogojem, ki veljajo za redne študenta. Izjema so morebitne prostorske omejitve oziroma zahteva, da je število v višji letnik vpisanih študentov manjše od števila, določenega z omejitvijo vpisa v prvi letnik. Ta pogoj je zaradi velikega osipa med prvim in drugim letnikom tako rekoč vedno izpolnjen. Glede vprašanja, kako članice spoštujejo posamezne odločitve organov univerze, je odgovoril, da se je z okrepitvijo rektorata, pa tudi s povečano pripadnostjo univerzi, v zadnjih letih spoštovanje odločitev močno popravilo. Univerza pa lahko posreduje in zagotovi uresničitev odločitve le, če je bila o kršitvi oz. neupoštevanju sklepov obveščena.

Več pobud se je nanašalo na postopke ob nostrifikaciji spričeval zaradi dolgotrajnosti postopka. Več pobudnikov je bilo nezadovoljnih, ker se zaradi neizpolnjevanja določenih pogojev niso mogli vpisati na željeno srednjo, višjo ali visoko šolo, in so iskali vse mogoče razloge in poti, po katerih bi se lahko vpisali kot izjeme.

V anonimnih dopisih so pobudniki opozarjali na kritično stanje v slovenskem šolstvu na različnih področjih. V enem primeru smo se z dodatnim poizvedovanjem skušali prepričati o sicer kritičnih in mestoma žaljivih obtožbah na račun posameznikov. Rezultat poizvedovanja ni kazal na resničnost navedb.

Že v dveh letnih poročilih smo opozarjali na kršitve pravic otrok s posebnimi potrebami zaradi možnosti le delnega izvajanja Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP), ki je bil sicer sprejet v letu 2000. Utemeljen je dvom, ali so bile ob sprejemanju realno ocenjene možnosti za njegovo izvajanje. Več kot dve leti in pol po njegovi uveljavitvi namreč še vedno manjkajo podzakonski predpisi, ki jih določa zakon, zaradi česar otrok s primanjkljaji na posameznih področjih učenja ter dolgotrajno bolnih otrok ni mogoče usmerjati v programe v skladu z zakonom (zato se usmerjanje oz. »razvrščanje« otrok opravlja po pravilniku iz leta 1977). Podzakonski akti so nujen pogoj, da bi se zakon v celoti lahko izvajal. Kljub vsem razlogom in argumentom za zamudo pri sprejemanju podzakonskih predpisov je nesporeljivo, da državljani zaradi tega ne morejo uveljaviti z zakonom priznanih pravic.

**Kršitve pravic otrok
s posebnimi potrebami**

Ker je vodenje postopkov usmerjanja povezano z delovanjem šolskih uprav, ki se po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. list RS, št. 108/02) ustanovijo do 1. 9. 2005, je prednostna naloga MŠZŠ ustvarjanje možnosti za nemoteno delo komisij za usmerjanje in vodenje postopkov usmerjanja po 28. 2. 2003, ko bodo centri za socialno delo prenehali izvajati naloge šolskih uprav. Po tem datumu bodo namreč pristojnosti za vodenje postopkov prenesene na enote Zavoda RS za šolstvo, kar bo po našem mnenju povzročilo še vrsto dodatnih zapletov.

Poleg tega je na področju vključevanja otrok in mladostnikov vrsta drugih problemov:

- Zakon je naravnani le na usmerjanje v programe na nižjih ravneh. Dijaki višjih letnikov srednjih šol in študenti, ki so polnoletni in praviloma opravilno sposobni, pa sami ne morejo zahtevati uvedbe postopka usmerjanja.
- Pravice študentov s posebnimi potrebami, ki izhajajo iz ZUOPP, so zagotovljene s statuti posameznih visokošolskih zavodov in z drugimi predpisi. Taka ureditev ni najboljša, saj od vsakega študenta zahteva najprej temeljito poznavanje različnih predpisov in številnih administrativnih ovir, prek katerih si mora izboriti svoje pravice.
- Postopki usmerjanja so dolgotrajni in običajno trajajo več mesecev. Četudi so razlogi za to razumni in opravičljivi (obsežnost pregledov pri komisijah za usmerjanje), pa se pri tem kršijo roki, ki jih določata ZUOPP in ZUP.
- Nejasna je obveznost odločbe o usmeritvi oziroma pot od odločbe do dejanskega vpisa v želeni oz. izbrani program izobraževanja na srednji ali na višji in visoki stopnji.
- Manjkajo navodila za prilagojeno izvajanje programov predšolske vzgoje in srednješolskih programov, ki so še vedno v pripravi.
- Manjka mreža šol, ki bodo zagotovile vse potrebne možnosti za posamezne skupine otrok.
- Kadrovske pogoje za izvajanje vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami določa pravilnik iz leta 1978, ki je seveda zastarel.

Še posebej zato, ker je filozofija inkluzivne vzgoje v Sloveniji že nekaj let prednostna družbena naloga, ocenjujemo, da bi bilo treba področje vključevanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami celostno urediti, in to ne glede na to, v kateri »resor« spadajo njihove pravice. Urediti bi ga bilo treba do te mere, da bi prav vsaka usmeritev, predvsem pa usmeritev v programe s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo na vseh stopnjah izobraževanja, od vrtca do visoke šole, potekala premišljeno in strokovno ter v korist otroka.

Na šolanje dijakov s posebnimi potrebami skupaj z vrstniki se nanaša tudi pobuda dijakov srednje šole iz Maribora, ki so opozorili na težave svojih sošolcev invalidov, saj zato, ker šola zanje ni arhitektonsko prilagojena, ne morejo spremljati celotnega pouka. Zdravi dijaki jim sicer na vse mogoče načine pomagajo, jih prenašajo po stopnicah, zapisujejo zanje učno snov itd., a so prepričani, da vključevanje teh dijakov v redne oblike vzgoje in izobraževanja ni sistemsko dovolj dobro urejeno.

Pobudniki so nas prosili za pomoč zaradi **nejasnega načina prehoda z višjih na visoke šole**, s katerim se srečujejo študentje, ki so v letu 2002 diplomirali na višjih strokovnih šolah v Murski Soboti, Celju ali Brežicah. Na MŠZŠ je bilo naslovljeno tudi poslansko vprašanje. MŠZŠ je odgovorilo, da prehod iz višješolskih programov v programe za pridobitev visoke strokovne izobrazbe urejajo Merila za prehode med študijskimi programi v visokem šolstvu, ki jih je sprejel Svet za visoko šolstvo. Dokončna odločitev pa je ob upoštevanju teh meril prepuščena strokovni presoji visokošolskih zavodov. Menijo, da bi bila drugačna ureditev sporna, saj univerzam in visokošolskim zavodom že ustava zagotavlja strokovno avtonomijo. Zagotavljajo pa, da si bo MŠZŠ še naprej prizadevalo, da bi se najsposobnejšim diplomantom odpirale možnosti za nadaljevanje študija v visokem šolstvu, tudi s sodelovanjem z gospodarstvom oziroma spodbudami delodajalcem.

Na področju športa so pobudniki želeli posredovanje pri urejanju odnosov znotraj športnih klubov, za izboljšanje odnosov med trenerji in športniki ter za znižanje plačila odškodnine Športni zvezi Slovenije ob prestopu igralca v športni klub v tujini. Zadeve niso sodile v našo pristojnost, zato smo pobudnike o tem poučili in jih napotili na druge ustrezne organe.

2.7. OKOLJE IN PROSTOR

Razveseljivo bi bilo, če bi bilo stanje na področju posegov v okolje in urejanje prostora lahko vzrok za manj številne pobude (34 manj kot v letu 2001). Žal pa po naši oceni dogajanje na tem področju ne kaže, da bi to lahko bilo vzrok za manj pobud.

Prejete pobude kažejo, da se njihova struktura in problematika v tem letu ni bistveno spremenila. Prevladujejo pobude, ki se nanašajo na emisije pri opravljanju različnih gospodarskih in drugih dejavnosti. Tako je več pobudnikov opozarjalo na prekomerno obremenjevanje okolja s hrupom, ki ga povzroča delovanje proizvodnih in gostinskih obratov. V zvezi s slednjimi so bile pogoste tudi pritožbe zaradi kršitev obratovalnega časa in s tem povezanega prekomernega hrupa v nočnem času. Še vedno pa so pogoste pobude, ki se nanašajo na gradnjo stanovanjskih in drugih objektov brez ustreznih dovoljenj ali v nasprotju z njimi ter neukrepanje pristojnih inšpekcij v takih primerih, na postopke sprejemanja občinskih prostorskih aktov in komunalno (ne)urejenost naselij.

Pritožbe pobudnikov kažejo, da pristojni organi pri premagovanju težav, povezanih s **hrupom**, ki nastaja zaradi obratovanja gostinskih lokalov, zlasti kadar obratujejo prek dovoljenega obratovalnega časa, niso posebej uspešni oziroma vsaj ne v tolikšni meri, kot pričakujejo pobudniki. Sankcioniranje nepravilnosti, ki jih ugotovijo bodisi tržna ali zdravstvena inšpekcija, bodisi policija, je usmerjeno k podajanju predlogov sodniku za prekrške. Zaradi dolgotrajnosti reševanja in pritožb pa postopek v večini primerov zastara. V večini primerov se meritve hrupa izvedejo šele na zahtevo inšpekcij, čeprav bi jih v skladu z Uredbo o hrupu v naravnem in življenjskem okolju morali zagotoviti lastniki oziroma povzročitelji obremenitev. Veliko je tudi nezaupanje pobudnikov, kadar meritve naročijo povzročitelji sami, saj menijo, da so pristranske. V primerih, ko pobudniki niso stran-ka v postopku, pa z rezultati opravljenih meritev največkrat sploh niso seznanjeni.

Dolgotrajnost reševanja
pritožb

Pogoste so tudi pobude, ki se nanašajo na **sprejemanje občinskih prostorskih aktov**. Iz pobud izhaja, da pobudniki neredko pričakujejo, da se bo varuh aktivno vključeval v postopke in zastopal njihova stališča. Pobude vlagajo tako prizadeti posamezniki kot tudi skupnosti krajanov in civilnih združenj. Ugotavljamo povečano število pobud v zvezi z **gradnjo anten mobilne telefonije**. Pobudniki se pritožujejo predvsem, ker niso seznanjeni z nameravano gradnjo, niso vključeni v upravne postopke za pridobitev dovoljenj za gradnjo; nimajo možnosti vpogleda v upravne spise, seveda pa posledično tudi nad delom inšpektorata za okolje in prostor zaradi (ne)ukrepanja v primerih gradnje brez ustreznih dovoljenj.

Glede **obratovalnega časa** so pobudniki poudarjali tudi problematiko obratovanja trgovin z obratovalnim časom od 00.00 do 24.00 ure, v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U - I -16/98-32, (Uradni list RS, št. 62/01), ki je razveljavila 17. člen Zakona o trgovini in na njegovi podlagi sprejeti Pravilnik o obratovalnem času prodajaln. Razveljavitvi sta po navedeni odločbi začeli učinkovati v enem letu po objavi, to je 27. 7. 2002. Do tega datuma pa sta oba predpisa veljala in tako tržna inšpekcija ni imela možnosti za ukrepanje.

Kar nekaj pobud se je nanašalo na **ponavljanje kršitev določb Zakona o gostinstvu (ZGos) glede spoštovanja obratovalnega časa**. ZGos v 19. členu za takšne primere predvideva tudi sankcijo začasnega ali trajnega prenehanja opravljanja gostinske dejavnosti. Ker pobudniki pogosto pričakujejo, da bo tržni inšpektorat izrekel takšen ukrep, želimo pojasniti, da na podlagi 19. člena ZGos pristojni inšpekcijski organ, ki ugotovi, da pravna ali fizična oseba ponavlja prekrške, le-tej lahko **na predlog pristojnega organa lokalne skupnosti** začasno ali trajno prepove opravljanje gostinske dejavnosti. To pomeni, da ima lokalna skupnost diskrecijsko pravico, ali bo dala pristojnemu inšpekcijskemu organu takšen predlog. Ugotavljamo, da lokalne skupnosti večinoma niso seznanjene s problematiko posameznih gostinskih obratov. Tržni inšpektor pa lahko na podlagi svojih ugotovitev ali ugotovitev policije o pogostih kršitvah pošlje organu lokalne skupnosti predlog, naj pristojnemu inšpekcijskemu organu predlaga, da se kršitelju začasno ali trajno prepove opravljanje gostinske dejavnosti. Obveznost obveščanja tržnega inšpektorja o ugotovljenih kršitvah organom lokalne skupnosti pa v ZGos ni določena. Prav tako ni določeno, v katerih primerih se opravljanje gostinske dejavnosti prepove začasno in kdaj trajno.

Obratovalni čas lokalov

**Neučinkovito delo
inšpekcij**

Pobude s tega področja se neposredno ali posredno nanašajo tudi na vprašanje **učinkovitosti delovanja pristojnih inšpekcijskih služb**. V zvezi z navedeno problematiko je treba opozoriti, da nekateri pobudniki napačno razumejo vlogo varuha. Kar nekaj jih meni, da bi si morali prizadevati predvsem za odstranitev nezakonitih objektov. Varuh si prizadeva za vzpostavitev pravnega reda, kar pa ne pomeni, da se vedno zavzema za rušitev.

**Neodgovarjanje
na vloge**

Pobudniki se še vedno pritožujejo, da **inšpektorat za okolje in prostor ne odgovarja na njihove vloge**. V številnih primerih so njihove pritožbe utemeljene. Večkrat se pobudniki obračajo na varuha tudi, **ker niso zadovoljni z vsebino odgovora inšpektorata**. Številnim pobudnikom se zdi nerazumljivo, da prijavitelj ni stranka in v inšpekcijskem postopku ne more sodelovati. Poudariti velja, da za inšpekcijski postopek velja načelo oficialnosti-vodenja postopka po uradni dolžnosti. Ker se inšpekcijski postopek uvede in vodi zaradi varstva javnega interesa in ne interesa posameznika, je stranka v tem postopku le oseba, zoper katero teče ta postopek, ne pa tudi druge osebe, čeprav so lahko neposredni sosedje. V inšpekcijskem postopku sosed nima več položaja stranke (kot ga je lahko imel v lokacijskem postopku), temveč le položaj občana (torej položaj dejanskega in ne pravnega interesenta), ki na podlagi drugega odstavka 126. člena ZUP lahko opozori pristojni organ na potrebo po uvedbi postopka po uradni dolžnosti. Vendar je inšpektor prijavitelja na njegovo zahtevo zavezan obvestiti o svojih ukrepih. Pri obveščanju prijavitelja pa ni vezan na noben zakonsko določen rok, v katerem bi moral prijavitelju odgovoriti. V skladu z načeli dobrega upravljanja pa je, upošteva pri tem objektivne okoliščine, ki se nanašajo na delo posameznega organa, da organ prijavitelju odgovori v razumnem roku.

Odlaganje izvršb

Pobudniki se pritožujejo tudi zaradi **neizvrševanja inšpekcijskih odločb** in večkrat nerazumljivega odlaganja izvršb. Inšpektorat kot razlog, da inšpekcijske odločbe niso izvršene, navaja, da so pri opravljanju inšpekcijskih odločb omejeni z vsakoletno višino proračunske postavke in določbami zakona o javnih naročilih, na podlagi katerih izbirajo izvajalce. Pri določanju prednostnega vrstnega reda izvršb inšpektorat upošteva merila, kot so: nevarnost, ki jo povzroča objekt, pridobivanje protipravne premoženjske koristi, vpliv objekta na okolico, nemožnost legalizacije in gradnja na zemljišču, ki ni v lasti investitorja. Seveda pa lahko iščemo razloge za to, da inšpekcijske odločbe niso izvršene tudi v (po našem mnenju) neutemeljenem odlaganju izvršb. Pri tem se inšpektorji pogosto sklicujejo na podaljšanje roka za prostovoljno izvršitev naloženega dejanja po določbah 99. člena ZUP in na odložitev prisilne izvršbe po določbah 293. člena ZUP. Rok, ki je z odločbo določen za izvršitev naloženega dejanja, se lahko podaljša na prošnjo, ki jo vloži zavezanec pred iztekom prvotno postavljenega roka. Zakon prepušča presojo upravičenosti razlogov za podaljšanje roka uradni osebi, ki vodi postopek. Določitev roka za izpolnitev obveznosti je tako v izključni pristojnosti uradne osebe, torej urbanističnega inšpektorja. Čeprav smo že v prejšnjih poročilih opozarjali, da sklicevanje inšpekcije na splošno možnost odlaganja izvršbe po 293. členu v navedenih postopkih ne pride v poštev, saj pritožba ne zadrži izvršitve, smo naleteli kar na nekaj primerov, kjer inšpektorat ponovno na tak način utemeljuje odlog izvršbe.

Menimo tudi, da odsotnost javnega interesa ne sme biti razlog, da se inšpekcijske odločbe ne izvršijo. Javni interes se mora ugotavljati v inšpekcijskem postopku ob izdaji odločbe, ne pa takrat, ko bi se morala odločba izvršiti.

Ob obravnavi pobud z navedenega področja je bilo glede na sklep Ustavnega sodišča RS, Up-456/02-4 z dne 17. 9. 2002, ki v **obrazložitvi** navaja, da postane enotno dovoljenje za gradnjo izvršljivo z njegovo pravnomočnostjo, zastavljeno vprašanje, ali za začetek gradnje zadostuje **dokončnost ali pravnomočnost enotnega dovoljenja za gradnjo**.

Obstajajo argumenti tako za eno, kot tudi za drugo stališče:

- Enotno dovoljenje za gradnjo v 33. a členu ureja Zakon o graditvi objektov (ZGO). Po citirani določbi enotno dovoljenje za gradnjo vsebuje sestavine lokacijskega in gradbenega dovoljenja ter je v posledicah izenačeno z gradbenim dovoljenjem, glede lokacijskih pogojev pa tudi z lokacijskim dovoljenjem. Lokacijsko dovoljenje učinkuje šele s pravnomočnostjo, saj se po 36. členu ZGO gradbeno dovoljenje lahko izda šele na podlagi pravnomočnega lokacijskega dovoljenja. To pa pomeni, da tudi enotno dovoljenje za gradnjo glede lokacijskih pogojev ne more imeti posledic pred njegovo pravnomočnostjo.

- Tretji odstavek 33. a člena ZGO pa določa, da se določbe tega zakona, ki se nanašajo na gradbeno dovoljenje, smiselno uporabljajo tudi za enotno dovoljenje, kar pa pomeni, da za začetek gradnje zadostuje dokončnost enotnega dovoljenja za gradnjo.

Glede na to, da obstajajo tako argumenti, po katerih za začetek gradnje zadostuje dokončnost enotnega dovoljenja, kot tudi argumenti, po katerih je potrebna pravnomočnost enotnega dovoljenja za gradnjo, smo Inšpektorat za okolje in prostor zaprosili za stališče do tega vprašanja, saj je nanj vezano tudi njegovo ukrepanje. Inšpektorat nas je seznanil, da stališče Ustavnega sodišča RS v navedenem sklepu, ki ima sicer smisel v pravni varnosti investitorja ter drugih strank v postopku, spreminja dosedanje ustaljeno prakso inšpektorjev na tem področju. To pomeni, da ugotavljajo, ali investitor gradi na podlagi dokončnega ali pravnomočnega enotnega dovoljenja, in temu ustrezno ukrepajo. Tako je inšpektorat v eni izmed obravnavanih pobud skladno z novim stališčem uvedel postopek, ki pa še ni zaključen z izdajo odločbe.

V zvezi z inšpekcijskimi postopki bi veljalo omeniti tudi pobudo, v kateri smo inšpektorat za okolje in prostor opozorili na dvomljivo uporabo 73. člena ZUN, češ da bi **sanacija lahko bila način oziroma podlaga za legalizacijo črnih gradenj**, saj naj bi bila sanacija fizičen poseg za odpravo črnih gradenj, kadar jih ni mogoče odpraviti z vzpostavitvijo prejšnjega stanja. V konkretnem primeru je inšpektorat investitorju na podlagi 72. in drugega odstavka 73. člena ZUN naložil, da mora v enem mesecu po prejemu odločbe pri pristojni upravni enoti zaprositi za odločbo o dovolitvi priglasenih del za izvedena vzdrževalna dela na poljski poti - nasutje obstoječe poti z gramozom. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je bilo na inšpekcijskem ogledu ugotovljeno, da je investitor že izvedel vzdrževalna dela na obstoječi poljski poti. Inšpektorat nas je seznanil, da je investitor sledil izdani odločbi in zaprosil za izdajo upravnega dovoljenja. Inšpektorat se je strinjal, da je sanacija ukrep za odpravo posledic črne gradnje le tedaj, ko vzpostavitev v prejšnje stanje ni mogoča. Če inšpektor na kraju samem ugotovi, da sanacija pomeni poseg v prostor, odredi pridobitev dovoljenja zanj v skladu z drugim odstavkom 73. člena ZUN. Inšpektorat je v zvezi z našim opozorilom zadevo posredoval drugostopenjskemu organu s predlogom, da razveljavi odločbo urbanistične inšpektorice po nadzorstveni pravici v skladu z drugim odstavkom 274. člena ZUP, ki določa, da lahko pristojni organ razveljavi izdano odločbo po nadzorstveni pravici, če je bil z njo očitno prekršen materialni zakon.

Z noveliranim ZGD, tudi na podlagi načel tkim. antibirokratskega programa, naj bi se postopek odprtja obrti za bodoče podjetnike poenostavil. Podjetnik lahko začne opravljati dejavnost takoj po priglasitvi dejavnosti pri pristojni izpostavi davčnega urada DURS in pridobitvi obrtnega dovoljenja. Ugotovitvene odločbe o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dejavnosti, ki so jih dotlej izdajale upravne enote, tudi tedaj, ko zanje ni bilo pravne podlage, niso več potrebne, razen če drug zakon za začetek opravljanja določene dejavnosti določa posebne pogoje za opravljanje te dejavnosti. Prevelika vnema za zatiranje birokratizacije, poenostavitve, ki vsakomur dovoljuje, da začne delati takoj po priglasitvi, pa je vsaj v začetnem obdobju prinesla tudi težave oziroma povzročila določen pravni nered. V prvih mesecih po uveljavitvi novele so gospodarski subjekti pridobili obrtno dovoljenje le s podpisom izjave, s katero so jamčili izpolnjevanje minimalnih tehničnih pogojev, nihče v postopku izdaje obrtnega dovoljenja pa seveda ni preverjal, ali so ti pogoji izpolnjeni - to tudi ni pristojnost Obrtne zbornice - vendar le do obiska inšpektorjev.

Obrtna zbornica Slovenije nas je seznanila, da je predlagala resornemu ministrstvu, naj poda obvezno razlago Pravilnika o postopku izdaje obrtnega dovoljenja in o obrtnem registru, (Uradni list, RS št. 10/95), po katerem za pridobitev obrtnega dovoljenja zadošča izjava subjekta, da izpolnjuje vse predpisane pogoje, uporabno dovoljenje pa ne bi bilo več pogoj za pridobitev obrtnega dovoljenja. Ministrstvo je pojasnilo, da tega, kar mora stranka v postopku dokazati, ne gre presojati zgolj na podlagi pravilnika, s katerim je določen postopek za pridobitev obrtnega dovoljenja. Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih za opravljanje obrtnih in obrti podobnih dejavnosti v drugem členu določa, da je eno izmed dokazil o izpolnjevanju minimalnih tehničnih in drugih pogojev za opravljanje obrtnih in obrti podobnih dejavnosti uporabno dovoljenje, in glede na jasno določbo ni možnosti, da bi se ji lahko izognili z izjavo stranke. Na tej podlagi naj bi odslej območne obrtne zbornice pred izdajo obrtnega dovoljenja zahtevale, da bodoči podjetnik predloži uporabno dovoljenje za poslovne prostore.

V zvezi z novo ureditvijo pa se nam na podlagi obravnave nekaterih konkretnih primerov postavlja

Pristojnost inšpektoratov v primeru opravljanja dejavnosti v prostorih brez uporabnega dovoljenja

vprašanje pristojnosti posameznih inšpektoratov v primerih, ko samostojni podjetnik nima uporabnega dovoljenja za poslovni prostor, v katerem opravlja dejavnost.

Po stališču Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (v nadaljevanju TIRS) je samostojnemu podjetniku v skladu z Obrtnim zakonom (ObrZ) podeljena pravica do opravljanja obrtne dejavnosti z obrtnim dovoljenjem, čeprav niso izpolnjeni vsi pogoji za opravljanje obrtne dejavnosti - ni uporabnega dovoljenja za objekt. Tržni inšpektorat torej v skladu s svojimi pooblastili preverja le, ali je družba ustrezno registrirana za opravljanje dejavnosti in ali izpolnjuje predpisane pogoje. **TIRS meni, da je pristojni inšpekcijski organ** za ugotavljanje in ukrepanje v primeru, ko za določen objekt ni izdano uporabno dovoljenje, **inšpekcija za graditev**. V skladu z 89. členom ZGO inšpektorji za graditev poleg drugih nalog ugotavljajo tudi, ali je za objekt, ki se uporablja, izdano uporabno dovoljenje. Člen 91 istega zakona tudi določa, da inšpektor za graditev izda odločbo, s katero prepove uporabo objekta, ki se uporablja brez uporabnega dovoljenja, če investitor oziroma lastnik v roku, ki mu je bil določen, ne pridobi uporabnega dovoljenja, enako možnost ukrepanja pa mu daje po mnenju TIRS tudi 18. člen ObrZ. Po stališču TIRS je le tedaj, ko bi samostojni podjetnik opravljal obrtno dejavnost brez obrtnega dovoljenja, naloga tržne inšpekcije, da mu opravljanje te dejavnosti prepove.

Inšpektorat RS za okolje in prostor (v nadaljevanju IRSOP) pa pojasnjuje, da urbanistični inšpektor ukrepa po določbah ZUN, če ugotovi, da investitor za gradnjo objekta oziroma drug poseg v prostor nima pravnomočnega upravnega dovoljenja, in odredi, da se tak objekt odstrani ter vzpostavi prvotno stanje. Po določbah ZGO pa ukrepa, ko ugotovi, da se gradnja objekta ne izvaja v skladu s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem. Torej tedaj, ko investitor za objekt, v katerem se odvija dejavnost, ni pridobil pravnomočnega upravnega dovoljenja, sledi kot sankcija odstranitev objekta. Sestavni del izreka inšpekcijske odločbe je tudi prepoved njegove uporabe ali opravljanje gospodarskih, stanovanjsko najemnih ali drugih dejavnosti v njem v skladu z določbo 76. c člena ZUN. Zato po mnenju IRSOP v takih primerih ni mogoče ukrepati po določbah ZGO ter odrediti prepovedi uporabe objekta, ki nima uporabnega dovoljenja. To prepoved je mogoče izreči šele takrat, ko investitor gradi v skladu z veljavnimi dovoljenji in še nima uporabnega dovoljenja.

S stališčem TIRS, da je za osebo, ki želi postati podjetnik posameznik, obrtno dovoljenje dokazilo, da izpolnjuje vse pogoje za opravljanje obrtne dejavnosti, obrti ali druge podobne dejavnosti, se ne moremo strinjati. Menimo, **da mora nosilec obrtne dejavnosti ne glede na izdano obrtno dovoljenje izpolnjevati tehnične in druge pogoje, ki se nanašajo na poslovni prostor, zemljišče, opremo in naprave in ki jih določa Pravilnik o minimalnih tehničnih in drugih pogojih za opravljanje obrtnih in obrti podobnih dejavnosti**. V tej zvezi velja omeniti predvsem tista obrtna dovoljenja, ki so bila izdana po uradni dolžnosti na podlagi 46. člena ObrZ, pa tudi druge primere opravljanja dejavnosti v objektih brez uporabnega dovoljenja, celo brez gradbenega dovoljenja, primere, ko posameznik sicer ima obrtno dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki pa jo opravlja tudi v poslovnih prostorih zunaj sedeža podjetja, za katere nima uporabnega dovoljenja.

ObrZ v 18. členu določa, da pristojni inšpekcijski organ prepove fizični ali pravni osebi opravljanje dejavnosti, če ugotovi, da niso izpolnjeni pogoji za opravljanje le-te. ObrZ v navedenem členu res ne določa izrecno, kateri inšpekcijski organ je pristojen za nadzor nad opravljanjem obrtne dejavnosti, kar pomeni, da lahko nadzor skladno s posebnimi predpisi opravlja več inšpekcijskih organov. Kljub temu menimo, da je v tovrstnih primerih Zakon o tržni inšpekciji (ZTI) tisti specialni predpis, ki v 1. členu tržni inšpekciji daje pristojnost in podlago, da ukrepa, kot določa 15. člen istega zakona. Navedeni člen namreč določa, da inšpektor izda odločbo, s katero prepove opravljanje dejavnost do odprave pomanjkljivosti, če prostori, v katerih se opravlja dejavnost ali njihova oprema, ne ustrezajo minimalnim tehničnim pogojem, ki so predpisani za to dejavnost. V tovrstnih primerih je največkrat sporna in moteča dejavnost, ne sama gradnja objektov. Glede na to, da tedaj, ko podjetnik nima uporabnega dovoljenja za prostor, v katerem opravlja dejavnost, in torej ne izpolnjuje minimalnih tehničnih in drugih pogojev, ki se nanašajo na poslovni prostor, funkcionalno zemljišče in druge zunanje površine, opremo in naprave, menimo, da je to utemeljen razlog, da TIRS ukrepa bodisi na podlagi 18. člena ObrZ ali pa po določbi 15. člena ZTI.

Tudi če drugi posebni predpisi - ZGO in ZUN - določajo pristojnost urbanistične inšpekcije za ukrepanje v obravnavanih primerih, ugotavljamo, da tudi IRSOP ne ukrepa oziroma se ne izreka za

pristojno, izreče ukrep prepovedi opravljanja dejavnosti v posameznih primerih. Njihovega končnega odgovora na to vprašanje v času priprave tega poročila še nismo prejeli.

Ugotavljamo, da se v nekaterih tovrstnih primerih, ki smo jih obravnavali doslej, tako TIRS kot IRSOP izrekata za nepristojna in ne ukrepata. (Glej tudi primer št. 70.) Na podlagi določb ZIN je bil za medsebojno koordinacijo dela različnih inšpekcij ustanovljen Inšpekcijski svet kot stalno medresorsko telo, ki bi po našem mnenju glede na pristojnosti, ki mu jih daje zakon, moral poskrbeti tudi za usklajeno delovanje inšpektoratov v obravnavnih primerih. Saj ugotavljamo, da kljub zakonskim pooblastilom za ukrepanje v določenih primerih opravljanja gospodarskih dejavnosti v objektih brez uporabnega dovoljenja nobena inšpekcijska služba ne ukrepa in ne varuje tistih, ki se zaradi takšne dejavnosti upravičeno čutijo prizadete.

2.8. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Število pobud s tega področja je lani nekoliko upadlo. Težko bi našli in argumentirali prave razloge za tako stanje. Z vidika prejetih pobud bi lahko ugotovili, da so medsebojna razmerja med izvajalci in uporabniki na zadovoljivi ravni.

Pobude s področja komunalnega gospodarstva so se nanašale na delo komunalne inšpekcije, plačilo vodarine in gradnjo vodovoda, vprašanja v zvezi s kanalizacijo in komunalnimi odpadki, cestno problematiko, sodelovanjem v javnem razpisu in kleščenjem vozil. Na področju komunikacij smo prejeli predvsem pobude, iz katerih je izhajalo nestrinjanje s plačilom RTV prispevka oziroma so se nanašale na tozadavne postopke pri RTVS. Pri obravnavanju kršitev s področja energetike smo se srečevali s težavami pobudnikov v razmerju do distributerjev električne energije in zemeljskega plina. Te težave so se kazale pri obračunih cen storitev in vprašanjih pravilnosti odklopa oziroma ponovnega priklopa na odjemnih mestih. Veliko pobud je bilo preuranjenih oziroma so terjale zgolj pojasnila glede dejanskega in pravnega stanja zadeve.

2.9. STANOVANJSKE ZADEVE

Tudi število stanovanjskih zadev se je v letu 2002 nekoliko zmanjšalo. Še vedno je največ pobud tistih, ki imajo težave pri pridobivanju ustreznega stanovanja, največkrat v zvezi z razpisi za socialna in neprofitna stanovanja. V zadnjem času ugotavljamo umirjanje zadev v zvezi z reševanjem tako imenovanih vojaških stanovanj. V letu 2002 glede tega nismo imeli omembe vrednih težav z ministrstvom za obrambo pri reševanju vprašanj deložacij oziroma različnih možnosti odkupa v skladu z vladnimi sklepi. Še vedno je veliko pobud v zvezi z upravljanjem stanovanj; največkrat se pobudniki pritožujejo, ker menijo, da upravniki v večstanovanjskih hišah slabo opravljajo svoje delo.

Varuh človekovih pravic je v začetku leta 2002 državnemu zboru poslal posebno poročilo o problematiki najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih. Za to se je odločil na podlagi številnih pobud, ki jih je prejel v zvezi s konfliktnimi razmerji med lastniki in najemniki v denacionaliziranih stanovanjih, ker na dosedanja opozarjanja varuha v letnih poročilih ni bilo odmeva, in tudi zato, ker je državni zbor varuhu priporočil, naj večkrat uporabi svojo zakonsko pravico do posebnih poročil in se tako aktivno vključi v urejanje področij, ki so še posebej občutljiva z vidika varstva človekovih pravic. Komisija za peticije je posebno poročilo obravnavala februarja 2002, vendar pa matični odbor, to je odbor za notranjo politiko, obravnave tega poročila ni končal vse do začetka leta 2003. Na prvi seji tega delovnega telesa so se člani odbora strinjali z ugotovitvami in predlogi varuha iz posebnega poročila ter jih predlagali v sprejem državnemu zboru, kasneje pa ugotovili, da predlagatelju stanovanjskega zakona ne morejo naložiti dodatnih obveznosti, ker je bil medtem zakon že vložen v državnem zboru. Tudi ob obravnavi posebnega poročila na seji državnega zbora je velika večina

**Najemniki
denacionaliziranih
stanovanj**

Ignoranca državnega zbora

razpravljavcev podprla ugotovitve in predloge varuha. Ob tem pa nam je manj razumljivo, da ta razprava ni imela ustreznega odmeva ob obravnavi predloga SZ, v katerem se problematika, na katero je opozoril varuh, ne rešuje zadovoljivo, v posameznih elementih se položaj najemnikov celo zaostrojuje. Tako moramo oceniti, da je državni zbor sicer vsebinsko podprl posebno poročilo varuha in njegove ugotovitve, vendar pa ni naredil koraka naprej, da bi na tej podlagi podprl zakonske rešitve, ki so edina pot, da se odpravijo dolgoletne težave med lastniki in najemniki denacionaliziranih stanovanj. Ob tem je treba poudariti, da je te težave povzročila država s premalo domišljennimi rešitvami v preteklosti, sedaj pa njihovo reševanje prepušča nič krivim najemnikom in lastnikom takšnih stanovanj.

Problematika socialnih stanovanj se bo še zaostрила

Na podlagi prejetih pobud lahko ugotovimo, da je vprašanje stanovanjske oskrbe še vedno zelo kritično. Pomanjkanje stanovanj se zlasti v večjih mestnih središčih še povečuje. Tako v Ljubljani ob razpisih za dodeljevanje solidarnostnih stanovanj uspe le vsak deseti prosilec. Ocenjujemo, da se bo ta problem še zaostroval, če SZ ne bo uvedel dodatnih sistemskih mehanizmov za spodbujanje stanovanjske oskrbe. Že večkrat smo kritično ocenili sedanje rešitve, po katerih so za zagotavljanje socialnih stanovanj odgovorne le občine. Po predlogu SZ naj bi se kategorija socialnih stanovanj sploh odpravila in nadomestila z enotno kategorijo neprofitnih stanovanj, pri čemer bi občine ob vsakokratnih razpisih opredelile upravičence za posamezni razpis; tudi glede na razmerje med njegovimi dohodki do povprečnega dohodka v državi. To pomeni, da bodo občine same opredelile socialno kategorijo, ki bo lahko kandidirala za posamezni razpis. Nižji ko bo dohodkovni cenzus, več najemnikov z nižjimi dohodki bo dobilo stanovanje, to pa hkrati pomeni, da bo zanje občina morala prispevati več sredstev za subvencioniranje najemnin. Tako je pričakovati, da občine ne bodo zainteresirane za nove najemnike z nižjimi dohodki, zato bodo ti še težje prihajali do stanovanj kot doslej, saj bo zanje še manj razpisov kot doslej.

V večjih mestih je zaostreno tudi vprašanje dodeljevanja najnujnejših bivalnih prostorov. V MOL se takšni prostori, ki nimajo statusa primerne stanovanja v skladu s SZ, dodeljujejo tistim, ki jim je odpovedano najemno razmerje oziroma so bilo deložirani, in socialno najbolj ogroženim posameznikom in družinam. Vendar pa se z dodelitvijo takšnih prostorov njihovi problemi ne rešujejo, ampak še zaostrojujejo, saj imajo po vselitvi v takšne prostore še manj možnosti na razpisih za dodelitev socialnega stanovanja kot prej, kar je razvidno iz predstavitev v nadaljevanju.

Položaj prosilcev brez stanovanja po tretjem javnem razpisu za oddajo stanovanj socialnim upravičencem v najem v Ljubljani

Varuh človekovih pravic je v letu 2002 obravnaval sedem pobud v zvezi s tretjim javnim razpisom za oddajo stanovanj socialnim upravičencem v najem, ki ga je v avgustu 2001 razpisal Stanovanjski sklad ljubljanskih občin. Izid javnega razpisa je bil objavljen 20. 4. 2002. Pobudniki so se pritoževali nad uvrstitvijo na prednostni seznam oziroma nad točkovanjem stanovanjskih, gmotnih, socialno-zdravstvenih in drugih okoliščin, pomembnih za razvrstitev udeležencev razpisa.

Od petih pobudnikov (prosilcev brez stanovanja) trije živijo s svojimi družinami v nujnih bivalnih prostorih, za katere imajo z MOL sklenjeno najemno pogodbo za določen čas, do prenehanja izrednih socialnih razmer. Prostori so v vseh treh primerih kletni, veliki 16 do 28 m², brez kuhinje in s souporabo sanitarnih prostorov. V njih živijo od dvo- do štiričlanske družine. Četrty pobudnik (udeleženec razpisa brez stanovanja) je pobudnica, ki živi z otrokom v prostoru, velikem 15 m². Prostor je namenjen za nastanitev posameznika in je brez kuhinje ter s souporabo sanitarij. Peta pobudnica pa navaja, da njena štiričlanska družina živi v kletnem stanovanju, velikemu 48 m². Pobudnica z lastnikom stanovanja nima sklenjene najemne pogodbe in zaseda stanovanje brez lastnikovega dovoljenja.

Na slabši položaj pri točkovanju prosilcev brez stanovanja v primerjavi s tistimi, ki imajo kakršnokoli stanovanje, smo opozarjali že v LP 96, 97, 98 in 99. Pri teh prosilcih se namreč ne točkujejo stanovanjske razmere, zaradi česar na koncu zberejo bistveno manj točk kot prosilci v nekvolitetnih stanovanjih. V LP 99 je varuh pozdravil spremembe in dopolnitve Pravilnika o merilih za dodeljevanje socialnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 18/92 in 53/99), s katerimi se je med drugim povečalo tudi število točk, ki jih dobijo različne kategorije prosilcev brez stanovanja, vendar ugotavljamo, da to povečanje ni bilo dovolj veliko.

Po Pravilniku o pogojih in merilih za pridobitev socialnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 56/93, 73/95 in 62/01), ki ga je sprejel Stanovanjski sklad ljubljanskih občin (SSLO), se za bivanje

v kletnem prostoru dovoli dodatnih 48 točk. Kadar obsega stanovanjska površina od 5 do 8 m na družinskega člana, se to točkuje s 64 točkami; pri kvadraturi od 9 do 12 m² pa prosilec prejme 48 točk. Stanovanje brez kuhinje se točkuje z 32 točkami, za stanovanje s souporabo sanitarnih prostorov ali s sanitarnimi prostori zunaj stanovanja pa 16 točk. S konkretnim naštevanjem točk poskušamo zgolj okvirno ponazoriti tisto število točk, ki jih pobudniki, opredeljeni kot prosilci brez stanovanja, niso mogli uveljavljati, čeprav živijo v neustreznih stanovanjskih razmerah. Pri stanovanjskem statusu pa prejmejo zgolj od 10 do 30 točk več kot drugi udeleženci.

V pojasnilih za izvajanje pravilnika in za točkovanje stanovanjskih, gmotnih in socialnozdravstvenih razmer se šteje za **prosilca brez stanovanja** tisti udeleženec razpisa, ki prebiva v prostorih za začasno bivanje (začasno prebivališče v materinskem domu, zavetišču, na gradbiščih, prostorih v začasnih zgradbah in podobno), opredeljenih v prvi točki 3. člena SZ; kdor z družino prebiva v stavbah, zgrajenih za nastanitev posameznikov, opredeljenih v drugi točki 3. člena SZ; ali sam ali z družino občasno prebiva v stanovanjskih stavbah, vendar brez statusa najemnika, podnajemnika ali uporabnika stanovanja.

Obrnili smo se na SSLO glede njihovih izkušenj ter morebitnih analiz o tem, ali trenutno točkovanje zagotavlja enakopravno sodelovanje teh občanov pri reševanju njihovega stanovanjskega vprašanja v okviru razpisov za dodelitev socialnih stanovanj v najem.

V odgovoru sklad ne vidi bistvenega problema v merilih, temveč v velikem nesorazmerju med ponudbo in povpraševanjem po najemnih stanovanjih. Zavedajo se nedorečenosti stanovanjskega statusa. Menijo, da je opredelitev meril za dodeljevanje socialnih stanovanj pogojena z razmerami v času njihovega nastanka. Najvišje število točk je predvideno za prosilce brez stanovanja, vendar pa je to manjše, kot ga lahko zberejo tisti s slabim stanovanjem, ker naj bi obstajala bojazen, da bi se vsa razpoložljiva stanovanja dodeljevala "barakarjem" in drugim nezakonitim uporabnikom (če bi se tudi pri statusu "brez stanovanja" upoštevale dejanske razmere), ne pa tistim, ki se tudi sami po svojih najboljših močeh trudijo za ureditev svojega stanovanjskega vprašanja. Od dosedanje seštevne metode bi bila po njihovem boljša metoda "drevesnih meril", kot jo uporablja Stanovanjski sklad RS pri dodeljevanju stanovanjskih posojil. Vsi, ki kandidirajo na razpisih, nekje stanujejo in gre po eni strani za negotovost uporabe stanovanj (nimajo sklenjenih najemnih razmerij) in po drugi strani za različne bivalne razmere ter tudi za različno stopnjo lastnih prizadevanj. Po njihovem mnenju bi morala merila glede statusa temeljiti na načinu uporabe bivališča (zakonita, nezakonita), deležu dohodkov, ki jih prosilec namenja za reševanje svojega stanovanjskega vprašanja, in bivanjskih razmerah.

Če je na določitev meril v republiškem pravilniku, ki je podlaga za vse občinske pravilnike, res vplivala bojazen, na katero opozarja SSLO - da bi se vsa razpoložljiva stanovanja dodeljevala "barakarjem" in drugim nezakonitim uporabnikom - menimo, da je to le še dodaten argument za **ponovno preverjanje meril za dodeljevanje socialnih stanovanj v najem**.

2.10. DELOVNA RAZMERJA IN BREZPOSELNOST

Skupno število novih pobud na tem področju je bilo za četrtno manjše kot leto poprej, med podskupinami pa so izjema delavci v državnih organih, kjer smo prejeli skoraj za tretjino več pobud. Ne gre pa spregledati, da je več pobud s področja delovnih razmerij skupinskih, ko se na varuha obrne več delavcev (včasih pa skoraj vsi) iz posamezne organizacije oz. gospodarske družbe, tako da število prizadetih posameznikov znatno presega število pobud.

Tudi letos ugotavljamo, da se vsebina pobud skoraj ne spreminja; največ se jih nanaša na nepravilno oziroma neredno izplačevanje plač in drugih prejemkov (nadure, regres, jubilejne nagrade, odpravnine), na neplačevanje prispevkov za socialno varnost, neizdajanje plačilnih listov, na postopek prenehanja delovnega razmerja (npr. v času bolniškega ali porodniškega dopusta), razporeditve na drugo delo, omejevanja pravice do 30-minutnega odmora, pravice do zdravju in varnosti

Delovna razmerja

primernih delovnih prostorov. Številne so tudi pobude zaradi šikanoznega ravnanja delodajalcev, izigravanja predpisov, zlorabe delovnega razmerja za določen čas, neizvrševanja sodb delovnih sodišč in nemožnosti izvršbe.

Prav tako je veliko pobud **v zvezi z invalidnostjo** - tako glede njenega uveljavljanja kot glede uresničevanja pravic potem, ko je invalidnost priznana. Veliko pobud invalidov II. in III. kategorije invalidnosti se nanaša na neupoštevanje odločb ZPIZ glede preostale delovne zmožnosti. Menijo, da niso razporejeni na delo, ki ga v skladu z odločbo še lahko opravljajo, ali pa so zaradi nepravilnega obračuna nadomestila oškodovani pri plači. Ker varuh nima neposredne pristojnosti za ukrepanje, smo jih napotili na inšpektorat za delo oziroma na ZPIZ, ki je izdal odločbo o invalidnosti. Po nekaterih povratnih informacijah, ki smo jih prejeli, lahko sklepamo, da je bila intervencija potrebna, saj so bile pritožbe pobudnikov utemeljene.

Šikaniranje starejših delavcev

Izstopajo tudi **pobude** (tudi na dežurnem telefonu) t.i. **starejših delavcev**, ki menijo, da so pogosto šikanirani, ker težje dosegajo normo oziroma njihova storilnost z leti nekoliko upada. Kot se zdi, delodajalci pozabljajo, da starejši delavec navadno v delovnem procesu glede storilnosti (kvantitativno) ne zmore več tekmovati z mlajšimi. Večinoma storilnostno naravnani delodajalci zato dajejo prednost mladim. Mlajši delavci zlasti tedaj, ko so poslušni in nekritično lojalni, laže in hitreje napredujejo in so tudi bolje nagrajevani. Ugovori praviloma niso upoštevani, v posameznih primerih se kaže tudi težnja po sankcioniranju. Takšno organizacijsko ozračje ustvarja nepotrebne konflikte odnose med zaposlenimi. Izraža se v slabši storilnosti zaposlenih in povečuje nezadovoljstvo pri delu. To lahko vodi v absentizem oziroma ustvarja možnosti za beg v psihosomatske bolezni in drugo odklonsko vedenje. Iz prejetih pobud izhaja tudi domneva, da delodajalci pri zaposlovanju na vodstvenih in vodilnih delovnih mestih, pa tudi pri zaposlovanju nasploh in pri zaposlovanju za nedoločen čas dajejo prednost moškim.

Povzamemo lahko, da pri delodajalcih še vedno ni zaznati večjega premika pri poznavanju doktrin ravnanja z ljudmi pri delu (zaposlovanje, izobraževanje, nagrajevanje, motiviranje, merila uspešnosti, načrtovanje kariere, izraba znanj in veščin in izobraževanje na tem področju) upoštevanja dejstva, da je zadovoljstvo pri delu prvi pogoj dobrega dela in s tem uspešnosti organizacije.

Veliko je pobud, ko se na varuha obračajo **delavci, zaposleni pri zasebnih delodajalcih** ali gospodarskih družbah, **pri katerih varuh nima možnosti neposrednega ukrepanja**. Zato take delavce napotimo na inšpektorat za delo in spremljamo delo inšpekcije. Niso redki primeri, ko se na varuha taki delavci obračajo anonimno ali pa tudi če se podpišejo, prosijo za zagotovitev anonimnosti. Kadar ocenimo, da gre za resne kršitve, kljub anonimnosti pozovemo pristojni inšpektorat za delo, naj pri delodajalcu opravi inšpekcijski pregled in ukrepa v skladu z ugotovitvami. Pri spredaj omenjenih skupinskih pobudah smo v vseh primerih zahtevali inšpekcijski pregled in v vseh primerih se je naša intervencija pokazala za utemeljeno. Ali je okoliščina, da je bila pri večini teh delodajalcev zaposlena le ženska delovna sila, naključje, ali pa gre za kaj bolj alarmantnega, lahko za zdaj le ugibamo.

Študentsko delo

Seznani smo se z več primeri, ko delodajalci raje najamejo študente, kot pa da bi nekoga redno zaposlili. Na nas je obrnil pobudnik, ki že več let dela pri neki d. o. o. prek študentskega servisa, zaposlitve pa mu ne omogočijo, ker pri najemu delovne sile prek servisa ni treba plačevati prispevkov za socialno varnost in drugih prejemkov. O dogajanju smo želeli obvestiti inšpektorat za delo, vendar pobudnik tega ni dovolil, saj se je zbal, da potem še tega dela ne bo več imel.

Če strnemo ugotovitve, moramo poudariti, da se problematika, ki jo glede kršenja pravic delavcev iz delovnega razmerja ugotavlja varuh človekovih pravic, iz leta v leto ponavlja. Upamo, da bo novi Zakon o delovnih razmerjih, ki velja od 1. 1. 2003, prinesel večjo pravno varnost zaposlenih. Seveda pa bo treba številne pomembne podrobnosti urediti v podzakonskih aktih in kolektivnih pogodbah, a se bojimo, da bo do njihovega sprejema prišlo z zamudo.

Nekoliko upada število tistih pobudnikov, ki se na varuha obračajo zaradi neustreznega in neučinkovitega dela inšpektorjev za delo. Upamo, da je to posledica bolj učinkovitega dela inšpektorjev. Pri obravnavanju posameznih pritožb delavcev pa ugotavljamo, da inšpektorji po našem posredovanju praviloma hitreje ukrepajo in mnogokrat tudi ugotovijo nepravilnosti. Ta okoliščina

navaja na domnevo, da bi bilo lahko ob večjem številu zaposlenih in siceršnjih pozitivnih spodbudah delo inšpektorjev za delo še bolj učinkovito in bi v še večji meri zagotavljalo varovanje pravic delavcev.

Pobude zaposlenih v šolstvu so se nanašale na pravico do rabe znanstvenega naslova, pravico do obravnave in odgovora na pritožbo delavke na svetu šole ter na domnevne nepravilnosti ravnateljice v postopku napredovanja pedagoških delavcev v plačilne razrede.

Posebej je treba omeniti **pritožbo zaposlenih na Fakulteti za strojništvo na Univerzi v Mariboru** zaradi razmer na njihovi fakulteti. Pobudniki so prepričani, da je Univerza v Mariboru zdrsnila na raven nedemokratske in avtoritarne državne univerze in da nedelovanje organov v njenih članicah onemogoča zaposlenim njihovo soupravljanje. Glede njihovih navedb so bila opravljena številna poizvedovanja in pridobljena obsežna dokumentacija o razmerah in odnosih med pedagoškimi delavci na Fakulteti za strojništvo. Porušeni medsebojni odnosi zagotovo ne vplivajo pozitivno na delovno ozračje, kakršno je potrebno za uspešno opravljanje njihovega poslanstva. Zato smo nekajkrat pozvali dekana fakultete, ki je hkrati tudi predsednik Akademskega zbora, da je njegova dolžnost v najkrajšem času sklicati sejo tega organa, a naša opozorila niso obrodila sadov.

Prejeli smo tri pobude, ki so se nanašale na **nepravilnosti** v postopku izbire inštruktorjev in popisovalcev **pri popisu prebivalstva**, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji, izvedenem v letu 2002. Pobudniki se niso strinjali z načinom izbire in kasnejšimi pojasnili uradnih oseb, na katere so se obrnili. Zato smo od Statističnega urada zahtevali poročilo, iz katerega bi ugotovili, na kakšen način in v katerem predpisu, navodilu ali dogovoru so bili določeni pogoji in kriteriji, ki so jih morali kandidati za popisovalce in območne inštruktorje izpolnjevati, pa tudi, kdo je te kriterije oblikoval in kdo nadziral njihovo upoštevanje pri izbiri kandidatov. Zahtevali smo tudi pojasnilo, kateri organ in na kakšen način je obravnaval pritožbe neizbranih kandidatov. Ti so namreč o tem, da niso bili izbrani, prejeli zgolj obvestilo.

Iz odgovora Statističnega urada izhaja, da so bili kriteriji določeni v Pregledu aktivnosti za popis 2002, da je bilo vabilo k sodelovanju, skupaj s kriteriji, objavljeno v javnih medijih, postopek pa so izvedle območne popisne komisije. Komisije so pripravile seznam izbranih kandidatov, potrdil pa jih je Urad. Pri potrjevanju kandidatov so se sklicevali na izjavo območnih komisij o doslednem upoštevanju razpisnih kriterijev. Urad je odločal tudi o morebitni pritožbi kandidatov.

Potrjena je bila domneva, da pogoji in kriteriji, postopek in izbira kandidatov niso bili dovolj jasno urejeni, pritožbene poti pa niso zagotavljale zadostne pravne varnosti prijavljenih kandidatov. Ker se je popis v času obravnavanja pobud že izvajal, ukrepanje ni bilo več mogoče. Zato le opozarjamo, da je v prihodnje treba pogoje in kriterije razpisa jasno definirati, da morajo biti dostopni javnosti ter da je o izbiri treba izdati sklepe, zagotoviti možnost pritožbe in s tem pravno varnost kandidatov.

Kljub upadu števila pobud v primerjavi z letom 2001 ocenjujemo, da globalni problem brezposelnosti ni manjši. Vsebinsko pobud se kot v prejšnjih letih nanaša predvsem na dolgotrajnost brezposelnosti, na slabe (neenakopravne) možnosti pri zaposlovanju invalidov, bolnih brez statusa invalida in starejših brezposelnih. Iz pobud vejejo številne stiske, ki jih prinaša brezposelnost, saj to običajno pomeni tudi socialno izključenost, ki posameznika potiska v sovražnost do družbe, ki mu ne daje možnosti za človeka dostojno življenje. Ugotavljamo, da se nekateri brezposelni že vrsto let obračajo na varuha, kar kaže na premajhno neučinkovitost ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Z višjo starostjo ali boleznijo pa se odmika tudi možnost za zaposlitev.

Primeri starejših brezposelnih, ki kljub prizadevanjem ne dobijo zaposlitve, pogojev za starostno pokojnino pa še nekaj let ne bodo izpolnili, so še posebej pretresljivi. Ponavadi so stari več kot 50 let, imajo več kot 30 let delovne dobe, izrabili so pravice, ki jih imajo kot brezposelne osebe, sedaj pa so upravičeni le do denarne socialne pomoči ali pa še do te ne, če so prihodki družine preveliki. Gre za hudo osebno stisko takih oseb, saj je zelo ponižujoče, da so bili vsa leta delovno aktivni, sedaj pa so izpostavljeni revščini ali odvisni od pomoči sorodnikov, njihova brezposelnost pa ni nastala po lastni volji ali krivdi. Država jim seveda omogoča "preživetje", vendar skromna socialna pomoč, ki jo prejemajo, ni sorazmerna z njihovim delovnim prispevkom. Res je sicer, da številni starejši brezposelni nimajo ustrezne izobrazbe (so pa tudi takšni, ki jo imajo) in so se že pri marsikaterem poja-

Brezposelnost

Starejši brezposelni
so družbi odveč

vile zdravstvene težave. Kljub temu naraščanje njihovega števila ob ustreznih programih ne bi bilo nujno. Rešitev torej vidimo v programih za ohranitev delovnih mest starejših delavcev pri delodajalcih (stimulacije, olajšave), spodbujanju starejših delavcev k izobraževanju in ne nazadnje v sankcioniranju delodajalcev, ki se zavestno najprej znebijo starejših delavcev.

V letu 2002 sprejeti Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja v 18. členu določa, kdaj ZRSZ preneha voditi posameznika v evidenci brezposelnih oseb. Pravilnik določa dve novi okoliščini prenehanja vodenja v evidenci, za kateri ni videti neposredne podlage v ZZZPB: če brezposelni postane začasno ali trajno nezaposljiv, kar se ugotovi z zaposlitvenim načrtom, ali če ni aktivni iskalec zaposlitve. Zato bo treba uskladivene predpise in navodila ter njihovo izvajanje posebej skrbno spremljati.

Delavci v državnih organih

V primerjavi z letom prej se je število zadev, ko se na varuha obračajo delavci državnih organov, povečalo (za tretjino). Še večje pa je povečanje (skoraj za polovico), če upoštevamo, da se nekaj pobudnikov na naš urad obrnilo ponovno, ker so ocenili, da je ukrepanje varuha še vedno potrebno, dejansko pa je to pomenilo le reaktiviranje prvotne pobude.

Iz pobud, ki so jih na varuha naslovili uslužbenci širšega javnega sektorja, še vedno izstopajo problemi pri napredovanju v nazive oziroma razrede, dela prek polnega delovnega časa in (ne)plačevanja nadur, neustreznih delovnih razmer, neurejenih odnosov med nadrejenimi in podrejenimi, nepravočasnega izdajanja odločb in sklepov o zaposlitvi (policija), nejasnih kriterijev za varnostno preverjanje pri zaposlovanju policistov, nepotrebne zaposlovanje prek študentskega servisa.

V državni upravi in politiki nasploh vidimo izrazito neenakost pri kadrovanju žensk na vodilna in vodstvena mesta, o čemer več pišemo v poglavju o enakih možnostih.

V letu 2003 se bo začel uporabljati Zakon o javnih uslužbencih (ZJLJ), ki prinaša veliko sprememb v celotnem sistemu javnih uslužbencev in ureja posebnosti delovnih razmerij za državne organe in organe lokalnih skupnosti. Pričakujemo, da bo na podlagi ZJLJ mogoče odpraviti številne nejasnosti (delovna mesta, položaj, nazivi, izobraževanje, usposabljanje, ocenjevanje uradnikov, napredovanje, priznanja, premestitve in druge iz delovnega razmerja izhajajoče pravice in obveznosti) in tako postopoma zmanjševal nezadovoljstvo številnih javnih uslužbencev z njihovim položajem v državnem organu ali organu lokalne samouprave.

Obravnavali smo primer delavca na Policiji, ki nas je obvestil o nepravilnostih v zvezi z napredovanjem. Nekateri napredujejo mimo vseh predpisov, drugi, ki niso v tako dobri »navezi« s šefi, pa nikakor ne morejo. Njegovo zadevo obravnava sodišče. Od varuha ni želel posredovanja v svoji zadevi, pač pa nas je želel le obvestiti o nepravilnostih in nam predlagati, naj uvedemo preiskavo.

V zvezi z nepravilnostmi pri zaposlovanju policistov smo obravnavali še dve zadevi. Pri obeh smo ugotovili, da gre za vprašanje uporabe 76. člena ZPol, po katerem kandidatu, s katerim ni bilo sklenjeno delovno razmerje, policija ni dolžna pojasnjevati razlogov za svojo odločitev. Pri obeh je šlo za t.i. varnostno preverjanje, pri tem pa ni jasno definirano, kako daleč v sorodstveni oziroma prijateljski navezi lahko to preverjanje seže. Eden od pobudnikov je končal šolanje na Srednji policijski šoli v Tacnu in se kasneje ni mogel zaposliti pri Policiji. Drugi pa je delo že nastopil in bil po nekaj dneh odslovljen brez obrazložitve, brez sklepa o sklenitvi in sklepa o prenehanju delovnega razmerja pa tudi brez plače za opravljeno delo. V drugem primeru smo zahtevali, da se s pobudnikom dogovorijo od plačila za opravljeno delo, kar so storili s pogodbo o delu. Predlagali smo, da v prihodnje sklenejo pogodbo o zaposlitvi pred nastopom dela ali takoj ob njem. Varnostno preverjanje pa praviloma opravijo pred vključitvijo v šolanje, ali vsaj med šolanjem za policista, v skrajnem primeru pa vsaj pred nastopom dela. Pogoji in postopki v zvezi z zaposlovanjem bi morali biti tako jasni, da bi bila izključena možnost arbitrarnega odločanja.

Slabi delovni pogoji policistov

Policisti, ki delajo na PP Ljubljana Moste, so se na varuha obrnili zaradi neustreznih prostorov in delovnih razmer. Pri ogledu smo ugotovili, da prostori in druge delovne razmere res niso primerni za delo. Vodstvo Policije smo opozorili na nevarnost takih razmer in želeli poročilo o ukrepih za njihovo izboljšanje. Iz prejetega poročila sledi, da se problema zavedajo in da ima zato v investicij-

skem programu Policije za leti 2003 in 2004 nakup novih prostorov za PP Ljubljana Moste prednost. Izvajajo že vse potrebne aktivnosti. Selitev je predvidena oktobra 2004.

2.11. POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

Že statistika o številu prejetih in obravnavanih pobud s pokojninskega in invalidskega področja dopušča oceno, da so se razmere pri izvajanju v začetku 2000. leta uveljavljenega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju uredile. Pretežno gre to na račun poenotenja pogledov na posamezna določila zakona, nekaj pa tudi na račun novelizacije zakona, saj je bil zakon od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2002 štirikrat noveliran.

V letu 2002 je bilo prejetih 95 pobud (leto prej 105) s področja pokojninskega zavarovanja, s področja invalidskega zavarovanja pa je bilo 57 pobud (predlani 74).

Pobude, ki jih najdemo v skupini **pokojninskega in invalidskega zavarovanja**, so raznovrstne. Razvrstimo jih lahko v dve skupini.

Najprej gre za pobude, katerih vsebina se nanaša na zatrjevanja, da **zakonska ureditev** posamezne pravice ni pravična ali je neskladna z ustavo, da je pomanjkljivo urejena oziroma, da določene pravice v zakonu sploh niso urejene, pa bi morale biti.

V drugo skupino lahko razvrstimo pobude, ki se nanašajo na zatrjevanje nepravilnega dela Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZS) pri obravnavanju konkretnih zahtevkov za uveljavitev posamične pravice, na zatrjevanje nepravilne presoje izpolnjevanja pogojev v postopku uveljavljanja pravic po zakonu in seveda na dolgotrajnost, zlasti pritožbenih postopkov.

Ob tem, da je bil čas za izvedbo kar štirih postopkov sprememb in dopolnitev zakona, pa je očitno zmanjkalo časa za izpolnitev sklepa Državnega zbora, sprejetega na 20. seji dne 28. 11. 2002 ob obravnavi Sedmega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2001, ki se glasi: »15. Vlada naj pripravi nov, ažuriran seznam telesnih okvar, saj je ena izmed pravic iz invalidskega zavarovanja tudi pravica do invalidnine ali nadomestilo za telesno okvaro, ker neažuriran seznam ne omogoča korektne in enakopravne obravnave vseh telesnih okvar. Pristojni organi vlade naj čim prej pripravijo tudi nov seznam poklicnih bolezni.«

Nekateri pobudniki tudi menijo, da sedanja zakonska ureditev ni pravična. Ko je govor o **nepravični zakonski** ureditvi oziroma zatrjevanju, da je zakonska ureditev v neskladju z ustavo, sta največkrat omenjeni dve pravici:

- pravica do vdovskega dodatka oziroma **vdovska pokojnina** nasploh v primerih, ko mora vdova oziroma vdovec izbrati med njegovo osebno pokojnino (starostno ali invalidsko) in vdovsko pokojnino in
- **pravica do dodatka k tuji pokojnini**.

ZPIZ-I na novo ureja pravico preživelega zakonca, ki je upravičen do dveh pokojnin, lastne in vdovske, da pridobi tudi pravico do izplačila dela vdovske pokojnine. Več upravičencem se zdi ta ureditev slaba zato, ker menijo, da so pogoji za uveljavitev te pravice in sam obseg nepravični v primerjavi s tistimi upravičenci, ki nikoli niso imeli izpolnjenih pogojev za uveljavitev osebne pokojnine. Ena izmed pobudnic je to utemeljila z naslednjimi podatki: oba z možem sta bila skupaj zaposlena 75 let in sta ves ta čas tudi vplačevala prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Mož ji je umrl štiri leta po upokojitvi; ker sta prejemale približno enako pokojnino, pobudnica ni uveljavila vdovske pokojnine, pa tudi pogojev za uveljavitev pravice do dela vdovske pokojnine ni izpolnila zaradi višine osebne pokojnine. Soseda, ki ni bila nikoli zaposlena, pa prejema po umrlem možu vdovsko pokojnino, ki je le za nekaj tolarjev nižja, kot znaša starostna pokojnina pobudnice za polno pokojninsko dobo.

Še vedno se oglašajo pobudniki, ki so bili v preteklosti obravnavani po **Zakonu o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (ZZSV)**. Upravičencem do dodatka k tuji pokojnini, ki so tega uveljavili po septembru 1991, je bil ta odmerjen v višini glede na pokojninsko dobo, **od najnižje pokojninske osnove** po takrat veljavnem ZPIZ, kar pa v samem ZZSV ni bilo urejeno. Tudi potem, ko je Državni zbor v letu 2001 s sprejetjem ZZVS-A izvršil odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-101/97 z dne 20. 5. 1999, v kateri je bilo odločeno, da je ZZSV v neskladju z Ustavo, **ker ne določa načina odmere dodatka k pokojnini za tiste upravičence, ki so se upokojili po septembru 1991**, sta odmera in osnova za odmero ostali taki, kot ju je prej zavod uporabljal brez zakonske podlage. Poleg tega po navedenem zakonu upravičenci do dodatka k tuji pokojnini niso mogli uveljaviti drugih pravic, ki gredo upravičencem po ZPIZ (invalidnina, varstveni dodatek, dodatek za pomoč in postrežbo).

Tako ureditev te vrste pobudniki dojemajo kot neskladno z ustavo in tudi kot nepravilno. Najprej zato, tako utemeljujejo, ker spremenjeni zakon slovenske državljane, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ, loči na tiste, ki so pokojnino uveljavili do konca septembra 1991, in na tiste, ki so pokojnino v nekdanji SFRJ uveljavljali po tem datumu. Tako je višina datave po zakonu, ki naj bi vsem slovenskim državljanom, upravičenim do pokojnin v nekdanji SFRJ, zagotavljala socialno varnost, odvisna zgolj od tega, kdaj je slovenski državljan uveljavil pokojnino v kateri izmed republik nekdanje skupne države. Kot slovenski državljani, ki v svoji državi tudi živijo, pa še naprej ne razumejo, zakaj se z zakonom ne zagotovi možnost uveljavitve vsaj tistih pravic iz pokojninskega sistema, ki bi jim olajšale življenje zaradi posebnih okoliščin (dodatek za pomoč in postrežbo, invalidnina).

V navedenih in tem podobnih primerih pobud varuh prizadetim pobudnikom predvsem pojasnjuje pristojnosti, ki jih ima do državnega organa ali nosilca javnih pooblastil, kadar le-ta izvaja veljavni zakon. Posebej še pobudnikom pojasnjujemo subsidiarno naravo ukrepanja varuha takrat, ko je posameznik prepričan, da je neko določilo veljavnega zakona ali zakon neustaven; primerno je, da pobudnik sam začne postopek pred Ustavnim sodiščem, ker je to v njegovem interesu, in tudi zato, ker bi bilo zelo težko izbrati pravična merila za odločitve, v katerih primerih naj varuh ustreže pobudniku in kdaj ne. V prej opisanem primeru pobudnice, ki zatrjuje neustavnost določbe 4. a člena ZZVS, je ta v letu 2002 vložila pobudo na Ustavno sodišče, o kateri pa še ni bilo odločeno.

Kot je bilo že omenjeno, so druga skupina pobude, ki se nanašajo na zatrjevanje nepravilne presoje izpolnjevanja pogojev v postopku uveljavljanja pravic po zakonu in **nepravilnosti v postopkih, zlasti dolgotrajnosti** le-teh. Gre za postopke, ki tečejo pri prvostopenjskih in drugostopenjskih organih ZPIZS.

Uveljavljanje državne pokojnine

ZPIZ-1 v 59. členu ureja pogoje za uveljavitev državne pokojnine. Gre za pravico, ki ne izhaja iz zavarovanja, po vsebini pa je prejemek, ki se ob izpolnitvi določene starosti zagotavlja osebam, ki izpolnijo z zakonom določene pogoje. V letu 2002 je to pravico lahko pridobila oseba s stalnim prebivališčem v RS, ki ni imela pravice do pokojnine po splošnih predpisih iz pokojninskega zavarovanja v Sloveniji ali tujini in ni imela lastnih dohodkov, večjih od tistih, ki še zagotavljajo možnost uveljavitve varstvenega dodatka, če je dopolnila 69 let starosti in imela med 15. in 65. letom starosti najmanj 30 let prijavljeno stalno prebivališče na območju RS. Prav pri presoji zadnjega pogoja naj bi ZPIZS po zatrjevanju ene izmed pobudnic napačno sklepal, da ne izpolnjuje tega pogoja, saj v RS prebiva že 34 let. Ta navedba pobudnice je bila sicer resnična, vendar teh 34 let v Sloveniji ni prebivala v starostnem obdobju od 15. do 65. leta starosti, ampak se je preselila v Slovenijo, ko je bila stara 36 let. Druga pobudnica, ki je tudi zatrjevala nepravilno presojo izpolnjevanja navedenega pogoja, pa je bila v tujini od 21. leta do 47. leta starosti, ko se je leta 1997 vrnila v domovino.

V takih primerih varuh pobudnikom pojasni, da ne more zavoda nagovarjati, da bi odločil drugače, kot mora po zakonu, torej da spregleda neizpolnjevanje enega izmed pogojev, ki jih zakon določa za uveljavitev pravice do državne pokojnine.

Vračilo preplačil

ZPIZ-1 določa, da mora oseba, ki ji je bil na račun ZPIZS izplačan denarni znesek, do katerega ni imela pravice, vrniti prejeti znesek v skladu z določbami obligacijskega zakona. Posebej zakon določa tudi postopek, po katerem zavod izda ugotovitveno odločbo o znesku preplačila in načinu njegove vrnitve. Posebej zakon ureja način povrnitve preplačila za tisto osebo, zavezano k vrnitvi pre-

plačila, ki prejema dajatev iz pokojninskega in invalidskega sistema; ta lahko povrne preplačilo v obrokih, ki se odtegujejo od navedenega zneska.

Obravnavali smo več pobud, v katerih so pobudniki zatrjevali, da ni prav, da morajo povrniti prejemek, ki jim je bil izplačan, pa jim ni pripadal, ker za to pač niso sami krivi. Če je zavod nakazal več, kot jim pripada, potem naj tudi sam nosi posledice napak pri izplačilu dajatve, so večinska mnenja tistih, ki so zavod pravočasno opozorili o okoliščini, ki je vplivala na spremembo višine dajatve (na primer pri družinski pokojnini – izguba statusa študenta).

V navedenih primerih je bilo treba kar nekaj navora, da se pobudnikom pojasni, da mora vsak, ki dobi več, kot mu pripada, ali nekaj, kar mu ne, povrniti.

V postopku uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja je za ugotovitev izpolnjevanja pogojev potrebno izvedensko mnenje. Izvedenska mnenja o invalidnosti, telesni okvari, potrebi po stalni pomoči in postrežbi ter še o nekaterih drugih okoliščinah (pri uveljavljanju vdovske ali družinske pokojnine) dajejo izvedenski organi zavoda. Izvedenski organi zavoda so invalidske komisije, zdravniki posamezniki in druge strokovne institucije, ki jih imenuje pristojni organ zavoda. Dovolj jasna določila ZPIZ-1 o vrsti izvedenskih organov, njihovih pristojnosti in njihovi sestavi in še podzakonska ureditev organizacije in načina delovanja invalidskih komisij ter drugih izvedenskih organov zavoda (Pravilnik o organizaciji in načinu delovanja invalidskih komisij ter drugih izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ur. list RS, št. 113/2002) bi upravičevala pričakovanja, da v teh postopkih ne more biti večjih nepravilnosti.

**Uveljavljanje pravic
iz invalidskega
zavarovanja**

Iz pobud, ki jih obravnava varuh, je razvidno drugače.

Večina pobud se nanaša na zatrjevanje nepravilnega ravnanja invalidske komisije. Nekorektno ravnanje članov invalidske komisije pri osebnem pregledu zavarovanca je pogosta vsebina pobud. Ti navajajo, da sploh ni šlo za osebni pregled, saj so ga člani invalidske komisije vsega skupaj le nekaj minut pregledovali oziroma je ta pregled vseboval le nekaj vprašanj o tem, kakšno je njegovo počutje. Nekateri celo zatrjujejo, da so se člani ali posamezni člani invalidske komisije iz zavarovanca (pobudnika) norčevali oziroma so v komunikaciji z njim uporabljali nesramna namigovanja, da mu ni za delo, da je lenuh, in podobno.

Po opravljenih poizvedbah zavod, tako vsaj zagotavlja v odgovorih nanje, zelo natančno preveri vse navedbe zavarovanca; doslej niso pritrdili še nobenemu izmed obravnavanih zatrjevanj pobudnikov o neko-
rektnem ali celo nesramnem odnosu članov invalidske komisije do zavarovanca. Posebej zavod tudi zagotavlja, da na srečanjih s predsedniki invalidskih komisij posvetijo veliko pozornosti izraženemu nezadovoljstvu zavarovancev, kjer koli ga ti že izrazijo (s pobudo varuhu, v medijih ali neposredno zavodu).

Pobudniki, ki se obrnejo na varuha, pogosto ne morejo razumeti, da zdravniki specialisti v predhodnih zdravniških pregledih (pred predstavitvijo na invalidski komisiji) ugotavljajo, da niso več sposobni delati, in to tudi napišejo v izvid, ki se priloži kot zdravstvena dokumentacija v invalidskem postopku; člani invalidske komisije pa odločijo povsem drugače in ne upoštevajo mnenja zdravnika specialista. Pobudniki to razumejo tako, da je invalidska komisija ugotovila, v nasprotju z mnenjem zdravnika specialista, da so zdravi. Pri tovrstnih navajanjih varuh skuša pobudnikom predvsem pojasniti, da invalidska komisija ne odloča o tem, ali je zavarovanec zdrav ali ne. Komisija tudi ne spreminja diagnoz zavarovanca, pač pa presoja preostale delovne zmožnosti (v odvisnosti od bolezni ali poškodb, ki so razvidne iz specialističnih in drugih izvidov, ki so sestavni del medicinske dokumentacije) zavarovanca, upošteva delo, ki ga opravlja. Tudi glede navajanj o površnem osebnem pregledu zavarovanca pobudnikom pojasnujemo, da invalidska komisija obravnava zahtevek za priznanje pravic le na podlagi popolne medicinske in delovne dokumentacije. Šele ta omogoča, da predsednik invalidske komisije določi sestavo senata, ki je odvisna tudi od zdravstvene prizadetosti zavarovanca (vrste obolenj ali poškodb). Osebni pregled zavarovanca je zgolj eden izmed elementov, na podlagi katerih invalidska komisija pripravi izvedensko mnenje.

Glede na pogostnost tovrstnih pobud in na dokaj skromno določilo o osebnem pregledu zavarovanca v pravilniku bo varuh presodil, ali je na mestu predlog zavodu, da v pravilniku natančneje opredeli minimalna merila za osebni pregled zavarovanca na seji invalidske komisije.

Posebej pa je treba omeniti, da je ZPIZS veliko pripomogel k seznanjanju zavarovancev in upravičencev v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj je izdal vrsto zloženkov, ki na pregleden in jasen način pojasnjujejo posamezno pravico iz zavarovanja, pogoje, ki jih mora zavarovanec ali upravičenec izpolnjevati, in postopek za uveljavitev posamezne pravice. Medtem ko je bilo v preteklosti iz več obravnavanih pobud razvidno, da so zatrjevanja pobudnikov temeljila na nepoznavanju pogojev in postopkov za uveljavljanje katere izmed pravic, in da je bilo to nepoznavanje povezano tudi s tem, da ni bila zagotovljena pomoč neuki stranki s strani uslužbencev zavoda, sedaj ni več tako.

2.12. ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE IN ZDRAVSTVENO VARSTVO

Problematika s področja zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenega varstva je bila, vsaj po našem občutku, v letu 2002 ena pogostejše obravnavanih tem v medijih. Zato bi bilo pričakovati, da se bo povečalo tudi število pobud s tega področja, vendar so bila pričakovanja napačna. Pobud je bilo manj kot v letu prej: na področju zdravstvenega zavarovanja jih je bilo 30 (v letu 2001: 39), na področju zdravstvenega varstva pa 37 (v letu 2001: 49). Zmanjšanja števila pobud ne moremo pripisati večji urejenosti in preglednosti na teh dveh področjih. Ena izmed domnev za tako stanje, ki pa seveda ni podprta s strokovno analizo, je morda boljša obveščenost prebivalstva, kje morajo najprej začeti postopke za ugotovitev nepravilnega ravnanja državnih organov, nosilcev posebnih pooblastil in pri njih zaposlenih posameznikov v razmerju do zavarovancev ali bolnikov.

Pobude s tega področja po vsebini ločimo na tiste, v katerih pobudniki zatrjujejo kršitve ali nepravilnosti pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega zavarovanja, s katerimi se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe ali smrti, in na tiste nepravilnosti, ki se nanašajo na vse, kar je povezano s samim zdravljenjem.

Decembra 2001 se je uveljavila večina sprememb Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-D), ki so se nanašale na pravice: do prevoza z reševalnim vozilom, do »bolniškega staleža« v času invalidskega postopka, do pogrebne in posmrtnine, pravice do povračila potnih stroškov in na uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja določenih zavarovancev, ki nimajo poravnanih obveznosti plačevanja prispevkov (izvajanje te spremembe je bilo odloženo za šest mesecev po uveljavitvi novele zakona).

Z novelo ZZVZZ-D je bil izveden poseg v obseg navedenih pravic in tudi v krog upravičencev do posameznih pravic, ki naj bi se zagotavljale iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zato so spremembe zelo odmevale v javnosti. To je tudi eden izmed razlogov, da se je varuh odzval na navedene spremembe še pred vložitvijo konkretnih pobud. Pozval je ministra za zdravje, da ga v postavljenem roku seznani s posledicami sprememb zakona pri zagotavljanju enake dostopnosti zavarovancev do ustreznih oblik in metod zdravljenja in diagnosticiranja in drugimi posledicami učinkovanja novele.

Že kmalu po uveljavitvi sprememb zakona je tudi minister ocenil, da spremembe, ki so se nanašale na povračilo potnih stroškov, pogrebne in posmrtnine ne bodo vzdržale, zato je bil v tem delu junija 2002 ZZVZZ-D ponovno spremenjen. Te spremembe so se uveljavile 11. 7. 2002.

V času od 22. 12. 2001 do 11. 7. 2002 pa so zavarovanci oziroma njihovi svojci lahko uveljavili pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja le po veljavnem zakonu; julijska novela zakona tudi ni določila, da bi se v ponovno spremenjenih določilih zakon uporabljal za nazaj, zato so se nekateri zavarovanci obrnili na varuha, da jim pomaga pri reševanju položaja, ki se jim je zdel nepravilen.

Pobudniki je mož umrl marca 2002; po takrat veljavnih predpisih ni mogla uveljaviti pravice do pogrebne in posmrtnine, zato je ponovno vložila zahtevek za uveljavitev pravice do pogrebne in posmrtnine v juliju, ko je, tako je menila, ponovno izpolnjevala pogoje za priznanje teh dveh pravic. Ker je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije zavrnil njen zahtevek z dokončno odločbo, je vložila tožbo na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani ter hkrati vložila pobudo pri varuhu.

Čeprav je varuh po sprejemu novele ZZVZZ v decembru 2001, s katero so bili manj ugodno urejeni pogoji za uveljavitev pravice do pogrebne in pravice do posmrtnine, kritiziral tako postopek, po katerem je Državni zbor sprejel spremembe zakona, kot tudi samo vsebino zakonskih sprememb, kar je bilo po našem mnenju nesistemska in nepremišljena, pa ni mogel v konkretnem primeru drugega, kot opozoriti pobudnico, da je tudi varuh zavezan k spoštovanju veljavnih predpisov.

Zatrjevanje nepravilnega ravnanja zdravnika pri zdravljenju je bilo predmet več pobud. Oblike nepravilnega ravnanja so mnogotere: neprimeren – grob sprejem pri zdravniku ali drugem zdravstvenem delavcu je še najblažja oblika nepravilnega ravnanja, ki jo pobudniki navajajo v pobudah, posredovanih varuhu.

Zdravstveno varstvo

V eni izmed obravnavanih pobud je bila pobudnica – psihiatrična bolnica prepričana, da zdravniki zdravstvenega zavoda, kjer se zdravi, kršijo zdravniško etiko in zlasti tajnost podatkov o njeni bolezni. Po daljšem času zdravljenja je opazila, da so se ljudje v njeni okolici začeli obnašati do nje drugače; prepričana je bila, da zato, ker so zvedeli, da se zdravi zaradi duševne bolezni. To drugačno obnašanje se je kazalo prek izražanja prezira do nje, njeni dosedanji znanci so se ji umikali in podobno. Najhuje pa jo je prizadelo, ko je bila odklonjena njena vloga za zaposlitev.

Po opravljeni poizvedbi v javnem zavodu, iz katerega so po mnenju pobudnice prišli podatki o njeni bolezni, njene trditve niso bile potrjene. Kljub temu pa ostane grenak priokus o tem, da ne znajo prav za zdravljenje tovrstnih bolnikov usposobljeni zdravniki z njimi vzpostaviti takega odnosa, ki bi bolnikom zagotavljal visoko stopnjo zaupanja.

2.13. SOCIALNO VARSTVO

Obravnavali smo kar nekaj pobud, v katerih posamezniki izražajo hudo osebno in materialno stisko zaradi brezposelnosti v letih pred upokojitvijo. Pobudniki niso ostali brez dela po lastni krivdi, vendar kasneje zaradi starosti več kot 45 let in hkrati zdravstvenih težav niso mogli dobiti zaposlitve. Po prenehanju pravice do nadomestila za brezposelnost so ostali brez lastnega dohodka in zaradi partnerjevega dohodka niso upravičeni do denarne socialne pomoči. Izražajo nemoč in hude osebne stiske, ker kljub dolgoletni delovni zaposlitvi ob hkratni skrbi za družino niso nikjer več zaželeni. Še zlasti hudo je tedaj, ko zaradi nizkega dohodka partnerja in obveznosti plačevanja dolgoročnih posojil nimajo zadostnih sredstev za osnovno preživetje. Zaradi številnih neuspešnih poskusov iskanja zaposlitve izgubijo upanje in hkrati tudi zaupanje v lastne zmožnosti. Zato se na varuha obračajo le še s prošnjo za pomoč za preživetje. Menijo, da so grobo kršene njihove pravice, saj bi si po skoraj 30 letih dela zaslužili vsaj dostojno življenje. Mož pobudnice, ki je bila kljub štirim otrokom vsa leta redno zaposlena in je po 27 letih dela postala tehnološki presežek, pravi: "To je smrtna obsodba teh ljudi."

V primerih, ko je iz obravnavanja pobude razvidno, da gre kljub aktivnemu iskanju zaposlitve, za večletno brezposelnost, urad za delo opozorimo na problem, zahtevamo poročilo o njihovih aktivnostih v smeri zaposlitve in predlagamo, naj proučijo vsaj možnost vključitve v program javnih del. Uradi za delo v nekaterih primerih ponudijo možnost zaposlitve v programu javnih del. (Glej primer št. 23) Žal pa se dogaja, da se zaradi zdravstvenih težav ustavi že ob zdravniškem pregledu pred sprejemom na delo. (Glej primer št.13)

**Revščina
in socialne stiske**

Menimo, da družba ne bi smela postaviti na rob preživetja ljudi, ki so skoraj celotno delovno dobo svojo energijo maksimalno vlagali v delo in pogosto tudi v razvoj delovne organizacije, ki so jo morali kasneje ne po svoji krivdi zapustiti. Kriteriji za pridobitev denarne socialne pomoči ne bi smeli biti enaki kot so za mlade in za ljudi, katerih zdravstveno stanje ni ovira pri zaposlitvi.

Varuh dobiva tudi veliko pobud ljudi v socialni stiski, ki jih žal sam ne more razreševati in zato usmerja pobudnike na pristojne institucije ter jih ob tem tudi opozarja na bolj zavzeto reševanje. To so predvsem ljudje, ki nimajo vira za preživljanje, premajhne dohodke, brezposelni, invalidi in

podobno. Čeprav smo v Sloveniji sprejeli program boja proti revščini, pa praksa kaže, da je ta sicer dober program še premalo za reševanje ali vsaj blažitev te pereče problematike. Ker večino problemov socialne problematike obravnavamo v drugih poglavjih, v tem opozarjamo le na nekatere probleme s tega področja. Med primeri, ki so navedeni na koncu poročila, pa podrobneje prikazujemo način dela varuha v takih primerih.

2.13.1 Pobudniki z osebnimi težavami

Leta 2002 smo obravnavala petintrideset pobud, razvrščenih v t. i. skupino »osebnih težav«. Že sama opredelitev skupine kaže na poglobljeno skupno značilnost pobudnikov, ki praviloma premestijo svoje zasebne in osebne težave na polje »družbenega« tako, da od VČP pričakujejo ali zahtevajo, naj z bolj ali manj nemogočimi in/ali nedopustnimi intervencijami uredi njihovo življenje.

Vsebina odraža čedalje večjo odvisnost ljudi od številnih družbenih institucij in nadosebnih družbenih pogojev (medijev, denarja, mobilnosti, izobrazbe, prava, množične porabe). Posameznik se pogosto ne zmore spoprijeti z družbenimi pritiski, ki jih doživlja kot prisilo za nekakšno »standardizacijo« svojega življenja. Stereotipni produkti množične kulture ne morejo zapolniti praznine osamljenosti, ki se kaže kot relevantni problem nekaterih družbenih skupin (starejšega dela prebivalstva) oziroma pomeni realen sociopsihični riziko tudi pri osebah, ki naj bi bile (z vidika družbenih vlog, ki jih prevzemajo) kar najbolj dejavne in prodorne.

Vsebina pobud odraža še druge sociopsihološke pritiske in njihove posledice, kot so preobremenjenost, konfliktnost vlog in z njimi povezanih pričakovanj, doživljanje neuspešnosti pri delu, v zakonu, družini, prijateljskih in medsosedskih odnosih. Občutek negotovosti verjetno povečujejo tudi splošni družbeni riziki (negotovost zaposlitve, izguba službe, negotove bivalne razmere in življenjsko okolje).

Deinstitucionaliziranje in privatiziranje »nekdanje« socialne države je razdrlo ali vsaj razrahljalo mrežo prej stabilnih virov (doživljanja) varnosti. Posameznik se lahko opre zlasti na »zasebne« mreže socialne podpore (sorodnike, prijatelje, organizacije civilne družbe). Kadar takšne mreže nima ali jo izgubi, ostaja sam v razmerjih do institucij, katerih nalog in pooblastil velikokrat ne razume ali si jih razlaga napačno. V pomanjkanju socialnih povezav in spremenjenega delovanja tradicionalnih pravil ostajajo nekateri brez blažilcev stresa, kot so družina, otroci ipd., ter družbene spremembe doživljajo veliko bolj neposredno, kot osebne izgube ali neuspehe (izgubo službe, slabšanje zdravja, upokojitve). Družbene in gospodarske spremembe in protislovja, politično dogajanje in pravni okviri se brez »posrednikov« (blažilcev) pretvarjajo v osebne stiske in trpljenje. Predelava družbenega v osebno, ki običajno poteka na področju partnerskih odnosov in družinskega življenja ter ga tudi zaznamuje in sooblikuje, je lahko pri ljudeh, ki bližnjih oseb nimajo, izjemno obremenjujoča.

Umik v pasivnost, ki ga je mogoče opaziti v izpovedih pobudnikov, začarane kroge osamljenosti (in/ali celo socialne izoliranosti) le še utrjuje. Namesto angažiranosti, ki vsaj daje možnost pozitivnih povratnih odzivov in stikov, prihaja do siromašenja vlog. Odsotnost socialnih mrež ali izstop iz njih, zmanjšuje vire obvladovanja življenjskih kriz in/ali psihosocialnih in ekonomskih stresorjev, kar omejuje produktivno premagovanje življenjskih problemov. Zanimiv učinek odsotnosti t. i. ruralnih socialnih mrež je mogoče opaziti v strukturi pobudnikov, ki v manjšem delu izvirajo iz najbolj urbanih okolij. Po drugi strani pa je vpetost prebivalcev večjih mest (Ljubljane, Maribora) v razpoložljive socialne mreže lahko tudi zelo krhka. Ob tem se kaže, da je za starejše osebe središčnega pomena bližnji socialni prostor. Slabše materialne razmere omejujejo možnosti preseganja tega prostora. Manjša pogostnost razširjenih družin ob morebitni izgubi partnerja pušča starejše osebe same, v odnosni praznini. Ta se lahko poglobi tudi ob zapuščinskih sporih, zaradi katerih se pobudniki pogosto pritožujejo.

Pri tej skupini pobudnikov varuh praviloma ni »zadnja instanca«, na katero bi se obrnili potem, ko so izčrpali že vse bolj ali manj poznane in utečene pritožne poti, marveč edini »sogovornik«, ki se ga domislijo v magičnem pričakovanju rešitev oziroma reparacijskih pričakovanj zadoščenja. Pobudniki v VČP neredko projicirajo potrebo po dialogu z nekom, ki bi jih upošteval, bil do njih skr-

ben in pozoren, zlasti pa pošten in pravičen po njihovih osebnih in zasebnih merilih. Zato od varuha želijo, naj uredi odnose s partnerji njihovih otrok, z nekdanjimi partnerji, pogosto tudi z abstraktno »državo« in »drugimi«. Zlasti takšne zahteve se rade izrodijo v žaljivo in z realnostjo neskladno korespondenco. Dokaj verjetna se zdi domneva, da bi del pobudnikov potreboval strokovno pomoč, vodenje ali vsaj svetovanje, saj njihove zahteve po posredovanju zaradi »elektronskega nadzorovanja in manipuliranja«, »polhov, ki jih usmerjajo sosedji, da uničujejo gospodinjske aparate«, »tajnih služb iz sedanje in nekdanje države« in podobno, opozarjajo na izkrivljeno zaznavanje in oceno realnosti.

Pobudniki razlage o pristojnostih varuha težko, pa tudi selektivno sprejemajo. Na strokovnega delavca, ki ga običajno prepoznajo kot »edino zaupanja vredno osebo«, se nekateri obračajo redno, ob vsaki priložnosti, pripovedujejo o pogovorih, v katerih so sodelovali, odzivih neznancev, strahovih, lastnih razmišljanjih in ugotovitvah. V tem delu prevzema urad varuha vlogo telefonskega svetovanja, pomoči v duševni stiski, kontaktnih linij za osamljene in podobno.

Skupina pobudnikov s osebnimi težavami vloge institucije varuha ne sprejema in se zanj tudi ne zanima. Koncept človekovih pravic je v tej skupini ponavadi izenačen z doživljanjem lastnih težav in duševnih stisk. Pobudniki le v omejenem delu dopuščajo zmotnost lastnih razlag in konstruktov, ob sprejemanju (s strani VČP) njihovih izbir in odločitev, ki jih opisujejo kot svojo neodtujljivo pravico, pa se odzovejo nestrpno in v varuhu, ki so ga poprej opisovali kot svoje »zadnje upanje«, prepoznajo vsega zaničevanja in poniževanja vredno osebo oziroma institucijo. Pri pobudnikih s osebnimi težavami je središčni problem dialog z nekom, ki bi potrjeval njihove življenjske perspektive in identitetne zadrege. Tu vidimo možnost za delo nevladnih organizacij in društev, prostovoljcev, morda tudi skupin za samopomoč. Vse to pa bi bilo mogoče le ob ustreznih subvencijah, strokovnem nadzoru in spremljanju, predvsem pa ob zavedanju, da obstoječa mreža in način dela CSD do marsikoga ne sežeta.

2.14. OTROKOVE PRAVICE

Kot za večino nemočnih skupin prebivalstva je tudi za otroke značilno, da se varuhu pritožujejo redkeje, kot bi pričakovali. Večino primerov, ki jih lahko razvrstimo v skupino pravic otrok, zato prejmemo od staršev in drugih odraslih. V primeru npr. preprečevanja stikov enega enega roditelja z otrokom je roditelj prepričan, da so kršene njegove pravice. To je sicer res, a hujša potreba po stiku je potreba otroka. Ti pa praviloma molčijo in pasivno sprejemajo dejstvo. Osnovni pristop varuha človekovih pravic v vseh primerih, kjer so vpleteni otroci, je **korist otroka**.

Sredi lanskega leta smo to področje tudi kadrovsko okrepili, saj smo dodatno zaposlili dve sodelavki. Skupina se poleg obravnavanja in reševanja pobud ukvarja tudi promocijo otrokovih pravic. Sodelujemo s šolami in drugimi, predvsem nevladnimi organizacijami, ki se že sedaj ukvarjajo z učenjem človekovih pravic, ter na strokovnih srečanjih. Prav tako smo aktivni na mednarodnem področju, saj je varuh človekovih pravic RS postal član Evropske mreže otroških ombudsmanov (ENOC).

Ob obravnavanju pobud in spremljanju problematike na področju otrokovih pravic opazamo nepravilnosti, ki pogosto izhajajo tako iz obstoječe prakse kot tudi iz domače zakonodaje. V nasprotju s KOP in Ustavo RS, ki obravnava otroka kot neodvisen in samostojen pravni subjekt, ureja ZZZDR njegov pravni položaj izhajajoč iz stališča, da je otrok predvsem objekt varstva. Zato njegovih pravic ne ureja neposredno, ampak prek določanja pravic in dolžnosti staršev, zakonitih skrbnikov in državnih organov. Zato bo treba spremeniti otrokov pravni položaj, odnos družbe in pristojnih služb ter otroku dati možnosti, ki mu pripadajo, upoštevajoč določila KOP. Glede na to, da so nekateri ukrepi države, zlasti CSD, za otroka lahko življenjsko pomembni, bi bilo otroku treba omogočiti možnost pritožbe in mu ob tem ponuditi ustrezno pomoč in podporo. To je še zlasti pomembno v primerih, ko starši zaradi lastne osebne in čustvene vpletenosti niso sposobni realno presojati v interesu varovanja pravic in koristi otroka. Ob tem pa bo treba spremeniti tudi delo insti-

Korist otroka je prvo!

tucij, ki pogosto porabijo več energije za iskanje razlogov, zakaj se nekaj ne da storiti, kot za to, da bi poiskali rešitve za probleme. Ilustrativen je primer št. 18, ki kaže primer deklice, ki se zaradi neso-glasij v družini ni želela oziroma ni mogla vrniti domov.

Pristojni CSD je v tem primeru pokazal nesposobnost učinkovitega in razumnega odločanja v korist mladoletne deklice in kot je razvidno iz opisanega primera, so bile deklici šele po naših posre-dovanjih ponudene možnosti za uveljavitev pravic, ki ji pripadajo, upoštevajoč določila KOP: niso je obravnavali kot subjekt pravic, upoštevali njenega mnenja in volje, niso ponudili dovolj informacij in možnosti izbire, niso omogočili zastopanja, postopek je bil počasen ipd. Žal na podlagi obravna-vanja pobud lahko trdimo, da gre tako v tem kot tudi v številnih drugih primerih za »ignoriranje« ali morda za nepoznavanje pravic, ki jih otroku zagotavlja KOP.

Otrok subjekt pravic

Otrok ima pravico, da ga odrasli upoštevamo kot osebo z lastnimi pravicami (tako z osnovnimi človekovimi pravicami kot tudi z njihovimi posebnimi pravicami. Pravni položaj otroka mora biti načeloma enak položaju drugih subjektov, različen pa le toliko, kolikor gre za upoštevanje otrokovih osebnih sposobnosti in posebnosti. Poleg pravic zaščite in varnosti KOP poudarja predvsem avtonomijo oziroma pravico otroka do lastne izbire. Ob iskanju različnih možnosti za pomoč otroku v stiski se vse premalo v reševanje problema vključuje otrok in ob tem upošteva drugačnost njego-vega čutenja in dojemanja stvarnosti.

Pravica otroka do lastnega mnenja

Člen 12 KOP otroku zagotavlja pravico do lastnega mnenja in obveznost odraslim, da to mnenje jemljemo resno v vseh zadevah, ki se ga tičejo. Četudi je ta pravica verjetno eno najbolj poznanih določil konvencije, v Sloveniji še daleč ni ustrezno spoštovana. Otroci so premalo aktivno vključeni v zadeve, ki se jih tičejo. Hkrati pa jih naš vzgojno-izobraževalni sistem niti ne usposablja tako, da bi to znali izraziti. Otrokovo mnenje, če ga po naključju kdo vpraša zanj, ima pri odločanju zane-marljivo težo.

Uveljavitev funkcije zastopanja otroka

Za krepitev položaja otroka oziroma za dopolnitev njegovih zmožnosti mu je treba omogočiti zastopanje. Otrok kot samostojen subjekt naj bi bil upravičen do posebnega varstva ne samo v razmerju starši – otrok (v primeru kolizije med starši in otroki), ampak tudi v razmerju starši-otrok-država.

Ob obravnavanju pobud se pogosto srečujemo z zelo perečimi problemi, iz katerih so vidne hude stiske otrok, še zlasti v primerih, ko so interesi otroka in staršev v navzkrižju, in v primerih, ko starši ne znajo ali ne zmorejo ustrezno skrbeti za otroka (manipuliranje z otrokom v času odločanja, kateremu od staršev bo otrok zaupan; preprečevanja osebnih stikov otroka s staršem, pri katerem ne živi; nasilja v družini; neurejeni družinski odnosi; osebne težave staršev; oddaja otroka v zavod ali rejniško družino ipd.).

V primerih, ko je vidno, da so koristi otroka in staršev v navzkrižju in da otrok nujno potrebuje pomoč, je nujno zagotoviti sodelovanje s pomočjo zastopnika. Slovenska zakonodaja instituta postavitve zastopnika otroka ne ureja zadovoljivo, čeprav jo k temu zavezujejo mednarodni pravni dokumenti. Konvencija kot mednarodni pravni dokument se seveda lahko uporablja neposredno, vendar je takšna uporaba neprimerna, če gre za pomanjkljivosti v pravilih postopka in kadar ni za ta namen ustrezno usposobljenega strokovnega kadra. Trenutno pri postavitvi zastopnika otroku lahko izhajamo iz možnosti zastopanja po prvem odstavku 213. člena ZZZDR, žal pa CSD te možnosti sko-raj ne uporabljajo. Če pa jo že, je največkrat naloga kolizijskega zastopnika predvsem poskrbeti za pravno korektno izpeljan postopek. Odločanje o postavitvi kolizijskega zastopnika je povezano tudi s številnimi problemi: ni podpore MDDSZ, ni ustreznih kadrov ali pripravljenosti medsebojnega sodelovanja, ni možnosti za financiranje ipd. To pa ne sme biti opravičljiv razlog, saj so centri na podlagi splošnega pooblastila po 119. členu ZZZDR zavezani storiti vse za zagotovitev otrokove koristi, hkrati jih k temu zavezuje tudi KOP (prvi odstavek 3. člena in 12. člen) in na podlagi 4. člena omenjene konvencije sprejeta MEKUOP (2. točka 1. člena, 2a, 4 in 9. člen).

Obravnavane pobude kažejo, da se strokovni delavci zelo redko odločajo za kolizijskega skrbnika, pa tudi zelo različno ocenjujejo, kdaj si interesi otroka in staršev nasprotujejo. Če se odločijo, je to po-navadi zelo pozno. Primanjkuje pa tudi ljudi, ki bi bili pripravljeni in strokovno usposobljeni za to delo.

Iz povedanega izhaja, da je nujna čimprejšnja vzpostavitev instituta zastopanja otroka. To bi najbolje opravljal samostojen in neodvisen organ z interdisciplinarno sestavo strokovnjakov, ki bi imeli med drugim tudi ustrezna znanja za delo in sporazumevanje z otroki.

Osrednje načelo KOP »v najboljšem interesu otroka« se pokaže skozi vsa določila konvencije in poudarja, da naj bodo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo.

Koristi otroka

Žal je največja korist zelo neopredeljen pravni pojem. Pristojni organi večinoma še vedno o koristi otroka odločajo, upoštevajoč mnenje odraslih, medtem ko se mnenje, želje in občutenja otrok premalo upoštevajo. Konvencija pa daje prednost prav mnenju in željam otroka samega. Seveda pa je treba otrokove želje in hotenja objektivno presoditi, saj otrok ni vedno sposoben ugotoviti, kaj je v njegovo korist.

Pravice nimajo posebne teže, če jih otroci ne poznajo ali so jim posredovane na nerazumljiv način. Doslej je država še premalo naredila za izpolnitev obveznosti, ki ji jo nalaga 42. člen konvencije. Učenje človekovih pravic je sicer tudi del šolskih programov, z njim se ukvarja tudi nekaj nevladnih organizacij, a ne dovolj koordinirano in načrtno. Zato se s promocijo človekovih (otrokovih) pravic ukvarja tudi varuh, nujen pa je usklajen pristop na ravni države.

Promocija otrokovih pravic in ozaveščanje

Pri odločanju o osebnih stikih otroka s tistim od staršev, s katerim ne živi, je treba izhajati iz pravic in koristi otroka, in ne iz pravic staršev. **Imetnik pravice je otrok**, in ne starša. Zato je nujno v primerih, ko zaradi nerazrešenih odnosov med staršema dogovor o stikih ni mogoč, v postopek dogovarjanja o stikih vključiti otroka. Na ustrezen način je treba pridobiti otrokovo mnenje že ob začetku postopka, ko otrok še ima lastno mnenje. Seveda morajo otroku biti podane ustrezne informacije in možnost sodelovanja. Vključevanje otroka je odvisno tudi od njegove starosti in sposobnosti razumevanja situacije in izražanja lastnega mnenja. Zato bi morali po potrebi otroka okrepiti s pomočjo neodvisnega zastopnika. Sprenevedanje staršev in manipuliranje z otrokom je veliko težje, če je v postopek na ustrezen način vključen tudi otrok. Hkrati sta tudi starša v času, ko še ni odločeno, komu bo otrok zaupan v vzgojo in varstvo, veliko bolj pripravljena na dialog.

Pravica otroka do stika s tistim od staršev, s katerim ne živi

Žal se zaradi pritiskov staršev na strokovne delavce CSD dogaja, da se zanemari resnična korist otroka. V primerih, ko zaradi nerazrešenih odnosov med staršema dogovor med njima ni mogoč, so postopki odločanja največkrat dolgotrajni in zato največkrat neučinkoviti. Korist otroka je običajno v teh primerih le izgovor, za katerim se skrivajo vsi vpleteni. Centri pogosto v postopku obravnave ne ugotavljajo dejanskih okoliščin za odločanje v korist otroka, ampak se usmerjajo v razčiščevanje odnosov med staršema, kar zelo zavleče celoten postopek. Medsebojni odnosi se v takih primerih pogosto le še poslabšajo, dogovarjanje, ki naj bi bilo pogoj za odgovorno starševstvo in kvalitetne stike, je vedno slabše - zloraba pojma korist otroka je v teh primerih bolj pravilo kot izjema.

Kot smo že opozarjali v dosedanjih LP, je v takšnih primerih nujna čimprejšnja vključitev v mediacijo (alternativno metodo reševanja sporov). S pomočjo mediatorja naj bi starša prišla do uvida v odgovorno starševstvo in do lastne odgovornosti za posledice, ki jih pretrpi otrok, če ne upoštevata njegove volje in njuno odločanje ni v korist otroka. Žal je vključevanje v mediacijo na CSD redko, ker centri nimajo usposobljenih mediatorjev.

Država mora upoštevati tudi 7. člen MEKUOP, s katero se je zavezala, da bodo postopki, ki zadevajo otroka, hitri in brez zamud.

Dolžnost hitrega ukrepanja

Postopki pa so pogosto dolgotrajni in zaradi tega pogosto neučinkoviti. Na to smo opozarjali že v vseh dosedanjih poročilih varuha, vendar se stanje ni dosti spremenilo. Nekoliko hitrejše je odločanje na CSD, čeprav obstajajo tudi izjeme z nerazumnim zavlačevanjem (glej primer št. 20). Prav tako nam MDDSZ še vedno odgovarja, da zaradi velikega števila pritožb in premajhne kadrovske zasedbe prihaja do zamude zakonskega roka (tudi do dve leti)

Nedopustno je, da v primerih, ko CSD končno le ugotovi, da so stiki v korist otroka in je njihovo preprečevanje neutemeljeno, ministrstvo tako dolgo odloča o pritožbi in s tem »podpira« samovoljo tistega od staršev, ki z neutemeljenim preprečevanjem stikov krši pravice otroka, saj le ta uspešno izrablja neučinkovite in dolgotrajne upravne in sodne postopke za preprečevanje vsakršnega stika.

Interes otroka, o čigar pravici se odloča v postopku, terja hitro in učinkovito odločitev, še zlasti če so stiki v celoti prekinjeni. Otrok v tem času doživlja hude travme, kar se pogosto kasneje odraža tudi v tem, da odklanja stike, ko so končno le dovoljeni. Takrat se ponovno začne pritisk na otroka, ki je pogosto tudi zaradi manipuliranja zmeden in brez lastne volje. Vse to v imenu varovanja pravic in koristi otroka.

Verjetno bi bila ena od rešitev tudi v postavitvi družinskih sodišč ali specializiranih oddelkov v ta namen, na katerih bi imeli tako sodniki kot branilci otroka za obravnavanje tega področja potrebna znanja. Postopki bi bili tako hitrejši in učinkovitejši, še zlasti tedaj, ko je nujno takojšnje ukrepanje. Smiselno bi tudi bilo sestaviti seznam odvetnikov, ki imajo za ta namen ustrezna znanja in sposobnosti.

Prikrajšanost otroka zaradi pomanjkanja materialnih sredstev staršev (revščine)

Med številnimi drugimi členi KOP v interesu do socialnega varstva otroka bi ob pogledu na obstoječo nacionalno zakonodajo glede pomoči otroku v primeru revščine omenili 27. člen: »pravica vsakemu otroku do življenjske ravni, ki ustreza njegovemu telesnemu, umskemu, duhovnemu, npravstvenem in družbenemu razvoju.« Opozorili bi, da se je država zavezala, da bo »otroku zagotovila takšno varstvo in skrb, kakršno je potrebno za njegovo blaginjo, upošteva pravice in dolžnosti staršev, zakonitih skrbnikov ali drugih posameznikov, ki so zakonsko odgovorni za otroka, in da bo v ta namen sprejela vse ustrezne zakonodajne in upravne ukrepe«.

Na otroke močno vplivajo različne spremembe, še zlasti tiste, ki slabo vplivajo na družino (brezposelnost, brezposelnost staršev, čedalje večje socialne razlike, razpad družinske skupnosti, različne oblike odvisnosti, stanovanjska stiska, velike družine). Problemi na tem področju so še zlasti težko rešljivi tedaj, ko bi bila za reševanje potrebna usklajena koordinacija med posameznimi službami. Žal ob obravnavanju pobud ugotavljamo, da je v primeru materialne in stanovanjske stiske družine lažje urediti namestitev otroka v rejniško družino kot družini pomagati k rešitvi stanovanjskega problema ali zaposlitvi.

Položaj otroka je zelo občutljiv barometer, s katerim lahko merimo vplive družbenih in ekonomskih sprememb. Revščina pogosto pogojuje ne le materialno prikrajšanost, ampak tudi socialno in intelektualno izključenost. To terja visoko ceno v razvoju otrok. To pa je seveda odločilno, saj to pogosto **določa njihov kasnejši položaj** v družbi.

Preživetje

Iz pobud ugotavljamo tudi številne materialne stiske enoroditeljskih družin zaradi neplačevanja preživetja za otroke s strani preživetjskih zavezancev. Dolgotrajni sodni postopki za določitev preživetja in pogosto dolgotrajni postopki izterjave povzročajo hude materialne stiske še zlasti v primerih ob razpadu družine z več otroki. O tem smo pisali že v dosedanjih poročilih in opozarjali na zavezo države, ki izhaja iz 27. člena KOP, in na 56. člen Ustave RS. Žal se razen ustanovitve Jamstvenega in preživetjskega sklada ni kaj dosti spremenilo.

Nasilje in zloraba otrok in mladostnikov

Obravnavane pobude se nanašajo na nasilje nad otroki in mladostniki v družini ter na nasilje v šoli. Pri slednjem gre za nasilje s strani učiteljev oz. zaposlenih ter za medvrstniško nasilje. Nasilna dejanja, tako fizična kot psihična, s strani šolskega osebja pomenijo kršitev pravice otrok do zavarovanja pred vsemi oblikami telesnega in duševnega nasilja ter pravice vsakega učenca, da je ob storjeni napaki ali kršitvi šolskih pravil primerno obravnavan ob spoštovanju njegovega človeškega dostojanstva. V šolah, predvsem srednjih, pa je preveč neprimerne, podcenjujočega in žaljivega odnosa nekaterih profesorjev do učencev ali dijakov, ter da si mladostniki pri posameznih profesorjih ne upajo povedati svojega mnenja, kaj šele, da bi to mnenje, ki je morda drugačno od mnenja večine, učitelji spoštovali in skušali v največji meri upoštevati. Ob tem se zagotovo postavlja vprašanje odgovornosti vseh udeležencev vzgojno-izobraževalnega procesa, še posebej pa vprašanje discipline in vprašanje vzdrževanja avtoritete učiteljev brez prisile.

Pri **medvrstniškem nasilju** gre za ustrahovanje in trpinčenje, ki traja dalj časa in je lahko verbalno, psihično ali fizično. Zanj je značilno neravnovesje moči med žrtvijo in nasilnežem. Odrasli pojav podcenjujejo, prepozno zaznavajo ali ga napačno interpretirajo. Majhno število pobud s tega področja kaže na njegovo zapletenost tako glede prepoznavanja, pravičnega umeščanja v šolski prostor, kot tudi pravičnega odzivanja nanj. Vzroke vidimo v tem, da zaposleni v šolah vedo o njem premalo, da ga ne jemljejo dovolj resno, da se zdijo določene oblike nasilja med mladimi »normalne« ter da ne

vedo, kako ukrepati. Predvsem lažje oblike medvrstniškega nasilja, kot so: izsiljevanje, zafrkavanje, dajanje raznih vzdevkov, poniževanja in stigmatiziranja so med mladostniki v šoli kar pogoste. Skrb zbujačo ob tem pa je, da prizadeti o svojih tovrstnih izkušnjah niso pripravljeni spregovoriti in poiskati pomoč. Počutijo se ponižane, osramočene in nočejo priznati niti sebi niti drugim, da so manj iznajdljivi in da se ne znajo braniti. Tudi to kaže na krizo v odnosu celotne družbe do nasilja, na krizo pri oblikovanju stališč, metod in vedenja šolskega osebja ob sumu na medvrstniško nasilje, na krizo pri oblikovanju pozitivne šolske klime ter na nezadostni nadzor učiteljev nad dogajanjem v šoli, brezbržnost ali celo toleriranje nasilja. (Glej primer št. 75)

Svojevrsten je problem zlorabe učencev neke šole za rešitev spora med vaščanom in odgovornimi predstavniki občine pri adaptaciji podružnične šole. Problem, ki ga odrasli niso znali pravočasno, v okviru pristojnih institucij ter skladno z veljavnimi postopki rešiti. Krajanji so vzeli zadevo v »svoje roke« na podlagi »javnega mnenja«, ki so ga pred dogodki spretno oblikovali in spreminjali posamezniki. Pristojne in odgovorne osebe so v predhodni fazi to dopuščale in na tihem tako ravnanje celo spodbujale. V dogodke so odrasli spretno vpletli tudi učence tamkajšnje osnovne šole. Menimo, da so v tem primeru odrasli prestopili mejo dopustnega, saj so spretno izrabili otroke za javni obračun s sokrajanom. (Glej primer št. 77)

Nasilje nad otroki in mladostniki je s prikazovanjem filmov, reklamnih sporočil in TV spotov, ki vsebujejo nasilno, erotično in pornografsko vsebino v času, ko otroci in mladostniki lahko nenadzorovano gledajo TV ali obiskujejo računalniško medmrežje, po mnenju staršev tudi področje, s katerim bi se moral ukvarjati varuh človekovih pravic ter zahtevati od države učinkovite ukrepe za njegovo preprečevanje. V pojasnilih ob obravnavi tovrstnih pobud smo starše opozorili na njihove pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz 54. člena Ustave RS ter jim predstavili možnosti za uveljavljanje njihovih prepričanj.

Iz nekaterih pobud smo zaznali zahtevo po nadzoru nad prostim časom mladostnikov, kar je pogosto izvor dilem in konfliktov med odraslimi (starši, učitelji) in mladimi. V vseh družbah namreč pojmujejo ljudje mladost kot problematično in krizno življenjsko obdobje posameznika. Krizni značaj mladine daje različnim avtoritetam in institucijam domnevno legitimiteto za različne posege v življenje mladih, še zlasti tedaj, ko prične njihovo vedenje odstopati od splošnih norm in pričakovanj. Mladi pogosto doživljajo svojo mladost kot stigmo in zato je njihovo doživljanje podobno kot doživljanje vseh stigmatiziranih manjšin. Ukvarjajo se z vprašanjem, kako ji ubežati. Očitno je namreč, da so mladi prisiljeni poskrbeti za to, da »postanejo problem«, saj le tako dosežejo, da jih odrasli jemljemo resno.

Odgovarjali smo tudi na zahteve staršev, da bi varuh predlagal državnemu zboru sprejem predpisov, s katerimi bi omejili izpostavljanje otrok kandidatov, za državne in lokalne funkcije, v njihovi predvolilni kampanji.

V preteklem letu je naraslo število pobud s področja izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami na podlagi enakih možnosti. Ti otroci imajo na podlagi veljavnih predpisov pravico do izobraževanja skupaj z vrstniki, pa za to država ni ustvarila vseh možnosti in pravočasno zagotovila ustreznih pogojev. Filozofija inkluzivne vzgoje in izobraževanja, torej vzgoje in izobraževanja »za vse«, na podlagi zagotavljanja enakih možnosti, je že nekaj let sprejeta kot prednostna družbena naloga. Žal pa v praksi ni tako. V enem primeru se je problem zaostрил do te mere, da otroku kratijo pravico do izobraževanja njegovi starši in ga preprosto ne pošiljajo v šolo zato, ker šola nima pogojev za izvajanje programa, ki bi bil za otroka primeren in skladen z njegovimi sposobnostmi. Starši s svojo odločitvijo, javnimi protesti na mestnem trgu skupaj s svojim otrokom, ter celo grožnjami z gladovno stavko, želijo prisiliti državo in lokalno skupnost, da zagotovi vse pogoje za izobraževanje njihovega otroka, v zeleni šoli, skupaj z vrstniki. V šoli, ki pogoje za izobraževanje otroka izpolnjuje (osnovna šola s prilagojenim programom), pa ga ne dajo, saj so prepričani, da bo s tem še bolj stigmatiziran in se ne bo naučil vseh socialnih veščin za življenje v svetu »normalnih«.

**Izobraževanje otrok
s posebnimi potrebami
na podlagi enakih
možnosti**

2.15.1. Zakonodajne pobude

V okviru tega področja se vodijo pobude, ki samostojno predlagajo varuhu človekovih pravic, naj posreduje pri pripravi ustrežnejših zakonodajnih rešitev in se ne nanašajo na konkretne primere kršitev pravic. Če pobudnik predlaga, naj varuh zagotovi spremembo ali dopolnitev določenega predpisa, ki pobudniku onemogoča uveljavitev določene pravice, se takšni predlogi obravnavajo v okviru siceršnje obravnave konkretnega primera in ne kot »zakonodajna pobuda«.

S področja stanovanjske politike smo prejeli dve pobudi, kako naj bi zakonsko uredili lastnino skupnih garaž in zagotavljanje sredstev za stanovanjsko izgradnjo.

Pobudnikom smo pojasnili, da Varuh človekovih pravic ne pripravlja zakonskih projektov in rešitev, temveč je to pristojnost organov državne uprave, konkretno Ministrstva za okolje, prostor in energijo. Zato smo pobudnikom predlagali, da s svojimi razmišljanji seznanijo navedeno ministrstvo, ki je ravno v tem času pripravljalo nov stanovanjski zakon.

Na področju zdravstvenega varstva smo prejeli pobudo, naj se varuh zavzame za ustanovitev posebnega varuha bolnikovih pravic. Varuh je svoje stališče do tega vprašanja oblikoval že v LP 2001, zato je pobudnika seznanil s poročilom in ga obvestil, da Ministrstvo za zdravje pripravlja predlog zakona o pritožbenih postopkih, ki naj bi uveljavil tudi tako imenovane zagovornike bolnikov v postopkih odločanja o pravicah do zdravstvenega varstva. Delovno gradivo tega zakona je varuh že ocenil in predlagatelju tudi sporočil svoje pripombe. Predlog zakona je varuh sicer ocenil pozitivno, saj bo pripomogel k učinkovitejšemu varstvu bolnikovih pravic. Pri tem se nam zdi posebej pomembno izhodišče, da naj se praviloma spori rešujejo tam, kjer so nastali, šele subsidiarno pa pred določenimi organi v bolj formalnih postopkih. Varuh človekovih pravic podpira sprejem omenjenega zakona, saj menimo, da bo nova zakonska ureditev z uveljavitvijo ustreznih postopkov tudi pomembno vplivala na zahteve po ustanavljanju posebnih nadzornih organov na področju zdravstvenega varstva.

Novembra 2002 smo prejeli pobudo za spremembo zakona o pirotehničnih sredstvih, s pozivom k podpisu peticije, ki naj bi jo predložili Državnemu zboru Republike Slovenije. Pobudnico smo obvestili, da soglašamo z njenimi ugotovitvami, da uporaba pirotehničnih sredstev zvočno onesnažuje okolje ter mnogokrat celo ogroža zdravje in telesno nedotakljivost ljudi in živali, zato bi morala biti njihova uporaba skrajno omejena ali v celoti prepovedana. Seznanili smo jo tudi z našim mnenjem, da je Državni zbor kot zakonodajalec očitno ocenil, da ne obstajajo razlogi za popolno prepoved uporabe pirotehničnih sredstev, zato je v zakonu o eksplozivih (Ur. list RS, št. 96/02), ki je začel veljati 29. 11. 2002, omejil uporabo le na čas od 26. 12. do 2. 1. Pobudnici smo predlagali, da oceni ustreznost zakonskih rešitev v luči svojih ugotovitev in morebitno peticijo naperi zoper veljavno zakonsko ureditev, svoje predloge pa naslovi na MNZ, ki je pristojno za to področje. Posebej smo poudarili, da varuh človekovih pravic podpira vse rešitve, ki bodo vsakomur zagotavljale čimbolj mirno življenje in delo.

2.15.2. Pojasnila glede hranilno-kreditnih služb

V letu 2002 je prišlo do uvedbe stečaja nad Hranilno-kreditno službo Slovenska hranilnica in posojilnica Kranj (v nadaljevanju HKS SHP). Bes varčevalcev, ki se čutijo izigrane s strani države, je pljusknil do varuha. Sprejeli smo njihove predstavnike in zahtevali pojasnila Banke Slovenije in Tržnega inšpektorata RS.

HKS SHP je pridobila lastnost pravne osebe z vpisom v sodni register 18. 1. 1991, in sicer na podlagi takrat veljavnega Zakona o hranilno kreditnih službah (Ur. list RS, št. 14/90 in 30/90). Ta zakon žal ni vseboval prepovedi uporabe naziva hranilnica oziroma posojilnica v firmi hranilno-kreditne službe. Takšno prepoved je prinesel šele Zakon o bankah in hranilnicah (Ur. list RS, št. 1/91), ki je bil sprejet junija 1991. Pri tem Banka Slovenije pojasnjuje, da je retroaktivna uporaba zakona protustavna in zato ni mogla zahtevati, da bi HKS SHP spremenila svojo firmo tako, da bi ne vsebo-

vala naziva hranilnica oziroma posojilnica. V zdaj veljavnem Zakonu o bančništvu (ZBan) pa je v drugem odstavku 2. člena določeno, da se v sodni register ne sme vpisati ime banka ali hranilnica ter izpeljanka iz teh besed, če pravna oseba ne izpolnjuje pogojev za opravljanje bančnih storitev.

Glavni tržni inšpektor RS je varuhu podal mnenje, da z imenom "hranilnica in posojilnica" HKS SHP ne zavaja potrošnikov, saj na podlagi Zakona o hranilno-kreditnih službah slednja lahko opravlja tudi bančne posle. S takšnim mnenjem se ne moremo strinjati, saj menimo, da gre predvsem za veliko kvalitativno razliko glede varnosti za vloge v hranilnici ali v hranilno-kreditni službi. Zanimivo je pojasnilo Banke Slovenije, ki je ocenila, da je treba prisiliti hranilno-kreditne službe, da začnejo v najkrajšem času spoštovati minimalne standarde varnega in skrbnega poslovanja, zato je predlagala le enoletni prilagoditveni rok (do februarja 2000), v katerem bi morale hranilno-kreditne službe izpolniti vse zakonske pogoje. Vendar je zakonodajalec ob sprejemanju ZBan prilagoditveno obdobje določil na pet let od uveljavitve tega zakona (to je do 20. 2. 2004), kot je to zdaj določeno v tretjem odstavku 241. člena ZBan.

Banka Slovenije je šele s sprejetjem ZBan dobila pristojnost nadzora nad poslovanjem hranilno kreditnih služb in možnost ukrepanja tudi že v času prilagoditvenega obdobja, če hranilno-kreditne službe ne izpolnjujejo predpisanih zahtev. Tako do februarja 1999 hranilno-kreditne službe niso bile pod nadzorstvom Banke Slovenije, razen glede zagotavljanja minimalne rezerve likvidnosti in pošiljanja statističnih podatkov.

Prav HKS SHP je ena tistih hranilno-kreditnih služb, za katero je Banka Slovenije na podlagi prejetih poročil ocenila, da bo težko izpolnina zakonske zahteve glede kapitala po stanju 31. 12. 2001. Pri tem so bila neuspešna vsa prizadevanja vodstva HKS SHP in njenih ustanoviteljev, da bi našli banko, ki bi prevzela posle te hranilno-kreditne službe. Očitno je bilo finančno stanje HKS SHP takrat že takšno, da nobena komercialna banka ni bila pripravljena na tveganje, da prevzame posle te hranilno-kreditne službe, čeprav so se pogovarjali z več bankami. Banka Slovenije je v maju 2002 opravila pregled poslovanja HKS SHP in ugotovila oziroma potrdila obstoj stečajnega razloga po 2. točki 162. člena ZBan. Njena zakonska dolžnost je bila, da je podala predlog za uvedbo stečaja nad to hranilno-kreditno službo pristojnemu sodišču. Okrožno sodišče v Kranju je 21. 6. 2002 izdalo sklep pod opr. št. St 24/2002, s katerim je začelo stečajni postopek nad dolžnikom HKS SHP. Upniki so imeli v dveh mesecih od dneva objave oklica v Uradnem listu možnost prijaviti svoje terjatve stečajnemu senatu.

Firma "Hranilno-kreditna služba Slovenska hranilnica in posojilnica Kranj, p. o." je vpisana v sodni register tudi v skrajšani obliki, ki se glasi "Slovenska hranilnica in posojilnica Kranj, p. o." Pri vходу v poslovni objekt v Kranju je nameščena tabla z napisom skrajšane firme. Očitno je HKS SHP skrajšano firmo uporabljala tudi na obrazcih pogodbe o vezavi tolarkega depozita ter v hranilnih knjižicah. HKS SHP je torej v svoji skrajšani firmi uporabljala zgolj naziv "hranilnica in posojilnica" in očitno skoraj nikoli firme s polnim imenom, ki bi izkazovala, da gre zgolj za hranilno-kreditno službo, in ne za hranilnico in posojilnico. Le na zgibanki je navedeno, da gre za predstavitev HKS SHP z neomejeno zavezo ustanoviteljev. Kdaj je bila ta zloženka izdana, ni razvidno, glede na telefonske številke, ki upoštevajo še prejšnje omrežne skupine, pa gre vsaj za nekaj let staro listino. Po varuhu dostopnih informacijah je to edini dokument, na katerem HKS SHP navaja, da je hranilno-kreditna služba in ne morda hranilnica, kot bi bilo to mogoče sklepati na podlagi njene zavajajoče firme, ki govori zgolj o hranilnici in posojilnici. Prepričani smo, da pravna ureditev, ki je dopuščala uporabo pojma "hranilnica" za hranilno-kreditno službo, ni pripomogla k varnosti varčevalca oziroma posameznika, ki se je odločal za poslovanje s hranilno-kreditno službo. Bobu je pač treba reči bob.

Tako Banko Slovenije kot Tržni inšpektorat RS smo opozorili na trditve varčevalcev, da je bilo na okencu (blagajni) HKS SHP v poslovalnici v Kranju na Likozarjevi 1 obešeno tudi "Obvestilo vlagateljem o jamstvu za vloge" Združenja bank Slovenije in Banke Slovenije. Takšna okoliščina bi, če bi se potrdilo, da je resnična, še dodatno zavajala potrošnike kot stranke hranilno-kreditne službe glede jamstva za njihove vloge. Vendar niti Banka Slovenije niti Tržni inšpektorat RS nista potrdila zatrjevanj, da bi HKS SHP uporabljala omenjeni obrazec "Obvestilo vlagateljem o jamstvu za vloge".

Inšpektorji Banke Slovenije so izvajali pregled poslovanja HKS SHP v stečaju od 15. do 25. 7. 2002. Takrat so tudi preverili vsebino obvestila, ki je bilo obešeno na blagajni v Kranju na Likozarjevi 1. Ugotovili so, da je imela HKS SHP obešeno "korektno obvestilo o jamstvu vlog", saj ni imela obvesti-

la Združenja bank Slovenije in Banke Slovenije, ki so ga pobudniki priložili varuhu v utemeljitev vložene pobude. HKS SHP je na podlagi zahteve Banke Slovenije, da morajo vse hranilno-kreditne službe objaviti obvestilo o jamstvu vlog, izdala 1. 2. 1998 obvestilo o garanciji za hranilne vloge. V času inšpekcijskega pregleda s strani Banke Slovenije pa je bilo v poslovnem prostoru HKS SHP izobešeno obvestilo "Garancija za hranilne vloge", kjer je pojasnjeno, da za svoje obveznosti hranilnica jamči z vsemi svojimi sredstvi, v drugi vrsti pa za obveznosti hranilnice odgovarjajo njeni ustanovitelji, in sicer solidarno in neomejeno. Pri tem obvestilu zbode v oči, da sicer omenja okrajšavo za hranilno-kreditno službo - HKS, vendar v samem besedilu govori zgolj o jamstvu obveznosti **hranilnice**, ne pa hranilno-kreditne službe, kar je dejansko bila HKS SHP. Zanimivo je pojasnilo, da inšpektorji Banke Slovenije niso mogli ugotoviti, kdaj je HKS SHP nadomestila prvo obvestilo z drugim, ki veliko bolj omejuje jamstvo za hranilne vloge in je zato manj vabljivo za posameznika, da bi vložil svoj denar v to hranilno-kreditno službo. Inšpektorjem Banke Slovenije delavci, zaposleni v HKS SHP v stečaju, niso znali odgovoriti, kdaj je bilo prvo obvestilo nadomeščeno z drugim.

Tržni inšpektorat RS meni, da oglaševanje storitev, ki jih je ponujala HKS SHP, ne vsebuje elementov, iz katerih bi lahko sklepali, da gre za zavajajoče oglaševanje. Hranilno-kreditna služba je v svojem poslovanju uporabljala firmo v obliki, v kakršni je vpisana v register, kar velja tudi za skrajšano firmo. Po mnenju glavnega tržnega inšpektorja je HKS SHP na vidnem mestu v vseh prostorih, v katerih posluje s strankami, objavila informacijo o jamstvu vloge v prilagoditvenem obdobju. Tako je bilo (po pojasnilu glavnega tržnega inšpektorja) obvestilo izobešeno na oglasni deski. Z obvestilom so bili potrošniki seznanjeni z dejstvom, kdo je odgovoren za obveznosti hranilnice in kdo jamči za vložena sredstva občanov. Tržni inšpektorat RS ni pojasnil, kdaj je opravil inšpekcijski pregled pri HKS SHP, pri čemer pa je njegova presoja, da z uporabo pojma "hranilnica" v imenu Slovenske hranilnice in posojilnice Kranj, p. o., ni šlo za zavajanje potrošnikov. Tudi tržni inšpektorat ni ugotovil, da bi HKS SHP uporabljala "Obvestilo vlagatelja o jamstvu za vloge", ki sta ga izdala Združenje bank Slovenije in Banka Slovenije.

Predstavnikom varčevalcev smo predlagali, da seznani Banko Slovenije in Tržni inšpektorat RS z dokazili, da je HKS SHP uporabljala tudi "Obvestilo vlagateljem o jamstvu za vloge" Združenja bank Slovenije in Banke Slovenije. Ta okoliščina bi utegnila pomembno vplivati na oceno zakonitosti poslovanja hranilno-kreditne službe.

Hkrati smo pritrdili, da so ravnali prav, da so kot upniki svoje terjatve priglasili v stečajnem postopku. Takšna (sodna) pot daje največ verjetnosti, da bi prejeli vsaj del vloženi sredstev in pripadajočih obresti. Sama okoliščina, da je zakonodaja očitno dopuščala poslovanje hranilno-kreditne službe na takšen način, da je bil povprečen potrošnik lahko tudi zaveden glede točne lastnosti subjekta, pa vsaj glede na doslej znane ugotovitve slej ko prej ni dovolj, da bi se jamstvo za vložena sredstva in pripadajoče obresti lahko razširilo še na katero od drugih pravnih ali fizičnih oseb.

Varuh je prejel tudi odškodninski zahtevek in predloge ukrepov, ki sta jih pobudnika kot oškodovanca naslovila na Banko Slovenije ker sta menila, da je Banka Slovenije opustila nadzor nad poslovanjem HKS SICURA, zaradi česar naj bi bilo za okrog 1,2 milijarde tolarjev oškodovanih 350 varčevalcev. Pobudnika sta pričakovala, da bo varuh pri Banki Slovenije interveniral ter s svojim ugledom in pristojnostmi pripomogel k uspešnejšemu in hitrejšemu reševanju nastalega položaja.

Pri Banki Slovenije smo opravili poizvedbo in prejeli odgovor, v katerem nas je Banka Slovenije seznaniła z odgovorom, ki ga je posredovala pobudnikoma v zvezi z odškodninskim zahtevkom in očitki, ki sta jih pobudnika naslovila banki v zvezi z njenim ukrepanjem v zadevi. Podrobno in obsežno je pojasnila pristojnosti Banke Slovenije do hranilno-kreditnih služb in navedla izvedene postopke in ukrepe, ki jih je izrekla banka v navedeni zadevi. Ponovno je poudarila, da je pristojnost nadzora nad hranilno-kreditnimi službami Banka Slovenije pridobila šele z uveljavitvijo zakona o bančništvu dne 20. 2. 1999. Banka je v postopku priprav zakon predlagala le enoletni prilagoditveni rok, v katerem bi morale hranilno-kreditne službe začeti poslovati pod enakimi pogoji kot hranilnice (do februarja 2000), vendar je ob sprejemanju zakona o bančništvu parlament podaljšal prilagoditveno obdobje na 5 let, to je do 20. 2. 2004. V številnih primerih opravljanja zakonske dolžnosti izvajanja nadzora so hranilno-kreditne službe očitale Banki Slovenije, da tako z načinom opravljanja nadzora kot tudi z izrečenimi ukrepi presega meje z veljavno zakonodajo danih pooblastil. V takih razmerah je Banka Slovenije opravljala tudi nadzor nad HKS Sicura ter ji v skladu z ugotovitvami nadzora

izrekala ukrepe, ki jih določa zakon o bančništvu. Med opravljanjem nadzora, v obdobju, ko bi HKS Sicura morala izvrševati izrečene ukrepe Banke Slovenije, se je soustanovitelj kot zastopnik Zadruga S odločil v imenu Zadruga S sprejeti sklep o začetku postopka redne (prostovoljne) likvidacije HKS Sicura (dne 12. 9. 2002). HKS Sicura je na zahtevo Banke Slovenije objavila svoj spremenjeni status dne 12. 10. 2002 v medijih (časopis Delo) in ravno tako na zahtevo Banke Slovenije dne 8. 10. 2002 s 541 pisemskimi pošilkami obvestila imetnike računov o prenehanju opravljanja storitev plačilnega prometa. Ker HKS Sicura ni spoštovala določenih določb zakona o bančništvu, je Banka Slovenije dne 30.10.2002 izdala odločba o začetku prisilne likvidacije, ki je bila vpisana v sodni register dne 7. 11. 2002, sam vpis pa še ni bil objavljen v Uradnem listu RS. Rok za prijavo terjatev upnikov je 60 dni in začne teči z dnem objave začetka prisilne likvidacije v Uradnem listu RS. V odgovoru je banka navedla naloge s strani Banke Slovenije imenovanega likvidacijskega upravitelja v postopku prisilne likvidacije (predvsem: sestaviti začetno likvidacijsko bilanco, končati začete posle, izterjati terjatve družbe, unovčiti likvidacijsko maso, če je to potrebno za poplačilo upnikov, poplačati terjatve upnikom, pripraviti predlog poročila o poteku likvidacijskega postopka in razdelitvi premoženja). O svojih ugotovitvah likvidacijski upravitelj tekoče obvešča Banko Slovenije. Pristojno sodišče je dne 18. 11. 2002 na podlagi dokončne odločbe Banke Slovenije sprejelo tudi sklep o začetku postopka likvidacije Zadruga S, ustanoviteljice HKS Sicura. Banka Slovenije je navedeno odločbo izdala, ker Zadruga S ni spoštovala določenih določb zakona o bančništvu. Pobudnikoma smo pojasnili, da kar se tiče suma storitve kaznivih dejanj tako za Banko Slovenije kot za druge državne organe velja dolžnost naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni ali če kako drugače zvedo zanje. Svetovali smo, da lahko tudi varčevalci sami vložijo kazenske ovadbe, če menijo, da so bili oškodovani v posledici storjenega kaznivega dejanja. Ker pa so o navedeni zadevi tekli še različni postopki, smo obravnavo zadeve pri varuhu s takim odgovorom zaključili, saj skladno s 24. členom ZVarCP varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni in drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti, česar pa v konkretnem primeru nismo ugotovili.

2.15.3. Izplačila deviznih sredstev, ki so ostala deponirana na Ljubljanski banki v podružnicah v drugih republikah nekdanje SFRJ

Tudi v tem letu je v zvezi z izplačilom deviznih sredstev, ki so ostala deponirana na Ljubljanski banki v podružnicah v drugih republikah nekdanje SFRJ, varuh prejel kar nekaj pobud. Pobudniki so zgroženo ugotavljali, da noben od slovenskih državljanov ni ostal brez privarčevanega denarja, medtem ko so vsi, ki so varčevali v podružnicah Ljubljanske banke v drugih republikah nekdanje SFRJ, ostali brez njega. Opozarjali so na probleme, ki jih imajo zaradi navedenega varčevalci, ki so zaupali svoja sredstva Ljubljanski banki. Ne morejo razumeti, da banka varčevalcem ne izplača njihovega privarčevanega denarja. Zaradi navedenega se čutijo okradeni in ponižani. Navajali pa so tudi nekatera svoja razmišljanja, ki se nanašajo na medsosedske odnose dveh držav, in pri tem poudarjali, kakšne posledice ima za te odnose lahko navedena problematika. Varuha so prosili za pomoč, da bi prišli do svojega privarčevanega denarja.

V takih primerih smo pobudnikom lahko le pojasnili, da 19. člen Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 1-6/91-I) v tretjem odstavku določa, da za devize na deviznih računih in deviznih hranilnih knjižicah, vložene v bankah na ozemlju Republike Slovenije, za katere je do uveljavitve tega zakona jamčila nekdanja SFRJ, prevzame jamstvo Republika Slovenija po stanju na dan uveljavitve tega zakona (25. 6. 1991). Državni zbor RS je 27. 7. 1994 sprejel Ustavni zakon o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije (Ur. list RS št. 45/I - 94), ki v prvem odstavku 22. b člena zakona določa, da Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana in Kreditna banka Maribor, d. d., Maribor prepustita poslovanje in premoženje novima bankama, ustanovljenima po določbah tega ustavnega zakona. Ne glede na določbo prvega odstavka Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana in Kreditna banka Maribor, d. d., Maribor obdržita: celotne potencialne obveznosti iz naslova solidarne odgovornosti po NFS in druge potencialne obveznosti iz razmerij do NBJ in nekdanje SFRJ za tisti del, za katerega so dolžniki v drugih republikah nekdanje SFRJ, ustrezni del potencialnih terjatev iz teh naslovov, celotne obveznosti za devize na deviznih računih in deviznih hranilnih knjižicah, za katere Republika Slovenija ni prevzela jamstva po 19. členu tega ustavnega zakona, obveznosti do NBJ in tiste obveznosti do tujih upnikov, za katere je dala jamstvo nekdanja

SFRJ, sredstva pa so porabili končni porabniki iz drugih republik nekdanje SFRJ, ter pripadajoče terjatve iz teh naslovov. Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana obdrži odnos do sedanjih podružnic in hčere Ljubljanske banke, d. d. s sedeži v drugih republikah na ozemlju nekdanje SFRJ s tem, da obdrži tudi ustrezni delež terjatev do NBJ iz naslova deviznih hranilnih vlog. Skladno z 22. členom pa sta bili z dnem uveljavitve tega ustavnega zakona ustanovljeni novi banki, in sicer Nova Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana in Nova Kreditna banka Maribor, d. d., Maribor, Ustanovitelj novih bank je Agencija Republike Slovenije za sanacijo bank in hranilnic, predmet poslovanja novih bank pa so posli iz 2. člena zakona o bankah in hranilnicah (Ur. list RS, št. 1/91-lin 46/93). Svetovali pa smo jim, da se za podrobnejšo informacijo v zadevi v prihodnje obračajo neposredno na Ljubljansko banko, d. d., Ljubljana, ki je skladno z zakonom pristojna za reševanje navedene problematike, saj varuh človekovih pravic v skladu z zakonom ni pristojen za urejanje razmerij med bankami in njihovimi komitenti ter odnosov, ki izhajajo iz drugih civilnopravnih razmerij. Pristojnosti in pooblastila varuha človekovih pravic so namreč z zakonom omejene na obravnavanje zadev, ki se nanašajo na kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika s strani državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

2.15.4. Uporaba potrdil za premalo izplačane plače pri lastninjenju podjetja in prošnje za uveljavljanje pravice iz naslova še nevloženega certifikata

Kar nekaj pobudnikov se je, tudi v tem letu, na varuha obrnilo s pobudo, v kateri prosijo za njegovo posredovanje pri uporabi potrdila za premalo izplačane plače pri lastninjenju posameznih podjetij, kjer so bili zaposleni, pa zaradi raznih dogodkov potrdila pravočasno niso mogli uporabiti, ali pa niso mogli uporabiti sredstev svojega ali podedovanega lastniškega certifikata, ker jim država ni odprla evidenčnega računa ali jim je bil le-ta odprt prepozno oziroma so bili sodni postopki v zvezi z dedovanjem končani po izteku roka, do katerega je bilo mogoče uporabiti sredstva podedovanega lastniškega certifikata. Varuha so prosili za pomoč pri uveljavljanju pravice iz naslova še nevloženega certifikata.

V takih primerih smo pobudnike seznanili, da je ZLPP v prvem odstavku 31. člena določal, da se za brezplačno razdelitev dela družbenega kapitala podjetij osebam, ki so bile na dan 5. 12. 1992 državljani Republike Slovenije, izdajo lastniški certifikati. V zadnjem odstavku navedenega člena je zakon določal, da podrobnejša navodila glede izdaje, razdelitve lastniških certifikatov državljanom in njihove uporabe predpiše Vlada Republike Slovenije. Upoštevajoč navedeno je Vlada izdala uredbo o izdaji, razdelitvi in uporabi lastniških certifikatov (Ur. list RS št. 40/93, 72/93, 17/94, 47/94, 5/95, 69/95, 51/96, 47/97). Uredba je v 9. členu določala, da se certifikati izdajo upravičencu do certifikata na podlagi razvida državljanov Republike Slovenije, ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Na podlagi podatkov o državljanstvu na dan 5. 12. 1992 iz razvida državljanov Republike Slovenije je ministrstvo preneslo na SDK naslednje podatke: priimek in ime državljana - imetnika certifikata, naslov (kraj, ulica, hišna številka in poštna številka) državljana, rojstne podatke ter enotno matično številko občana (EMŠO), kadar jo državljan ima. Na tej podlagi je SDK vsakemu imetniku certifikata odprla poseben evidenčni račun. Da so podatki o stanju na evidenčnem računu tajni in jih lahko preverja le imetnik, njegov zakoniti zastopnik ali njegov pooblaščenec in da se za informacijo o tem, ali jim je bil odprt evidenčni račun in kakšno je stanje na njem, lahko sami pisno obrnejo neposredno na MG. V svoji vlogi pa naj navedejo točne rojstne podatke, saj brez teh podatkov navedene informacije ne bodo mogli dobiti. Svetovali smo jim tudi, naj ministrstvo zaprosijo za informacijo o poteku lastninjenja podjetja in o rokih, do katerih je bilo moč uporabiti potrdila za neizplačane plače.

Pobudnike smo tudi seznanili, da je Zakon o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe v prvem odstavku 71. člena določil, da imetniki certifikatov lahko uporabijo certifikat najkasneje do izteka šestmesečnega roka od uveljavitve tega zakona (zakon je začel veljati 1. 5. 1998, šestmesečni rok je potekel 31. 10. 1998). Po izteku tega roka so se evidenčni računi certifikatov zaprli, tako da imetniki z njimi ne morejo več razpolagati. Podrobnejša navodila glede zapiranja evidenčnih računov in uporabe lastniških certifikatov pa je z Uredbo o postopku zapiranja evidenčnih računov imetnikov lastniških certifikatov in uporabi lastniških certifikatov predpisala skladno z zakonom Vlada Republike Slovenije. Večkrat smo pobudnikom morali v naših odgovorih posebej obrazložiti, da lastniški certifikati upravičencem niso dajali pravice zahtevati izplačilo njihove vrednosti v denarju. Uporabili so se lahko le za zakonsko določene namene.



V tem poglavju podajamo informacije, ki se nanašajo na delo varuha človekovih pravic v letu 2002. Podrobneje navajamo oblike in načine dela varuha, njegove stike z državnimi organi, mediji, civilno družbo in drugimi institucijami, poslovanje varuha zunaj sedeža, delovanje na področju odnosov z javnostmi, mednarodno sodelovanje, izobraževanje, zaposlene v uradu in finance. Podajamo tudi statistične podatke o delu varuha za leto 2002 in primerjalno s prejšnjimi leti.

3.1. OBLIKE IN NAČINI DELA

3.1.1. Odnosi z javnostmi pri VČP RS

Varuh človekovih pravic nima neposrednih pristojnosti za oblastno ukrepanje, ampak deluje na neformalen način in črpa svojo avtoriteto iz svojega ugleda in položaja v družbi. Ima nekakšno moralno moč in skuša s svojimi opozorili, ugotovitvami in usmeritvami korigirati delovanje organov in spremeniti zakoreninjena stališča in vrednote ljudi. Svojo »oblast« izvaja predvsem tako, da obvešča in opozarja javnost, podaja mnenja in pripombe tako pisno kot ustno (posebna poročila, vloge za presojo ustavnosti, letno poročilo, bilteni, novinarske konference ...), saj nima na voljo formalnih pravnih sredstev, da bi državni organ prisilil k določenemu ravnanju.

Za uspešno izvajanje poslanstva je torej nujna visoka stopnja ugleda institucije. Samo institucije s pozitivnim ugledom so deležne tolikšne stopnje zaupanja državljanov, da so ti posledično prek sistematičnega komuniciranja sčasoma pripravljeni spreminjati svoja mnenja, stališča, pa tudi vrednote. Po nekaterih raziskavah je mogoče spremembo vrednot doseči šele v sedmih letih načrtnega in sistematičnega komuniciranja.

Ugled institucije varuha nujen za uspešno izvajanje njenega poslanstva

Strokovnjaki za odnose z javnostmi so enotnega mnenja, da je ugled vrednost institucije, njeno najdragocenejše premoženje, zato ga je treba skrbno upravljati, pri čemer pa ima ključen pomen komuniciranje. Brez sistematičnega komuniciranja z notranjimi in zunanjimi javnostmi vodstvo ne more graditi ne zaupanja ne ugleda.

Pojem ugleda se pogosto zamenjuje ali celo enači s pojmom identitete ali imidžem.

Kaj je ugledna organizacija?

Identiteta je, splošno rečeno, to, kar organizacija v resnici je. Identiteto varuha tvorimo vsi zaposleni s svojim delom in so v bistvu načini, s katerimi se predstavljamo različnim javnostim. Sporočamo, kaj smo, kaj počnemo in kam smo usmerjeni.

Imidž (podoba) pa je projekcija identitete v glave prejemnikov, torej način, kako institucijo predstavljamo navzven oziroma je podoba, ki si jo posameznik ustvari o instituciji. Na oblikovanje imidža institucije vplivajo predvsem njeni komunikacijski napor, torej kako komunicira. Sama narava dela zaposlenih pri VČP je že v osnovi komuniciranje. Vsi zaposleni komuniciramo, in sicer je od področij dela odvisno, s katerimi javnostmi. In toliko, kolikor je javnosti, je tudi podob institucije. Služba odnosov z javnostmi pri varuhu naj bi upravljala podobo institucije načrtno. Podoba pa mora temeljiti na realni identiteti, saj drugače lahko to dolgoročno institucijo stane ugleda.

O ugledu institucije govorimo, ko se njena podoba ujema z vrednotami javnosti, s katerimi smo z njimi v odnosu. Bolj je podoba javnosti usklajena z vrednotami javnosti, bolj javnosti zaupajo instituciji. Pri upravljanju ugleda pa morajo sodelovati vsi zaposleni v instituciji, vendar so predvsem vodilni delavci tisti, ki so odgovorni za njegovo upravljanje.

Osnovni cilj dela varuha in zaposlenih pri varuhu je odprava kršitev in zmanjševanje kršitev na vseh

področjih. Želimo si, da bi bilo čedalje manj kršitev in bi čedalje manj pobudnikov trkalo na naša vrata, kar bi pomenilo, da država dela dobro in da so državljani izobraženi o svojih pravicah in znajo sami poskrbeti zase. Z namenom preseči zgolj reševanje konkretnih primerov kršitev in širše izobraziti javnosti, se je pokazala tudi potreba načrtovati komuniciranje ter preseči še vedno nedefinirano oziroma nepoenošteno stanje na področju odnosov z javnostmi v javni upravi oziroma v državnih organih.

Potreba preseči še vedno nedefinirano stanje na področju odnosov z javnostmi v javni upravi

Odnosi z javnostmi niso samo v službi zagotavljanja javnosti dela institucije, v tem primeru varuha človekovih pravic, ampak pomenijo komunikacijsko podporo uresničevanju temeljnih nalog in programskih ciljev institucije. V Uradu na tem področju stopamo v smeri profesionalizacije službe za odnose z javnostmi. Z dodatnim izobraževanjem (pridobitev mednarodnega certifikata LSPR) in predvidenim drugačnim načinom dela na področju odnosov z javnostmi skušamo zagotoviti še učinkovitejše proaktivno komuniciranje z vsemi javnostmi. Z načrtnim oblikovanjem strategij dela pa prispevati svoj delež k upravljanju ugleda Varuha človekovih pravic RS. Kot del sistematičnega upravljanja ugleda institucije varuha človekovih pravic je med drugim nujno načrtno komuniciranje dela vseh zaposlenih pri VČP RS, saj ugled institucije med drugim temelji tudi na pozitivnih rezultatih delovnih prizadevanj zaposlenih (hitro in učinkovito zaznavanje kršitev in jasna opozorila nanje, visoka stopnja občutljivosti za družbene nepravilnosti, učinkovito posredovanje za odpravo kršitev – vse naštetu pripomore k učinkovitemu izvajanju zastavljenih nalog in ciljev institucije in posledično k večjemu ugledu). Upravljanje ugleda oziroma komuniciranje dela zaposlenih pri Varuhu človekovih pravic poteka že od ustanovitve institucije, od leta 1996 pa je za komuniciranje z javnostmi pooblaščen tudi strokovni sodelavec za odnose z javnostmi in mednarodno sodelovanje.

Nujnost komuniciranja

Delo zaposlenih v uradu je bilo in je še najboljšeje komunicirano skozi zakonsko predpisano letno poročanje državnemu zboru, v nekoliko manjšem obsegu pa tudi prek novinarskih konferenc in rednih odnosov z mediji, z državnimi organi in mednarodno javnostjo ter drugimi javnostmi.

Nova celostna grafična podoba VČP

Otipljiva manifestacija osebnosti institucije je celostna grafična podoba (CGP). Ta javnostim pomaga oblikovati zavedanje o instituciji, pomaga jim priklicati podobo ali imidž o instituciji ter ga aktivirati ali ojačiti ter izboljšati ugled institucije. Omogoča ustvariti občutek reda v procesu komuniciranja, poveča njegovo učinkovitost in tako pomaga doseči strateške cilje. Zato smo v letu 2002 izdelali celotno grafično podobo urada in tudi tako nadgradili njegovo komunikacijo. Glavni namen tega je bil:

- ustrezno nakazati novo proaktivno usmeritev VČP
- poudariti neodvisnost institucije v odnosu do drugih organov javne uprave in nakazati točke razlikovanja
- okrepiti prepoznavnost institucije (prepoznavnost nujna tudi v mednarodnih odnosih)
- okrepiti pričakovanja ljudi (povečan »dostop« do marginaliziranih in deprivilegiranih skupin, okrepljena proaktivna usmerjenost)

3.1.2. Izobraževanje o človekovih pravicah

Poleg nadzora dela in ravnanja državnih in lokalnih institucij in organov ter nosilcev javnih pooblastil varuh v nekoliko večji meri posreduje tudi, če se izvajalec oblasti nedostojno ali neprimerno vede do posameznika. Torej deluje tudi v primeru kršitve pravic morale in dobrih običajev. Delo varuha pa je usmerjeno tudi v preventivo - razširjati skuša vedenje in znanje o človekovih pravicah in dvigovati pravno in upravno kulturo ter dolgoročno spreminjati stališča in vrednote družbe.

Varovanje pravic otrok

Smiselno je z učenjem o pravicah začeti že pri otrocih, zato je varuh tudi v letu 2002 precej pozornosti namenjal tej ciljni skupini. Z namenom okrepiti varovanje pravic otrok in na drugi strani intenzivirati izobraževanje o pravicah otrok, je začela maja delovati razširjena zasedba strokovnih sodelavk. Konec leta je bil v državni zbor posredovan predlog za imenovanje četrtega namestnika, pristojnega za socialne pravice in pravice otrok. Januarja 2003 je državni zbor na predlog varuha imenoval za četrtega namestnika Toneta Dolčiča.

Posebna pozornost je namenjena področju zlorab, nasilja in diskriminacije ter odnosom v družinah. Maja je varuh s strokovnimi sodelavkami na novinarski konferenci v Mariboru opozoril na nekatere primere spolnega nasilja nad otroki.

Na srečanju otroških ombudsmanov v Varšavi je predstavitev Varuha človekovih pravic RS pritegnila veliko pozornosti (http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=otrocivarsava), saj je v primerjavi z drugimi tovrstnimi institucijami, ki so povsem samostojne, varovanje pravic otrok v Sloveniji vključeno pod okrilje Varuha človekovih pravic RS. Otroški ombudsmeni v drugih državah delajo v veliki meri globalno in se ne ukvarjajo s posameznimi pobudami. Skušajo ozaveščati javnost, nadzirati uresničevanje zakonov in tudi sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Na teh usmeritvah pa deluje tudi ekipa pri slovenskem varuhu.

Prizadevanja na področju varovanja pravic otrok so oktobra obrodila s polnopravnim članstvom Varuha človekovih pravic v ENOC. V Bruslju so namreč v okviru letnega srečanja Evropske mreže ombudsmanov za otroke (ENOC) slovenskega varuha človekovih pravic tudi formalno razglasili za novega člana ENOC - sprejem Slovenije v mrežo je bil namreč potrjen že julija 2002 (http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=enoc).

**Polnopravno članstvo
v ENOC-u**

Varuh se je z otroki srečeval skozi vse leto ob različnih priložnostih (12. otroški parlament, Dnevi radovednosti ...), jeseni pa jim je kot leto poprej na stečaj odprl vrata Urada in se v neposrednem pogovoru z njimi seznanil z njihovimi težavami. Prvič je pripravil, tokrat v sodelovanju z Gimnazijo Bežigrad, obeležitev konvencije otrokovih pravic z naslovom Preprih pravic, kjer so mladi spregovorili o različnih temah, ki jih zadevajo in tarejo, ter imeli neposredno priložnost varuhu zastaviti vprašanja o temah povezanih z njihovimi pravicami.

Izobraževanje otrok je seveda nujno povezano tudi s potrebo po sistematičnem izobraževanju staršev in skrbnikov in za izobraževanje pristojnih. Varuh človekovih pravic si prizadeva za izobraževanje tudi drugih družbenih skupin, predvsem marginalnih in deprivilegiranih, na drugi strani pa je nujno sistematično izobraževanje nosilcev oblasti in moči, kot so policisti, državni uradniki... Izobraževanje o človekovih pravicah je po opažanjih varuha za zdaj najbolj intenzivno in sistematično v policijskih vrstah, poteka pa tudi izobraževanje javnih uslužbencev in drugih. Varuh pozdravlja vsa prizadevanja za povečanje vedenja in znanja o človekovih pravicah (tudi s strani nevladnih organizacij), opaža pa povečano potrebo po oblikovanju nacionalne strategije za izobraževanje o človekovih pravicah.

3.1.3. Mednarodni odnosi

Prav na področju izobraževanja v širšem pomenu besede je nastal premik v komunikaciji tudi z mednarodnimi javnostmi. Institucija se je v prvih šestih letih oblikovala do te mere, da se je zmanjšala potreba po seznanjanju z izkušnjami drugih podobnih evropskih in svetovnih institucij. Izoblikovana institucija zdaj v veliki meri prenaša svoje izkušnje na druge države, predvsem v države vzhodne in jugovzhodne Evrope.

**Povečana potreba
po oblikovanju
nacionalne strategije
za izobraževanje
o človekovih pravicah**

V letu 2002 so zaposleni pri VČP RS svoje znanje »sejali« na približno sedmih izobraževalnih srečanjih v tujini (Črna gora, Kosovo, Armenija, Rusija, Bolgarija ...).

**Premik v komunikaciji
tudi z mednarodnimi
javnostmi**

Izobraževanje in nabiranje izkušenj pa zahteva delo na novih področjih. Namestnik varuha Jernej Rovšek, od leta 2001 pooblaščen za področje varovanja podatkov, se je s tem namenom v letu 2002 udeležil treh srečanj s tega področja (podrobnosti o mednarodnih dejavnostih na <http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi?mednodno>).

Aktivno izobraževanje in izmenjava izkušenj na mednarodni ravni pa je potekalo tudi v Sloveniji. Februarja je bosansko-hercegovski ombudsman Frank Orton več kot 20 predstavnikom slovenskih etničnih skupin prenesel svoje izkušnje tudi iz časa, ko je na Švedskem delal kot ombudsman proti etnični diskriminaciji (http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=orton). Jeseni pa sta se aktivnega izobraževanja v uradu slovenskega varuha udeležili tudi dve skupini strokovnjakov institucije ombudsmana s Kosova.

Varuh človekovih pravic Matjaž Hanžek se je kot četrti evropski direktor Mednarodnega združenja ombudsmanov (IOI) oktobra v Tuniziji udeležil srečanja vseh direktorjev te svetovne organizacije ombudsmanov, kjer so izvolili novo vodstvo (http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/eng_home.html).

Vrhunec mednarodne dejavnosti je bilo v letu 2002 vsekakor letno srečanje volilnih članov evropskega dela Mednarodnega združenja ombudsmanov. Ombudsmani so govorili o neodvisnosti institucije ombudsmana v odnosu do politike, civilne sfere, medijev in o finančni neodvisnosti, srečanje pa je bilo enkratna priložnost za predstavitve Slovenije kot države z visoko razvito stopnjo spoštovanja človekovih pravic. Mednarodna zasedba je imela ob počastitvi dneva človekovih pravic priložnost srečati se s predstavniki slovenskega političnega vrha in na drugi strani s predstavniki nevladnih organizacij, v Ljubljani pa sta jih gostila tudi takratni predsednik države Milan Kučan in predsednik državnega zbora Borut Pahor. (Več o srečanju na http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=ioisrecanjer).

Evropski ombudsmani so na srečanju v Ljubljani odločili, da uredniške škarje Newsletter-a evropskih ombudsmanov (European Ombudsman Newsletter) do nadaljnjega pustijo v rokah službe za odnose z javnostmi slovenskega varuha. S tem so nam omogočili še naprej oblikovati različne vsebine, ki pripomorejo k dvigu vedenja o človekovih pravicah ali pa zgolj informirajo. Informacije pa so tako in tako eden ključnih elementov za učinkovito delo ombudsmanov in igrajo ključno vlogo pri upravljanju ugleda institucije.

Informiranje oziroma izobraževanje mednarodne javnosti je omogočeno tudi prek spletnih strani varuha <http://www.varuh-rs.si>.

3.1.4. Odnosi s civilno družbo

Posebno mesto v odnosih varuha z različnimi javnostmi zavzemajo odnosi s predstavniki civilne družbe. Civilna družba je sestavljena iz različnih organizacij, posameznikov, ki kanalizirajo udeležbo državljanov z različnimi nameni in na različnih področjih ter razsežnostih (lokalnih, regionalnih, nacionalnih, mednarodnih). Večina teh organizacij, združenj, društev,... zahteva od nosilcev oblasti, ki so pooblaščen za izvajanje javnega dobra, da njihove zahteve udejanjijo v praksi. Institucija varuha si v vlogi nekakšnega posrednika prizadeva za učinkovit odnos med civilno družbo in nosilci oblasti. Pogosto pa ombudsman deluje na istih področjih kot civilne organizacije (npr. zavzemanje za pravice istospolnih, beguncev, Romov), vendar so načini delovanja lahko povsem različni.

Civilne organizacije so lahko tudi zelo učinkovit vir informacij in izkušenj. Pogled na pereče družbene probleme in morebitne kršitve človekovih pravic z vidika prizadetih skupin omogoča varuhu, da te informacije uporabi kot argument v pritiskih na nosilce oblasti, ki takšnih kršitev ne bi smeli dovoliti. Omogoča mu tudi večje vedenje o družbeni realnosti.

Po drugi strani pa ombudsman prek nevladnih civilnih organizacij velikokrat lažje prodre do skupin ali posameznikov iz t. i. ranljivih oziroma šibkih skupin, deprivilegiranih oziroma marginaliziranih, ki se s kršenjem njihovih pravic srečujejo vsak dan, ne vedo pa, kakšne možnosti za rešitev njihovega problema jim daje institucija ombudsmana. In na tej ravni je potem omogočeno seznanjanje o njihovih pravicah oziroma promocija človekovih pravic. Sodelovanje s civilno družbo (izmenjava mnenj, informacij, dialogov) omogoča torej odpiranje določenih problematik, ki so velikokrat obrobne pomena za oblast, vendar kažejo na diskriminacijo določenih skupin in neupoštevanje njihovih pravic.

Pri odnosu varuha in civilne družbe pa ne gre za odnos »odvetnika« in »prizadetega«. Ombudsman ni zastopnik oziroma zagovornik civilne družbe, pač pa po svoji presoji in v okviru pooblastil skrbi za upoštevanje in uresničevanje pravic in svoboščin v vseh družbenih sferah. Res pa je, da je lahko v veliko primerih glas civilne družbe nasproti nosilcem oblasti šibek ali komaj slišen, zato v takih primerih varuh deluje tudi kot nekakšen »ojačevalec«. Seveda, če gre za primere diskriminacije, neuresničevanja oziroma kršenja pravic teh skupin ipd.

Tako je varuh tudi v lanskem letu nadaljeval odnose z različnimi organizacijami iz civilne sfere, marginaliziranimi in deprivilegiranimi skupinami.

S predstavniki nevladnih organizacij si je prizadeval za rešitev nastanitvene problematike beguncev v NC Vič v Ljubljani. Sodeloval je kot nekakšen mediator v pogovoru s predstavniki beguncev v centru in vladnim uradom za begunce, o problematiki pa se je pogovarjal tudi s predstavniki Visokega komisariata ZN za begunce, Amnesty International, projekta *Pregnanci* v okviru KUD France Prešeren in združenja Politični laboratorij. O problematiki beguncev je med drugim spregovoril tudi na okrogli mizi z naslovom *Ustavimo tujce*, ki sta jo pripravila Jezuitska služba za begunce in Duhovno središče sv. Jožefa.

Kot mediator je posegel tudi v spor med SŽ in skupino AC Molotov in na prošnjo direktorja Slovenskih železnic v odstopu Igorja Zajca omogočil dialog med sprtima stranema.

Srečeval se je s predstavniki verskih skupnosti v Sloveniji in se seznanjal z razmerami na področju. Kljub posredovanju pri inštancah oblasti oziroma pristojnih za razrešitev leta perečega vprašanja gradnje islamskega centra v Ljubljani, sodelovanju s številnimi mediji, tako nacionalnimi kot mednarodnimi, za dvig ozaveščenosti o tem problemu, tudi v letu 2002 ni bilo zaznati povečanja politične volje za rešitev. Da so diskriminirani, so na srečanju z varuhom in bosanskohercegovskim ombudsmanom Frankom Ortonom izrazili tudi predstavniki etničnih skupnosti na Slovenskem. Neurejena romska problematika (med drugim tudi izvolitev romskih svetnikov v občinske svete, vprašanje avtohotnosti), problematika izbrisanih, invalidov, diskriminacija otrok s posebnimi potrebami, skupin za zdravljenje odvisnosti ipd. so v letu 2002 kar kričala po aktivni udeležbi varuha in opozorilih nosilcem oblasti, naj kaj storijo.

Varuh je v letu 2002 večkrat poudaril, da imajo negativni izkazi ksenofobije dolgoročno pozitivni učinek, saj pogovor o tem omogoča zavedanje, da ksenofobija ni družbeno sprejemljiva. Nestrpne reakcije, ki pa so prikrite (npr. pod krinko evrovizijske popevke), kažejo, da se posamezniki počasi zavedajo, da odkrito izražanje nestrpnosti ni družbeno primerno. Na temo diskriminacije marginaliziranih in deprivilegiranih so se oktobra v Sloveniji in pri varuhu mudili tudi predstavniki Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI).

**Nestrpnost
ni sprejemljiva**

3.1.5. Odnosi z mediji

Spoštovanje zakonitosti in človekovih pravic varuh lahko doseže le s tesnim sodelovanjem z mediji, o čemer je varuh človekovih pravic Matjaž Hanžek podrobneje spregovoril tudi na srečanju evropskih ombudsmanov decembra v Ljubljani.

Izobraževanje o pravicah – bodisi kot načrtovan projekt ali le kot stranski rezultat reševanja in odpravljanja individualnih pritožb – vzpostavlja močno vez med varuhom in mediji. S pomočjo medijev varuh človekovih pravic ne le seznaja jasnost o svojih odkritjih pri slabem delovanju države, ampak tudi razširja zavedanje ljudi o njihovih pravicah ter jim ne nazadnje daje napotke, kako naj ravnajo v stikih z institucijami.

Naslednja nevarnost prevelike povezave VČP in medijev je v tem, da so lahko, in nekateri tudi so, mediji kršilci človekovih pravic. Predvsem pri širjenju sovražnega govora, nestrpnosti, diskriminacije ali kršenju osebne integritete, prevelikem vpletanju v posameznikovo zasebnost z objavljanjem zasebnih življenjskih zgodb ali izdajanju osebnih podatkov. Včasih kršijo etiko javne besede, ko objavljajo imena domnevnih storilcev kaznivih dejanj, še preden so obsojeni, s tem pa jih lahko ožigosajo za vse življenje, kar je še posebej problematično, če se v kasnejšem procesu izkaže, da je oseba nedolžna. In kasnejša, morda čez nekaj let opravičila ali demantiji nimajo niti približno take teže kot objava domnevnega kaznivega dejanja.

**Mediji kršilci človekovih
pravic**

Drugo spolzko področje, ki od medijev terja temeljite premisleke, je poročanje o primerih, v katere so vpleteni otroci. Pri tovrstnem poročanju je nujno varovati interese otrok in jih zaščititi v največji meri.

Varuh torej v takšnih in podobnih primerih nastopa tudi vlogi nadzornika medijev. V Sloveniji sicer v odnosu do medijev nima zakonskih pooblastil, sme pa opozarjati na družbene nepravilnosti, ki jih včasih povzročajo tudi mediji. Prav prevelika medsebojna povezanost varuha in medijev pa lahko zmanjšuje učinkovitost varuhove kontrole medijev kot kršilcev človekovih pravic.

Med pomembnim delom, ki ga ima varuh v odnosu do medijev, je tudi zaščita medijev pri njihovem izražanju. Vsaka oblast si želi čim manj kontrole in s tem tudi čim bolj poslušne medije. To se lahko v radikalni obliki pokaže tudi kot cenzura. In tu je tudi mesto varuha človekovih pravic, da zaščiti svobodo izražanja.

Varuh si je tudi v letu 2002 prizadeval za razrešitev primera koroškega novinarja, posredoval v primeru novinarja v zvezi s postopkom PP Ljubljana Bežigrad, ko so policisti zoper novinarja neupravičeno in nezakonito uporabili prisilna sredstva, ga oklenili in odvedli na PP ter opozoril na sporno vnaprejšnjo diskvalifikacijo nekdanje poslanke in še pred tem pa tudi trenutno novinarko. V slednjem primeru je Peter Božič v odprtem pismu varuhu izrazil svoj protest proti stališču aktiva društva novinarjev RTV Slovenija, da nekdanja poslanka ni primerna za urednico oziroma novinarko v informativnem programu. Varuh je opozoril, da je na ustavni ravni vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto (tretji odstavek 49. člena Ustave). Ustava tudi zagotavlja vsakomur pravico voliti in biti voljen (drugi odstavek 43. člena), torej tudi novinarju, da se poteguje za mesto poslanca v državnem zboru. Ustava prepoveduje diskriminacijo, med drugim tudi glede na politično ali drugo prepričanje (prvi odstavek 14. člena). Varuh je torej ugotovil, da je na podlagi navedenega mogoče zaključiti, da nikomur, tudi nekdanjemu poslancu, ni mogoče omejiti pravice do dela na kateremkoli mestu, tudi ne na mestu urednika ali novinarja. Zato je z vidika ustave sporna vnaprejšnja diskvalifikacija posameznika, da ni primeren za novinarsko delo. Kršitve poklicnih meril in načel novinarske etike v programih RTV Slovenije ali Kodeksa novinarjev RS Društva novinarjev Slovenije se lahko ugotavljajo le v zvezi s konkretnimi dejanji novinarja ali urednika, torej zaradi dejanj, ki jih je posameznik na tem mestu že storil, je še opozoril varuh.

Varuh je v sodelovanju z mediji v letu 2002 med drugim opozarjal še na problematiko spolnih zlorab, nasilja, na delo policistov, na problematiko izbrisanih, beguncev, istospolno usmerjenih, govoril pa je tudi o nujnosti dostopa do izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami in o diskriminaciji ljudi z duševnimi motnjami.

Opozoril je tudi, da je predlog ZDA Sloveniji za podpis dvostranskega sporazuma, s katerim bi pogodbenici vzajemno priznavali imuniteto pred Splošnim mednarodnim kazenskim sodiščem, v nasprotju z Deklaracijo o človekovih pravicah (http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=izjavaicc).

Z vztrajnim opozarjanjem javnosti na problematiko gradnje džamije v Sloveniji in z javnimi in medijsko podkrepljenimi razpravami o nestrpnosti in ksenofobiji (ob izboru evrovizijske popevke, ob problematiki volitev romskih svetnikov v občinske svete ...) ti pojavi dobivajo čedalje tršo skorjo družbeno nesprejemljivega vedenja in ravnanja.

Proučevanje medijskih vsebin omogoča dodaten vpogled v nekatere zadeve, s katerimi se ukvarja varuh in njegovi sodelavci, zato je bila v ta namen oblikovana t. i. infobaza, v kateri zbiramo različne medijske vsebine. Delo varuha je bilo leta 2002 zajeto v 407 medijskih prispevkih, njegove razmisleke o določenih problematikah pa so lahko bralci časopisa Dnevnik štirinajstdnevno spremljali tudi v njegovi kolumni.

3.1.6. Odnosi z državnimi in drugimi organi

Odnosi varuha z državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil se ne spreminjajo in ne preusmerjajo tako kot npr. mednarodni odnosi. Z njimi varuh vsa leta sodeluje približno enako, in sicer v smeri oblikovanja družbe s čim manj ali sploh nič kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodelovanje na preventivno/promocijski kot tudi na kurativni ravni je tudi v letu 2002 potekalo intenzivno. Nadaljevali so se pogovori o izboljšanju dela državne uprave. Predstavnike pristojnih ministrstev je varuh opozoril na nekatere probleme manjšin, beguncev in t. i. izbrisanih. Intenzivno je sodeloval tudi z najvišjimi predstavniki policije, svoje izkušnje in znanje pa je usmeril tudi v izobraževanje policijskih vrst. Srečeval se je še z najvišjimi predstavniki sodne veje oblasti in tožilstva, pogovori zunaj sedeža pa so dali priložnost srečati se tudi s slovenskimi župani.

Na vseh ravneh sodelovanja s predstavniki države se je varuh pogovarjal tudi o oblikovanju enotne protidiskriminacijske politike oziroma oblikovanju enotnega državnega organa, ki bi bedel nad nediskriminacijo, kar je zajel tudi v svojem predlogu ob obravnavi letnega poročila v parlamentu novembra 2002.

Državni organi praviloma upoštevajo varuhove predloge, mnenja in ugotovitve za razrešitev problemov in so pripravljeni na pogovor. O morebitnih komunikacijskih zastojih z nekaterimi pa varuh po večkratnih opozorilih slednjič izvaja pritisk prek javnosti.

Varuh je na januarski novinarski konferenci ugotavljal, da njegovo posredovanje in opozorila večina državnih ustanov že jemlje resno, nekatere pa se nanje poživljajo (npr. občina Litija se ni odzvala na štiri njegova pisna posredovanja v korist občana) ali pa bolj malo naredijo. Takrat je okaral tudi tožilstva, ki se niso odzivala na opozorila o neizvajanju pravnomočnih sodb o vrnitvi nezakonito odpuščenih na njihova delovna mesta. Izrazil pa je tudi skrb nad "pravnimi luknjami", ki se zapolnjujejo z nelegalnostmi ali neukrepanjem, ko je ukrepati nujno treba, in nespoštovanje predpisov in zakonov, ki velikokrat ni sankcionirano.

Na isti novinarski konferenci je javnost opozoril, da je v posebnem poročilu o problematiki podzakonskih aktov opozoril na prepogosto sprejemanje zakonov, ki se jih v praksi ne da izvajati, ker zanje še nimamo sprejetih podzakonskih aktov. Varuh je vladi predlagal, naj sprejme potrebne ukrepe za to, da se popravi sedanje stanje, v prihodnje pa zagotovi boljše delo pri določanju, pripravljanju in izdajanju podzakonskih aktov na vseh ravneh.

Varuh je v letu 2002 na državni zbor naslovil tudi posebno poročilo o najemnikih v denacionaliziranih stanovanjih (<http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi?kazpd>). V njem ugotavlja, da država, ki je povzročila sedanje stanje na tem področju oz. v njenem imenu predvsem vlada in ministrstvo za okolje, v desetletju od nastanka problema nista našla zadovoljivih rešitev za stalni konflikt med najemniki in lastniki denacionaliziranih stanovanj. Slednji je nastal zaradi ne dovolj domišljenih zakonskih rešitev iz leta 1991. S posebnim poročilom o tej problematiki je želel varuh spodbuditi razpravo, predvsem pa iskanje poti za rešitev problema, zato je predlagal, naj poročilo obravnavajo pristojna in zainteresirana delovna telesa državnega zbora in naložijo vladi, da pripravi ustrezne zakonske in druge ukrepe ob upoštevanju predlogov varuha. Do konca leta 2002 državni zbor poročila še ni obravnaval.

Vlada je med drugim ukrepala tudi po javnem opozorilu varuha na novinarski konferenci marca, da je z januarskim sklepom o znižanju (enoodstotnem) pravice neposrednih proračunih uporabnikov do porabe za plače v sprejetem proračunu za leto 2002 kršila zakon o javnih financah.

Vlada pa je upoštevala tudi varuhov predlog, naj prouči posledice uveljavitve sprememb in dopolnitev zakona o zdravstvenem zavarovanju z vidika zagotavljanja enakih možnosti oz. enake dostopnosti do zdravstvenih storitev, pa tudi z vidika načel pravne države, ki zahtevajo ureditev pravic z zakonom, ne pa s podzakonskimi akti.

Varuh je namreč prejel nekaj pobud za oceno primernosti zakonskih rešitev, ki jih je decembra 2001 uveljavila novela zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Po varuhovem mnenju zavarovanci in zavarovane osebe niso bili na ustrezen način seznanjeni s spremembami svojih pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Varuh je izrazil mnenje, da je novela zakona v nasprotju z načeli nacionalnega programa zdravstvenega varstva do leta 2004 bistveno poslabšala možnosti enake dostopnosti do storitev zdravstvenega varstva, saj je odpravila pravico do povrnitve prevoznih stroškov kot splošno pravico vseh zavarovanih oseb, in jo omejila le na določene kategorije zavarovancev. (<http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi?zakzdravvar>).

3.1.7. Odnosi s pobudniki

Vzporedno z dvigovanjem vedenja o človekovih pravicah, opozarjanja družbe na morebitne kršitve, pa ostaja osrednja naloga varuha še zmerom reševanje konkretnih pritožb pobudnikov. Pobudniki

so posamezniki ali skupine, ki se s svojimi težavami obračajo na varuha prek nanj naslovljene pisne pobude ali neposredno na pogovorih v uradu ali zunaj sedeža urada.

V letu 2002 se je varuh na sedežu Urada osebno o njihovih konkretnih težavah pogovarjal z nekaj več kot 100 pobudniki. Stiske ljudi pa je reševal tudi ob poslovanju zunaj sedeža urada. S sodelavci je obiskal Celje, Koper, Mursko Soboto in Radovljico in se pogovarjal s približno 90 pobudniki.

Kot posebno obliko poslovanja zunaj sedeža posebej omenjamo tudi obiske zaporov in drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost, ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja. Obiski so namenjeni ogledu prostorov in seznanjanju z bivalnimi razmerami. V letu 2002 je varuh s sodelavci obiskal Zavod za prestajanje kazni zaporov na Dobu in v Murski Soboti ter se seznanil z razmerami v psihiatrični bolnišnici v Idriji.

O neformalnem in za pobudnike brezplačnem postopku lahko vsi zainteresirani dobijo informacije na brezplačni telefonski številki 080 15 30 ali na redni 01 475 00 50 ali pa si o tem več preberejo na spletni strani varuha ali pa v LP 2001, ki ga najdejo tudi na omenjeni spletni strani (rubrika z naslovom Poročila in publikacije).

3.1.8. Zaposleni

Konec leta 2002 je bilo v uradu varuha zaposlenih 31 uslužbencev (upoštevani so tudi varuh in trije njegovi namestniki); v primerjavi z letom prej trije več. Enaindvajset zaposlenih ima univerzitetno izobrazbo, med njimi je eden doktor znanosti, trije magistri znanosti, trije uslužbenci imajo visoko strokovno izobrazbo, dve uslužbenki višješolsko, trije srednješolsko izobrazbo, en uslužbenec pa ima opravljen skrajšan program srednjega izobraževanja. Kot prejšnja leta smo tudi v tem letu študentom omogočili opravljanje obvezne prakse. Tritedensko prakso je opravljal študent tretjega letnika Fakultete za družbene vede, dvotedensko prakso pa smo v okviru evropskega združenja študentov prava ELSA omogočili študentki četrtega letnika prava iz Črne gore.

Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Varuh človekovih pravic sta podpisala izjavo o sodelovanju pri projektu "Pravna svetovalnica za begunce in tujce" (v nadaljevanju: izjava) na podlagi katere sta v študijskem letu 2002 začela sodelovati pri projektu, ki ga Pravna fakulteta izvaja že tretje študijsko leto v okviru katedre za upravne znanosti. Skladno z izjavo je Varuh človekovih pravic pripravil in vodil program praktičnega dela za dva študenta, in sicer okvirno štiri ure na teden od novembra 2002 do konca aprila 2003. Mentorji za praktični del svetovalnice so bili strokovni sodelavci. V sodelovanju s Pravno fakulteto smo pripravili program praktičnega dela za vsakega študenta in mentorici, ki sta študente pri delu strokovno usmerjali, jim pomagali in jih nadzirali.

3.1.9. Drugo

Z namenom, da bi prikazali delo slovenskega varuha človekovih pravic ombudsmanom drugih držav, sorodnim institucijam in drugim strokovnim javnostim, ki delujejo na področju varovanja človekovih pravic v tujini, smo tudi v tem letu pripravili povzetek poročila o delu varuha v angleščini. Urad pa je izdal tudi štiri številke glasila evropskih nacionalnih ombudsmanov – European Ombudsmen Newsletter, ki jih urad varuha izdaja od februarja 1999. Besedila so dosegljiva na angleški verziji spletne strani varuh človekovih pravic <http://www.varuh-rs.si>. Vsaka številka publikacije je bila izdana v 150 izvodih.

Letno srečanje volilnih članov evropskega dela Mednarodnega združenja ombudsmanov, ki je potekalo v organizaciji Varuha človekovih pravic je varuh povezal tudi s tradicionalnim sprejemom ob Dnevu človekovih pravic. Udeleženci srečanja so tako imeli ob počastitvi dneva človekovih pravic priložnost srečati se s predstavniki slovenskega političnega vrha, cerkva, univerz in znanosti ter predstavniki nevladnih in drugih organizacij ter društev, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, ki so se udeležili sprejema. Srečali pa so se lahko tudi z diplomatski predstavniki tujih držav akreditirani v Sloveniji. Več o srečanju na http://www.varuh-rs.si/cgi/teksti-slo.cgi/Show?_id=ioisrecanjer.

3.2. FINANCE

Na predlog varuha je državni zbor za delo institucije v letu 2002 v državnem proračunu določil finančna sredstva v skupni višini 301,467 milijona tolarjev. Sredstva za plače so bila določena v skupni višini 236,069 milijona tolarjev (skupaj plače, prispevki in drugi osebni prejemki), za materialne stroške v višini 56,320 milijona tolarjev, za investicije pa smo, upoštevajoč prenos sredstev iz postavke materialni stroški v višini 1,366 milijona tolarjev, razpolagali s sredstvi v višini 10,439 milijona tolarjev. Na postavki plač je bila poraba finančnih sredstev višja od zakonsko dodeljenih sredstev in je dejanska poraba znašala 258,178 milijona tolarjev. Razlika v višini 22,109 milijona tolarjev je bila v večjem delu, in sicer v višini 22,100 zagotovljena iz sredstev tekočih proračunskih rezervacij, razliko pa smo zagotovili s prenosom sredstev iz postavke materialnih stroškov. Primanjkljaj sredstev na plačah je posledica neupoštevanja predloga varuha o višini potrebnih sredstev za plače s strani Ministrstva za finance ob sprejemanju proračuna za leti 2002 in 2003. Varuh je že ob sprejemanju proračuna za leti 2002 in 2003, pa tudi ob rebalansu proračuna namreč opozarjal ministrstvo za finance, da sredstva v višini 236,069 milijona tolarjev ne bodo zadostovala za izplačilo plač v letu 2002. Višja poraba sredstev na tej postavki je posledica dejstva, da so šele ob koncu decembra 2001 in v prvi polovici leta 2002 nastopili delo v uradu varuha uslužbenci, ki so bili izbrani na prosta delovna mesta, objavljena zaradi odhoda nekaterih zaposlenih na delovna mesta zunaj urada varuha, zaradi novih zaposlitev, potrebnih zaradi prevzema novih pristojnosti varuha na področju zakona o varstvu osebnih podatkov, in zaradi uresničevanja sklepov, ki jih je ob obravnavi petega in šestega rednega poročila varuha sprejel Državni zbor Republike Slovenije (znotraj urada varuha se je oblikovala skupina, ki se je posebej specializirala za varstvo otrokovih pravic). Novi varuh človekovih pravic je bil izvoljen šele v letu 2001, več kot šest mesecev po tem, ko je prvega varuhu potekel mandat, v navedenem obdobju je petim zaposlenim prenehalo delovno razmerje v uradu varuha človekovih pravic, državni zbor pa je sprejemal državni proračun za leti 2002 in 2003 upoštevajoč število zaposlenih na dan 31. 7. 2001, ko je bilo v uradu zaposlenih sedem uslužbencev manj kot skozi vse leto 2002. Ministrstvo za finance pa pri določitvi obsega sredstev, potrebnih za plače, ni upoštevalo predloga o višini sredstev za plače, kot ga je predlagal varuh, pač pa je določilo obseg sredstev za izplačilo plač po lastni presoji, ki pa je bila povsem nerealna. Navedeno se kaže tudi v proračunu za leto 2003, kjer bo primanjkljaj po naši oceni znašal več kot 40 milijonov tolarjev.

Na postavki Materialni stroški so bila določena sredstva v višini 56 milijonov tolarjev. Dejanska poraba sredstev na tej postavki je v letu 2002 znašala 55 milijonov tolarjev. Za pisarniški in splošni material in storitve smo porabili 27 milijonov tolarjev (med njimi tiskanje in oblikovanje letnega poročila varuha v slovenskem in angleškem jeziku, izdelava celostne grafične podobe institucije, stroški prevajanja letnega in posebnih poročil, pobud, ki jih v tujih jezikih naslavlajo pobudniki, referatov, prispevkov in člankov), za prevozne stroške 2,894 milijona, za posebni material in storitve - opravljanje nalog pooblaščenega zdravnika in sicer za zdravniške preglede zaposlenih v skladu z 20. členom Zakona o varnosti in zdravju pri delu in za izdelavo ocene tveganja 0,970 milijona tolarjev, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 9,159 milijona, za izdatke za službena potovanja 6,227 milijona tolarjev, 2,823 milijona tolarjev je bilo porabljenih za tekoče vzdrževanje, drugi operativni odhodki pa so znašali 5,320 milijona tolarjev. Med letom smo iz materialnih stroškov prerazporedili na postavko Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov 1,366 milijona tolarjev.

Iz preostanka sredstev donacije Sveta Evrope smo s soglasjem donatorja 341.000 tolarjev pridobljenih za organizacijo mednarodnega seminarja "Razmerje med ombudsmeni in pravosodnimi organi", porabili za izdajo zbornika "Relationship between Ombudsmen and Judicial Bodies".

Na postavki Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov smo razpolagali z 10,439 milijona tolarjev. Iz postavke Materialni stroški smo na to postavko prenesli 1,366 milijona tolarjev. 3,540 milijonov tolarjev smo porabili za nakup nove oziroma za obnovo in nadomestitev stare, funkcionalno neuporabne računalniške opreme, 1,398 milijona tolarjev za nakup pisarniškega pohištva, 1,430 milijona tolarjev za nakup opreme za tiskanje in razmnoževanje ter 787.000 tolarjev za nakup različne opreme manjše vrednosti; 1,559 milijona tolarjev je bilo porabljenih za predelavo poslovnih prostorov. Varuh je v letu 2002 kupil osebno vozilo Renault Clio, namenjeno poslovanju zunaj se-

deža. Nakup smo financirali iz postavke nakupa prevoznih sredstev v višini 1,366 milijona tolarjev, 900.000 tolarjev pa smo zagotovili iz sredstev od prodaje stvarnega državnega premoženja.

Poraba je v letu 2002 na vseh postavkah skupaj (upoštevana so tudi sredstva od prodaje državnega premoženja in donacije v skupni višini 1,241 milijona tolarjev) znašala 324,307 milijona tolarjev. Poudariti pa moramo, da programa dela za leto 2002, tako kot je bil predstavljen v parlamentu ob obravnavi petega in šestega rednega poročila varuha, zaradi prenizkega obsega finančnih sredstev nismo mogli izvesti v celoti in smo določene naloge žal morali prenesti v leto 2003 (promocija in učenje o človekovih pravicah v šolah, promocija človekovih pravic v vsakdanjem življenju. ..).

3.3. STATISTIKA

Podpoglavje prikazuje statistične podatke o obravnavanju zadev pri varuhu od 1. januarja do 31. decembra 2002.

Opredelitev posameznih statističnih kategorij

1. **Odpрте zadeve v letu 2002:** odpрте zadeve od 1. januarja do 31. decembra 2002.
2. **Zadeve v obravnavi v letu 2002:** poleg odpprtih zadev v letu 2002 vključuje še:
Prenesene zadeve - nezaključene zadeve iz leta 2001, ki jih je varuh obravnaval v letu 2002.
Ponovno odpрте zadeve - Zadeve, pri katerih je bil postopek obravnave pri varuhu na dan 31. decembra 2001 sicer zaključen, v letu 2002 pa se je zaradi novih vsebinskih dejstev in okoliščin njihovo obravnavanje nadaljevalo. Ker je šlo za nove postopke v istih zadevah, v takšnih primerih nismo odpirali novih spisov. Zaradi navedenega ponovno odpрте zadeve niso upoštevane med odprtimi zadevami v letu 2001, temveč le med zadevami v obravnavi v letu 2002.
3. **Zaključene zadeve:** Upoštevane so vse zadeve v obravnavi v letu 2002, ki so bile 31. decembra 2002 zaključene.

Odpрте zadeve

Tabela 4.4.1. prikazuje število odpprtih zadev v letu 2002 po posameznih področjih dela. Za primerjavo med posameznimi leti so prikazani tudi podatki za obdobje 1995-2001.

Od 1. januarja do 31. decembra 2002 je bilo **skupaj odpprtih 2.870 zadev** (v 1995. letu 2.352, v 1996. letu 2.513, v 1997. letu 2.886, v 1998. letu 3.448, v 1999. letu 3.411, v 2000. letu 3.095 in v 2001. letu 3.304), kar pomeni 13,1-odstotno zmanjšanje pripada glede na leto 2001.

Kot je to veljalo že za predhodna leta, je bilo tudi v letu 2002 največ zadev odpprtih s področij:

- sodnih in policijskih postopkov: 757 oziroma 26,4 odstotka;
- ostalih zadev: 572 oziroma 19,9 odstotka ter
- upravnih zadev: 468 oziroma 16,3 odstotka vseh odpprtih zadev.

Iz tabele je razvidno, da se je število odpprtih zadev v letu 2002 glede na leto 2001 najbolj povečalo na področju ustavnih pravic, in sicer s 86 na 163, kar je 89,5-odstotno povečanje (zaradi boljše primerjave s prejšnjimi leti sta bili v področje ustavnih pravic vključeni področji pravic otrok in varstva osebnih podatkov).

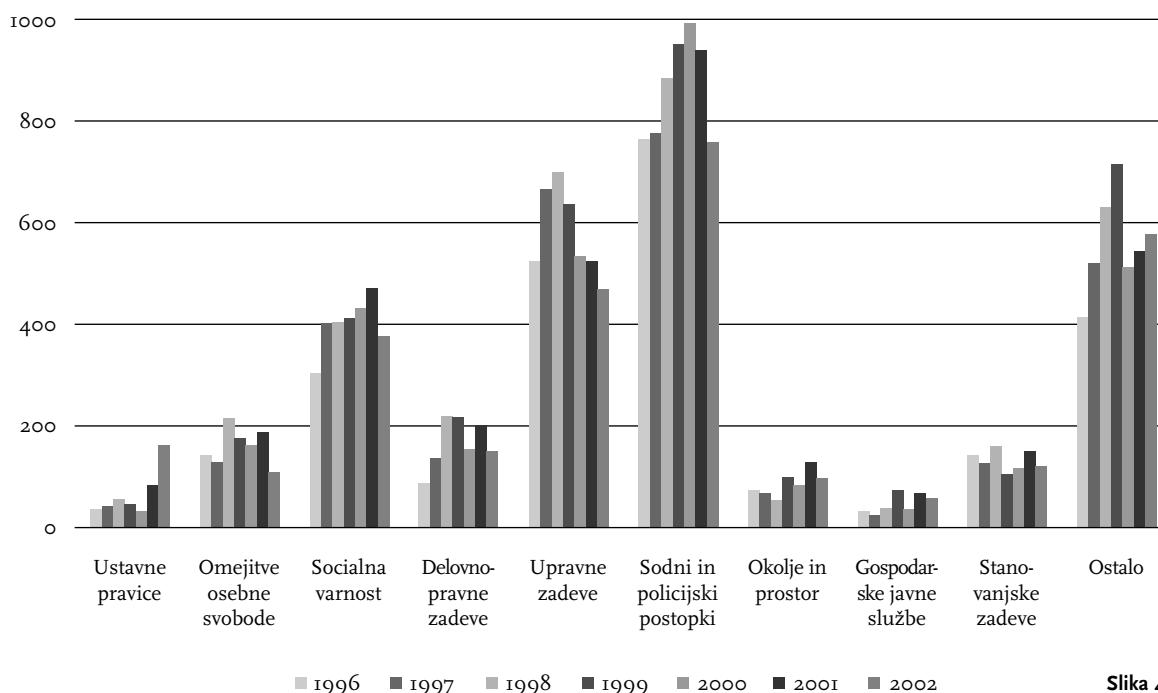
Moramo poudariti, da je navedeno povečanje posledica oblikovanja nove delovne skupine na področju otrokovih pravic in zaposlitve sodelavca za področje varstva osebnih podatkov ter nove klasifikacijske razvrstitve, s katero sta se ti področji v letu 2002 obravnavali ločeno od področja ustavnih pravic. Tako se število odpprtih pobud v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 na področju pravic otrok povečalo s 4 na 60, na področju varstva osebnih podatkov pa z 20 na 43.

Na drugi strani je lahko zasledimo največje zmanjšanje odprtih zadev v letu 2002 glede na leto 2001 na področjih omejitve osebne svobode (42,1-odstotno zmanjšanje), stanovanjskih zadev (30,7-odstotno zmanjšanje) in socialne varnosti (30,1-odstotno zmanjšanje).

Grafični prikaz primerjave med številom odprtih zadev po posameznih področjih dela v obdobju 1996–2002 prikazuje slika 4.4.1.

PODROČJE DELA	ODPRTE ZADEVE														Indeks (02/01)
	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		
	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	
1. Ustavne pravice	37	1,5	43	1,5	58	1,7	45	1,3	35	1,1	86	2,6	163	5,7	189,5
2. Omejitve osebne svobode	145	5,8	128	4,4	213	6,4	174	5,1	166	5,4	190	5,8	110	3,8	57,9
3. Socialna varnost	302	12,0	397	13,8	404	12,1	409	12,0	432	14,1	472	14,3	377	13,1	79,9
4. Delovnopravne zadeve	88	3,5	138	4,8	221	6,6	217	6,4	157	5,1	202	6,1	150	5,2	74,3
5. Upravne zadeve	521	20,7	663	23,0	697	20,8	635	18,6	534	17,5	523	15,8	468	16,3	89,5
6. Sodni in polic. postopki	761	30,3	776	26,9	881	26,3	946	27,7	990	32,4	941	28,5	757	26,4	80,4
7. Okolje in prostor	75	3,0	71	2,5	56	1,7	97	2,8	84	2,7	130	3,9	96	3,3	73,8
8. Gospodarske javne službe	33	1,3	26	0,9	37	1,1	72	2,1	37	1,2	67	2,0	58	2,0	86,6
9. Stanovanjske zadeve	141	5,6	126	4,4	158	4,7	105	3,1	116	3,8	150	4,5	119	4,1%	79,3
10. Ostalo	410	16,3	518	17,9	623	18,6	711	20,8	508	16,6	543	16,4	572	19,9%	105,3
SKUPAJ	2.513	100	2.886	100	3.448	100	3.411	100	3.059	100	3304	100	2870	100	86,9

Tabela 4.4.1.



Slika 4.4.1.

Zadeve v obravnavi

V tabeli 4.4.2. so prikazani podatki o skupnem številu zadev v obravnavi pri varuhu v letu 2002 po posameznih področjih dela. Kot smo že navedli, so med zadeve v obravnavi vključene zadeve, odprte na podlagi pobud v letu 2002, prenesene zadeve v obravnavo iz leta 2001 in ponovno odprte zadeve v letu 2002.

Iz tabele je razvidno, da je bilo v letu 2002 **skupaj obravnavanih 3.490 zadev**, od tega:

- 2.870 zadev, odprtih v letu 2002 (82,2 odstotka);
- 487 zadev, prenesenih v obravnavanje iz leta 2001 (13,9 odstotka), in
- 133 ponovno odprtih zadev v letu 2002 (3,9 odstotka vseh obravnavanih zadev).

Največ zadev je bilo v letu 2002 obravnavanih s področij:

- sodnih in policijskih postopkov (925 zadev oziroma 26,5 odstotka);
- ostalih zadev (648 zadev oziroma 18,6 odstotka) ter
- upravnih zadev (632 zadev oziroma 18,11 odstotka).

Podrobnejši prikaz števila zadev v obravnavi v letu 2002 po posameznih področjih dela je podan v spodnji tabeli.

PODROČJE DELA	ŠTEVILO ZADEV V OBRAVNAVI				Delež po področjih dela
	Odprte zadeve v 2002	Prenos zadev iz 2001	Ponovno odprte zadeve v 2002	Skupaj zadeve v obravnavi	
1. Ustavne pravice	73	12	-	85	2,4 %
2. Omejitve osebne svobode	110	16	8	134	3,8 %
3. Socialna varnost	377	66	25	468	13,4 %
4. Delovnopravne zadeve	150	21	3	174	5,0 %
5. Upravne zadeve	468	124	40	632	18,1 %
6. Sodni in polic. postopki	757	131	37	925	26,5 %
7. Okolje in prostor	96	18	4	118	3,4 %
8. Gospodarske javne službe	58	10	1	69	2,0 %
9. Stanovanjske zadeve	119	13	2	134	3,8 %
10. Varstvo osebnih podatkov	30	12	1	43	1,2 %
11. Pravice otrok	60	-	-	60	1,7 %
12. Ostalo	572	64	12	648	18,6 %
SKUPAJ	2870	487	133	3490	100 %

Tabela 4.4.2.

Primerjava med številom zadev v obravnavi po posameznih področjih dela varuha v obdobju 1996–2002 je prikazana v tabeli 4.4.3.

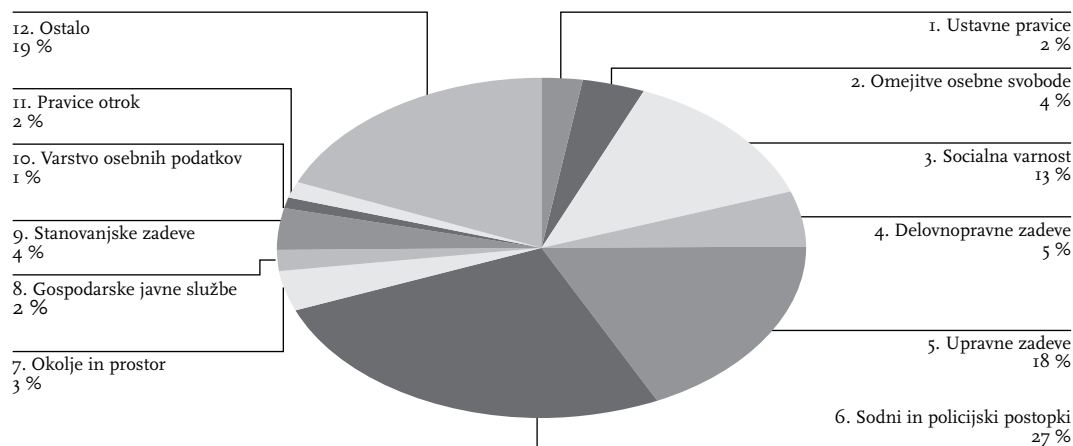
Iz tabele 4.4.3. izhaja, da je bilo v letu 2002 glede na leto 2001 **v obravnavi 3,6 odstotka manj zadev** (3.490 v letu 2002 in 3.630 zadev v letu 2001). Število zadev v obravnavi se je glede na leto 2001 najbolj zmanjšalo na področjih:

- omejitve osebne svobode: z 206 na 134 zadev, kar je 35-odstotno zmanjšanje, ter
- delovnopravnih zadev: z 213 na 174 zadev, kar je 18,3-odstotno zmanjšanje.

PODROČJE DELA	ODPRTE ZADEVE														Indeks (02/01)
	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		
	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	
1. Ustavne pravice	63	1,6	54	1,4	65	1,6	53	1,3	38	1,0	90	2,5	188	5,4	208,9
2. Omejitve osebne svobode	200	5,0	179	4,6	260	6,5	227	5,6	217	6,0	206	5,7	134	3,8	65,0
3. Socialna varnost	469	11,8	528	13,7	487	12,2	478	11,7	493	13,6	549	15,2	468	13,4	85,2
4. Delovnopravne zadeve	157	3,9	181	4,7	246	6,2	233	5,7	180	5,0	213	5,9	174	5,0	81,7
5. Upravne zadeve	868	21,8	855	22,2	852	21,4	831	20,4	675	18,6	591	16,3	632	18,1	106,9
6. Sodni in polic. postopki	1.036	26,0	1.086	28,2	1.073	27,0	1.118	27,4	1179	32,5	1041	28,8	925	26,5	88,9
7. Okolje in prostor	122	3,1	119	3,1	83	2,1	121	3,0	108	3,0	143	4,0	118	3,4	82,5
8. Gospodarske javne službe	49	1,2	38	1,0	46	1,2	84	2,1	45	1,2	68	1,9	69	2,0	101,5
9. Stanovanjske zadeve	264	6,6	178	4,6	185	4,6	141	3,5	130	3,6	154	4,3	134	3,8	87,0
10. Ostalo	753	18,9	636	16,5	683	17,2	788	19,3	565	15,6	564	15,6	648	18,6	114,9
SKUPAJ	3.981	100	3.854	100	3.980	100	4.074	100	3.630	100	3.619	100	3.490	100	96,4

Tabela 4.4.3.

Slika 4.4.2. prikazuje deleže zadev v obravnavi pri varuhu po posameznih področjih dela v letu 2002.



Slika 4.4.2.

Stanje obravnavanja zadev

- Zaključene zadeve:** zadeve, katerih obravnavanje je bilo 31. decembra 2001 zaključeno
- Zadeve v reševanju:** zadeve, ki so bile 31. decembra 2001 v postopku reševanja
- Zadeve v rokovniku:** zadeve, pri katerih smo 31. decembra 2001 pričakovali odgovor na naše poizvedbe oziroma druga dejanja v postopku

Zadeve po stanju obravnavanja

V tabeli 4.4.4. je prikazana primerjava med stanjem obravnavanja zadev ob koncu let 1996–2002.

V letu 2002 je bilo **skupaj v obravnavi 3.490 zadev**, od katerih je bilo na dan 31. decembra 2002 **zaključenih 3.087 oziroma 88,5 odstotka** vseh v letu 2002 obravnavanih zadev.

V obravnavi so bile preostale 403 zadeve oziroma 11,5 odstotka, izmed katerih je bilo:

- 262 zadev v rokovniku in
- 141 zadev v reševanju.

STANJE OBRAVNAVANJA ZADEV	ODPRTE ZADEVE														Indeks (02/01)
	LETO 1996 (stanje na 31.12.1996)		LETO 1997 (stanje na 31.12.1997)		LETO 1998 (stanje na 31.12.1998)		LETO 1999 (stanje na 31.12.1999)		LETO 2000 (stanje na 31.12.2000)		LETO 2001 (stanje na 31.12.2001)		LETO 2002 (stanje na 31.12.2002)		
	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	
Zaključene	3.282	82,4	3.442	86,7	3.505	88,1	3.727	91,5	3.443	94,8	3.132	86,5	3.087	88,5	98,5
V reševanju	535	13,4	308	8,0	261	6,6	187	4,6	61	1,7	308	8,5	141	4,0	45,7
V rokovniku	164	4,1	204	5,3	214	5,4	160	3,9	126	3,5	179	5,0	262	7,5	146,4
SKUPAJ	3.981	100	3.854	100	3.980	100	4.074	100	3.630	100	3.619	100	3.490	100	96,4

Tabela 4.4.4.

Zaključene zadeve

Tabela 4.4.5. prikazuje število zaključenih zadev po področjih dela v obdobju 1996-2002. V letu 2002 je bilo **zaključenih 3.087 zadev** (1996 3.282, 1997 3.442, 1998 3.505, v letu 1999 3.727, v letu 2000 3.443 in v letu 2002 3.132), kar je **1,5-odstotno zmanjšanje števila zaključenih zadev** glede na leto 2001.

Po primerjavi števila zaključenih zadev (3.087) s številom odprtih zadev v letu 2002 (2.870) ugotavljamo, da je bilo **v letu 2002 zaključenih 7,5 odstotka več zadev, kot jih je bilo odprtih.**

PODROČJE DELA	ŠTEVILO ZAKLJUČENIH ZADEV							Indeks (01/02)
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
1. Ustavne pravice	54	48	57	50	33	67	155	231,3
2. Omejitve osebne svobode	165	144	226	210	211	196	116	59,2
3. Socialna varnost	374	466	438	439	464	494	413	83,6
4. Delovnopravne zadeve	124	157	234	216	179	192	156	81,3
5. Upravne zadeve	717	718	687	730	623	437	520	119,0
6. Sodni in polic. postopki	824	931	959	1.009	1.113	921	863	93,7
7. Okolje in prostor	86	93	65	108	104	124	102	82,3
8. Gospodarske javne službe	39	30	38	79	43	58	59	101,7
9. Stanovanjske zadeve	223	156	161	132	124	139	123	88,5
10. Ostalo	676	599	640	754	549	504	580	115,1
SKUPAJ	3.282	3.442	3.505	3.727	3.443	3.132	3.087	98,6

Tabela 4.4.5.

Na področju **1. Ustavne pravice** je bilo v letu 2002 v obravnavi 188 zadev, kar je glede na leto 2001, ko jih je bilo obravnavanih 90, 208,9 odstotka več zadev. Povečano število obravnavanih pobud na tem področju je moč pripisati dvema novima podpodročjema, za kateri je varuh odprl novo klasifikacijo, vendar smo jih zaradi boljše primerljivosti s prejšnjimi leti pustili uvrščeni v področje Ustavnih pravic. Gre za področji:

- Pravic otrok – kjer smo v tem letu obravnavali 60 pobud (v letu 2001 pa 4) in
- Varstva osebnih podatkov – kjer smo v letu 2002 obravnavali 43 pobud v letu 2001 pa 20.

Pobude s področja ustavnih pravic pomenijo 5,38 odstotka vseh obravnavanih pobud.

Število zadev v obravnavi na področju **2. Omejitve osebne svobode** se je v letu 2002 glede na leto 2001 zmanjšalo za 35 odstotkov (z 206 na 134). Zmanjšanje števila zadev v obravnavi v letu 2002 je posledica 45,3-odstotnega zmanjšanja števila zadev pripornikov (s 95 na 52) in 33,7-odstotnega zmanjšanja števila zadev obsojencev.

Na področju **3. Socialna varnost** se je število zadev v obravnavi v letu 2002 glede na leto 2001 zmanjšalo za 14,8 odstotka (s 549 na 468). Največji delež med temi podpodročji imajo zadeve v zvezi z zagotavljanjem socialnega varstva (202 zadevi oziroma 43,8 odstotka) ter zadeve v zvezi s pokojninskim zavarovanjem (108 zadev oziroma 23 odstotkov). Ugotavljamo največje zmanjšanje števila obravnavanih zadev s področja zdravstvenega zavarovanja (z 39 na 30 - indeks 76,9) in zdravstvenega varstva (z 49 na 37 - 24,5-odstotno zmanjšanje).

Na področju **4. Delovnopravne zadeve** se je število zadev v obravnavi v letu 2002 (174) glede na leto 2001 (213) zmanjšalo za 18,3 odstotka. Največje zmanjšanje števila zadev v obravnavi je zaslediti na področju delovnih razmerij (s 106 na 70 - 34-odstotno zmanjšanje) in področju brezposelnosti (s 50 na 36, kar je 28-odstotno povečanje). Za 46,9 odstotka se je povečalo število zadev v obravnavi, s področja delavcev v državnih organih (z 32 na 47).

Področje **5. Upravne zadeve** z obravnavanih 632 zadev, s 6,9-odstotnim povečanjem glede na leto 2001 (591), pomeni drugo največjo vsebinsko zaokroženo celoto vseh zadev, ki jih je varuh obravnaval v letu 2002. Poudariti je pomembno 47,4-odstotno povečanje števila premoženjskopравnih zadev (z 19 na 28), ter 12,5-odstotno zmanjšanje zadev s področja v zvezi s pridobitvijo slovenskega državljanstva (z 72 na 63), kar pomeni nadaljnje zmanjševanje števila zadev v obravnavi s tega področja od leta 1996 (381 v letu 1996, 244 v letu 1997, 194 v letu 1998, 112 v letu 1999, 86 v letu 2000 in 72 v letu 2001).

Tako kot to velja za vsa predhodna obdobja, je varuh tudi v letu 2002 največ zadev obravnaval s področja **6. Sodni in policijski postopki** (925 zadev oziroma 26,5 odstotka), med katere uvrščamo zadeve v zvezi s policijskimi, predsodnimi, kazenskimi in civilnimi postopki, postopki v delovnih in socialnih sporih, upravnimi sodnimi postopki in postopki o prekrških ter zadeve v zvezi z notariatom in odvetništvom. Iz indeksa gibanja števila zadev v obravnavi v letu 2002 glede na leto 2001 (88,9) je razvidno 11,1-odstotno zmanjšanje glede na leto 2001 (1.041 v letu 2001 in 925 v letu 2002). Največji delež med vsemi zadevami v obravnavi s tega področja pomenijo zadeve s podpodročja civilnih postopkov (508 zadev oziroma 54,9 odstotka vseh zadev s tega področja v letu 2002). V letu 2002 smo zasledili zmanjšanje glede na leto 2001 na področju upravnih sodnih postopkov (indeks 47,5), postopkov pred delovnimi in socialnimi sodišči (indeks 70,9) ter na področju policijskih postopkov (indeks 71).

Na področju **7. Okolje in prostor** zaznavamo v letu 2002 17,5-odstotno zmanjšanje števila zadev v obravnavi glede na leto 2001 (s 143 na 118). Znatno zmanjšanje je opaziti na področju zadev posegov v prostor, in sicer se je število zadev z obravnavanih 91 v letu 2001 zmanjšalo na 67 v letu 2002 (26,4-odstotno zmanjšanje).

Število zadev v obravnavi se v letu 2002 glede na leto 2001 na področju **8. Gospodarske javne službe** ni bistveno spremenilo (s 68 na 69 - indeks 101,5). Znotraj samega področja je opaziti na eni strani povečanje obravnavanih zadev s področja komunalnega gospodarstva (s 17 na 25 - indeks 147,1), na drugi pa zmanjšanje zadev s področja prometa (s 14 na 10 - indeks 71,4).

Na področju **9. Stanovanjske zadeve** se je število obravnavanih zadev v 2002 glede na leto 2001 zmanjšalo za 13 odstotkov (s 154 na 134). Opazno je zmanjšanje števila zadev s področja stanovanjskih razmerij (s 126 na 88) ter povečanje s področja stanovanjskega gospodarstva (z 10 na 18).

V področje **10. Ostalo** razvrščamo tiste zadeve, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od opredeljenih področij. V letu 2002 smo obravnavali 648 takšnih zadev, kar pomeni glede na leto 2001, ko jih je bilo obravnavanih 564, 14,9-odstotno povečanje števila zadev v obravnavi.

Podrobnejši prikaz števila zadev v obravnavi v letih 2001 in 2002 po področjih in podpodročjih dela je v tabeli 4.4.6.

PODROČJE DELA	Zadeve v obravnavi 2001	Zadeve v obravnavi 2002	Indeks (02/01)
1. Ustavne pravice	90	188	208,9
1.1 Pravice otrok	4	60	1.500,0
1.2 Pravice manjšin	7	12	171,4
1.3 Enake možnosti	4	6	150,0
1.4 Etika javne besede	6	8	133,3
1.5 Zbiranje in združevanje	9	8	88,9
1.6 Varnostne službe	2	1	50,0
1.7 Varstvo osebnih podatkov	20	43	215,0
1.8 Ostalo	38	50	131,6
2. Omejitve osebne svobode	206	134	65,0
2.1 Priporniki	95	52	54,7
2.2 Obsojenci	92	61	66,3
2.3 Psihiatrični bolniki	16	14	87,5
2.4 Vojaki	0	3	0,0
2.5 Mladinski domovi	0	2	0,0
2.6 Ostalo	3	2	66,7
3. Socialna varnost	549	468	85,2
3.1 Pokojninsko zavarovanje	118	108	91,5
3.2 Invalidsko zavarovanje	79	68	86,1
3.3 Zdravstveno zavarovanje	39	30	76,9
3.4 Zdravstveno varstvo	49	37	75,5
3.5 Socialno varstvo	251	205	81,7
3.6 Ostalo	13	20	153,8
4. Delovnopravne zadeve	213	174	81,7
4.1 Delovno razmerje	106	70	66,0
4.2 Brezposelnost	50	36	72,0
4.3 Delavci v državnih organih	32	47	146,9
4.4 Ostalo	25	21	84,0
5. Upravne zadeve	591	632	106,9
5.1 Državljanstvo	72	63	87,5
5.2 Tujci	91	84	92,3
5.3 Denacionalizacija	61	57	93,4
5.4 Premoženjskopravne zadeve	19	28	147,4
5.5 Davki	76	76	100,0
5.6 Carine	2	6	300,0
5.7 Upravni postopki	226	227	100,4
5.8 Družbene dejavnosti	35	69	197,1
5.9 Ostalo	9	22	244,4

6. Sodni in policijski postopki	1.041	925	88,9
6.1 Policijski postopki	131	93	71,0
6.2 Predsodni postopki	23	22	95,7
6.3 Kazenski postopki	92	101	109,8
6.4 Civilni postopki	506	508	100,4
6.5 Postopki pred del. in soc. sod.	117	83	70,9
6.6 Postopek o prekrških	41	41	100,0
6.7 Upravni sodni postopek	40	19	47,5
6.8 Ostalo	91	58	63,7
7. Okolje in prostor	143	118	82,5
7.1 Posegi v okolje	91	67	73,6
7.2 Urejanje prostora	26	35	134,6
7.3 Ostalo	26	16	61,5
8. Gospodarske javne službe	68	69	101,5
8.1 Komunalno gospodarstvo	17	25	147,1
8.2 Komunikacije	19	21	110,5
8.3 Energetika	9	8	88,9
8.4 Promet	14	10	71,4
8.5 Koncesije	2	2	0,0
8.6 Ostalo	7	3	42,9
9. Stanovanjske zadeve	154	134	87,0
9.1 Stanovanjska razmerja	126	88	69,8
9.2 Stanovanjsko gospodarstvo	10	18	180,0
9.3 Ostalo	18	28	155,6
10. Ostalo	564	648	114,9
SKUPAJ	3.619	3.490	96,4

Tabela 4.4.6.

Odpрте zadeve po regijah

V tabeli 4.4.7. je podan prikaz odprtih zadev po regijah in upravnih enotah. Tako kot prejšnja leta smo tudi v letu 2002 pri razvrstitvi odprtih zadev po regijah in upravnih enotah upoštevali enako osnovo za geografsko razdelitev R Slovenije (Ivan Gams: "Geografske značilnosti Slovenije", Ljubljana, 1992, Mladinska knjiga). Kot merilo za razvrstitev zadev po posameznih upravnih enotah smo upoštevali stalno prebivališče pobudnika, pri osebah na prestajanju zaporne kazni oziroma na zdravljenju v psihiatričnih bolnišnicah pa kraj njihovega začasnega prebivališča (kraj prestajanja zaporne kazni oziroma zdravljenja).

Med 2.870 odprtimi zadevami v letu 2002 je bilo tudi 57 zadev, ki se nanašajo na prebivalce tujih držav (največ iz R Hrvaške in ZR Jugoslavije), ter 69 anonimnih vlog oziroma splošnih spisov. Splošne spise odpremo, če gre za obravnavanje širše problematike in ne samo za obravnavanje posameznega problema. Obravnavanje splošnih spisov se lahko začne na lastno pobudo varuha oziroma na podlagi ene ali več vsebinsko povezanih zadev, ki kažejo na določen širši problem.

Največ zadev je bilo v letu 2002 odprtih iz:

- Osrednjeslovenske regije (979 oziroma 34,1 odstotka vseh odprtih zadev v letu 2002), od tega 746 zadev z območja UE Ljubljana;
- 373 zadev oziroma 13 odstotkov iz Podravske regije, od tega 225 z območja mariborske upravne enote, ter

- 313 zadev iz Savinjske regije (10,9 odstotkov vseh odprtih zadev).

Poleg zmanjšane pripada zadev iz tujine ter splošnih spisov in anonimnih vlog zasledimo v letu 2002 glede na leto 2001 največje zmanjšanje pripada zadev iz:

- Dolenjske regije: s 199 na 143 zadev (28,1-odstotno zmanjšanje) ter
- Koroške regije: s 97 na 76 zadev (21,6-odstotno zmanjšanje pripada).

Edino povečanje pripada zadev v letu 2002 glede na leto 2001 je opaziti iz Spodnjeposavske regije, in sicer s 60 na 67 (11,7-odstotno povečanje pripada).

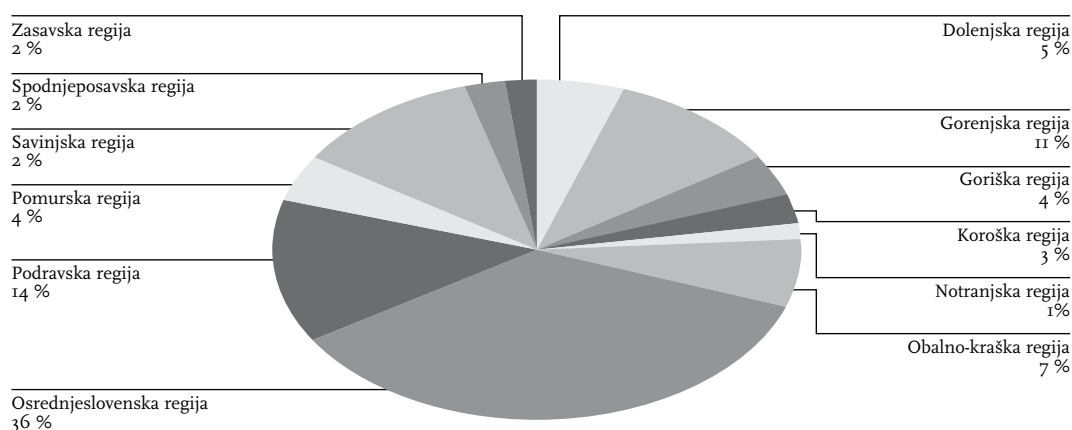
V tabeli 4.4.7. prikazujemo tudi podatke o številu zadev na tisoč prebivalcev po posameznih upravnih enotah in regijah. Kot vir za število prebivalcev po upravnih enotah smo upoštevali podatke Statističnega zavoda Republike Slovenije, pridobljene s popisom prebivalstva 2002 in objavljene na spletni strani: *upravne_enote_2002.htm* z dne 31. decembra 2002 (Prebivalstvo po spolu, gospodinjstva, stanovanja in stavbe po upravnih enotah, Slovenija, Popis 2002 - prvi podatki).

Največ zadev na tisoč prebivalcev je bilo odprtih iz:

- Osrednjeslovenske regije: 1,9 zadeve – največ v ljubljanski UE, in sicer 2,32 zadeve na tisoč prebivalcev, ter
- Obalno-kraške regije: 1,82 zadeve - predvsem piranski UE, v kateri je varuh odprl 2,09 zadeve na tisoč prebivalcev.

Če primerjamo pripad zadev po UE, ugotovljamo, da je varuh v letu 2002 odprl največ zadev na tisoč prebivalcev iz UE Trebnje (2,38) in Ljubljana (2,09), najmanj pa iz UE Ilirska Bistrica (0,35) in Metlika (0,50). Pri podatku za UE Trebnje velja omeniti, da so med odprte zadeve iz te UE vključene tudi zadeve tistih oseb na prestajanju kazni zopora v ZPKZ Dob pri Mirni, ki niso navedli naslova stalnega prebivališča.

Slika 4.4.3. prikazuje podatke o pripadu odprtih zadev v letu 2001 po regijah.



Slika 4.4.3.

REGIJA	2001	2002	Indeks (02/01)	Št. zadev/ 1000 prebival.
Dolenjska regija	199	143	71,9	1,37
Črnomelj	29	24	82,8	1,32
Metlika	5	4	80,0	0,50
Novo mesto	96	72	75,0	1,20
Trebnje	69	43	62,3	2,38
Gorenjska regija	291	289	99,3	1,49
Jesenice	49	48	98,0	1,57
Kranj	119	116	97,5	1,56
Radovljica	61	61	100,0	1,79
Škofja Loka	41	37	90,2	0,92
Tržič	21	27	128,6	1,80
Goriška regija	112	109	97,3	0,93
Ajdovščina	27	25	92,6	1,09
Idrija	11	13	118,2	0,77
Nova Gorica	66	59	89,4	1,02
Tolmin	8	12	150,0	0,61
Koroška regija	97	76	78,4	1,04
Dravograd	6	6	100,0	0,68
Radlje ob Dravi	20	21	105,0	1,28
Ravne na Koroškem	40	32	80,0	1,22
Slovenj Gradec	31	17	54,8	0,80
Notranjska regija	65	37	56,9	0,74
Cerknica	20	15	75,0	0,97
Ilirska Bistrica	14	5	35,7	0,35
Postojna	31	17	54,8	0,83
Obalno-kraška regija	226	182	80,5	1,82
Izola	32	29	90,6	2,04
Koper	119	93	78,2	1,99
Piran	39	34	87,2	2,09
Sežana	36	26	72,2	1,13
Osrednjeslovenska regija	1.098	979	89,2	1,90
Domžale	83	73	88,0	1,49
Grosuplje	42	36	85,7	1,13
Kamnik	28	24	85,7	0,78
Kočevje	22	22	100,0	1,22
Litija	26	31	119,2	1,59
Ljubljana	839	746	88,9	2,32
Logatec	13	8	61,5	0,71
Ribnica	19	20	105,3	1,57
Vrhnika	26	19	73,1	0,89
Podravska regija	452	373	82,5	1,21
Lenart	15	15	100,0	0,86
Maribor	286	225	78,7	1,59
Ormož	18	17	94,4	1,00
Pesnica	18	20	111,1	1,12
Ptuj	71	52	73,2	0,79

Ruše	17	14	82,4	0,94
Slovenska Bistrica	27	30	111,1	0,91
Pomurska regija	137	119	86,9	0,99
Gornja Radgona	17	13	76,5	0,64
Lendava	23	28	121,7	1,19
Ljutomer	24	23	95,8	1,28
Murska Sobota	73	55	75,3	0,94
Savinjska regija	376	313	83,2	1,25
Celje	143	118	82,5	1,92
Laško	28	12	42,9	0,66
Mozirje	20	12	60,0	0,73
Slovenske Konjice	30	21	70,0	0,97
Šentjur pri Celju	21	18	85,7	0,93
Šmarje pri Jelšah	26	28	107,7	0,90
Velenje	56	51	91,1	1,20
Žalec	52	53	101,9	1,31
Spodnjeposavska regija	60	67	111,7	0,98
Brežice	34	25	73,5	1,08
Krško	12	29	241,7	1,07
Sevnica	14	13	92,9	0,71
Zasavska regija	72	57	79,2	1,18
Hrastnik	18	6	33,3	0,59
Trbovlje	39	33	84,6	1,82
Zagorje ob Savi	15	18	120,0	0,90
Tujina	68	57	83,8	/
Splošni spisi, anonimne vloge	51	69	135,3	/
SKUPAJ	3.304	2.870	86,9	/
SLOVENIJA	/	/	/	1,4

Tabela 4-4-7.

Zaključene zadeve po utemeljenosti

Med 3.087 zadevami, zaključenimi v letu 2002, je bilo:

- 353 utemeljenih zadev (11,4 odstotka);
- 337 delno utemeljenih zadev (10,9 odstotka);
- 531 neutemeljenih zadev (17,2 odstotka);
- 1.370 zadev, za obravnavanje katerih niso bili izpolnjeni pogoji (44,4 odstotka) in
- 496 zadev, za obravnavanje katerih varuh ni pristojen (16,1 odstotka vseh zaključenih zadev).

Delež utemeljenih in delno utemeljenih zadev v letu 2002 (22,3 odstotka) glede na prejšnje leto 2001 (23,2 odstotka) ni bistveno spremenil. **Ugotavljamo, da je v primerjavi s sorodnimi institucijami ta delež dokaj velik.**

1. **Utemeljena zadeva:** V zadevi gre za kršitev pravic ali drugo nepravilnost v vseh navedbah pobude.
2. **Delno utemeljena zadeva:** Pri nekaterih v pobudi navedenih ali nenavedenih elementih postopka ugotovimo kršitve in nepravilnosti, pri drugih navedbah pa ne.

3. **Neutemeljena zadeva:** Pri vseh navedbah iz pobude ugotovimo, da ne gre za kršitev ali nepravilnost.
4. **Ni pogojev za obravnavo zadeve:** V zadevi je v teku določen pravni postopek, pri katerem ni zaznati zavlačevanja ali bistvenih nepravilnosti. Pobudniku posredujemo informacije, pojasnila in napotke za uveljavljanje pravic v odprtem postopku.
5. **Nepristojnost varuha:** Predmet pobude ne spada v okvir pristojnosti institucije. Pobudniku pojasnimo druge možnosti, ki jih ima za uveljavljanje pravic.

Tabela 4.4.8. vsebuje prikaz razvrstitve zaključenih zadev po resorjih v letu 2002. Posamezno zadevo razvrščamo v ustrezni resor glede na vsebino problematike, v kateri se je pobudnik obrnil na varuha.

**Zaključene zadeve
po resorjih**

Iz tabele je razvidno, da se je največ zaključenih zadev v letu 2002 nanašalo na resorje:

- pravosodja (983 zadev oziroma 31,84 odstotka);
- dela, družine in socialnih zadev (651 zadev oziroma 21,09 odstotka) ter
- okolja in prostora (403 zadeve oziroma 13,05 odstotka vseh zaključenih zadev).

Število odprtih zadev v letu 2002 glede na leto 2001 se je vključujoč resorje, katerih delež med vsemi zaključenimi zadevami v letu 2002 je vsaj en odstotek, najbolj zmanjšalo pri naslednjih resorjih:

- zdravstvo: s 114 na 88, kar je 22,8-odstotno zmanjšanje, ter
- obramba: s 47 na 35, kar je 25,5-odstotno zmanjšanje.

RESOR	ZAKLJUČENE ZADEVE				Indeks (02/01)
	2001		2002		
	Štev.	Delež %	Štev.	Delež %	
1. Delo, družina in socialne zadeve	639	20,40	651	21,09	101,9
2. Ekonomski odnosi in razvoj	15	0,48	18	0,58	120,0
3. Finance	62	1,98	91	2,95	146,8
4. Gospodarstvo	20	0,64	29	0,94	145,0
5. Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana	14	0,45	6	0,19	42,9
6. Kultura	3	0,10	12	0,39	400,0
7. Notranje zadeve	325	10,38	296	9,59	91,1
8. Obramba	47	1,50	35	1,13	74,5
9. Okolje in prostor	423	13,51	403	13,05	95,3
10. Pravosodje	1.085	34,64	983	31,84	90,6
11. Promet in zveze	21	0,67	31	1,00	147,6
12. Šolstvo in šport	47	1,50	89	2,88	189,4
13. Zdravstvo	114	3,64	88	2,85	77,2
14. Znanost in tehnologija	1	0,03	1	0,03	100,0
15. Zunanje zadeve	7	0,22	11	0,36	157,1
16. Vladne službe	11	0,35	10	0,32	90,9
17. Lokalna samouprava	41	1,31	57	1,85	139,0
18 Ostalo	257	8,21	276	8,94	107,4
SKUPAJ	3.132	100,00	3.087	100	98,6

Tabela 4.48.



1 - POTNIŠKA TARIFA JE BILA DOSTOPNA

Ogled na kraju samem smo opravili v zadevi, ko je pobudnik zatrjeval, da je sprevodnik potniškega vlaka njegovi mladoletni hčeri odvzel vozovnico, ker naj bi jo posodila tretji osebi. Zaradi spornega dejanja so jo Slovenske železnice pozvale k plačilu določenega zneska. Pobudnik je menil, da so delavci železnice ravnali nezakonito in s tem kršili pravice njegove hčere. Te naj bi bile kršene tudi iz formalnih razlogov, saj njihova dejanja in odločbe ne izpolnjujejo procesnih zahtev. Pobudniku smo dali izčrpen odgovor, v katerem smo med drugim tudi navedli, da gre v obravnavanem primeru za civilnopravno razmerje, ki ga ureja OZ. Zaradi izvajanja storitev javnega prevoza kot javnih dobrin, ki jih zagotavlja RS z obvezno gospodarsko javno službo, je zakonodajalec s posebnimi zakoni v določeni meri posegel v načelo svobodnega urejanja pogodbenih razmerij ter natančneje določil nekatere pravice in obveznosti pogodbenih strank. Kljub temu »pravila igre« načeloma določata pogodbenika sama. V pogodbenih razmerjih praviloma ni formalnega postopka oziroma "klasičnih" odločb. Podrobnejša pravila vsebujejo predvsem določila potniške tarife. Dostopnost tarife oziroma njeno javno objavo in možnost vpogleda vanjo smo preverili na ljubljanski železniški postaji. Nepravilnosti nismo zaznali, kar pa ne pomeni, da je enako na vseh železniških postajah v RS. **I.O-24/2002**

2 - PLAKATIRANJE V ČASU VOLITEV

Na varuha se je obrnila politična stranka, ki naj bi s strani občinskega inšpektorja pridobila dovoljenje za postavitve objektov, namenjenih za plakatiranje med predvolilno kampanjo na lokalnih volitvah 2002. Komunala Koper naj bi kasneje te objekte po nalogu občinskega inšpektorja kljub izdanemu dovoljenju odstranila. Pobudnik je zatrjeval, da brez razloga in brez ustreznega pisnega pojasnila. Glede predmetne zadeve je pobudnik pri županu MO Koper vložil pritožbo.

MO Koper nam je pojasnila, da naj bi pobudnik volilne panoje postavil na drogove javne razsvetljave, kar naj bi bilo v nasprotju z izdanim dovoljenjem. Občinski inšpektor naj bi ga pred tem tudi ustno opozoril, da jih lahko postavi zgolj kot prostostoječe objekte med drogove javne razsvetljave. Občinski inšpektor je pobudnika o kršitvi poskušal tudi po telefonu in osebno obvestiti, vendar pobudnik ni bil dosegljiv. Objekti so bili odstranjeni na podlagi odredbe občinskega inšpektorja. Kasneje naj bi jih pobudnik ponovno prevzel in jih postavil na lokacije v skladu z izdanim dovoljenjem (na zelenice in med drogove javne razsvetljave). Pobudniku je bilo izdano tudi dodatno dovoljenje za postavitve panojev na zaprošenih lokacijah. Občina je menila, da je bilo v tej zadevi zadoščeno Odloku o plakatiranju in drugih sorodnih oblikah javnega oglaševanja. Iz pojasnil je tudi smiselno izhajalo, da so s pobudnikom sporno razmerje sporazumno rešili.

Čeprav MO Koper ni navedla, kako je bilo odločeno o pobudnikovi pritožbi, smo menili, da je v postopku prišlo do določenih nepravilnosti. V skladu z Odlokom o plakatiranju in drugih sorodnih oblikah javnega oglaševanja se izda soglasje za nameščanje objektov za plakatiranje na javnih krajih, na javnih objektih oziroma na drugih zemljiščih v lasti MO Koper na podlagi vloge, ki vsebuje skico objekta in skice lokacij. V poenostavljenem postopku nato pristojna služba vlogo potrdi z žigosanjem in podpisom pooblaščenih oseb. Inšpektorat MO Koper je izdal predpisano soglasje, čeprav v vlogi ni bilo skic objektov in lokacij. Uradni zaznamek na vlogi oziroma soglasju, če ga lahko štejemo kot takega, prav tako ni vseboval natančnejših pogojev za postavitve objektov. Zato je po našem mnenju izdano soglasje nejasno, nedoločno in arbitrarno, kar pobudniku ne bi smelo biti v škodo. Varuh meni, da morajo pristojni organi v dvomu ali ob nejasnih odločbah vedno odločati v korist stranke - v tem primeru pobudnika. Zato so bili kasnejši ukrepi inšpektorja napačni, saj so temeljili na nejas-

nih pogojih danega soglasja. Mestno občino Koper smo pozvali, da inšpektorat opozori na navedene nepravilnosti ter od njega zahteva dosledno izvajanje formalnih postopkovnih pravil ne glede na morebiti že izdano odločbo o pobudnikovi pritožbi. **1.0-37/2002**

3 - OSEBNI PODATKI NA OGLASNI DESKI

Dom oskrbovancev je na varuha naslovil vprašanje, ali je izobešanje podatkov o oskrbovancih na informacijski plošči v sprejemni avli doma kršitev veljavne zakonodaje. Podatki o imenu, priimku in številki sobe, v kateri biva oskrbovanec, naj bi bili namenjeni svojcem in drugim obiskovalcem doma. Pobudniku smo pojasnili, da se lahko osebni podatki obdelujejo le, če je obdelava osebnih podatkov določena z zakonom ali če ima upravljavec zbirke osebnih podatkov pisno privolitev posameznika. Obdelovanje osebnih podatkov pomeni med drugim tudi sporočanje le-teh tretjim osebam. Za kakršnokoli posredovanje osebnih podatkov oskrbovanca tretji osebi je torej potrebno zakonsko pooblastilo ali izrecna privolitev oskrbovanca. V omejitvi na posredovanje osebnih podatkov tretjim prek informacijske plošče smo ugotovili, da za slednje ni najti zakonske podlage. Zato smo menili, da bi bilo posredovanje osebnih podatkov na informacijski plošči mogoče zgolj z izrecno pisno privolitvijo oskrbovancev. **1.7-17/2002**

4 - SUM ZLORABE OSEBNIH PODATKOV ZA NEPOSREDNI MARKETING

Pobudnik je pri turističnem podjetju kupil vstopnice za ogled nogometnega prvenstva v Južni Koreji. Pozneje je od mobilnega operaterja na svoj naslov prejel propagandno gradivo. Pobudnik je menil, da so bili s tem zlorabljeni njegovi osebni podatki, zaupani zgolj turističnemu podjetju.

V sodelovanju z Inšpektoratom za varstvo osebnih podatkov smo ugotovili, da je bilo treba zaradi pogojev Svetovne nogometne zveze in FIFE od kupcev vstopnic za ogled nogometnih tekem pridobiti tudi določene osebne podatke. Vstopnice je na podlagi pogodbe, sklenjene z Nogometno zvezo Slovenije, prodajalo turistično podjetje. Zbrane osebne podatke kupcev je v skladu s pogodbenimi določili posredovalo nogometni zvezi. O tem so bili kupci seznanjeni s pisnim gradivom, s podpisom splošnih pogojev in navodil o potovanju pa so jamčili za točnost osebnih podatkov. Nogometna zveza je mobilnega operaterja zaprosila za pripravo ponudbe in navodil v zvezi z možnostjo najema in uporabe mobilnega telefona v Južni Koreji. Mobilni operater je pripravil ponudbo in navodila ter jo v svojih kuvertah posredoval nogometni zvezi. Nogometna zveza je nato kuverte opremila z naslovi kupcev in jim ponudbo odposlala po pošti. Po poizvedbah in ogledu spisa pri inšpektorju za varstvo osebnih podatkov nismo mogli z gotovostjo ugotoviti, ali so bili osebni podatki kupcev posredovani tudi mobilnemu operaterju. **1.7-19 /2002**

5 - SELEKTIVNI PRISTOP IZVAJANJA OBISKOV PRIPORNIKOV ZA STEKLENO PREGRADO

Priporniku je sodišče dovolilo obisk 11-letne hčere v prostoru brez steklene pregrade, vendar mu ZPKZ Koper takšnega obiska zavod ni omogočil z utemeljitvijo, da to terjajo varnostni razlogi.

Zahtevali smo pojasnilo UIKS, ki je potrdila, da zavod ni dovolil odprtega obiska zaradi varnostnih razlogov. Po njenem stališču ni bilo podlage za omejevanje obiska s pregrado.

Zoper pripornika se smejo uporabiti le tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogo-

varjanje, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi postopka. Pooblastilo, da prepove obisk, če bi zaradi tega lahko nastala škoda za postopek, daje zakon samo sodniku. V pristojnosti upravnika zavoda pa je odločitev za obisk brez steklene pregrade. V LP 2001 smo že poudarili prizadevanja varuha, da se obisk pripornika za stekleno pregrado, torej s fizično ločitvijo, ki onemogoča osebni stik, določi le kot izjemo, obisk brez steklene pregrade pa kot pravilo. V razmerju do posameznega pripornika so dopustne le tiste omejitve, ki so v danih okoliščinah nujne in neizogibne. Zato je upravnik zavoda, ko se odloča za odprti obisk pripornika, zavezan spoštovati sorazmernost med uporabljenimi sredstvi in legitimnim ciljem, ki se želi doseči.

Interesi reda in varnosti v zavodu lahko utemeljujejo obisk pripornika brez možnosti osebnega stika z obiskovalcem, vendar le ob skrbnem tehtanju okoliščin vsakega posameznega primera posebej, upoštevaje tako zagotavljanje reda in varnosti v zavodu kot tudi interes pripornika do neposrednega osebnega stika in zasebnosti s obiskovalcem.

Varuh je tako ponovno predlagal koprskemu zavodu diferenciran pristop na področju dovoljevanja obiskov brez steklene pregrade, da bi bilo v praksi pri obisku pripornika le toliko omejitev, kolikor je v danih okoliščinah nujno in neizogibno. UIKS je podprla naš predlog za selektivni pristop izvajanja obiskov pripornikov v prostoru s pregrado ter zagotovila, da bo sprejela ustrezne ukrepe za takšno ravnanje tudi v ZPKZ Koper. 2.1-85/2001

6 - MERILA ZPKZ LJUBLJANA ZA OBISK BREZ PREGRADE ONEMOGOČILA SELEKCIJO

ZPKZ Ljubljana ni dovolil priporniku, ki je bil že dalj časa v priporu, obiskov družine žene in mladoletnih otrok v prostoru brez pregrade. Pri tem se je skliceval na interna merila za pridobitev obiskov brez pregrade, po katerih priporniki, ki »so osumljeni ali pa že obsojeni po 196. členu KZ, zaradi varnostnih razlogov ne morejo imeti obiska brez pregrade«.

Drugi odstavek 209. člena ZKP določa, da se smejo zoper pripornika uporabiti samo tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogovarjanje, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi postopka. Pripor pomeni poseg države v človekove pravice in svoboščine. Vsako omejevanje pravic in svoboščin pa je treba ozko, restriktivno razlagati. Interesi reda in varnosti v zavodu lahko utemeljujejo obisk pripornika brez možnosti osebnega stika z obiskovalcem. V LP 2001 smo poudarili, da bi bilo bolj v skladu z načelom ozke razlage omejitev človekovih pravic in svoboščin, če bi bil obisk za stekleno pregrado izjema in ne pravilo. Ob tem smo navedli prizadevanja tistih zavodov, ki uveljavljajo diferenciran pristop na področju dovoljevanja obiskov brez steklene pregrade. Tako se zagotavlja sorazmernost, da bi bilo v praksi pri obisku pripornika le toliko omejitev, kolikor je v danih okoliščinah nujno in neizogibno.

Interna merila ZPKZ Ljubljana za pridobitev obiskov brez pregrade je bilo mogoče razumeti tako, da se prav vsi obiski pripornikov, ki jim je prostost odvzeta zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja iz 196. člena KZ, opravijo za stekleno pregrado. Sprejeta odločitev torej ni dopuščala nobenih izjem in ni upoštevala okoliščin posameznega primera. S tem tudi ni bila omogočena selekcija in prilagajanje konkretnemu primeru.

Razlogi reda in varnosti lahko terjajo tudi nadzor nad obiskom pripornika s pomočjo steklene pregrade. Vendar vnaprej ni mogoče predvideti vseh mogočih življenjskih situacij, ki lahko utemeljujejo obisk brez pregrade. Menili smo, da bi morala upravnica odločitev za obisk v prostoru s stekleno pregrado sprejeti ob upoštevanju vseh okoliščin vsakega posameznega primera in da bi bil lahko obisk brez osebnega stika izjema in ne pravilo.

UIKS je pojasnila, da je upravnica ZPKZ Ljubljana ocenila, da je bila v primeru pripornika podana nevarnost izmenjave nedovoljenih stvari med obiskom, med drugim tudi zato, ker je bil utemeljeno osumljen storitve kaznivega dejanja neupravičene proizvodnje in prometa z mamili. Strinjala pa se, da interna merila ZPKZ Ljubljana za pridobitev obiskov pripornikov brez pregrade niso bila ustrez-

na pravna podlaga za odločanje o zahtevi pripornika za obisk brez pregrade. Tak podzakonski akt se po oceni uprave lahko pripravi enotno za vse zavode s priporom, vendar se (lahko zgolj) uporablja kot napotek pri odločanju o zahtevi pripornikov za dovolitev obiska v prostorih brez pregrade. UIKS je tudi podprla naše stališče, da morajo zavodi obiske pripornikov selekcionirati tako, kot to omogoča Pravilnik o izvrševanju pripora, ne glede na vrsto kaznivega dejanja, ki ga je pripornik osumljen. Zagotovila je, da bo poskrbela za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti v ZPKZ Ljubljana in hkrati sprejela potrebne ukrepe za pripravo enotnih podrobnejših usmeritev za odločanje o izvajanju obiskov pripornikov s pregrado in brez nje. **2.1-20/2002**

7 - ONEMOGOČENA PRITOŽBA ZOPER ODLOČBO O PRIDRŽANJU?

Pobudnik je bil z 11. na 12. 9. 2002 v policijskem pridržanju na PP Dravograd. Ker se z odločbo o pridržanju ni strinjal, je hotel vložiti pritožbo. Zatrjeval je, da mu to ni bilo omogočeno.

PU Slovenj Gradec je potrdila, da je pobudnik 12. 9. 2002 ob 2.30 dežurnega policista PP Dravograd zaprosil za list papirja in pisalo z namenom, da poda pritožbo zoper odločbo o pridržanju. Po izjavi policista pa je v nadaljevanju od te namere odstopil rekoč, da bo pritožbo napisal zjutraj, vendar kasneje tega ni več omenjal. Zato pobudniku papirja in pisala ni izročil.

Generalna policijska uprava je ocenila, da pobudniku sicer ni bila onemogočena podaja pritožbe na odločbo o pridržanju, bi pa policist ravnal pravilneje, če bi pobudniku izročil papir in pisalo, "pritožbo pa naj bi nato napisal ali ne oziroma kadar bi jo hotel". Zagotovila je, da je PU Slovenj Gradec ukrepala, da v prihodnje do podobnega dogodka ne bi več prišlo. V ta namen je bilo organizirano ponovno usposabljanje policistov s področja pridržanj.

Oseba, ki ji je vzeta prostost, ima, dokler traja pridržanje, pravico do pritožbe zoper odločbo o pridržanju. Policija je zavezana omogočiti izvajanje te pravice. Tako smo lahko le soglašali z oceno Generalne policijske uprave, da bi policist pobudniku moral izročiti papir in pisalo. **2.1-26/2002**

8 - NAPAD NA OBSOJENCA KLJUB NAMESTITVI V ODDELKU S STROŽJIM REŽIMOM

Zaradi varnostnih razlogov je bil pobudnik v ZPKZ Dob pri Mirni 3. 12. 2001 nameščen na oddelek s strožjim režimom. Namen te namestitve je zlasti v zagotovitvi varnih razmer za zaprto osebo med prestajanjem kazni zapor. Takšna namestitve mora preprečiti možnosti za nastanek kakršnihkoli konfliktov, ki bi imeli za posledico fizično obračunavanje med zaprtimi osebami. Zato tovrstna namestitve terja tudi poudarjeno nadzorstvo nad obsojenci. Kljub temu pa je pobudnik 17. 5. 2002 prišel v spor s soobsojencem. UIKS je pojasnila, da je do fizičnega konflikta med njim in soobsojencem prišlo po krivdi obeh. Pobudnik naj bi bil tudi tisti, ki je prvi izzval konflikt, saj je soobsojenca verbalno žalil. Iz poročila zavoda smo razbrali, da sta se obsojenca gibala brez nadzorstva paznikov, čeprav bi bilo to nadzorstvo potrebno zaradi zagotavljanja varnosti pobudnika.

Varuh je že večkrat poudaril, da mora uprava zavoda z vsemi razumnimi ukrepi preprečiti vsako fizično in psihično nasilje med obsojenci na prestajanju kazni zapor. Če v zavodu, kjer se ogroženi obsojenec nahaja, ni mogoče zagotoviti varnosti, je pač treba sprejeti ustrezne ukrepe, vključno s premestitvijo v drug zavod. Ocenili smo, da bi z zagotovitvijo potrebnega nadzorstva nad pobudnikom ob upoštevanju njegove namestitve v oddelek s strožjim režimom ter, da je bil pred tem že fizično napaden, zavod lahko preprečil nastali spor, ki je vodil v fizični konflikt.

Predlagali smo, naj zavod poskrbi, da osebe, ki so zaradi varnostnih razlogov nameščene na oddelek s strožjim režimom, ne bodo brez nadzorstva paznikov izpostavljene položajem, ki bi vodili v kon-

flikte s soobsojenci. UIKS je pritrdila našemu stališču, da je treba na posebej varovanem oddelku uvesti ukrepe, potrebne za preprečitev vsakega fizičnega in psihičnega nasilja med obsojenci. 2.2-66/2001

9 - NEPOPOLN PRAVNI POUK V ODLOČBI MP

Direktor UIKS je z odločbo z dne 18. 12. 2001, opr. št. 791-17-21/00-3002, zavrnil prošnjo obsojenca za premestitev v drug zavod. Zoper to odločbo je obsojenec vložil pritožbo, ki pa je bila zavrnjena z odločbo MP z dne 22. 1. 2002, številka 792-17-122/01. Odločba vsebuje tudi pouk o pravnem sredstvu, ki se glasi: "Ta odločba je v upravnem postopku dokončna."

Pouk o pravnem sredstvu je obvezen sestavni del odločbe. S poukom o pravnem sredstvu se stranki sporoči, ali lahko vloži zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem (prvi odstavek 215. člena ZUP). Če je zoper odločbo mogoč upravni spor, je treba v pouku navesti, pri katerem sodišču lahko stranka vloži tožbo in v katerem roku; če pa lahko začne kakšen drug postopek pred sodiščem, je treba v pouku navesti, na katero sodišče se lahko obrne in v katerem roku (tretji odstavek navedenega člena).

Navedena odločba ministrstva je dokončna, ker se ne more več izpodbijati s pritožbo. Pobudnik navaja, da je dani pravni pouk razumel, kot da je "zadeva dokončna" in da nima "več nikakršne možnosti pritožbe". Zaradi tega in zaradi nepoznavanja veljavnih predpisov tako ni (pravočasno) sprožil upravnega spora. To je storil šele naknadno, ko je bil seznanjen s tem pravnim sredstvom. Njegovo tožbo pa je Upravno sodišče RS kot prepozno zavrnilo.

ZUP in Zakon o upravnem sporu (ZUS) sta bila objavljena v Uradnem listu RS. Zato se predpostavlja, da so vsi, ki jih predpisa zadevata, z njima seznanjeni, kar omogoča, da se po njima tudi ravna. Delovanje pravne države pa ne more temeljiti le na tej predpostavki. Vsi državni organi si morajo aktivno prizadevati, da bi čim več subjektov poznalo predpise in se po njih tudi ravnalo. Navedeni pravni pouk iz odločbe ministrstva je nepopoln, če ne celo zavajajoč, kar kaže primer pobudnika, ki je iz nevednosti zamudil zakonski rok za vložitev tožbe. Odločba nima sporočila o možnosti in načinu sprožitve upravnega spora, kar je v direktnem nasprotju z določbama prvega in tretjega odstavka 215. člena ZUP, pa tudi v nasprotju s temeljnim načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi. Res se v primeru, da je pouk nepopoln, stranka lahko ravna po veljavnih predpisih ali pa lahko zahteva v osmih dneh od organa, ki je odločbo izdal, naj jo dopolni, vendar lahko to določilo pride do izraza le, če stranka dejansko pozna predpise.

Zato smo MP predlagali, naj zagotovi, da bo v njihovih dokončnih odločbah popoln pravni pouk v skladu z določbami ZUP. Ministrstvo je zagotovilo, da od 18.3.2002 vse njihove odločbe, ki so izdane na drugi stopnji, vsebujejo pravni pouk o pravici do vložitve tožbe v upravnem sporu z navedbo roka za to procesno dejanje. 2.2-2/2002

10 - ZAKASNELA ODLOČBA O PREMESTITVI OBSOJENCA

V času prostega izhoda je pobudnika, ki je sicer prestajal kazen na Odprtem oddelku Rogoza, 30. 6. 2002 (nedelja) v ZPKZ Maribor pripeljala policija. Zavod ga je sprejel in namestil v bivalni prostor, ki je v zaprtem delu zavoda s strožjim režimom, kjer je bival do vročitve odločbe 2. 7. 2002. Čas od sprejetja obsojenca do vročitve odločbe je zavod štel kot "potreben za proučitev in odločitve glede vrnitve na Odprti oddelek ali premestitve v Maribor".

UIKS je ocenila, da je bil pobudnik premeščen v zavod Maribor skladno z drugim odstavkom 80.

člena ZIKS-1. Glede na dejstvo, da je pobudnika v zavod privedla policija, med prostim izhodom iz zavoda pa je bil udeležen pri storitvi kaznivega dejanja sodelovanja pri pretepu, je bilo namreč utemeljeno sklepati, da je dodeljeno ugodnost zlorabil, zato ni bilo ustrezno, da bi še naprej prestajal kazen na odprtem oddelku. Ker pa ga je v zavod policija privedla na nedeljo, je bilo realno mogoče premestitveni postopek uvesti oziroma sestaviti odločbe šele v ponedeljek. Po mnenju UIKS bi pobudniku zavod moral tega dne odločbo tudi vročiti, saj je bila tega dne tudi izdana.

Obsojenca, ki zlorabi svobodnejši režim prestajanja kazni zapora, se utemeljeno lahko premesti v zavod s strožjim režimom. Takšen postopek, ki terja hitro ukrepanje, se praviloma začne na predlog upravnika zavoda, o premestitvi pa se izda odločba, zoper katero je dovoljena pritožba. Tudi po naši oceni bi morala biti pobudniku odločba o premestitvi, če je bila ta izdana 1.7.2002, isti dan tudi vročena. V intervenciji pri UIKS pa smo tudi poudarili, da mora biti za vsako premestitev obsojenca med prestajanjem kazni zapora iz svobodnejšega v strožji režim izdana odločba o premestitvi. Obsojenec je lahko premeščen iz enega režima prestajanja kazni zapora v drug režim, šele po izdaji oziroma vročitvi tozadevne odločbe. Besedilo 81. člena ZIKS-1 namreč utemeljuje sklep, da je sama premestitev lahko opravljena šele po odločitvi o premestitvi. Odločba o premestitvi pa ne more pokriti časa pred njeno izdajo, saj poslabšuje položaj obsojenca.

UIKS je soglašala z našim stališčem, da bi moral zavod Maribor pobudniku nemudoma sporočiti odločitev o premestitvi z Odprtega oddelka Rogoza v zavod Maribor. Upravnik bi lahko o premestitvi odločil tudi z ustno odločbo, saj je šlo za nujno premestitev zaradi nevarnosti javnega reda in varnosti (144. v zvezi s 211. členom ZUP). Hkrati bi lahko odredil, da se odločba izvrši takoj. UIKS je zato zagotovila, da bo v mejah svojih pristojnosti poskrbela, da do ugotovljenih kršitev v premestitvenih postopkih ne bo več prišlo. 2.2-27/2002

11 - EVIDENČNA KNJIGA V ZPKZ DOB PRI MIRNI

Obsojenec iz ZPKZ Dob pri Mirni se je pritožil, da je doslej že več kot 40-krat zaprosil za pogovor z upravnikom zavoda, a se upravnik ni odzval. V posledici se je odločil tudi za gladovno stavko.

UIKS je pojasnila, da so zlasti strokovni delavci zavoda s pobudnikom opravili številne pogovore. Koliko prijavnici za pogovor z upravnikom je pobudnik oddal, pa ni bilo mogoče natančno ugotoviti. Prav v ta namen je v ZPKZ Dob pri Mirni od 1. 12. 2002 nastavljena evidenčna knjiga, v katero se vpisujejo vse prispele prijavnice za pogovor z upravnikom.

Doslej se nam je že nekaj obsojencev pritožilo glede možnosti pogovora z upravnikom zavoda Dob pri Mirni. Vlaganje pritožb in prošenj je pravica obsojencev. Pravica do pritožbe pri upravniku zavoda ima poseben pomen kot ena izmed internih pritožbenih poti. Zato je prav, da tudi upravnik tako velikega zavoda, kot je ZPKZ Dob pri Mirni, del svojega časa nameni pogovorom z obsojenci, ki pričakujejo, da bodo tako lahko razrešili svoje težave. Zato smo predlagali, da se obsojencem pojasni, kako in kdaj se lahko prijavijo na pogovor z upravnikom oziroma drugim strokovnim delavcem zavoda. Prav tako smo predlagali, da se obsojencem v vsakem posameznem primeru pojasni odločitev pristojnega strokovnega delavca v zvezi z oddano prijavnico za pogovor oziroma prošnjo ter to tudi ustrezno dokumentira (npr. v osebni spisu). Prepričani smo, da bo pri tem v prihodnje v pomoč tudi evidenčna knjiga o vloženih prošnjah za pogovor z upravnikom zavoda. 2.2-52/2002

12 - SODIŠČE NEREDA

Okrajno sodišče v Gornji Radgoni je 17. 4. 2001 pobudniku izreklo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, ker je zaradi osebnostne motenosti in

alkoholiziranosti v stanju bistveno zmanjšane prištevnosti storil več kaznivih dejanj. Ta varnostni ukrep se izreče storilcu, pri katerem obstaja nevarnost, da bo ponavljal kazniva dejanja zaradi svoje- ga abnormnega duševnega stanja. Gre za ukrep kurativne narave, ki obsega medicinsko obravna- vanje storilca kaznivega dejanja in katerega poseben namen je odprava te storilčeve nevarnosti. Sodišče izreče ukrep, če je nevarnost storilca, da bo ponavljal kazniva dejanja, mogoče odpraviti le z zdravljenjem in varstvom v zdravstvenem zavodu. Ne samo preventivni razlogi, tudi človečnost govo- ri za čimprejšen začetek zdravljenja, torej za takojšnje izvrševanje izrečenega varnostnega ukrepa.

Sklep o izreku obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva z zdravstvenem zavodu je postal pravnomočen istega dne, kot je bil izdan, vendar sodišče še leto kasneje pobudnika ni napotilo v zdravstveni zavod na zdravljenje. Potrebna je bila intervencija varuha, da je sodišče 18.3.2002 zahte- valo mnenje posvetovalne komisije pri ministrstvu za pravosodje o tem, v kateri zdravstveni zavod naj se odda pobudnik. Presenečeni nad skoraj enoletno zamudo v postopku napotitve bolnika na zdravljenje smo prosili za natančnejše pojasnilo. Zahtevali smo tudi izjavo sodnice, ki je zadevo obravnavala. Slednja je kot vzrok za zamudo navedla pregled njenih spisov s strani Višjega sodišča v Mariboru, saj je bilo "v zvezi s tem moteno delo". Predsednik okrajnega sodišča nam je pojasnil, da "žal ne obstaja nobena evidenca o tem, kateri spisi ... so bili predani na Višje sodišče v Maribor, ali vsi, ali samo nekateri in kdaj naj bi bili vrnjeni". Zaradi neurejenih zadev pri vodenju sodišča, "ki so se vlekly vse od leta 1994", ni ustrezne dokumentacije. Tako "ni mogoče z gotovostjo trditi", ali je bil spis v zadevi pobudnika sploh med tistimi, ki so bili pregledani na višjem sodišču.

Sodišče torej ni moglo z gotovostjo pojasniti niti tega, kje se je spis nahajal v času od izreka varnost- nega ukrepa do posredovanja varuha. Hkrati je predsednik sodišča še opozoril, da je bila strojepiska sodnice, ki je zadevo pobudnika obravnavala, "v spornem letu ... v bolniškem staležu celih 93 dni, pa ... v. d. predsednice ni poskrbela za ustrezno kadrovsko zamenjavo, kar kaže na objektivne okoliščine".

Opisana pojasnila sodišča zbujaajo skrb. Vzpostavljena mora biti takšna evidenca o spisih, da je razvidno, kje se spis v določen časovnem obdobju nahaja. Tudi ne gre za objektivno okoliščino, če na sodišču ni reda, da se ne ve, kje so sodni spisi. Enako velja za zatrjevano odsotnost strojepiske, saj takšna okoliščina ni opravičljiv razlog za zamudo pri delu sodnice. Predsednik, ki je vodenje sodišča prevzel marca 2002, je zagotovil, da je storil vse potrebno za pospešitev postopka, opravil je pogovor s sodnico in poskrbel "za stalno kadrovsko prisotnost tehničnega osebja" ter tako za odpra- vo vzrokov za nastalo zamudo pri delu sodišča. 2.3.11/00

13 - BREZPOSELNOST

Pobudnica piše o hudi materialni stiski svoje družine. Stara je 54 let in že nekaj let brezposelna. Navaja, da je že izgubila upanje na zaposlitev, saj kljub intenzivnemu iskanju zaposlitve ne dobi. Postaja depresivna, izgublja voljo do življenja, saj se počuti le še kot breme družini. Problemi se le še kopičijo, rešitve ne vidi. Prosi, da družini pomagamo pri reševanju nastalih gmotnih težav.

Iz obravnavanja pobude smo razbrali, da je edina možnost pomoči družini v zaposlitvi pobudnice. Na problem smo opozorili Urad za delo, zahtevali poročilo o njihovih aktivnostih v smeri izboljša- nja njenih zaposlitvenih možnosti in predlagali, naj proučijo možnost njene vključitve v program javnih del.

V odgovoru Urad za delo navaja, da so za zaposlitev pobudnice velika ovira njeno zdravstveno stanje in razmere na zaposlitvenem trgu dela v regiji. Vključili jo bodo med kandidate za ustrezna javna dela oziroma v druge programe javne rehabilitacije.

Pobudnica je kasneje sporočila, da je po našem posredovanju dobila možnost za vključitev v javna dela – pomoč v domu starejših občanov. To ji je dalo novo upanje, vendar se je ustavilo že ob zdravniškem pregledu, kjer je bilo ugotovljeno, da njeno zdravstveno stanje ne dopušča opravljanja

takšne dela. Glede na to, da je to edina možnost dela prek javnih del v njenem okolju, ne vidi več nobene možnosti za zaposlitev. Do upokojitve ji manjka še nekaj let, do invalidske upokojitve pa po mnenju invalidske komisije še ni upravičena. 3.0 – 15/2002

14 - ZNESEK ZA OSKRBO JE BIL POVEČAN PO POSREDOVANJU VARUHA

Pobudnik je bil postavljen za skrbnika odraslemu bratu, ki mu je bila popolnoma odvzeta poslovna sposobnost. Varovanec prejema družinsko pokojnino in dodatek za pomoč in postrežbo. Izvajanje skrbništva spremlja CSD, ki je zavezan varovati pravice, koristi in interese varovanca. Skrbnik skrbi za varovanca, ki živi v domačem okolju, tako, da mu zagotavlja vse potrebno za življenje (hrana, obleka, nastanitev in drugo).

Skrbnik je varuhu posredoval pobudo, ker mu je CSD za celotno oskrbo varovanca na mesec nakažoval le 35.000 od prejemkov, do katerih je bil zavarovanec upravičen iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (nekaj več kot 100.000 tolarjev), ostanek denarja je CSD vlagal na hranilno knjižico varovanca. Skrbnik je navajal, da sredstva, ki mu jih zagotavlja CSD, ne zadoščajo za pokritje osnovnih izdatkov za brata, za katerega skrbi. Prav tako je v pobudi izražal dvom, da center varovančeve prejemke res nalaga na hranilno knjižico, ker mu te knjižice na centru niso hoteli pokazati, niti mu niso hoteli povedati, koliko je privarčevanega denarja na hranilni knjižici.

Varuh je pobudo vzel v obravnavo. CSD je predlagal, da skrbniku zagotovi višji znesek za oskrbovanje varovanca, predlagal je znesek v višini 70 odstotkov cene domske oskrbe, kamor bi bil varovanec nameščen glede na potreben obseg oskrbe. Predlagali smo še, da CSD skrbnika seznani s stanjem na hranilni knjižici varovanca in da ga vnaprej redno obvešča o prilivih na varovančevo hranilno knjižico in odlivih z nje.

Pred odločitvijo o predlogu varuha je CSD vodil daljši postopek za ugotavljanje dejanskega stanja v zvezi z varovanjem koristi varovanca. Nato je odločil, da od 1. 9. 2002 naprej prizna skrbniku za oskrbo oziroma preživljanje varovanca znesek v višini 70.000 tolarjev. Prav tako so bili skrbniku posredovani podatki o stanju prihrankov varovanca na hranilni knjižici, ki je še vedno shranjena na CSD. 3.1-11/2002

15 - ZAMUDE PRI IZPLAČILU ODŠKODNIN ŽRTVAM VOJNEGA NASILJA

Pobudnica je upokojenka, uveljavila je tudi status žrtve vojnega nasilja. V pobudi navaja, da živi v veliki revščini, kajti pokojnino v višini 87.552 tolarjev ima obremenjeno z vračili posojil po administrativnih prepovedih in dolga po sklepih o izvršbi. Del dolga, tako je navedla pobudnica, je nastal tudi zaradi njenih pričakovanj o skorajšnjem izplačilu odškodnine po ZSPOZ. Čeprav je bil že maj, po zakonu pa naj bi odškodnine začeli izplačevati po 15. 1. 2002, pobudnici odškodnina še ni bila izplačana. Izplačilo bi ji pomagalo pri premagovanju najhujših problemov, kot je na primer plačilo ponovnega priklopa elektrike, ki so ji jo izklopili zaradi neplačanih računov za porabljeno električno energijo.

SOD, ki je po navedenem zakonu pristojna za izplačevanje odškodnin, je v začetku leta 2002 začela izdajati odločbe in izplačevati prvi del odškodnin. Po podatkih SOD je upravičencev do odškodnine okoli 45.000, pri izdaji odločb o odškodnini in samem izplačilu pa je bil dogovorjen tak vrstni red, da so prišli na vrsto najprej najstarejši upravičenci do odškodnine. Ker je bila pobudnica rojena leta 1937, v času, ko je vložila pobudo, še ni bila na vrsti za izdajo odločbe in izplačilo odškodnine, saj so takrat izdajali odločbe upravičencem, rojenim leta 1934. Varuh ni oporekal dogovoru o vrstnem redu izplačila odškodnine, zato v konkretnem primeru tudi ni mogel posredovati za pobudnico tako, da

bi bila izjema pri izplačilu odškodnine. Pobudnici smo predlagali, naj sama SOD obvesti o svojih finančnih težavah in predlaga prednostno obravnavo pri izplačilu odškodnine. 3.1-33/2002

16 - O VLOGI ZA PONOVO ODmero POKOJNINE JE BILO ODLOČENO BREZ ODLOČBE

Pobudnica se je leta 1996 upokojila pri 52 letih starosti in polni pokojninski dobi. Ker je bila prepričana, da bo ob izpolnitvi starosti 58 let upravičena do ponovne odmere pokojnine, je leta 2002 na ZPIZS vložila zahtevek za ponovno odmero pokojnine. Zavod je pobudnico z dopisom obvestil, da ji pokojnine ne bodo ponovno odmerili, ker ni bila upokojena po predpisih o predčasni upokojitvi.

Varuh je v obravnavani pobudi zavzel stališče, da mora zavod o zahtevku pobudnice odločiti z odločbo. Le tako je zavarovancu oziroma upravičencu do dajatve iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja zagotovljena pravica do pritožbe. Zavod se je s stališčem varuha strinjal in o zahtevku za ponovno odmero pokojnine odločil z odločbo. 3.1-61/2002

17 - NI POSREDOVANJA BREZ SOGLASJA

Pobudnica je želela posredovanje varuha pri Zdravniški zbornici Slovenije, da bi kolegij za področje psihiatrije podal oceno o načinu zdravljenja po metodi alternativne psihiatrije, in to na podlagi njene pritožbe v zvezi z zdravljenjem njene hčere. Pojasnjuje, da je psihiater hčer, ki je bila prej navezana na dom, popolnoma odtujil. Boji se, da jo zna pripeljati v stoddostno odvisnost, in prosi, da pomagamo rešiti hčer, ki je bila dobra učenka, dijakinja in študentka, sedaj pa je nevrotična razvalina. Hči je stara 26 let.

Kot je izhajalo iz pobudi priloženega gradiva, hči ne soglaša s pritožbo na zdravniško zbornico glede njenega zdravljenja pri psihiatru. Še več, očitno se ne strinja z materjo glede načina zdravljenja po metodi alternativne psihiatrije, ki jo psihiater uporablja pri njenem zdravljenju.

Soglašali smo s pobudo, da je temeljna pravica na področju zdravja prav pravica do kakovostnega zdravstvenega varstva. Tako so zdravniki zavezani opravljati zdravstveno dejavnost v skladu s sprejeto zdravstveno doktrino, s kodeksom medicinske deontologije ter z drugimi strokovnimi in etičnimi kodeksi. Zdravnik se mora pri svojem delu ravnati po spoznanjih znanosti in strokovno preverjenih metodah. Pri sprejemanju strokovnih odločitev je neodvisen ter svobodno izbere način zdravljenja, ki je v danih okoliščinah najprimernejši. Pri tem pa velja poudariti, da je za uspešnost zdravljenja zelo pomembno tudi razmerje med zdravnikom in bolnikom. Danes se v tem razmerju čedalje bolj poudarjajo človekova osebnost in njegove pravice, vključno s pravico svobodnega odločanja o samem sebi. Tako pravica do zdravstvenega varstva vključuje tudi pravico do prostovoljnega zdravljenja, torej tudi do odklonitve zdravljenja. Pravica do samoodločbe na področju človekove osebnosti in njegovih pravic vključuje pravico do svobodnega odločanja o samem sebi. Odločanje o lastnem življenju in zdravju je temeljna osebnostna pravica posameznika. Zdravnik lahko opravi zdravstveni poseg le na podlagi bolnikove prostovoljne privolitve po pojasnilu.

Podatki, navedeni v vloženi pobudi, kažejo, da je hči pobudnice polnoletna in razumna oseba, ki je očitno sposobna sama odločati o svojih pravicah in interesih. Razumemo sicer skrb matere, da je hči upravičena do kar najvišje ravni kakovostnega zdravstvenega varstva. Staršem pač ni vseeno, kaj se dogaja z njihovimi otroki, ter jim skušajo pomagati in skrbeti zanje po njihovih najboljših močeh tudi še v času po polnoletnosti otrok. Vendar pa gre v tem primeru očitno za kolizijo interesov, ki se odraža v negativnem, odklonilnem stališču hčere glede obračanja matere na zdravniško zbornico. Zbornica je pobudnici utemeljeno pojasnila, da ima hči pravico do svobodne izbire zdravnika.

Glede na stališča hčere, razvidna iz vložene pobude in prilog, je varuh odklonil posredovanje pri zdravniški zbornici, saj je očitno, da hči pritožbi zoper psihiatra nasprotuje. Varuh bi lahko posredoval le, če bi bilo priloženo pooblastilo soglasje hčere (tretji odstavek 26. člena ZVarCP). Trditve, ki kritizirajo način zdravljenja, ki ga uporablja psihiater, so namreč podane v povezavi s hčerjo, ki pa tozadavnemu ravnanju nasprotuje. Pobuda daje slutiti, da so odnosi med pobudnico in hčerjo skaljeni. Takšno stanje pa zahteva zadržanost varuha za posredovanje v razmerju, ki zadeva predvsem hčer pobudnice. 3.4-27/2002

18 - ŠTIRINAJSTLETNA DEKLICA IN NJENE PRAVICE

Deklica se je junija osebno oglasila v našem uradu. Povedala je, da nima kje prebivati, domov ne more. Iz pogovora smo razbrali, da je bila zaradi nesoglasij v družini nameščena v krizni center, kjer je ostala tri tedne. Kasneje je bila pri znancih, v času obiska pri nas, pa pri neki znanki. Obravnavana je na CSD Ljubljana Bežigrad, kjer je že nekaj časa v teku postopek za namestitev v zavod, vendar to namestitev odločno odklanja. Povedala je, da je center zaprosila, da ji omogoči bivanje v rejniški družini ali stanovanjski skupini v Ljubljani ali okolici, ker želi, da bi zadnje leto šolanja končala na šoli, ki jo je obiskovala doslej.

Nemudoma smo se povezali s CSD, deklico napotili tja in spremljali obravnavanje primera. Na centru so jo seznanili, da je v njenem primeru mogoča le namestitev v vzgojni zavod, pa še to verjetno šele z naslednjim šolskim letom ...

Razvidno je bilo, da je center s težavami deklice seznanjen že kar nekaj časa, da gre za huda nesoglasja med njo in staršema, da je že večkrat odšla od doma zaradi nesoglasij ali zaklenjenih vrat; da se je kasneje vrnila raje domov kot v vzgojni zavod, kjer pa se je konfliktnost le stopnjevala. Menila je, da jo starša odklanjata, ker je posvojena in ni upravičena njunih pričakovanj.

Ob našem nenehnem opozarjanju, da naj center končno ukrepa v interesu varovanja in koristi deklice, so se nekoliko bolj zavzeli za pomoč deklici, vendar so bili postopki počasni in deklica še vedno preveč prepuščena sama sebi. Kljub nenehnim opozorilom varuha in prošnjam deklice, da bi imela osebo, ki bi ji lahko zaupala in bi ji pomagala v kritičnih trenutkih, so ji kolizijskega skrbnika postavili šele januarja 2003 in še to le za postopek namestitve. Center ni dajal zadostne pomoči za sanacijo odnosov v družini niti potem, ko se je septembra ponovno vrnila domov. V kriznih situacijah ni bilo hitrega ukrepanja. Staršev niso poklicali na pogovor. Šla je ponovno v krizni center, kjer je še vedno. Povedala je, da se počuti »kot vreča krompirja«, ki jo lahko postavljajo, kamor se komu zljubi. Menila je, da se zahteve postavljajo le njej, da se njena mnenja, želje in občutja ne upoštevajo, in se je kljub trudu (popravila je ocene, ni bilo neopravičenih izostankov), da bi sodelovala, »ne sliši in ne vidi«.

Na naša vprašanja glede možnosti njene nastanitve v rejniško družino je center pojasnil, da za ta primer ne najdejo ustrezne rejniške družine. Kasneje je bilo iz obravnavanja zadeve razvidno, da je niti niso iskali. Ko se je po neuspehi vrnitvi domov konec novembra ponovno znašla v kriznem centru, je center ob čakanju na izvedeniško mnenje še vedno urejal le namestitev v zavod. Deklica si je rejniško družino začela iskati sama in jo tudi našla, vendar je center najprej odklonil vsakršno sodelovanje pri ugotavljanju ustreznosti rejniške družine.

Na razširjenem tiskem sestanku v januarju, na katerem smo bili prisotni, je bilo na podlagi izvedeniškega mnenja in proučitve vseh pomembnih okoliščin ter končno tudi pisnega mnenja deklice odločeno, da se upošteva dekličina želja in se ugotovi ustreznost družine za najprej začasno rejništvo do konca šolskega leta. Dogovorili smo se, da ta postopek poteka čim hitreje. Kljub temu je center, sklicujoč se na novi zakon o izvajanju rejniške dejavnosti, ponovno zavračal postopek rejništva in je bilo ponovno potrebno naše posredovanje. 3.5-209/2001

Pobudnica je varuha človekovih pravic opozorila, da je sodišče zavrnilo njen predlog za izterjavo zakonitih zamudnih obresti od zapadlosti posameznega mesečnega zneska preživnine, ker je bila v Dogovoru o dolžnosti, višini in usklajevanju preživnine, sklenjenem na CSD Celje, zapisana le preživninska obveznost, ne pa tudi zamudne obresti za primer dolžnikove zamude z izpolnitvijo dogovorjene preživninske obveznosti.

Glede na to, da ZZZDR v 130. členu določa, da je dogovor o preživnini, sklenjen pri centru za socialno delo, izvršilni naslov, v izvršbi torej zaradi napake centra za socialno delo, ni bilo mogoče uspešno uveljavljati terjatve, ki ni bila ugotovljena v izvršilnem naslovu. Predstavljeni problem je še toliko bolj pomemben, ker mora biti tako pri sklepanju dogovora o preživnini kot tudi pri drugih dejavnostih v zvezi z otroki CSD glavno vodilo otrokova korist. Glede na to, da je bil otrok zaradi pomanjkljivosti v dogovoru že prikrajšan za izplačilo zakonskih zamudnih obresti in bo lahko tudi v prihodnje, smo CSD opozorili, da ni zadostno zastopal njegovega interesa. Predlagali smo, da storjeno napako popravi tako v korist mld. sina pobudnice, kakor tudi drugih primerov sklenjenih dogovorov na pomanjkljivem obrazcu. Želeli smo tudi informacijo ali obrazec, ki so ga uporabili v tem primeru, uporabljajo tudi drugi centri.

Presenetilo nas je stališče CSD v odgovoru, da glede na to, da je dogovorov, sklenjenih na pomanjkljivih obrazcih, zelo veliko, nameravajo dogovore popravljati le v primerih, ko bodo strokovne delavke centra presodile, da je to potrebno. Prav tako tudi njihova trditev, da so stranke kljub napaki doslej vedno iztožile tudi plačilo zamudnih obresti (le da so to morale posebej zahtevati), saj je ta trditev brez dejanske podlage. V odgovoru je še pojasnil, da je bil omenjeni obrazec pred leti oblikovan na CSD Celje in so ga uporabljali tudi drugi centri v regiji, ker s strani ministrstva ni bilo enotnega predpisanega obrazca. Od leta 2001, po uvedbi informacijskega sistema CSD za sklop preživnin, je obrazec za vse centre enak in kot tak zavezujoč. Glede poprave storjene škode sinu pobudnice so pojasnili le, da so starše povabili na pogovor.

CSD smo v obširnem dopisu seznanili z našim nestrinjanjem z njihovimi stališči, nepravilnostjo njihovega dosedanjega ukrepanja in popravljanja napake, storjene v škodo mld. otrok, posredovali nekaj predlogov za zmanjšanje ali odpravo škode, ki je morda že ali pa bi lahko še nastala zaradi odsotnosti izreka o zamudnih obrestih na »starih obrazcih«, in zahtevali dodatne informacije.

V zadnjem odgovoru CSD sporoča, da sta pobudnica in oče otroka sklenila nov dogovor o preživnini z nekoliko višjo mesečno preživnino. Sporoča tudi, da bodo dodali aneks k »starim dogovorom«, ki bo vseboval dolžnost plačila zakonsko določenih zamudnih obresti v primeru zamude pri plačilu preživnine. Hkrati bodo zaradi omenjene izkušnje pripravili kratko pisno informacijo o postopku v zvezi s preživnino in jo bodo strankam posredovali ob sklenitvi dogovora. 3.5.9/2002

20 - DOLGOTRAJNI POSTOPEK ODLOČANJA O STIKIH NA CSD

Pobudnik je oče 12-letne hčere, ki živi pri materi, na neznanem naslovu. Ker je mati deklice prekini-la vsakršno komunikacijo z njim, je CSD Domžale zaprosil za ukrepanje za zavarovanje dekličinih pravic in koristi in pomoč pri vzpostavitvi osebnih stikov. Pritožil se je, da center že več mesecev ne stori ničesar.

Iz odgovora centra, ki smo ga prejeli konec maja 2002, je razvidno, da postopek za določitev stikov z odločbo poteka že od konca leta 2001. Glede na to, da je deklica na pogovoru s psihologinjo centra povedala, da ne odklanja stikov z očetom, bi bilo pričakovati intenzivne aktivnosti v smeri realizacije stikov. Zato je bilo nerazumno pojasnilo centra, da je sodelovanje s pobudnikom zelo težko in ne hitijo z izdajo odločbe z namenom, da bi se stiki uredili v korist otroka.

Glede na to, da je v obravnavanju pobudnikove zadeve doslej nastala že huda kršitev zakonskega roka, smo center ponovno opozorili, da je zavezan kar najhitreje odločiti v zadevi in izdati končno odločbo. Zahtevali smo, da nemudoma ukrepajo, da se postopek čim prej konča, in nas o vaših aktivnostih seznani.

Po našem posredovanju je center končno začel aktivnosti za izdajo odločbe, vendar se je postopek ponovno ustavil, ker je bilo zaradi spremembe stalnega prebivališča deklice obravnavanje zadeve odstopljeno CSD Vrhnika.

V pogovoru s staršema in deklico so se dogovorili, da poskusijo s stiki postopoma. Na željo deklice naj bi bili prvi stiki na CSD, vendar pobudnik že po prvem stiku s takšno rešitvijo ni bil zadovoljen. Na njegovo zahtevo, naj center nemudoma izda odločbo, je center še v istem mesecu razpisal ustno obravnavo pred izdajo odločbe. **3.5-44/2002**

21 - OTROK »MED DVEMA OGNJEMA«

Pobudnik trdi, da je ogrožen telesni in duševni razvoj njegove hčere, ki živi pri materi. Navaja, da jo mati zanemarja, jo duševno in fizično maltretira, ji ne dovoli zadostnih stikov z njim in drugo. Meni, da je deklica ogrožena v toliki meri, da je nujno hitro ukrepanje, da se preprečijo trajne posledice. Navaja, da je o vseh problemih sproti obveščal CSD in predlagal vključitev izvedenca, vendar center ni ničesar storil za zavarovanje pravic in koristi deklice.

Iz odgovora CSD je razvidno, da so zaradi izraženega suma maltretiranja in zanemarjanja opravili obisk na domu in sklicali razširjeni timski sestanek, na katerem so bili prisotni tudi predstavniki šole, vrtca, policije in zdravstva. Ugotovljeno je bilo, da deklica pri materi ni ogrožena in da ne obstajajo razlogi za odvzem otroka. Sklenjen je bil dogovor o njihovih nadaljnjih aktivnostih, med drugim zagotavljanje pomoči družini v obliki storitve pomoči družini za dom – družinsko svetovanje in program psihosocialne pomoči družini.

Oče deklice z odgovorom centra ni zadovoljen. V vednost pošilja pritožbe na različne ustanove: zdravstveni dom, šolo, policijo, MDDSZ in sodišče. Pogosto je zahteval intervencijo policije (do oktobra - 26 intervencij – policija nikoli ni zaznala znakov ogroženosti). Ne strinja se z nobeno odločitvijo ne z izvedenskimi mnenji, ni zadovoljen z nobenim strokovnim delavcem. Postaja vedno bolj verbalno agresiven do vseh.

Prejeli smo tudi pobudo matere deklice. Pobudnica opisuje primere nasilja očeta deklice nad njo in deklicama. Trdi, da jih nenehno nadleguje, jim grozi, jih psihično maltretira in zato živijo v nenehnem strahu. Meni, da so osebni stiki med hčerjo in očetom za deklico škodljivi, ker postaja zmedena in vzgojno težko vodljiva. Piše, da oče deklice uveljavlja le svoje pravice, ne prevzema pa nobene obveznosti, niti plačevanje preživnine. Iz obravnavanja pobud staršev kot tudi iz odgovorov v CSD je razvidno, da imata starša zelo različne interese in se njuni mnenji o tem, kaj je otroku v korist, pomembno razlikujejo. Zato se nikakor nismo mogli strinjati z odgovorom centra, da še ne vidijo razlogov za postavitve skrbnika deklici.

CSD smo opozorili, da je na podlagi splošnega pooblastila po 119. členu ZZDR zavezan storiti vse za zagotovitev otrokove koristi in ob tem uporabiti ustrezen ukrep. V tem primeru je vsekakor evidentno, da so koristi otroka in staršev v navzkrižju in da deklica potrebuje pomoč z zagotovitvijo sodelovanja s pomočjo kolizijskega skrbnika. Predlagali smo, naj deklici, katere zdrav telesni in duševni razvoj ogrožajo nenehne stresne situacije, kar najhitreje ustrezno pomagajo.

Na podlagi našega dopisa in po ponovni proučitvi zadeve in dogajanj v zadnjem času je CSD sprejel sklep, da deklici postavi kolizijskega skrbnika v najkrajšem času. Iz kasnejše poizvedbe je bilo razvidno, da CSD nikakor ni uspelo dobiti strokovnjaka, ki bi si upal prevzeti to vlogo glede na vedenje deklčininega očeta. Mnenje CSD je bilo, da trenutno ni možnosti za postavitve ustreznega zastopanja

deklici, čeprav bi bilo to nujno. Ni ustrezne zakonodaje, ki bi omogočila potrebne pristojnosti; ni kadrov, znanja, ni sredstev. 3.5-61/2002

22 - OTROK ODLOČNO ODKLANJA NAMESTITEV V ZAVOD

Pobudnika, starša enajstletnega dečka, sta varuhu naslovila pobudo, v kateri se pritožujeta nad CSD Kranj, ker vztraja na namestitvi njunega sina v zavod. Zaradi vzgojne neobvladljivosti sina in njegovega pogostega izostajanja od pouka sta se strinjala z njegovo namestitvijo v zavod. Ker pa je sin odločno odklanjal odhod v zavod in obljubil, da se bo poboljšal, sta želela prekinitev predlaganega ukrepa.

Pobudnika smo seznanili s pristojnostmi varuha. Pojasnili smo mu, da otrok glede na ugotovitve, ki izhajajo iz odločbe centra, nujno potrebuje strokovno pomoč, in zato predlagali, da ga v sodelovanju s centrom poskušajo pripraviti, da sprejme bivanje v zavodu.

Pobudnika se kasneje nista več obrnila na varuha. Kljub temu smo se na CSD pozanimali, kako je za otroka poskrbljeno pred začetkom novega šolskega leta. Seznanjeni smo bili, da je glede na to, da starša nista hotela sodelovati, center že v 22. 3. 2002 podal predlog za upravno izvršbo s posredno prisilitvijo oz. v primeru ugotovljene ponovne neizpolnitve obveznosti z neposredno fizično prisilitvijo. Upravna enota nas je seznanila, da kljub dvakratnim poskusom izvršba ni bila uspešna. Z izvršbo so 5. 6. 2002 poskusili tudi na šoli, vendar je deček pobegnil skozi nezavarovan izhod iz šole. Kasneje je prenehal hoditi v šolo, bežal od doma ob vsakem obisku, starša sta odklanjata vsakršno sodelovanje. Sporočili so še, da se center z obravnavanjem zadeve ne ukvarja več in čaka le na izpeljavo izvršbe.

Predlagali smo, naj UE in CSD skupaj poskušata najti za otroka drugo ustrezno rešitev v dobro otroka, da otroku in staršem ponudijo možnost sodelovanja in strokovno pomoč. Iz odgovora centra je razvidno, da je otrokov oče najprej odklanjal vsakršno sodelovanje in obisk na domu. V iskanju rešitve so se dogovorili, da sta starša v avgustu 2002 ponovno predlagala ustavitev postopka izvršbe odločbe o oddaji otroka v zavod. Dogovorili so se, da se za oceno ustreznosti ukinitve ukrepa namestitve otroka v vzgojni zavod v ugotovitvenem postopku pred izdajo odločbe opravi dokaz z izvedencem in pridobi izvedeniško mnenje in izvid. V času do izdelave naj bi center nudil družini pomoč, še zlasti učno, ki jo starša sprejemata. S strani šolske svetovalne službe je bil center seznanjen, da je bil deček v novem šolskem letu odsoten le prva dva tedna pouka in da se v šoli trudi. 3.5-66/2002

23 - ZAPOSILITEV PO ŠESTIH LETIH BREZPOSELNOSTI

V juniju je pobudnica zaprosila za pomoč varuha, ker je bila kljub intenzivnemu iskanju zaposlitve že od leta 1996 brezposelna. Stara je bila 50 let, imela je le 12 let delovne dobe. Zaradi njene dolgotrajne brezposelnosti, se je družina znašla v hudi materialni stiski, ona pa tudi v osebni stiski in je izgubila vsakršno upanje. Posledica tega je tudi njeno zdravstveno stanje postajalo vedno slabše. Menila je, da bi kot medicinska sestra lahko opravljala tudi pomoč na domu, vendar doslej ni bilo te možnosti.

Zavodu za zaposlovanje smo predlagali, naj glede na navedeno proučijo možnost za ustrezno pomoč k čimprejšnji pridobitvi zaposlitve pobudnice ali vključitve v program javnih del.

Iz odgovora zavoda je bilo razvidno, da so glede na to, da že več kot 10 let ni opravljala svojega dela, in glede na njene zdravstvene težave zaposlitvene možnosti v njenem poklicu zelo slabe. Po preje-

mu našega dopisa so v pogovoru s pobudnico razširili njene zaposlitvene cilje, jo vključili v Klub za iskanje zaposlitve in se povezali z domom starejših občanov glede možnosti za njeno vključitev v program javnih del. Zaradi zdravstvenih težav so jo predlagali v obravnavo komisiji za ugotavljanje zaposlitvene oviranosti.

Mesec dni kasneje nas je zavod seznanil, da je pobudnico komisija prepoznala kot zaposlitveno ovirano. Na tej podlagi je pridobila status teže zaposljive osebe v skladu s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in s tem možnost prednostne vključitve v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. V domu starejših občanov se je nakazala možnost za vključitev v javno delo na stopnji zahtevnosti zdravstvenega tehnika in pobudnica je 9. oktobra končno dobila možnost za vključitev v delo.

Zahvalila se je za naše posredovanje in povedala, da se po dolgem času ponovno počuti kot človek. Z zaposlitvijo ni pridobila le pozitivne samopodobe, ampak tudi upanje, da bo dosegla zadostno delovno dobo za pridobitev pokojnine. 3.5-93/2002

24 - DOLGOTRAJNI POSTOPEK ODLOČANJA O PRITOŽBI ZOPER ODLOČBO O STIKIH

Pobudnik je že januarja 2000 zaprosil CSD za pomoč pri ureditvi stikov s štiriletno hčerjo. Ob posredovanju centra je bilo nekaj stikov izvedenih na podlagi dogovora med staršema. Kasneje jima dogovora ni uspelo več skleniti. Zato je oče deklice podal zahtevo za izdajo odločbe o stikih. Na odločbo, ki jo je center izdal šele 13. 11. 2000, se je mati deklice pritožila.

Ker v avgustu 2002 še vedno ni bilo odločeno o pritožbi, je na očetovo željo CSD posredoval na MDDSZ, da o pritožbi odločijo, ker stiki ne potekajo. Ministrstvo je sporočilo, da je pritožba še v obravnavi in bo predvidoma končana še v letu 2002.

Ministrstvo smo opozorili na hudo kršitev zakonskega roka, na nujnost, da nemudoma odločijo o pritožbi, saj so stiki v celoti prekinjeni, in zahtevali pojasnilo. Ministrstvo pa je na naš dopis odgovorilo šele po dveh urgenceh. Najprej je neodgovarjanje opravičevalo z odsotnostjo strokovne delavke, ki obravnava pritožbo, po drugi urgenci pa smo prejeli odgovor, da so o pritožbi končno le odločili in odločbo 28. 11. 2002 poslali CSD. Glede zamude zakonskega roka je ministrstvo, tako v tem kot tudi v vseh drugih primerih, pojasnjevalo, da rešujejo pritožbe v upravnih zadevah po vrstnem redu glede na datum vložitve pritožbe. Do prekoračitve zakonskega roka prihaja zaradi premajhne kadrovske zasedbe glede ne števila pritožb.

Nedopustno je, da v primerih, ko CSD končno le ugotovi, da so stiki v korist otroka in je njihovo preprečevanje neutemeljeno, ministrstvo tako dolgo odloča o pritožbi in s tem podpira samovoljo tistega od staršev, ki z neutemeljenim preprečevanjem stikov, krši pravice otroka. 3.5-110/2002

25 - PROBLEMI V MESTNEM REDARSTVU

Več mestnih redarjev se je pritožilo varuhu zaradi šikanoznega ravnanja predstojnice. V poizvedbah smo ugotovili, da načelnica sicer pozna probleme službe, da pa so se reševanja problemov lotili prepozno, potem ko so dobili širše razsežnosti (vključitev sindikata, disciplinski postopki). V poročilu navajajo, da gre za kratke stike v komunikaciji med redarji in njihovo nadrejenost, ki jih je težko reševati. Disciplinski postopek zoper enega redarja so ustavili, zoper drugega pa ne, saj menijo, da gre za resne kršitve delovnih obveznosti. Oba redarja smo obvestili o naših aktivnostih in odgovorih ter ju pozvali, da se na nas obrneta, če se bo kazalo, da je nadaljnje posredovanje potrebno. Ker se nista več oglasila, sklepamo, da so odgovorni v mestni upravi upoštevali naše priporočilo o nujnosti ureditve odnosov. 4.318/2002, 4.3-25/2002

Ob nasploh pozitivni oceni delovanja inšpekcije za delo pa smo naleteli na primer nezadovoljivega ukrepanja območne enote Inšpektorata za delo Ljubljana v primeru delavca Agencije za plačilni promet (APP), ki je prenehala delovati z 31. 12. 2002. Pobudnik je že več kot pol leta pred prenehanjem opozarjal na možnost, da ne bo deležen enakih pravic, kot so jih imeli drugi delavci pri razporejanju k novim delodajalcem. V dogajanja se je Inšpektorat za delo ves čas vključeval, pobudnik pa nas je obveščal o svojih in inšpektorjevih aktivnostih. Ob ugotovitvi, da odgovorni v APP ne upoštevajo zahtev inšpektorata (npr. ne pošljejo zahtevanih dokumentov), ta ni sprejel nobenih ukrepov, torej ni uporabil vseh možnosti, ki jih daje Zakon o inšpekciji dela. Pobudnik je postal tehnološki presežek, čeprav bi moral imeti kot invalid prednost pri zaposlitvi pri novem delodajalcu. Zdi se, kot da je inšpektorat čakal na prenehanje delovanja APP, ko ukrepanje ni več mogoče. Pobudnik je uporabil vsa pravna sredstva in teče sodni postopek. Ukrepanje varuha ni mogoče, vendar bomo zadevo spremljali. 4.3-23/2002

27 - STATUS ŽRTVE VOJNEGA NASILJA

Pobudnik se je obrnil na varuha človekovih pravic zaradi dolgotrajnosti postopka za priznanje statusa žrtve vojnega nasilja pri UE Koper. MDDSZ je z odločbo z dne 10. 2. 2000 odpravilo prvo odločbo UE in zadevo vrnilo v ponovni postopek in odločanje prvostopenjskemu organu. Do 13. 3. 2002, torej po več kot dveh letih, UE o zahtevku še vedno ni ponovno odločila.

Opravili smo poizvedbo pri UE, ki nam je pojasnila, da od pobudnika od dne, ko mu je bila vročena odločba MDDSZ, niso prejeli niti enega dopisa, listine ali dokazila, niti se ni pisno, osebno ali kako drugače oglašil pri njih. Tako naj bi bila pobudnikova neaktivnost edini razlog, da postopek še ni končan. MDDSZ namreč obširno in natančno navaja in svetuje, kaj naj stranka pridobi, kakšna dokazila naj najde, ali vsaj poskuša najti in zbrati ali pa predlagati upravnemu organu, da sam zaprosi osebe ali institucije za podatke in dokazila. UE je zatrdila, da v vseh postopkih skušajo pomagati strankam z nasveti in s konkretnim iskanjem dokazil. V zadevi pobudnika pa bi morali celo izdati negativno odločbo, saj pobudnik v več kot dveh letih ni niti najmanj pripomogel k dopolnitvi ugotovitvenega postopka. Ker pa ne zavračajo zahtev, dokler niso izčrpane vse možnosti dokazovanja za ustrezno rešitev, je zadeva še v postopku.

Ker se z navedbami UE nismo strinjali, smo jim posredovali mnenje, da njihovo ravnanje v tem postopku ne sledi določbam ZUP. V primeru odprave odločbe zaradi nepopolne ali zmotne ugotovitve dejanskega stanja mora organ prve stopnje vseskozi ravnati po instančni odločbi in brez odlašanja, najpozneje pa v 30 dneh od prejema zadeve, izdati novo odločbo (tretji odstavek 251. člena ZUP).

Opozorili smo jih na načelo ekonomičnosti postopka, ki zavezuje predvsem organ, ki vodi postopek. Proti udeležencem postopka, ki bi ravnali v nasprotju s tem načelom, ima organ po ZUP na voljo nekatere ukrepe. Po stališču MDDSZ je v ponovnem postopku treba izvesti še nekatere dokaze in pridobiti ustrezna dokazila. Položaj ni nič drugačen, kot če bi potrebo po tem ugotovil že organ prve stopnje v prvotnem postopku. V enem in drugem primeru je treba ravnati v skladu z določbo drugega odstavka 140. člena: če stranka ne predlaga in ne predloži dokazov, zahteva to od nje uradna oseba, ki vodi postopek; določiti ji mora rok in opozoriti na posledice, če dokazov ne bo predložila; od stranke pa se ne zahteva, naj priskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje priskrbi organ, ki vodi postopek, in tudi ne, naj predloži taka potrdila, ki jih organi po 180. členu niso dolžni izdajati.

Res je v postopkih, kjer gre za uveljavljanje kake pravice, izvedba postopka zlasti tudi v interesu stranke. Toda v upravnem postopku velja načelo materialne resnice, ki jo mora organ ugotoviti po uradni dolžnosti, v ugotovitvenem postopku pa še posebej preiskovalno načelo (139. člen), tako da je

tudi v teh primerih potem, ko je stranka s svojo vlogo sprožila postopek, njegovo aktivno vodenje povsem na strani pristojnega organa.

Člen 251 ZUP sicer res konkretno ne določa, da mora organ prve stopnje stranko po prejemu zadeve v ponovno odločanje pozvati na dopolnitev, vendar pa menimo, da to sledi iz drugih zgoraj navedenih določb zakona. Napotki drugostopenjskega organa niso navodilo stranki, temveč navodilo organu prve stopnje, ki prejme zadevo v ponovni postopek in odločanje.

MDDSZ je v odločbi navedlo, katera dokazila je treba najti in katere dokaze je treba izvesti. Pri tem je MDDSZ uporabljalo formulacijo "potrebno je ugotoviti ...", le na enem mestu govori, da mora stranka dokazati, da je bila prisilno izgnana oz. internirana od okupatorja iz razlogov 2. člena ZZVN. V odločbi MDDSZ je tudi določeno, da je treba stranko ponovno zaslišati. Ob tem gotovo niso imeli v mislih, da bo stranka sama prišla na UE in zahtevala zaslišanje.

Na podlagi teh stališč smo UE predlagali, da pobudnika čim prej pozovejo na dopolnitev oziroma storijo vse, kar je potrebno za čimprejšnje nadaljevanje postopka v skladu z določbami ZUP.

UE je pobudnika že čez nekaj dni pozvala na dopolnitev, nam pa poslala odgovor. Navedli so, da so v tej zadevi ravnali enako kot v vseh drugih zadevah (samo na področju žrtev vojnega nasilja je UE prejela več kot 2600 vlog). Z vsemi stališči v našem dopisu so soglašali in zatrdili, da tako tudi ravnajo. Poudarili pa so, da je zelo malo primerov (vključujoč tudi področje invalidov in veteranov več kot 5600 zadev), ko stranka tako malo sodeluje v postopku in praktično ne posreduje ali pove upravnemu organu, kje in kako bi pridobil morebitna pravno relevantna dokazila.

Končna stališča UE v tem odgovoru so sprejemljiva. S tem smo seznanili pobudnika in dodali, da njegovo pobudo štejemo za utemeljeno, saj je UE močno prekoračila rok, določen za izdajo odločbe. 5.0-6/2002

28 - SPREJEM V DRŽAVLJANSTVO

Pobudnik je vložil vlogo za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije. Poročen je s slovensko državljanko in oče dveh otrok, prav tako slovenskih državljanov. MNZ ga je obvestilo, da ne izpolnjuje pogoja zagotovljenega stanovanja, ker z družino živi v sobi v samskem domu, katere lastnica je njegova žena. Uredba o merilih za ugotavljanje izpolnjevanja določenih pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo določa, da ima oseba zagotovljeno stanovanje, če je med drugim lastnik stanovanja oziroma stanovanjske hiše ali je lastnik njen zakonec, kot dokaz o zagotovljenem stanovanju pa ne šteje najem prostorov v samskem domu ali drugih objektih, ki se ne štejejo za stanovanje po SZ. V tem primeru ne gre za najem, ampak za lastništvo teh prostorov, v katerih družina tudi dejansko prebiva. Soba je bila prodana kot stanovanjski prostor. Žena pobudnika je za nakup dobila celo kredit Stanovanjskega sklada Republike Slovenije.

Obrnili smo se na MNZ in jim predlagali, da še enkrat presodijo, ali pobudnik vseeno ne izpolnjuje pogoja zagotovljenega stanovanja. Menili smo, da je pogoj zagotovljenega stanovanja v tem primeru izpolnjen. MNZ nam je odgovorilo, da po 3. členu SZ prostori v stavbi, zgrajeni za nastanitev posameznikov (samski domovi, dijaški in študentski domovi, domovi za ostarele, socialnovarstveni zavodi in druge skupinske nastanitvene zgradbe) niso stanovanja. Sklicevali so se na odločbo Oddelka za stanovanjsko gospodarstvo, Mestne uprave, MOL, ki je odločilo, da konkretna samska soba po 2. členu SZ ni stanovanje.

Obrnili smo se še na MOL in prosili za pojasnilo, na podlagi katerih okoliščin so ocenili, da samska soba ni stanovanje po 2. členu SZ. Če razpolagajo s podatki o tem, kakšen je značaj cele stavbe in posameznih delov, ki so bili prodani ter kot kaj so bili ti deli prodani, smo prosili, da nas seznanijo tudi z njimi.

MOL nam je pojasnila, da SZ v 2. členu določa, da je stanovanje po tem zakonu skupina prostorov, namenjenih za trajno bivanje, ki so funkcionalna celota, praviloma z enim vhodom, ne glede na to, ali so prostori v stanovanjski hiši ali v drugi zgradbi. Prvi odstavek 3. člena SZ tudi določa, kateri prostori po tem zakonu niso stanovanja. Skladno z drugim odstavkom 3. člena SZ odloči, če nastane dvom, ali gre za stanovanje po tem zakonu, občinski (velja za mestne občine) oz. upravni organ, pristojen za stanovanjske zadeve, na zahtevo zainteresirane stranke na podlagi predpisov iz prve in druge alinee 11. člena. Omenjeni predpisi, razen Pravilnika o minimalnih tehničnih pogojih za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj, še niso bili sprejeti.

Zahtevi MNZ za odločitev v dvomu, ali je samska soba stanovanje, je bila priložena kupoprodajna pogodba. V točki I. so pogodbene stranke med drugim ugotovile, da sta prodajalca solastnika samske sobe št. 4, v izmeri 21,18 m², ki se nahaja v pritličju samskega doma.

UE Ljubljana, Izpostava Moste-Polje, Oddelek za okolje in prostor ter premoženjskopravne zadeve, je MOL sporočila, da je iz izdanega uporabnega dovoljenja ter poprejšnjega soglasja sanitarne inšpekcije Uprave za inšpekcijske službe mesta Ljubljana razvidno, da je konkretni objekt samski dom in da zanj ni bilo izdano nobeno dovoljenje v smislu spremembe namembnosti objekta. Glede na navedeno menijo, da je predmetni objekt samski dom ter da je tudi namembnost posameznih delov enaka. S prodajo posameznih delov se namembnost le-teh oz. objekta kot celote namreč ne more spremeniti. Objekt je v eni polovici še vedno samski dom, druga polovica objekta pa je bila prodana 52 fizičnim in 41 pravnim osebam.

MNZ nam je zagotovilo, da bodo zadevo še enkrat proučili. Predvidevamo, da je pobudnica problem v tem času že rešila, saj je bila sprejeta novela ZDRS, po kateri pogoj zagotovljenega stanovanja ni več potreben. 5.1-19/2002

29 - ZAMENJAVA TUJEGA VOZNIŠKEGA DOVOLJENJA ZA SLOVENSKO

Na varuha se je zaradi težav pri zamenjavi tujega vozniškega dovoljenja za slovensko obrnila državljanka Ukrajine. Pobudnica prebiva v RS od leta 1997 na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. Pristojni organ v Ukrajini ji je 18. 9. 2001 izdal vozniško dovoljenje na podlagi izpita, ki ga je opravila med obiskom pri starših. Dne 14. 2. 2002 je pri UE Ajdovščina zaprosila za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja. UE je njen zahtevek zavrnila, ker naj bi ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 135. člena ZVCP, ki določa, da tujec, ki prebiva v RS več kot šest mesecev, lahko, če izpolnjuje druge s tem zakonom določene pogoje, zahteva zamenjavo veljavnega tujega vozniškega dovoljenja v enem letu od začetka prebivanja v RS. Za tujca, ki je v RS začel prebivati že pred uveljavitvijo ZVCP, t.j. pred 1. 5. 1998, pa je skrajni rok za zamenjavo tujega vozniškega dovoljenja za slovensko eno leto od uveljavitve ZVCP, t.j. 1. 5. 1999. Pobudnica se je zoper odločitev UE pritožila, obrnila pa se je tudi na nas. Primer smo obravnavali pred uveljavitvijo ZVCP-C.

MNZ smo posredovali mnenje, da bi bilo treba ob reševanju pritožbe upoštevati, da konkretno vprašanje v ZVCP ni izrecno urejeno in da je odločitev UE dvomljiva. Navedli smo, da ne gre odrekati teže argumentom pritožnice, da po 134. členu kljub veljavnemu vozniskemu dovoljenju ne sme voziti osebnega avtomobila v Sloveniji, da po 135. členu ne more zamenjati ukrajinskega vozniškega dovoljenja za slovensko (če bi obveljala interpretacija zakona, kot jo uveljavlja UE), in da po šestem odstavku 124. člena ne more dobiti slovenskega vozniškega dovoljenja, tudi če bi v Sloveniji ponovno opravila vozniški izpit. Res pa pri tem ni povsem jasno, kaj pomeni dolžnost oddaje tujega vozniškega dovoljenja po navedenem odstavku. Poudarili smo, da se v skladu z zakonsko ureditvijo, po kateri naj bi tujec ne vozil v Sloveniji s tujim vozniskim dovoljenjem več kot eno leto, ponuja možnost zapolnitve zakonske praznine tako, da bi tedaj, ko tujec v matični državi opravi vozniški izpit po začetku prebivanja v Republiki Sloveniji, enoletni rok za zamenjavo začel teči od dne, ko je opravil izpit.

MNZ nam je sporočilo, da so pritožbo pobudnice zavrnil. Odločbo so nam posredovali v vednost in dodali, da so v njeni obrazložitvi proučene vse navedbe pritožnice in dileme ter da menijo, da so s tem odpravljene vse nekonsekvence in medsebojna nasprotja, ki naj bi bila v ZVCP. V obrazložitvi odločbe so navedli, da je ZVCP v 135. členu določil izjemo za pridobitev slovenskega vozniškega dovoljenja in s tem olajšal pridobitev slovenskega vozniškega dovoljenja tistim tujcem, ki so si že v tujini pridobili veljavno tuje vozniško dovoljenje in so se pred kratkim naselili v RS. Tem tujcem je omogočil, da v enem letu od pričetka prebivanja v RS (oz. tujcem, ki so v RS prebivali že pred uveljavitvijo ZVCP v enem letu od njegove uveljavitve), zahtevajo zamenjavo veljavnega tujega vozniškega dovoljenja za slovensko in se s tem izognejo ponovnemu opravljanju vozniškega izpita. Stvar njihove odločitve, njihove ozaveščenosti oz. neozaveščenosti pa je, ali bodo zamenjavo v predpisanem roku dejansko zahtevali. Če zamenjave ne bodo zahtevali iz kateregakoli razloga, ob tem pa dejansko prebivali oz. živeli v RS, bodo imeli dve možnosti: da v RS ne bodo vozili ali pa da ponovno opravijo vozniški izpit v RS. Pravica opravljanja vozniškega izpita tujcem ni prepovedana v nobenem členu ZVCP, torej ga imajo pravico opravljati. V 124. členu tega zakona pa je za osebe, ki imajo veljavno tuje vozniško dovoljenje in so v RS opravile vozniški izpit, predpisan še dodaten pogoj za pridobitev slovenskega vozniškega dovoljenja; t.j. oddaja tujega vozniškega dovoljenja tistemu organu, ki je pristojen za izdajo slovenskega vozniškega dovoljenja. Ta organ mu bo šele po oddaji tujega vozniškega dovoljenja izdal slovensko vozniško dovoljenje. Trditev pritožnice, da so določbe ZVCP nekonsekvence oz. same s seboj v nasprotju in da ji je v RS onemogočeno opravljanje vozniškega izpita, ni na mestu.

Obrazložitev in stališča ministrstva nas niso v celoti prepričali. Pobudnico smo seznanili, da bomo na problem opozorili v LP 2002, drugih možnosti za naše nadaljnje ukrepanje pa nismo videli. Zoper odločbo ministrstva je imela pobudnica možnost sprožiti upravni spor. 5.217/2002

30 - IZDAJA DOVOLJENJA ZA ZAČASNO PREBIVANJE

Pobudnica se je obrnila na varuha zaradi težav pri pridobitvi dovoljenja za začasno prebivanje. V letu 2001 je pri Veleposlaništvu RS v Sarajevu vložila vlogo za izdajo dovoljenja za prvo prebivanje v RS. Kasneje se je poročila s slovenskim državljanom. Njen mož je dne 28. 3. 2002 pri UE Ljubljana vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 37. člena ZTuj-1, to je zaradi združitve družine.

Z veleposlaništva so ji dne 24. 4. 2002 poslali dopis, v katerem jo vabijo, da se oglasi pri njih. Iz vabila ni bilo razvidno, zakaj je vabljen, niti ni bil postavljen rok, do katerega mora priti. Vabilu se ni odzvala, zato bi v skladu z drugim odstavkom 29. člena ZTuj-1 njena vloga morala biti zavrnjena.

Na UE vloge za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 37. člena ZTuj-1 niso mogli reševati, dokler postopek v zvezi s prvo vlogo ni končan.

Obrnili smo se na Konzularni sektor MZZ. Predvsem nas je zanimalo, kot kaj je bila pobudnica vabljen na veleposlaništvo (zaradi razjasnitve morebitnih nejasnosti v vlogi, torej dopolnitve postopka, ali zaradi vročitve končne odločbe) ter kako je z dokončanjem postopka (oz. vročenjem) v primeru neaktivnosti prosilke, ki bi omogočilo tek postopka na upravni enoti v primeru, da je odločitev o vlogi negativna, in v primeru, da je odločitev pozitivna in je treba osebno priti po pozitivno odločbo.

MZZ nam je sporočilo, da je bila pobudnica vabljen na veleposlaništvo kot stranka v postopku, in sicer zaradi vročitve negativne odločbe. Ker se vabilu ni odzvala, je veleposlaništvo odločbo vrnilo UE, ki jo je v skladu z določbami ZUP prilepila na oglasno desko. Po preteku pritožbenega roka, to je dne 12. 8. 2002, je odločba postala pravnomočna.

UE je takoj nato pozitivno rešila vlogo, ki jo je vložil pobudničin mož. Tako je pobudnica pridobila dovoljenje za začasno prebivanje v RS po 37. členu ZTuj-1, veljavno od 12. 8. 2002. 5.2-43/2002

Pobudnik je prosil za posredovanje zaradi dolgotrajnosti denacionalizacijskega postopka. Pri UE Ljubljana, Izpostava Center, smo ugotovili, da je bil zahtevek v navedeni zadevi vložen pri Občini Brežice dne 31. 5. 1993. UE Ljubljana, Izpostava Center, je zahtevek v pristojno odločanje prejela dne 15. 12. 1995. Dne 4. 5. 1998 je bil vlagatelj pozvan na dopolnitve zahteve. Vlagatelj je že leta 1996 umrl in v letu 1999 sta pravna naslednika s tem seznanila upravni organ, dne 12. 12. 2001 pa predložila potrdilo o državljanstvu za upravičenca. Upravni organ je opravil dve ustni obravnavi, in sicer eno 8. 9. 1999 in drugo 14. 11. 2001. Dne 23. 2. 2002 je bilo pripravljeno Poročilo o ugotovljenem pravnem in dejanskem stanju, dne 2. 7. 2002 pa je bila izdana denacionalizacijska odločba, s katero nas je pobudnik seznanil. Naše posredovanje za pospešitev postopka je bilo uspešno, vendar se v konkretnem primeru zastavlja vprašanje, ali ni bila »v naglici« (zaradi našega posredovanja) izdana ne dovolj utemeljena in obrazložena odločba. **5.3-4/2002**

32 - ODLOČITEV O GLAVNI STVARI NE MORE NADOMESTITI IZDAJE ZAČASNE ODREDBE

Pobudnica je na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP) dne 5. 3. 1993 podala zahtevo za izdajo začasne odredbe prepoved razpolaganja z nacionaliziranim premoženjem, ki se je nahajalo v sredstvih podjetja v družbeni lastnini. UE Radovljica o predlogu upravičenke ni odločila, ker je z delno odločbo z dne 20. 7. 1993, odločbo z dne 26. 4. 1994 in dopolnilno odločbo z dne 4. 5. 1994 odločila, da se upravičenki vse podržavljene nepremičnine vrnejo v naravi oziroma v last in posest. Z odločbo MKGP z dne 7. 10. 1998, ki je postala pravnomočna dne 24. 11. 1998, pa je bila delno odpravljena odločba upravnega organa prve stopnje z dne 26. 4. 1994. Tedaj pa je bil program lastninskega preoblikovanja podjetja z odločbo Agencije za prestrukturiranje in privatizacijo že odobren in tudi izveden. UE je dne 23. 9. 2002 vlagateljico zahtevka pozvala, naj v 15 dneh preoblikuje postavljeni zahtevek za vračilo v naravi v zahtevek za plačilo odškodnine v obveznicah SOD ali v delnicah RS, sicer bo zahteva kot neutemeljena zavrnjena. Pobudnica je dne 14. 10. 2002 Agenciji RS za prestrukturiranje in privatizacijo podala predlog za obnovo postopka, v katerem je Agencija odobrila program lastninskega preoblikovanja podjetja, ter UE predlagala, da prekine postopek. UE je dne 18. 11. 2002 s sklepom prekinila postopek do pravnomočne odločitve o predlogu za obnovo postopka lastninskega preoblikovanja. Agencija je 10. 2. 2003 izdala sklep, s katerim je predlogu za obnovo postopka ugodila v delu, ki se nanaša na nepremičnine, ki so predmet denacionalizacijskega zahtevka in so del premoženja zavezanca.

UE smo opozorili, da je nepravilno njihovo ravnanje, ko niso odločili o izdaji začasne odredbe zaradi bližnje vrnitve nepremičnin v last upravičenki, saj mora upravni organ v skladu z določili ZUP odločiti o vsaki vlogi. Upravičenka je podala predlog za izdajo začasne odredbe za zavarovanje zahtevka v procesu lastninskega preoblikovanja podjetja. ZLPP določa, da upravičenec vloži predlog za izdajo začasne odredbe pri organu, ki je po predpisih o vračanju premoženja pristojen za odločanje na prvi stopnji. Pristojni organ mora o vložitvi predloga nemudoma obvestiti podjetje in Agencijo. Začasno odredbo mora nemudoma izdati, najkasneje pa v dveh mesecih od vložitve predloga. Na podlagi začasne odredbe mora podjetje stvari, ki so predmet začasne odredbe, popisati in izločiti iz lastninskega preoblikovanja ter jih uporabljati kot dober gospodar. Predvidena odločba o glavni stvari nikakor ne more nadomestiti začasne odredbe, kar dokazuje tudi obravnavani primer oziroma posledice opustitve izdaje začasne odredbe. Če je upravni organ že menil, da bo odločba o glavni stvari nadomestila učinke začasne odredbe, pa bi jo moral izdati vsaj tedaj, ko so bile vložene pritožbe. **5.3-25/2002**

Pobudnik je najemnik poslovnega prostora, ki naj bi bil predmet denacionalizacije. Poslovni prostor, za katerega si je pobudnik pridobil leta 1966 gradbeno dovoljenje, ob nacionalizaciji ni obstajal. Pobudnik, ki je v lokal precej investirjal, ga želi odkupiti, vendar ga ne more, ker ni jasno, ali je predmet denacionalizacije ali ne. Seznanil nas je z odgovori upravnega organa, ki enkrat pojasnjuje, da je poslovni prostor predmet denacionalizacijskega postopka, drugič zopet, da ni. UE Postojna nam je pojasnila, da so različni odgovori pobudniku posledica spreminjanja denacionalizacijskega zahtevka. Opozorili smo jih, da spreminjanje zahtevka za denacionalizacijo o obliki odškodnine nikakor ne spreminja dejstva, da je zahtevek vložen. Če je zahtevek za denacionalizacijo podan, obstaja vse do pravnomočne odločitve o njem, ne glede na spremembo glede oblike odškodnine. Vsako drugačno gledanje lahko povzroči netočne informacije o tem, ali je določeno premoženje predmet denacionalizacije. 5.3-27/2002

34 - NESPOŠTOVANJE ODLOČBE MKGP

Na varuha se je obrnil pobudnik, ker je menil, da UE Žalec v ponovnem postopku ne spoštuje napotil iz sodbe Upravnega sodišča RS z dne 22. 1. 2002 in odločbe MKGP z dne 23. 5. 2002. UE upošteva samo prvo, ne pa tudi druge arondacije in vztraja, da za parcele ni vložen zahtevek za denacionalizacijo. Pobudniku so zatrjevali, da za navedena zemljišča tudi nima pravice do vložitve zahtevka za denacionalizacijo, ker so že vloženi zahtevki drugih upravičencev, ki naj bi to zemljo že dobili vrnjeno. Meni, da izračun odškodnine za podržavljena zemljišča, ki ga upošteva UE, temelji na napačnih kulturah zemljišč. Po mnenju UE pa so sporne kulture podržavljenih zemljišč, ki so upoštewane v predloženi cenitvi, zato naj bi bila potrebna strokovna presoja te cenitve.

Iz priloženih in pridobljenih listin izhaja, da je UE Žalec 30. 8. 2000 zavrnila zahtevo za denacionalizacijo dveh parcel. Pobudnikovo pritožbo je MKGP dne 12. 10. 2000 zavrnilo. Upravno sodišče pa je njegovi tožbi ugodilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek.

Tako Upravno sodišče kot tudi MKGP ugotavljata in prvostopenjski organ opozarjata, da sta upravičenca pri prvi arondaciji za podržavljeni zemljišči dobila nadomestna zemljišča. Ta zemljišča so po vrednosti presegla vrednost podržavljenih zemljišč. Pravni naslednik tako nesporno ni upravičen do denacionalizacije zemljišč, ki so bila predmet prve arondacije. Vendar pa so bila na isti pravni podlagi ponovno arondirana zemljišča, ki sta jih upravičenca prejela v zamenjavo pri prvi arondaciji. MKGP ugotavlja, da je za pravilno in zakonito odločitev v navedeni zadevi odločilnega pomena dejstvo, ali so bila za podržavljeni zemljišči dana v zameno ustrezna nadomestna zemljišča, česar pa ni mogoče ugotoviti, ne da bi bila upoštevana v zameno dana nadomestna zemljišča tako pri prvi kot tudi pri drugi arondaciji, ki je bila po svoji vsebini nadaljevanje prve.

Iz odgovora, ki nam ga je posredovala UE Žalec, izhaja, da pobudnikov zahtevek že od vsega začetka temelji na zahtevi, da se upošteva podržavljeno zemljišče iz prve arondacije in v zamenjavo dano zemljišče pri drugi arondaciji. UE nas seznaja, da v nazadnje dostavljeni cenitvi sodno zapriseženega cenilca le-to za podržavljeno zemljišče upošteva kulturo hmeljišče, iz odločbe o podržavljenju in podatkih katastra za to obdobje pa je zabeležena kultura njiva. Prav tako pojasnjuje, da niti ob podržavljenju ni bilo podržavljenih hmeljskih žižnic in sadik, kot je to razvidno iz odločbe pri drugih razlaščenjih, zaradi česar bo po mnenju UE verjetno potrebna strokovna presoja te cenitve. UE Žalec smo opozorili:

na vezanost prvostopenjskega organa na ugotovitve in napotila tako Upravnega sodišča kot tudi MKGP glede tega, da je za pravilno in zakonito odločitev v obravnavani zadevi odločilnega pomena dejstvo, ali so bila za arondirani parceli dana v zameno ustrezna nadomestna zemljišča, česar pa ni mogoče ugotoviti, ne da bi bila upoštevana v zameno dana nadomestna zemljišča tako pri prvi kot pri drugi arondaciji, ki je bila po svoji vsebini nadaljevanje prve arondacije,

- da iz vloženega zahtevka za denacionalizacijo izhaja, da se zahtevek nanaša na vsa zemljišča, ki so razvidna iz priložene dokumentacije, med katero pa je tudi druga arondacijska odločba, s katero so bila na isti pravni podlagi ponovno arondirana zemljišča, ki sta jih upravičenca prejela v zamenjavo pri prvi arondaciji,
- da pojasnila, ki naj bi jih pobudnik prejel na Občini Žalec, Sekretariatu za družbenoekonomski razvoj in finance, da za parcele, odvzete z drugo arondacijo, ne sme podati zahtevka, ker je zanje dal zahtevek za denacionalizacijo prvotni lastnik, nikakor niso sprejemljiva. Upravičenec lahko v roku, ki ga določa zakon, poda zahtevek za zemljišča, ki so mu bila podržavljena. Upravni organ je po 66. členu ZUP dolžan sprejeti vlogo stranke in tudi odločiti o vsakem vloženem zahtevku. V tej zvezi smo omenili tudi možnost, da pristojni organ uvede in vodi upravni postopek praviloma ločeno za vsako pravico ali obveznost stranke oziroma vsako upravno stvar posebej. **5.3-32/2002**

35 - ODKUP POSLOVNIH PROSTOROV

Zakonca sta si več let prizadevala, da bi od Občine Piran odkupila poslovni prostor, ki ga je od leta 1964 pa do upokojitve pred nekaj leti uporabljal pobudničin mož za opravljanje dejavnosti kemične čistilnice. Pobudnica ni mogla sprejeti, da občina lokala ni pripravljena prodati in ne upoštevati znatnih sredstev, ki sta jih vložila vanj, zato je za pomoč zaprosila varuha.

Po poizvedbah nas je občina seznanila, da je pobudničin mož že leta 1978 zaprosil za odkup poslovnega prostora, da za uporabo prostora vseskozi ni plačeval najemnine in da ga je nezakonito nadzidal. Občina že od vsega začetka prostora ni bila pripravljena prodati, o čemer je bil obveščen, leta 1997 pa ga je tudi pozvala, naj objekt preda občini. Šele leta 2002 pa se je bil pripravljen dogovarjati o predaji lokala. Po našem posredovanju mu je občina predlagala, naj sklene z njim ustrezen pravni posel, na podlagi katerega bi mu izplačala razliko med vrednostjo njegovih vlaganj, zmanjšano za stroške legalizacije nadzidave objekta in dolgovano najemnino. **5.4-5/2002**

36 - NENAVADNO ODLOČANJE ZPIZ O ODPISU PRISPEVKOV

Pobudnica je zaprosila ZPIZ za odpis dolga iz naslova prispevkov iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Po telefonu je dobila informacijo, da je bila njena vloga ugodno rešena dne 12. 3. 2001. Nemalo je bila presenečena, ko je nekaj dni za tem prejela obvestilo zavoda, da je njena vloga za odpis dolga zavrnjena. Obvestilo, ki je bilo datirano 6. 2. 2001, je prejela dne 16. 3. 2001. Ker je bila pobudnica zaradi povsem drugačne odločitve, kot jo je pričakovala, zelo presenečena, se je z dopisom obrnila na zavod in želela razčistiti nejasnosti. Odgovora ni prejela.

Na naše posredovanje, naj pobudnici vendar odgovorijo, so iz ZPIZ sporočili, da pobudničinega dopisa sploh niso prejeli, da pa bodo nanj - če ga bodo prejeli - nemudoma odgovorili. Navzlic temu, da je pobudnica zavodu že prvotni dopis poslala priporočeno, je to po našem nasvetu ponovno storila dne 15. 10. 2001.

Ker pobudnica kljub vsemu še vedno ni prejela odgovora, smo morali znova posredovati. Zavod je dne 11. 9. 2002 pobudnico pozval, naj v interesu čim hitrejšje rešitve ponovno vloži zahtevo za odpis, delni odpis, odlog ali obročno odplačevanje prispevkov s potrebnimi dokazili. Dva meseca za tem je prejela obvestilo o odpisu celotnega dolga. Odločitev zavoda je bila za pobudnico zelo pomembna, saj je davčni organ medtem že začel postopek prisilne izterjave dolga iz sredstev na njenem računu, ki bi bila zagotovo izterjana, če ne bi šlo za sredstva iz naslova denarne socialne pomoči, ki so izvzeta iz prisilne izterjave. **5.5-50/2001**

Pobudnik sicer ne nasprotuje pobiranju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, moti pa ga, da so ta prispevek dolžni plačevati samo nekateri občani na novo nastale Občine Škocjan, ki je prevzela sistem plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča od prejšnjih občin Novo mesto in Sevnica. Prispevek za območje celotne občine še ni bil uveden, ker naj bi se na tem področju pričakovala nova zakonodaja (uvedba davka na premoženje).

Občina Škocjan nas je seznanila, da se na območju občine nadomestilo odmerja in pobira samo v kraju Škocjan, ki je po merilih prejšnje Občine Novo mesto edini dosegel takšno stopnjo komunalne opremljenosti, odlok prejšnje Občine Sevnica pa ne določa nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za naselja, ki so se priključila Občini Škocjan. Krajani Škocjana naj bi imeli tudi vse bonitete urejenega urbanega naselja, medtem ko naj to ne bi veljalo za občane večine preostalih naselij občine. Zavedajo se, da morajo ponovno oceniti stopnjo komunalne opremljenosti naselij ter jih razvrstiti v ustrezna območja, saj so pridobili informacije, da se uvedba davka na premoženje predvideva šele po letu 2005. Zato v občini že načrtujejo uvedbo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za območje celotne občine, vendar pa naj bi bilo to odvisno od finančnih zmožnosti občinskega proračuna, ker naj bi bila postavitev in vzdrževanje sistema precej velik strošek.

Občini smo posredovali mnenje, da bi bilo primerno, da bi se to zgodilo čim prej, ker bi se tako končalo (pre)dolgo prehodno obdobje uporabe predpisa prejšnjih Občin Novo mesto in Sevnica. Novi odlok bi celotno območje občine obravnaval enotno ne samo z vidika zakonskih meril (ta so morala biti upoštevana tudi v obeh sedaj še veljavnih odlokih), temveč tudi s stališča občinske politike na področju urejanja stavbnih zemljišč. V odloku bi bilo treba upoštevati spremembe v opremljenosti stavbnih zemljišč, do katerih je prišlo po sprejetju dosedanjih odlokov. V postopku sprejemanja odloka pa bi lahko zainteresirani povedali svoja mnenja oziroma izrazili pripombe.

Pobudnika smo seznanili z opisanim mnenjem in ugotovitvijo, da po zbranih informacijah ni videti pravne neenakosti, na katero sam opozarja. Veljavna ureditev izhaja iz določbe 58. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ) iz leta 1984, ki jo ohranja tudi zakon z istim imenom iz leta 1997, da se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja ter na drugih območjih, ki so opremljena najmanj z vodovodnim in električnim omrežjem. Podrobnejša merila in pogoje za plačevanje nadomestila pa določa občina v okviru svojih pristojnosti popolnoma samostojno in neodvisno. Pobudniku smo tudi pojasnili, da varuh nima pristojnosti ocenjevati ustavnosti in zakonitosti rešitev, ki jih ureja odlok kot splošni akt občine. Odlok občine velja, dokler ni spremenjen, odpravljen ali razveljavljen. Za presojo skladnosti občinskega odloka z zakonom je pristojno Ustavno sodišče. 5.5.4/2002

38 - NENAVADEN NAČIN VABLJENJA DAVČNEGA ZAVEZANCA K SODELOVANJU V POSTOPKU

Pobudnik je imel sorazmerno velik davčni dolg, ki je izviral še iz let 1993, 1994 in 1995. Davčni urad Murska Sobota mu je pošiljal sezname zaostalih obveznosti, ki jim je pobudnik ugovarjal. Dolg se je zaradi teka zamudnih obresti povečeval. Na zadnji sklep o prisilni izterjavi, še posebej na seznam zaostalih obveznosti, se je pobudnik znova pritožil oziroma ugovarjal. Davčni urad ga je v skladu z ZDavP povabil, da bi preverili, ali podatki iz dolgovnega seznama ustrezajo uradnim podatkom (46. člen zakona določa, da mora davčni organ dolžniku, ki ugovarja pravilnosti dolgovnega seznama, dati možnost, da preveri podatke). V vabilu so zapisali, da mora pobudnik svojo morebitno odsotnost sporočiti in da se bo - če se vabilu ne bo odzval in svoje odsotnosti opravičil - štelo, da svojo pritožbo in ugovor umika, postopek v zvezi s pritožbo in ugovorom pa bo ustavljen.

Na naše posredovanje je Davčni urad pojasnil, da so se za tak ukrep odločili zato, ker naj bi pobudnik s pritožbami in vlaganjem ugovorov zoper dolgovne sezname postopek izterjave davčnega dolga zavlačeval. Domnevajo, da je s tem skušal doseči zastaranje dolga. S pripisom v vabilu so tako želeli

pritožnika "prisiliti" k sodelovanju, samega ukrepa pa niso nameravali uresničiti, saj za tako ravnanje nimajo zakonske podlage.

Razčiščeno je torej bilo, da ni zakonske podlage za postavljanje takih pogojev in se neodzivanje dolžnika ne more šteti kot umik njegove pritožbe. Zakon sicer nalaga davčnemu organu, da mora v primeru ugovora zoper dolgovni seznam dolžniku dati možnost preveriti podatke, vendar to ne pomeni, da o njegovi pritožbi ne more odločiti, če se vabilu ne odzove. 5.5-23/2002

39 - PRIZNAVANJE SORAZMERNEGA DELA POSEBNE OLAJŠAVE ZA OTROKE RAZVEZANIH STARŠEV

Problem priznavanja posebne davčne olajšave roditelju, pri katerem otroci dejansko živijo, povzroča v praksi hude težave. Če davčni zavezanec, ki mora plačevati preživnino za otroke, uveljavlja pravico do posebne olajšave, in se o tem, kdo bo uveljavljal posebno olajšavo s svojim bivšim partnerjem ne more sporazumeti, se obema roditeljema prizna le sorazmeren del olajšave. Davčni organ ne ugotavlja, ali zavezanec, ki uveljavlja posebno olajšavo za otroke, preživnino tudi dejansko plačuje.

Pobudnica je zaradi navedene zakonske ureditve močno prizadeta. V pismu varuhu je izrazila svoje ogorčenje zaradi ZDoh, ki postavlja starša otrok, ki ne živita skupaj, v neenakopraven položaj. Dejstvo je, da ima roditelj, pri katerem otrok živi, večje finančne obremenitve za preživljanje otrok kot pa tisti, ki plačuje le preživnino ali pa te obveznosti sploh ne izpolnjuje. Zaradi neustrezne, krivične zakonske ureditve je pobudnica varuhu predlagala, da se zavzame za tako spremembo ZDoh, da bi tistega, ki uveljavlja posebno olajšavo za otroka, "prisilila" k izpolnitvi obveznosti plačevanja preživnine tako, da bi se olajšava priznala le na podlagi predložitve dokazila o dejansko plačani preživnini. Predlagala je, da se zakon spremeni tako:

- da se posebna olajšava prizna le tistemu od staršev, pri katerem otrok dejansko živi, ali
- da se posebna olajšava prizna le tistemu od staršev, pri katerem otrok dejansko živi, ali
- da se roditelju, ki plačuje preživnino za otroka, olajšava prizna le ob predložitvi potrdila, da je preživnino zares plačal, ali
- da se določi minimalni znesek preživnine kot podlaga za uveljavljanje posebne olajšave obema staršema.

Pobudničino ogorčenje smo lahko razumeli. Njenim navedbam smo lahko le pritrdili, saj tudi v uradu že dalj časa opozarjamo na ustrezno ureditev navedenega vprašanja, tudi v povezavi z nerealiziranimi odločbami Ustavnega sodišča. V naših predlogih smo se zavzemali za tako spremembo drugega odstavka 11. člena ZDoh, da bi se ustrezna olajšava oziroma odbitna postavka pri odmeri dohodnine priznala vsakemu od razvezanih staršev na podlagi njegove dejanske udeležbe pri preživljanju otrok. Pričakujemo lahko le, da bo zakon priznavanje posebnih olajšav za vzdrževane otroke ustrezno uredil. 5.5-35/2002

40 - ODVZEM ŽE REGISTRIRANEGA OSEBNEGA AVTOMOBILA S STRANI CARINSKEGA URADA

Obravnavali smo dve pobudi v zvezi z odvzemom že registriranega osebnega avtomobila dobrovernemu lastniku, ki ga je pred tem kupil od osebe, ki ga je brez plačila carinskih dajatev pripeljala iz tujine.

V prvem primeru je pobudnici vozilo zasegla PP Celje, ker je obstajal utemeljen sum, da izvira iz kaznivega dejanja oziroma da je bilo pridobljeno s kaznivim dejanjem in bi lahko služilo kot dokaz v morebitnem kazenskem postopku. Zatem ga je PP na podlagi 61. člena v zvezi s tretjim odstavkom 176. člena Carinskega zakona (CZ) predala v nadaljnji postopek Carinarnici Celje, ker naj bi bilo vozilo na podlagi zbranih obvestil predmet carinskega prekrška. Pobudnica je bila z dopisom Carinskega urada Celje vabljen, da v 20 dneh vzpostavi zakonito stanje za zadevno carinsko blago oziroma da na podlagi 43. člena CZ uredi carinsko dovoljeno rabo za vozilo, ki ga je kupila od osebe, ki ga je pred tem na podlagi ponarejene uvozne carinske deklaracije in opravljenega tehničnega pregleda že registrirala ter zanj prejela prometno dovoljenje in registrske tablice. Ker pobudnica v postavljenem roku ni izkoristila nobene od ponujenih možnosti, ji je bilo vozilo odvzeto z odločbo carinskega urada. Pobudnica je zoper odločbo o odvzemu vložila pritožbo na Generalni carinski urad (GCU). Prav tako je vložila tudi pritožbo zoper odločbo, s katero je bila zavrnjena njena vloga za odložitev izvršitve zgoraj omenjene odločbe.

Ker GCU o pritožbah pobudnice ni odločil v zakonsko predpisanem roku dveh mesecev, smo predlagali, da o pritožbah odločijo čim prej. Pri tem smo omenili tudi, da se nam zdi sporno vztrajanje carinskega urada pri tem, da pobudnica izpolni pogoje za carinsko dovoljeno rabo blaga (s plačilom uvoznih dajatev ter stroškov hrambe, prevoza in ceditve zaseženega avtomobila). Sporen pa je tudi kasnejši odvzem avtomobila. Eden od pogojev za registracijo vozila, ki je carinsko blago, in s tem za izdajo prometnega dovoljenja, je tudi predložitev dokazila carinskega organa o carinjenju dokončno ali začasno uvoženega vozila. Če je bil pri tem upravni organ zaradi ravnanja carinskega zavezanca zaveden, se kljub temu "država" ne more delati, kot da tega upravnega akta ne bi bilo, in se - ko se pokaže priložnost - vrniti v fazo, ko je šele treba izpolniti pogoje za carinsko dovoljeno uporabo oziroma rabo blaga. Še zlasti ne v razmerju do novega lastnika avtomobila - ob predpostavki, da je bil pri nakupu dobroverjen. Ta predpostavka je zaradi izdanega prometnega dovoljenja povsem realna. Pobudnica gotovo ne bi kupila vozila, če ne bi bilo prej registrirano in zanj izdano prometno dovoljenje.

Menili smo, da pride v obravnavanem položaju v poštev uporaba določb 154. in 155. člena CZ, ki urejata naknadni obračun carinskega dolga in možnost prisilne izterjave obračunanega carinskega dolga od dolžnika, če tega ne plača v predpisanem roku. To je v skladu z načelom, da se obveznost drži zavezanca in ne predmeta.

Prevalitev obveznosti na dobrovernega lastnika je nesorazmerna s ciljem, ki ga skuša carinski organ doseči, to pa je poplačilo carinskega dolga. Z izbiro poti, ki je bila uporabljena v obravnavanem primeru, se breme neporavnanih računov med državo in carinskim zavezancem oziroma dolžnikom prevladi na nič krivega tretjega (ki sploh ni stranka v carinskem postopku), ki naj izbere način ureditve carinskega statusa blaga ter predhodno plača vse stroške, ki jih je imel carinski organ s hrambo, prevozom in ceditvijo vozila, nato pa iztoži in namesto države izterja plačilo od dolžnika. Ne gre prezreti, da zaseg oziroma odvzem avtomobila dobrovernemu lastniku nič ne pripomore k izpolnitvi obveznosti carinskega dolžnika, temveč nasprotno, pomeni popolno prekinitev razmerja med njim in državo, saj s tem carinski dolg ugasne. Če bi taka ureditev nedvomno izhajala iz zakona, kar bi bilo sicer glede na omenjeno možnost uporabe določb 154. in 155. člena CZ težko zagovarjati, bi bila sporna ustavnost take rešitve (33. in 67. člen Ustave RS).

Podobno je prišlo do zasega avtomobila in njegove predaje Carinskemu uradu Celje v drugem obravnavanem primeru. Carinski urad je obvestil pobudnico, da lahko vozilo prevzame samo tako, da zanj uredi carinsko dovoljeno rabo oziroma uporabo. Kasneje je z odločbo naložil plačilo carinskega dolga carinskemu dolžniku (osebi, ki je vozilo pripeljala iz tujine).

Carinski urad Celje smo v začetku decembra 2002 opozorili, da zadržuje vozilo že več mesecev brez odločbe o zasegu, čeprav je pobudnico v dopisu z dne 6. 9. 2002 opozoril, da bo zaradi vzpostavitve zakonitega stanja izdal odločbo o zasegu vozila, če ne bo v 20 dneh izkoristila nobene od ponujenih možnosti glede ureditve carinsko dovoljene rabe ali uporabe blaga. S tem nismo želeli pospešiti izdaje odločbe o zasegu, ker bi to hkrati pomenilo tudi ugasnitev že naloženega carinskega dolga carinskemu dolžniku, ampak opozoriti, da je takšen zaseg glede na dejansko stanje sporen tako s pravnega vidika kot z vidika pravičnosti. Ponovili smo naše mnenje, ki smo ga posredovali GCU v prvi zadevi. Ob tem smo poudarili tudi, da je v tem primeru dvomljivo zadrževanje vozila na podla-

gi drugega odstavka 43. člena CZ, po katerem postane blago, ki je predmet kršitve obveznost, jamstvo za plačilo v zvezi z njim nastalega carinskega dolga, saj gre za lastnino osebe, ki ni carinski dolžnik in sploh ni stranka v carinskem postopku. S tem se postavlja država, ki zasleduje poplačilo carinskega dolga, v privilegiran položaj napram lastniku, ki bo moral v morebitnem sodnem postopku uveljavljati svoj regresni zahtevek, čeprav ima država že izvršilni naslov (zgoraj omenjeno odločbo) in lahko dolg prisilno izterja, če ga dolžnik ne plača v predpisanem roku 30 dni. Predlagali smo, da čim prej odločijo o upravičenosti zadrževanja vozila, da pri reševanju pretehtajo naše pomisleke in da nam sporočijo svoje stališče do navedenih pomislekov.

GCU nam je odgovoril, da je bil carinski organ s predložitvijo blaga s strani policije dolžan storiti vse, da se vzpostavi zakonito stanje, to je, da blago pridobi carinsko dovoljeno rabo oziroma da se plača carinski dolg. Ob tem postane blago, ki je predmet kršitve obveznosti po CZ, jamstvo za plačilo v zvezi z njim nastalega carinskega dolga. Vozilo je bilo dejansko zaseženo osebi, ki je ni mogoče šteti za carinskega dolžnika, vendar je po svojem statusu skladno s 4. členom CZ carinsko blago, ki mora biti pod carinskim nadzorom zaradi preprečitve neupravičenega ravnanja z njim, dokler ne bo določena carinsko dovoljena raba blaga. Status blaga pa se ne more spremeniti, če ni poravnani carinski dolg. 5.6-4/2002

41 - GRADNJA PRIZIDKA

Pobudniku je UE Ajdovščina leta 1995 izdala lokacijsko dovoljenje, ki je postalo pravnomočno. Sosed je vložil predlog za obnovo lokacijskega postopka, ki ga je UE leta 1999 zavrnila, njegovo pritožbo pa je leta 2000 zavrnilo tudi MOP. Zoper odločitev ministrstva je sosod vložil tožbo pri Upravnem sodišču, kjer pa še ni bila obravnavana. V zadevi je UE Ajdovščina leta 1998 izdala tudi gradbeno dovoljenje, zoper katero pa se je sosod prav tako pritožil na MOP. Ministrstvo je gradbeno dovoljenje leta 1999 odpravilo in zadevo vrnilo UE v dopolnitev postopka in ponovno odločanje. Pobudnik je dopolnil projektno dokumentacijo. Rečeno mu je bilo, da je vloga popolna in da bo gradbeno dovoljenje kmalu izdano, kar pa se ni zgodilo.

Z namenom, da bi pospešili zadevo pri UE, smo opozorili, da je bilo v 26o. členu starega ZUP, ki se uporablja v tem postopku, določeno, da predlog za obnovo postopka praviloma ne zadrži izvršitve odločbe, glede katere se predlaga obnova; vendar pa lahko organ, ki je pristojen za odločanje o predlogu, odloči, da se odloži izvršitev, dokler se ne odloči o obnovi postopka, če misli, da bo predlogu za obnovo postopka ugodeno. Sklep, s katerim se dovoli obnova postopka, zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena. Sosodov predlog za obnovo lokacijskega postopka je bil z odločbo iz leta 1999 zavrnjen. Po zavrnitvi pritožbe leta 2000 je odločba postala dokončna. Organ, pristojen za odločanje o predlogu, torej ne misli, da bo predlogu za obnovo ugodeno, tako da ni izpolnjen zakonski pogoj za suspenzivni učinek predloga za obnovo postopka. Obstaja pravnomočno lokacijsko dovoljenje in ni videti zadržkov oz. razlogov, da ne bi nadaljevali postopka za izdajo gradbenega dovoljenja. Takega zadržka tudi ne sme pomeniti okoliščina, da se del spisov nahaja na Upravnem sodišču.

UE je odgovorila, da so proučili vse do sedaj vodene postopke in upravne akte, ki so jih izdali. Naše opozorilo za dosledno upoštevanje določil 26o. člena ZUP sprejemajo in bodo takoj potem, ko bodo zaslišali soseda, izdali novo gradbeno dovoljenje. 5.7-4/98

42 - DELITEV DOVOLILNIC ZA MEDNARODNI PROMET

Pobudnik je samostojni podjetnik, ki ima licenco za opravljanje mednarodnega javnega prevoza stvari in opravlja dejavnost mednarodnega cestnega prometa. Na varuha se je obrnil za pomoč, ker

je menil, da je bil postopek izdaje dovolilnic za mednarodne prevoze stvari v cestnem prometu in dovolilnic CEMT za prvo in drugo delilno obdobje za leto 2000, ki sta ga izvedla Obrtna zbornica Slovenije in MP, nepravilen, zaradi česar ni prejel večjega števila dovolilnic. Nista mu omogočila vpogleda v letni plan delitve dovolilnic za leto 2000, kar bi mu omogočilo, da bi se seznanil s točnim številom dovolilnic, ki mu pripadajo. Nista upoštevala potrdila Davčne uprave, s katerim je izkazoval, da je imel poravnane vse davčne obveznosti za leta 1998, 1999 in 2000. Ministrstvo mu je celo očitalo, da je tiste dovolilnice, ki jih je prejel po odločbah zbornice, dobil neupravičeno, ker po 32. členu takratnega Zakona o prevozih v cestnem prometu ni izpolnjeval pogoja, da bi imel poravnane vse davčne obveznosti.

Po naših poizvedbah glede vpogleda v letni plan za leto 2000 je ministrstvo odgovorilo, da so ti podatki javni in bi jih morala dati Obrtna zbornica Slovenije, ki vodi tovrstne evidence in je delivec dovolilnic. Obrtna zbornica pa je v odgovoru navedla, da so bili plani za pobudnika določeni le za nekatere vrste dovolilnic, narejeni pa so bili na podlagi podatkov, ki so jih prejeli od ministrstva, ki je do tedaj opravljalo delitev dovolilnic. Glede preverjanja plačanih davčnih obveznosti so odgovorili le, da se je prva delitev dovolilnic za leto 2000 izvajala še na upravnih enotah in tam se je tudi preverjalo, ali ima prevoznik plačane dajatve. Pobudnik je v nadaljevanju iskal tudi sodno varstvo svojih pravic pri Upravnem sodišču. Na podlagi odločitve sodišča je bila zadeva vrnjena v ponovni postopek na ministrstvo, ki je dejansko stanja zadeve na novo ugotovilo (drugačen letni plan za delitev dovolilnic, plačane so bile davčne obveznosti), kar je imelo za posledico, da je ugodilo pobudniku in mu določilo nov letni plan delitve dovolilnic in novo število dovolilnic. Obrtna zbornica, ki bi morala izvršiti odločbo ministrstva, pa tega ne stori, zato pobudnik ponovno prosi varuha za pomoč. 5.7.151/2001

43 - PRITOŽBA VLOŽENA LETA 1994, NAJDENA LETA 2002

Pobudnik je zatrjeval, da je dne 13. 7. 1994 na tedanji Sekretariat za urbanizem, gradbene in komunalne zadeve Občine Kranj vložil pritožbo zoper odločbo z dne 30. 6. 1994, vendar UE Kranj zatrjuje, da pritožbe niso prejeli. Pobudnik je priložil tudi kopijo pritožbe, opremljeno z žigom in tekstom, ki potrjujeta sprejem pritožbe dne 13. 7. 1994. Pobudnik se je v navedeni zadevi s pritožbo z dne 6. 12. 2001 obrnil tudi na MOP. Ministrstvo je na podlagi njegove pritožbe in dopolnitve z dne 5. 1. 2002 od UE Kranj zahtevalo pojasnila v zvezi z njegovimi navedbami. UE Kranj je ministrstvu odgovorila, da iz njihovih evidenc ne izhaja, da bi pobudnik podal pritožbo zoper navedeno odločbo Občine Kranj.

Na UE Kranj smo opravili poizvedbo in po natančnem pregledu je UE ugotovila, da je bila pobudnikova pritožba zoper odločbo z dne 30. 6. 1994 dejansko prejeta dne 14. 7. 1994. UE je zagotovila, da bo ustrezno nadaljevala postopek. 5.7-29/2002

44 - DOLGOTRAJNOST PRITOŽBENEGA POSTOPKA

Pobudnik nas je seznanil s težavami, ki jih ima zaradi gradnje poslovno-stanovanjskega objekta na sosednjem zemljišču. Med drugim je prosil za posredovanje v zvezi z reševanjem pritožbe, ki jo je 12. 4. 1999 podal zoper odločbo UE Črnomelj z dne 31. 3. 1999, o kateri pa MOP še ni odločilo. MOP nas je seznanilo, da so dne 25. 5. 2000 na zahtevo Okrajnega sodišča v Črnomlju spis posredovali sodišču. Sodišče je celoten spis vrnilo UE Črnomelj 9. 5. 2001. Ta vse od tedaj spisa ni posredovala ministrstvu, zato jo je pozvalo, da jim spis takoj vrne, da bodo lahko odločili o pritožbi.

MOP smo predlagali, da o zadevi nemudoma odloči in nas z odločitvijo seznani, prav tako smo jim sporočili mnenje, da je nenavadno, da je sodišče, ki je spis "obravnavalo" eno leto, le tega vrnilo UE

in ne ministrstvu, od katerega je spis prejelo. Prav tako je nenavadno, da ministrstvo ni poizvedovalo v zvezi z navedenim spisom. MOP nam je v vednost poslalo odločbo z dne 4. 6. 2002, s katero je bila odločba UE z dne 31. 3. 1999 odpravljena in zadeva vrnjena organu prve stopnje v ponovni postopek.

UE Črnomelj pa nam je pojasnila, da so spis dobili od Okrajnega sodišča v Črnomlju dne 9. 5. 2001. Spis je bil po pomoti odložen v mapo z drugimi dokumenti o gradnji obravnavanega stanovanjsko-poslovnega objekta. UE je zagotovila, da so sprejeli ustrezne preventivne in korektivne ukrepe, s katerimi bodo v prihodnje zagotovili zakonito in pravočasno reševanje zahtevkov strank. Predlagali smo, da se pobudniku za napako opraviči ter da v ponovnem postopku odločijo v zakonskem roku in nas z odločitvijo seznani. To je tudi storila, zoper izdano odločbo pa je ponovno vložena pritožba.

5.7-32/2002

45 - NEUSTREZNA UPORABA 73. ČLENA ZUN V INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH

Na varuha se je obrnil pobudnik zaradi problemov v zvezi z nedovoljeno razširitvijo in asfaltiranjem ceste prek zemljišč, ki so v njegovi lasti. UE Trebnje je v postopku legalizacije investitorjema izdala odločbo o priglasitvi del, s katero se dovoljuje obnova, utrditev in asfaltiranje dela javne poti. Zahtevk za izdajo dovoljenja za del poti, ki poteka po zemljiščih, ki so v lasti pobudnika, pa je z odločbo zavrnila, ker investitor ni predložil dokazila o pravici razpolaganja z zemljiščem, niti katastrskega načrta z vrisano javno potjo, ki poteka po navedenih parcelah. IRSOP nas je seznani, da je pristojna urbanistična inšpekcija v zvezi z razširitvijo in asfaltiranjem ceste na podlagi 72. in 73. člena ZUN investitorjema izdala odločbo o sanaciji posega v prostor, naložena pa jima je bila tudi obveznost, da v enem mesecu po prejemu odločbe zaprosita na pristojni UE za ustrezno dovoljenje. Prav tako je v 4. točki izreka navedene odločbe določeno, da bo naloženo dejanje opravilo pooblaščen podjetje, če investitorja tega ne bosta izvršila na način in v roku, kot je določeno v 1. točki izreka odločbe.

Inšpektorat smo opozorili, da se v zvezi z navedeno zadevo zastavlja načelno vprašanje, ali je 73. člen ZUN podlaga za legalizacijo črnih gradenj in ali je vsebina prejšnjega 74. člena prenešana vanj. Ob spremembah ZUN v letu 1993 je bil namen zakonodajalca drugačen. Tudi besedilo 73. člena govori o pridobitvi dovoljenja samo v zvezi z drugačno sanacijo posega v prostor, če vzpostavitev prejšnjega stanja ni možna, ne pa o pridobitvi dovoljenja za sam poseg. Sanacija naj bi bila torej fizičen poseg - po potrebi na podlagi dovoljenja - ki naj bi popravil posledice črne gradnje, če jih ni mogoče odpraviti z vzpostavitev prejšnjega stanja. Zelo dvomljiva pa je uporaba 73. člena v tem smislu, da bi "sanacija" bila način oziroma podlaga za legalizacijo črnih gradenj. Če bi se pobudnik strinjal s posegom, bi dejansko prišlo do legalizacije črne gradnje. Ker pa soglasja lastnika zemljišča ni in ni videti, če in kdaj bo lahko prišlo do "sanacije" na podlagi ali z odločbo o priglasitvi, se zastavlja vprašanje učinkov izdane odločbe. Pridobitev upravnega dovoljenja brez soglasja lastnika ni mogoča, nadomestna izvršba po 4. točki izreka odločbe pa tudi ne pride v poštev; vloga za izdajo dovoljenja je bila dana, "saniranja posega" pa brez dovoljenja tudi pooblaščen podjetje ne more opraviti. Inšpektorat smo opozorili, da odločba praktično ni izvršljiva.

Inšpektorat nam je glede naših pomislekov in ugotovitev pojasnil, da v danem primeru ni bilo mogoče ugotoviti prejšnjega stanja poti, zato je inšpektor na podlagi 73. člena ZUN investitorju odredil sanacijo posega v prostor. Presodil je, da je sanacija posega v prostor po določenih ZUN, zato je investitorjema na podlagi drugega odstavka 73. člena ZUN naložil, da v enem mesecu zaprosita za izdajo lokacijskega dovoljenja. ZUN v 77. a členu določa, da če zavezanec ne ravna po drugem odstavku 73. člena, pridobi dovoljenje za poseg v prostor koncesionar v zavezančevem imenu in za njegov račun. Inšpektorat pojasnjuje, da jim od leta 1993 do danes ni uspelo urediti izvrševanja upravnih izvršb inšpekcijskih odločb tako, kot je določeno v 77. a členu ZLJN. Inšpektorat pritrjuje našim ugotovitvam in ker investitorja iz razlogov, ki smo jih ugotovili, dovoljenja za sanacijo nedovoljenega posega v prostor nista pridobila, obravnavane odločbe ni mogoče prisilno izvršiti.

Zagotovili so, da bo inšpektor ponovno proučil dejansko stanje zadeve, presodil pogoje za izrek ničnosti odločbe in odločil o inšpekcijskem ukrepu brez uporabe drugega odstavka 73. člena ZUN, ker prisilna izvršba inšpekcijskega ukrepa, izrečenega po tem odstavku, v praksi ni izvedljiva. 5.7-66/2002

46 - PROBLEMI IZVRŠEVANJA INŠPEKCIJSKIH ODLOČB

Na varuha sta se obrnila pobudnika zaradi neučinkovitosti Inšpektorata RS za okolje in prostor. Ta je leta 1996 investitorju izdal odločbo o odstranitvi objekta, ki pa do danes ni bila izvršena. V obravnavani zadevi je UE Ljubljana, Izpostava Bežigrad, investitorju zavrnila zahtevek za izdajo odločbe o priglasiitvi del. Odločitev je potrdilo MOP, prav tako tudi Upravno in Vrhovno sodišče RS. Inšpektorat nas je seznanil, da je bila inšpekcijska odločba v navedeni zadevi izdana dne 11. 1. 1996 in je postala izvršljiva dne 13. 2. 1996.

Stranka je zoper odločbo MOP z dne 16. 3. 1998, s katero je bila zavrtnjena pritožba zoper navedeno odločbo, sprožila upravni spor, ki pa še ni rešen. Postopek izvršbe se še ni začel, ker je inšpektor ugotovil, da bi z izvršbo še pred zaključkom upravnega spora stranki utegnili nastati nepopravljiva škoda. Akt o odlogu izvršbe ni bil izdan. Dokler je edini izvod spisa v postopku pri drugem organu, v zadevi ne morejo opravljati nadaljnjih uradnih dejanj, prav tako pa brez spisa ni mogoče ocenjevati, ali je v zadevi izkazan javni interes za prisilno izvršbo. Inšpektorat smo opozorili:

da ni sprejemljivo, da upravni organi v primerih, ko bi sicer morali voditi upravni postopek oziroma odločati, ne odločajo zato, ker spisi niso pri njih;

da prvi odstavek 30. člena ZUS določa, da tožba praviloma ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je bila vložena, pri čemer ne gre spregledati, da v postopkih po 73. členu ZUN niti pritožba ne odloži izvršbe;

da se inšpekcijski postopek začne po uradni dolžnosti v skladu z določbami 126. člena ZUP, ki določa, da pristojni organ začne postopek po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis in če ugotovi ali zve, da je treba glede na obstoječe stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek. Glede na to se javna korist ugotavlja ob uvedbi postopka in v postopku do izdaje odločbe, ne pa v fazi, ko je inšpekcijska odločba izvršljiva. Utemeljitev, da v zadevi brez spisa ni mogoče ocenjevati, ali je v zadevi izkazan javni interes za prisilno izvršbo, je tako popolnoma nesprejemljiva;

da je prisilno izvršbo, ko postane odločba izvršljiva, mogoče odložiti samo v primerih, ki jih določata drugi in tretji odstavek 293. člena ZUP. V tem primeru inšpektor ne more odlagati izvršbe po svoji presoji, pač pa mora nesporno ugotoviti, ali so za odlog izvršbe podani z zakonom določeni pogoji. Zgolj pojasnilo inšpektorja, da bi z izvršbo še pred zaključkom upravnega spora stranki utegnili nastati nepopravljiva škoda, brez utemeljitve in izdanega upravnega akta, je brezpredmetno, saj je zakon glede odloga izvršbe v zvezi z upravnim sporom jassen.

Inšpektorat je v odgovoru pritrdil našemu mnenju, da fizična odsotnost spisa zaradi obravnave pri drugem organu ne bi smela ovirati postopka pri organu, ki vodi osnovni postopek, vendar se je izjemoma v danem primeru to zgodilo. Pojasnjujejo, da mora biti javna korist za vodenje postopka po uradni dolžnosti izkazana ves čas postopka oziroma izkazana za vsako uradno dejanje po uradni dolžnosti. Investitor ne more pridobiti ustreznega dovoljenja za gradnjo oziroma legalizacijo le zaradi spornega lastniškega stanja, objekt sam pa ni v nasprotju s prostorskimi ureditvenimi akti. Izvršba je tako le v interesu pobudnikov, gradnja pa ne nasprotuje javni koristi. Glede na navedeno in ker objekt ne izpolnjuje nobenega od kriterijev za uvrstitev zadeve v prednostni red izvršb (nevarnost, ki jo objekt povzroča, pridobivanje protipravne premoženjske koristi, vpliv objekta na okolico, verjetna objektivna nezmožnost legalizacije), odstranitev objekta še ni bila uvrščena v prednostni red upravnih izvršb.

Inšpektorat smo opozorili, da bi veljalo upoštevati, da je bila odločba izvršljiva že leta 1996, torej je bil ob uvedbi postopka in izdaji odločbe izkazan javni interes. Izvršba se ustavi, če nastane takšna okoliščina, ki preprečuje nadaljevanje izvršilnega postopka. Utemeljevanje inšpektorata bi torej bilo razumljivo, če bi se razmere po izdaji odločbe tako spremenile, da bi razlog za izvršbo odpadel, česar pa iz odgovorov ni razbrati. Toda v takem primeru bi bilo treba odločiti, kaj je z izvršilnim naslovom. 5.7-78/2002

47 - PRIJAVA STALNEGA PREBIVALIŠČA NA NASLOVU CSD

Pobudnica se je obrnila na varuha zaradi težav pri prijavi stalnega prebivališča in pridobitvi dokumentov. Do leta 1999 je stanovala pri mami in imela na njenem naslovu tudi prijavljeno stalno prebivališče. Po družinskem prepiru jo je mama spodila iz hiše in jo odjavila z njenega naslova. Od takrat nima prijavljenega stalnega prebivališča. Dne 9. 4. 2001 so ji bili ukradeni vsi dokumenti, ki jih brez stalnega prebivališča ne more nadomestiti.

Pobudnica je navedla, da se je obrnila na CSD Ljubljana Bežigrad, ker je želela pridobiti pisno soglasje za prijavo stalnega prebivališča na naslovu CSD na podlagi četrtega odstavka 8. člena Zakona o prijavi prebivališča, ki omogoča posamezniku, ki nima prijavljenega stalnega prebivališča, po določbah tega zakona pa ga tudi ni mogoče prijaviti, prijavo stalnega prebivališča na naslovu organa ali organizacije, kjer dobiva pomoč v materialni obliki, če na območju pristojnega organa tudi dejansko živi. V letu 2000 je nazadnje od CSD Ljubljana Bežigrad prejela denarno pomoč. Socialna delavka naj bi ji rekla, da za možnost prijave stalnega prebivališča prvič sliši, potem pa naj bi njeno vlogo zavrnila po navodilu direktorice, češ da ima še živo mamo. Pisnega odgovora ji niso dali.

Dne 19. 7. 2002 smo opravili poizvedbo pri CSD Ljubljana Bežigrad. Njihov odgovor smo prejeli šele 23. 9. 2002, po dveh urgencah. Navedli so, da se je pobudnica pri njih oglasila dvakrat, ko je podala vlogo za prijavo stalnega prebivališča in izjavo na zapisnik glede trenutnih razmer. Strokovna delavka je dvakrat vabila na pogovor mater, ki se vabilom ni odzvala. Ker se mati vabilom očitno ne name-rava odzvati, so se odločili, da bodo izdali soglasje k prijavi stalnega prebivališča na CSD. Ob tem so tudi opozorili na težave, ki nastajajo pri takšnih prijavah, saj strankam, ki se ne oglašajo na CSD, ne morejo vročiti sodnih pisanj ipd. Kontaktirali smo s pobudnico, ki je povedala, da je že prejela dopis CSD o izdaji soglasja. 5.7-90/2002

48 - PORAVNAVANJE GLEDE ZAHTEVKOV, S KATERIMI STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU NE MOREJO PROSTO RAZPOLAGATI

Pobudnika sta se na varuha obrnila v zvezi s postopkom pridobitve odločbe o dovolitvi priglasenih del za medsosedsko ograjo. Upravni postopek se zaradi vlaganja pritožb zdaj ene zdaj druge stranke vleče že od leta 1996. UE Maribor je v ponovnem postopku v prejšnjem letu izdala odločbo, s katero je zavrnila zahtevo za postavitev lesene vrtno ograje. Pobudnika sta se na izdano odločbo pritožila, vendar sta v pritožbi upravni organ seznanila, da se želita s sosedi dogovoriti o višini ograje ter z medsebojnim popuščanjem sporazumno rešiti zadevo. Upravni organ sta zaprosila, da povabi obe stranki, da bi tako dosegli medsebojni dogovor, torej da bi se stvar rešila drugače in bi se z novo odločbo, ki bi bila rezultat dogovora, nadomestila izpodbijana odločba.

Upravni organ je zaprosilu sledil in povabil obe stranki. Ti sta pred njim podpisali zapisnik ter tako sklenili poravnavo glede pogojev, pod katerimi ograja lahko stoji. Vendar pa si je sosedka premislila ter na poravnavo podala ugovor. UE je zadevo v zvezi z vloženo pritožbo zoper izdano odločbo, s katero je zavrnila izdajo dovoljenja za postavitev medsosedske ograje, odstopila v pristojno odločanje MOP. Pobudnika vztrajata pri podpisnem zapisniku in s tem sklenjeni poravnavi.

V zvezi s sklenitvijo poravnave se zastavlja vprašanje, ali je bilo postopanje upravnega organa pravilno, ko je dopustil, da sta se strani poravnali o zahtevkih, s katerimi ne moreta prosto razpolagati. V upravnem postopku se stranke med drugim ne morejo uspešno poravnati na škodo javne koristi. Upravni organ odloča o učinku sklenjene poravnave na nadaljnji postopek. Če vsebina sklenjene poravnave nasprotuje javni koristi, javni morali ali pravni koristi drugih oseb, organ izda poseben sklep, da se poravnava ne dovoli in da se postopek nadaljuje. Posegi v prostor se dovolijo, če ne nasprotujejo javni koristi, kot je opredeljena v državnih predpisih in občinskih prostorskih aktih. Zavrnilna odločba v obravnavanem primeru kaže, da ta pogoj ni bil izpolnjen. V konkretnem primeru lahko ugotovimo dve nepravilnosti:

upravni organ je dopustil, da sta se stranki poravnali glede zahtevkov, s katerimi ne moreta prosto razpolagati, saj sta sklenili poravnavo o pogojih, pod katerimi medsosedska ograja, ki je postavljena, lahko ostane, čeprav je pred tem izdal odločbo, s katero je zavrnil zahtevek za izdajo odločbe o priglašeni delih;

upravni organ ni izdal sklepa, da se poravnava ne dovoli in da se postopek (v tem primeru pritožbeni) nadaljuje, temveč je spisno dokumentacijo v zvezi z vloženo pritožbo zoper odločbo, s katero je UE zavrnila izdajo odločbe o dovolitvi priglašeni del, odstopil v pristojno odločanje MOP.

V konkretnem primeru je sicer mogoče razumeti prizadevanje upravnega organa, da bi stranki, ki sta v sporu zaradi ograje že od leta 1996, s poravnavo rešili spor, upravni organ pa končal postopek. Menimo pa, da odločanje o posegih v prostor, čeprav gre v konkretnem primeru »le« za odločbo o dovolitvi priglašeni del, ne more biti prepuščeno strankam, saj morajo biti za izdajo upravnega dovoljenja izpolnjeni zakonsko določeni pogoji. 5.7-92/2002

49 - NARAVA ODLOČBE O PROMETNI UREDITVI

Na varuha človekovih pravic se je obrnil pobudnik zaradi težav s prometno ureditvijo, ki ni taka kot jo je določala odločba, ki jo je izdala Občina Jesenice v letu 1995 in je reševala pobudnikov problem, temveč v skladu s Sklepom o prometni ureditvi obravnavanega območja na Jesenicah, ki ga je sprejel Občinski svet Občine Jesenice v letu 1999. Občina si je sicer prizadevala odločbo, izdano v letu 1995, »spraviti s sveta«, saj je župan v letu 1998 (med drugim tudi) navedeno odločbo izrekel za nično, kar pa je bilo v upravnem sporu odpravljeno. Odločba iz leta 1995 torej velja, župan pa je do danes ni izvršil. Pobudnik poudarja, da je bila odločba izdana na njegovo zahtevo in ne po uradni dolžnosti, izrecno v zvezi z zaščito njegovega premoženja. Glede na to gre po njegovem mnenju za tipičen posamični upravni akt, ki ga je mogoče spraviti s sveta samo po postopku, določenem v ZUP, ki se ga je občina tudi poslužila, vendar ni uspela. Opozarja, da se je prekvalifikacija tega območja izvajala ob nespremenjenem dejanskem stanju od prvotnega v območju omejene hitrosti brez vsake strokovne podlage. Iz priloženih listin izhaja, da je pobudnik na Ustavno sodišče vložil pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti prometnih predpisov občine Jesenice, med drugim tudi navedenega Sklepa. Ustavno sodišče je pobudo zavrnilo, zato je vložil pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice.

Postavili smo se na stališče, da odločba iz leta 1995, ki jo je izdala Občina Jesenice, nima narave posamičnega upravnega akta. Po določbi 85. člena Zakona o cestah, ki je veljal ob njeni izdaji, upravni organ, pristojen za promet, sam ali na predlog organizacije za redno vzdrževanje cest oziroma izvajalca rekonstrukcijskih ali obnovitvenih del na cesti odredi splošno prepoved prometa ali prepoved prometa za posamezne vrste vozil na vsej cesti, delu ceste ali na njenih posameznih odsekih. Sporna odločba določa prometno ureditev ulice na Jesenicah torej ne pomeni odločanja o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih na podlagi 1. člena ZUP. Pobudniku smo pojasnili, da menimo, da ima sporna odločba naravo splošnega akta, ki ga je Občina Jesenice v skladu s pooblastilom, ki ji ga daje Zakon o javnih cestah, razveljavila s kasnejšim splošnim aktom - Sklepom o prometni ureditvi obravnavanega območja na Jesenicah. Eno od načel pravne države temelji na predpostavki, da je pravni sistem notranje povezana celota in iz te predpostavke izhaja interpretacijski argument, na podlagi katerega novejši prepis razveljavi starejšega. 5.7-109/2002

50 - OBSOJENCU VSE UGODNOSTI V ČASU PRESTAJANJA KAZNI ZAPORA, ČEPRAV ŠE NA RAČUN POVZROČENE ŠKODE NI NIČ PLAČAL

Pobudnica je bila oškodovanka v kazenski zadevi zoper obtoženca, ki je bil obsojen zaradi dveh kaznivih dejanj zoper življenje in telo. Z uporabo strelnega orožja je ena oseba umrla, druga pa je bila hudo telesno poškodovana in ji je v posledici nastala invalidnost I. kategorije. Obsojenec na račun povzročene škode ni nič plačal. Nasprotno, večkrat je oškodovanki celo dejal, da nima tega namena, kar je ne nazadnje potrjeval tudi dolgotrajni izvršilni postopek. Po navedbah pobudnice je svoje nepremično premoženje večje vrednosti brezplačno odtujil z darilno pogodbo že v času, ko je tekel kazenski postopek. Kljub temu je kazen zapora prestajal na odprtem oddelku, in to s številnimi zunajzavodskimi ugodnostmi.

Varuh podeljevanje ugodnosti, s katerimi si obsojenec lahko pomembno olajša prestajanje zaporne kazni, tesno povezuje z varovanjem interesa žrtve kaznivega dejanja. Naša stališča so bila upoštevana ob sprejemanju ZIKS-I, ki v 77. členu pri podeljevanju ugodnosti upošteva tudi odziv okolja, kjer je bilo kaznivo dejanje storjeno, zlasti oškodovancev.

Varovanje interesov žrtve kaznivega dejanja mora biti ena temeljnih nalog pravnega reda in še posebej kazenskega prava ter v tem okviru tudi prava izvajanja kazenskih sankcij. Tako med merili za dajanje ugodnosti posebej poudarjamo odnos obsojenega storilca kaznivega dejanja do oškodovanca. Prepričani smo, da šele pozitiven odnos do žrtve in škode, ki je nastala s kaznivim dejanjem, pomeni resnično obžalovanje storjenega in s tem prvi korak na poti socialne rehabilitacije.

Soglašali smo s pobudnico, ki kot oškodovanka težko razume, da je bil obsojencu dodeljen najsvobodnejši režim prestajanja kazni zapora, ko pa slednji še ni storil ničesar, da bi vsaj v obliki zadoščenja skušal odpraviti ali omiliti tragične posledice storjenega dejanja.

Na posredovanje varuha je UIKS potrdila, da je bil obsojenec po nastopu sedemletne kazni že po 16 mesecih premeščen v odprti oddelek za prestajanje kazni zapora, kjer je bil "deležen vseh mogočih zunajzavodskih ugodnosti." Ko je prestal malo manj kot štiri leta in 11 mesecev zaporne kazni, pa je bil pogojno odpuščen s prestajanja kazni. Pri tem obsojenčev odnos do žrtve kaznivega dejanja očitno ni igral prav velike vloge, saj si oškodovanka že dolga leta zaman prizadeva, da bi prišla do poplačila nastale škode. UIKS je soglašala, da je treba v prihodnje nameniti več pozornosti žrtvi kaznivega dejanja. Zagotovila je, da bo poskrbela za doslednejše izvajanje določb predpisov, katerih namen je varovanje interesov žrtve kaznivega dejanja. **6.0-9/2002**

51 - VARNOSTNIKU TUDI POOBLASTILO ZA ODSTRANITEV OSEBE Z VAROVANEGA OBMOČJA?

Varnostniki so zoper pobudnika, ki je legel na zemljišče, da bi oviral gradnjo, uporabili fizično silo in ga večkrat odstranili (odnesli) z varovanega območja. Tako so ravnali ob prisotnosti policistov, ki pa niso ukrepali. V podkrepitev svojih navedb je pobudnik priložil tudi fotografije dogodka. Z njih je bilo moč razbrati, da so varnostniki uporabili vsaj fizično silo in da so bili takrat prisotni tudi policisti. Kljub temu pa je policija zanikala, da bi bili policisti prisotni ob ukrepanju varnostnikov, ter pojasnila, da ni bilo podlage za njeno posredovanje, ker ni prišlo do kršitve javnega reda in miru.

Policiji smo predložili trditve pobudnika, ki so jih potrjevale fotografije in tudi priče dogodka. Predlagali smo, da primer pobudnika znova obravnavajo. Opozorili smo, da je policija ob intervencijah zavezana preverjati, ali je delovanje "varnostnih služb" znotraj njihovih pristojnosti in pooblastil. Če ni tako, je zavezana ukrepati, saj ne more s svojo prisotnostjo tolerirati očitno nepravilnega ravnanja varnostnikov in mu s tem dajati videz zakonitosti. Za trditvami o "fizičnem varovanju" se lahko kaj hitro skriva opravljanje nalog, za katere so z zakonom določeni oziroma pooblaščen policijski ali pravosodni organi. Ne nazadnje tudi Pravilnik o nadzoru nad izvajanjem zakona o zasebnem varovanju in o obveznem organiziranju službe varovanja policijo pooblašča za nadzor nad uporabo najmanjše potrebne sile.

PU Kranj je po opravljenih pogovorih s pričami in proučitvi fotografij potrdila, da so bili pri začetnem ukrepanju varnostnikov prisotni tudi policisti PP Kranj. Pojasnila je, da ti zaradi ravnanja varnostnikov niso ukrepali, ker so ocenili, da je uporaba sile zakonita. Ocenila je, da so bili (ne)ukrepi policistov zakoniti, vendar v danem primeru nezadostni. Prišlo je do kršitve javnega reda in miru, vendar policisti niso ukrepali. Poleg tega bi morali policisti že na kraju samem proučiti postopek varnostnikov. PU Kranj je hkrati ocenila, da je bila uporaba najmanjše sile »morda prekoračena v delu odstranitve« pobudnika z varovanega območja. **6.1-27/2002**

52 - POLICISTA ZAPUSTILA POSAMEZNIKA, KI JE DOŽIVEL EPILEPTIČNI NAPAD, BREZ ZAGOTOVLJENE ZDRAVNIŠKE POMOČI

Pobudniku je bila zaradi vožnje pod vplivom alkohola prepovedana nadaljnja vožnja. Policista je seznanil, da ima njegov sopotnik zdravstvene težave zaradi prihajajočega epileptičnega napada. Zatrjeval je, da je policista prosil, naj pokličeta reševalno vozilo, da bi ga odpeljalo v bolnišnico. Njegovi prošnji sta se le nasmihala in se odpeljala. Sopotnik je padel v nezavest, zato je sam poklical reševalno vozilo. Reševalec je na kraj dogodka prišel s krajšo zamudo in oskrbel njegovega sopotnika.

PU Ljubljana nam je potrdila, da je med postopkom ugotavljanja cestnoprometnih prekrškov (vožnje s prekoračeno hitrostjo in pod vplivom alkohola) sopotnik pobudnika doživel epileptični napad. Policista PP Vrhnika sta mu nudila prvo pomoč. Po njegovem zagotovitvi, da se je stanje izboljšalo, sta kraj zapustila, prisotnim pa naročila, da ga odpeljejo domov. PU Ljubljana je ocenila, da policista postopka v tem primeru nista pravilno zaključila. Ugotovljeno je bilo, da o izrednem dogodku nista pravočasno obvestila Operativno komunikacijskega centra, temveč sta informacijo o tem posredovala šele potem, ko sta kraj dogodka že zapustila. Glede na slabo zdravstveno stanje sopotnika pobudnika bi morala zaprositi tudi za zdravniško pomoč, saj sama nista strokovno usposobljena, da bi presojala zdravstveno stanja posameznika.

Med nalogami policije je tudi varovanje življenja. Zato smo lahko le soglašali z mnenjem PU Ljubljana, da policista nista izpolnila svoje dolžnosti, saj sta kraj zapustila brez zagotovila, da bo resnično poskrbljeno za sopotnika pobudnika. Zato je PU Ljubljana PP Vrhnika naročila, da primer obravnava na delovnem sestanku in zoper policista ustrezno ukrepa. **6.1-41/2002**

53 - ODPRTA VRATA NE POMENIJO POVABILA POLICIJE ZA VSTOP V OBJEKT

Policisti so zaradi suma, da so v objektu osebe, ki izvršujejo kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, vstopili skozi odprta vhodna vrata. Na hodniku in v predprostoru objekta so ugotovili identiteto oseb, ki so se tam nahajale v času policijske intervencije. Policija je potrdila, da je zaradi zagotovitve lastne varnosti opravila tudi varnostne preglede oseb. Zanikala pa je opravilo hišne preiskave in vstopanje policistov v preostale (zaprte) prostore zgradbe. Na podlagi teh dejanskih okoliščin je policija ocenila, da so policisti zakonito vstopili v odprt zapuščen objekt.

Da bi bil objekt "zapuščen", je zanikal že njegov lastnik, ki je zatrjeval, da poslopje ni bilo nikdar zapuščen. Očitno pa so tudi sami policisti na podlagi ugotovljenih okoliščin ocenili, da objekt ni "zapuščen". Policija je namreč potrdila, da so policisti vstopili v objekt, kjer se je nahajalo več posameznikov, katerih identiteto so ugotovili. Ob tem je policijsko poročilo celo navajalo, da so v ravnanju posameznikov podani tudi razlogi za sum, da so storili kaznivo dejanje nezakonite vselitve po 228. členu KZ. Vselitev pa pomeni dejansko posest stanovanja ali drugega prostora z namenom storilca, da v njem prebiva. Na takšen namen lahko kažejo preureditev prostorov, bivanje, zadrževanje, spanje posameznika v stanovanju ali drugem prostoru in podobno.

Opisane okoliščine so potrjevale, da objekt v času policijske intervencije ni bil zapuščen. V njem so bili posamezniki, za katere je policija celo ocenjevala, da so tam z namenom vselitve. Zato smo policijo opozorili, da zgolj dejstvo, da so bila vrata objekta odprta, ne utemeljuje njenega vstopa v objekt. Odprta vrata sama po sebi še ne dokazujejo, da je objekt prazen, in ne upravičujejo, da nepovabljen oseb (četudi policist) vanj vstopi brez zakonske podlage, na primer po 218. členu ZKP. Hkrati smo tudi opozorili, da lahko policisti opravijo varnostni pregled le tedaj, ko obstaja verjetnost napada ali samopoškodovanja s strani določene osebe, torej predvsem zaradi lastne varnosti in varnosti drugih oseb. Varnostni pregled, ki je opravljen z drugačnim namenom, je tako nezakonit.

Policija je v naknadno opravljenem pritožbenem postopku ugotovila, da so v eno izmed sob objekta vstopili najmanj trije policisti. Ker za to niso imeli odredbe sodišča, povabila ali druge zakonske podlage, je policija pritožbo ocenila kot utemeljeno. Hkrati je potrdila, da so policisti ravnali nepravilno, ko pri opravljanju varnostnih pregledov oseb niso upoštevali določbe 38. člena ZPol, ki določa, da se sme varnostno pregledati le oseba, za katero obstaja verjetnost napada ali samopoškodovanja. Odločitev policista za varnostni pregled določene osebe mora temeljiti na ravnanju te osebe oziroma na določenih okoliščinah, ki opravičujejo uporabo tega pooblastila, in nikakor ne zgolj na videzu osebe. Policija je zagotovila, da bo z nepravilnostmi seznanila pristojne službe Generalne policijske uprave, ki bodo izvedle ustrezne ukrepe, da do njih ne bo več prihajalo. **6.1-52/2002**

54 - NEVLJUDEN POSTOPEK POLICISTA

Pobudnik je podal pritožbo na postopek policista PP Tržič. Zatrjeval je, da policist pri postopku z njim ni bil vljuden. Ni ga pozdravil, nanj je vpil, na koncu pa se ni poslovil z odzdravom. Pobudnik je opozoril, da je policist nevljuden tudi do drugih, kar potrjujejo vložene pritožbe zoper njega.

PU Kranj je pobudniku v odgovoru na pritožbo zapisala, da navedb o nevljudnosti policista ni mogla "niti potrditi niti zanikati". Pobudniku je očitala, da v postopku ni navedel novih dokazov ali prič, ki bi potrdile njegove navedbe, čeprav jih je potrdila tudi njegova žena. Hkrati je pripomnila, da sta policista »postopek opisala drugače, njuni izjavi pa se nista izključevali«. Policija je odgovor končala z ugotovitvijo, da pobudniku "z dejanjem policista niso bile kršene pravice in svoboščine." Pobudnik se s takšnim odgovorom ni strinjal in je prosil za ukrepanje varuha.

PU Kranj očitno v postopku reševanja pritožbe ni mogla ugotoviti, kaj se je v resnici zgodilo. Glede na (ne)uspešnost dokaznega postopka smo Generalno policijsko upravo opozorili, da se odgovor na pritožbo ne bi smel končati z ugotovitvijo, da pobudniku niso bile kršene pravice in svoboščine. Če policiji ni uspelo ugotoviti odločilnih dejstev, pač ne more o teh dejstvih dajati vrednostnih ocen. Pobudo, ne glede na siceršnjo njeno (ne)utemeljenost, smo šteli tudi kot opozorilo na potrebo po stalnem usposabljanju policistov za pravilno komuniciranje s strankami. Predlagali smo, da vodstvo policije vedno znova opozarja policiste na dolžno korektnost v postopkih s posamezniki, zlasti tudi na verbalni ravni, da bi bilo podobnih pritožb čim manj.

Generalna policijska uprava je potrdila, da bi se moral odgovor na pritožbo končati z ugotovitvijo, da kršitve pravic pobudnika ni bilo mogoče ugotoviti. PU Kranj je v posledici naše intervencije opravila analizo pritožb, ki so bile v zadnjem času podane zoper policista PP Tržič. Ugotovila je, da so pritožbe večkrat poudarjale njegovo neprimerno vedenje (npr. aroganca, vzvišenost, osornost, neprimerno izražanje). Zato je vodstvo PP Tržič s policistom opravilo "temeljiti" pogovor. Policist je zagotovil, da bo storil vse, da bo spremenil svoj odnos. PU Kranj pa je sklenila, da bo v nasprotnem primeru zoper policista ukrepala. Hkrati je Generalna policijska uprava zagotovila, da ves čas spremlja strokovnost, korektnost in zakonitost dela policistov ter v ta namen sprejema različne ukrepe. **6.1-53/2002**

55 - OPRAVIČILO POBUDNIKU ZA IZDANE PLAČILNE NALOGE ZARADI POMANJKLJIVE IDENTIFIKACIJE

Za pomoč je zaprosil pobudnik, ki je od DURS prejel dva sklepa o prisilni izterjavi dolga iz naslova neplačane denarne kazni. Ugotovil je, da se izterjava nanaša na plačilna naloga, ki sta ga izdali PP Ljubljana Moste Polje in PP Ljubljana Center. Zatrjeval je, da očitanih prekrškov ni storil, da ni lastnik avtomobila z navedeno registrsko oznako na plačilnih nalogih, da takšnega avtomobila ne uporablja in da tudi nista njegova podpisa na plačilnih nalogih, ki mu nista bila vročena.

Policija je potrdila, da so policisti več policijskih postaj PU Ljubljana v času od 14. 1. 2002 do 31. 3. 2002 na ime pobudnika izdali šest plačilnih nalogov za storjene cestnoprometne prekrške. Ko je bilo ugotovljeno, da se je v teh primerih za pobudnika predstavljala druga oseba, so bili predlogi za izterjavo neplačane denarne kazni preklicani.

PU Ljubljana je na pomanjkljivosti pri ugotavljanju identitete storilca cestnoprometnega prekrška opozorila komandirje policijskih postaj. Hkrati je Generalna policijska uprava s primerom pobudnika seznanila svojo strokovno službo, da je sprejela ukrepe, da do takih »neljubih« dogodkov v prihodnje ne bi več prihajalo.

Kljub sprejetim ukrepom pa nismo mogli spregledati, da je država pobudnika vpletla v pravni postopek, čeprav sam za takšno ravnanje ni dal povoda. V primeru ugotovljene nepravilnosti v postopanju državnega organa v razmerju do prizadetega posameznika je na mestu tudi opravičilo. Zato smo predlagali, da se PU Ljubljana pobudniku še pisno opraviči za izdane plačilne naloge na njegovo ime. PU je našemu predlogu sledila in se pobudniku pisno opravičila za napake policistov ter mu hkrati pojasnila ukrepe v zvezi z njegovo pritožbo. **6.1-63/2002**

56 - ZAKASNELA ODLOČITEV O OVADBI

Oškodovanka je 14. 6. 2000 po svojem pooblaščenju na Okrožno državno tožilstvo v Mariboru podala ovadbo zoper policista PP Maribor I. Zatrjevala je, da o ovadbi po skoraj dveh letih ni bilo odločeno.

Okrožno državno tožilstvo je pojasnilo, da je oškodovanka podala dve kazenski ovadbi. Tako je 14. 6. 2000 podala ovadbo, ki se nanaša na postopek policista v hotelu Orel v Mariboru; 17. 7. 2000 pa je podala drugo kazensko ovadbo, zaradi postopka dveh drugih policistov v hotelu Piramida v Mariboru. Po preveritvi navedb oškodovanke je tožilstvo zavrglo njeno ovadbo z dne 17. 7. 2000, ne pa tudi prve ovadbe. To napako je opravičevalo s podobnostjo obeh ovadb oškodovanke.

Očitno je, da je napaka tožilca predvsem posledica njegovega ne dovolj skrbnega dela. Da je o ovadbi odločil, je bila potrebna urgenca oškodovanke, pa tudi posredovanje varuha. O vadba je bila tako zavržena šele 11. 4. 2002. Takrat je bila oškodovanka tudi poučena, da lahko sama začne kazenski pregon z vložitvijo obtožnega predloga pri pristojnem sodišču. Velja pa poudariti, da bi oškodovanka lahko sama začela pregon z vložitvijo obtožnega predloga že po enem mesecu od takrat, ko je državni tožilec prejel njeno ovadbo. Državni tožilec do tega roka namreč ni vložil obtožnega predloga, niti ni obvestil oškodovanke, da je zavrgel ovadbo (433. člen ZKP). **6.2-5/2002**

57 - HIŠNA PREISKAVA BREZ NAVZOČNOSTI POBUDNIKA

Odredba Okrožnega sodišča v Mariboru je pooblaščala policiste, da opravijo preiskavo stanovanjske hiše s pritiklinami, ki jo je pobudnik uporabljal za bivanje pri svoji zunajzakonski partnerici.

Pobudnik je zatrjeval, da mu policisti niso omogočili navzočnosti pri hišni preiskavi. Policija je potrdila, da pobudnik pri hišni preiskavi ni bil navzoč, ker »na tem naslovu ni prijavljen in ker na tem naslovu le biva z osebo, ki je hči lastnika stanovanjske hiše«.

Z Ustavo zagotovljena nedotakljivost stanovanja ima predvsem namen varovati posameznika, ki v določenem prostoru pričakuje zasebnost. Hoče preprečiti vsak poseg v prostor, kjer ima posameznik pravico do zasebnosti pred nezaželenimi posegi s strani drugih oseb. Stanovanje je tako vsak prostor, ki je namenjen bivanju in je zasebni življenjski prostor osebe. Ni torej bistveno, ali je posameznik, čigar stanovanje ali prostor se preiskuje, tudi njegov lastnik. Tudi ni odločilno, da na naslovu stanovanja ni prijavljen za bivanje. Pomembne so predvsem okoliščine, ki kažejo, da posameznik stanovanje oziroma prostor dejansko uporablja, šteje za svoje bivališče (dom) oziroma prostor, kjer pričakuje zasebnost.

Prvi odstavek 216. člena ZKP izrecno določa, da ima pri hišni preiskavi pravico biti navzoč tisti, čigar stanovanje ali prostor se preiskuje, ali njegov zastopnik. Policija je potrdila, da je pobudnik dejansko bival na naslovu, kjer je bila opravljena hišna preiskava. Na tem naslovu ni bil prijavljen, kar pa je lahko le prekršek po Zakonu o prijavi prebivališča. Zato ne more biti dvoma, da so preiskani prostori bili stanovanje pobudnika, glede katerega je užival ustavno zajamčeno varstvo.

Ocenili smo, da so policisti pri opravljanju hišne preiskave, ko niso omogočili navzočnosti pobudnika, ravnali nezakonito. Policija je soglašala, da pravica biti navzoč pri hišni preiskavi po 216. člena ZKP pomeni njeno dolžnost, da na to pravico opozori osebo, katere stanovanje ali prostor se preiskuje. Zagotovila je, da bo izvedla vse potrebne ukrepe, da pri izvedbi hišnih preiskav v prihodnje ne bo prihajalo do nepravilnosti. 6.2-9/2002

58 - PRIPORNIKU ONEMOGOČENA NAVZOČNOST PRI ZASLIŠANJU PRIČ

Pripornik v ZPKZ Maribor je v pobudi navedel, da je 24. 4. 2002 ob 9.10 prejel obvestilo preiskovalnega sodnika, da je lahko navzoč pri zaslišanju oškodovancev in prič, ki se bo opravljalo istega dne ob 9. uri. Obvestilo o preiskovalnem dejanju je tako prejel prepozno, pa še takrat ga zavod zaradi pomanjkanja paznikov ni odpeljal na sodišče.

Preiskovalni sodnik Okrožnega sodišča v Mariboru je pojasnil, da je o razpisanih zaslišanjih v postopku pod opr. št. 8 Kpr 121/2002 pravočasno obvestil po uradni dolžnosti postavljenega zagovornika. Pobudnik je naknadno pisno zaprosil, da se mu dovoli, da je navzoč pri zaslišanjih. Zaradi tega mu je bilo takoj poslano obvestilo o tem, kdaj bodo zaslišanja opravljena. Ker pa ZPKZ Maribor zaradi pomanjkanja paznikov ni mogel zagotoviti prisotnosti pobudnika pri zaslišanjih, so bila ta opravljena brez njegove prisotnosti, upoštevajoč, da gre za nujno priporno zadevo.

Po določbi petega odstavka 178. člena ZKP mora preiskovalni sodnik na **primeren** način obvestiti obdolženca, kdaj in kje bodo opravljena preiskovalna dejanja, pri katerih je lahko navzoč. Tako se izenačuje procesni položaj strank v postopku. Pri tem zakon dopušča izjemo, vendar le, če bi bilo nevarno odlašati. Gre za eno izmed pravnih jamstev v kazenskem postopku, po katerem ima vsakdo, kdor je obdolžen kaznivega dejanja, pravico, da zaslišuje oziroma zahteva zaslišanje obremenilnih prič.

Dolžnost sodišča je bila, da pobudnika na primeren način obvesti o zaslišanju prič in oškodovancev in mu s tem da možnost, da zaslišuje priče oziroma oškodovance v zvezi z izjavami, ki bi jih dali. ZKP sicer omogoča, da preiskovalni sodnik o preiskovalnem dejanju obvesti samo zagovornika, če ga obdolženec ima. Vendar je pri tem treba upoštevati situacijo, ko je obdolžencu, ki ima zagovornika, odvzeta prostost. V takšnem primeru zgolj obvestilo zagovorniku verjetno ne zadostuje, da bi bila s tem zagotovljena možnost tudi samemu obdolžencu biti navzoč na naroku, da bi tako lahko izpodbijal obremenilne izjave in v zvezi z njimi zasliševal njihovega avtorja. Privedba pripornika se opravi le na podlagi pisnega naloga pristojnega sodišča (prvi odstavek 56. člena Pravilnika o izvrševanju pripora). Pripornik se tako brez vabila oziroma obvestila sodišča ne more udeležiti preiskovalnega deja-

nja, kljub morebitnemu obvestilu zagovorniku o naroku, če sodišče v ta namen ne izda tudi pisnega naloga za privedbo na sodišče. Ni verjeti, da bi zavod, v katerem se izvršuje pripor, omogočil obdolžencu prihod na sodišče zgolj na podlagi sporočila zagovornika in brez sodnega naloga.

Ocenili smo, da pobudnik na preiskovalno dejanje ni bil ustrezno in pravočasno vabljen, in to kljub njegovemu zatrijevanju, da je preiskovalnega sodnika ustno in pisno seznanil z željo, da je navzoč pri zaslišanju prič in oškodovancev. Pobudnik je bil obveščen o zaslišanjih šele po začetku preiskovalnega dejanja, torej prepozno. ZPKZ Maribor ga ni privedel na sodišče. V posledici je bil prikrajšan v svojih procesnih pravicah in izpostavljen nevarnosti, da zaslišanih prič ne bo mogel več zasliševati, če takšnega zaslišanja na glavni obravnavi ne bo mogoče izvesti ali pa bi bila njihova izvedba zavezana z nesorazmernimi težavami (drugi odstavek 167. člena ZKP).

Kljub našemu posredovanju je sodišče vztrajalo, da je bil pobudnik o narokih obveščen na primeren in običajen način, saj je bil o zaslišanjih obveščen zagovornik. Tako bi bilo po oceni sodišča zadoščeno pravici pobudnika, če bi ZPKZ Maribor razpolagal z zadostnim številom paznikov, saj je zaradi bližine pripora mogoč takojšnji privod na sodišče. Če bi bila predvidena zaslišanja preložena, pa bi bilo treba podaljšati pripor, kar ne bi bilo v korist hitrosti postopka. **6.2-9/2002**

59 - SODIŠČE SE JE SKLICEVALO NA ZAKON, KI NE VELJA VEČ

Med dokumentacijo primera, ki nam jo je zaupal pobudnik, je bil tudi poziv Okrožnega sodišča v Celju za nastop kazni zapor. Pri navajanju pravne podlage se je poziv skliceval na določbe Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij ter na njegovo objavo v Uradnem listu SRS, št. 17/87. Glede na določbo 266. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list RS, št. 22/2000, v nadaljevanju ZIKS-1) pa je navedeni zakon prenehal veljati (razen izrecno določenih določb) z dnem, ko je začel veljati ZIKS-1, to je 9. 4. 2000.

Navajanje neveljavnega pravnega predpisa v sodni odločbi je nepravilno in lahko tudi zavajajoče. Pojasnilo o pravni podlagi poziva za nastop kazni zapor predstavlja pravno vsebino obrazložitve, ki obsojencu omogoča, da se seznani s predpisom, ki ga je sodišče uporabilo pri izdaji svoje odločitve. Tako lahko tudi preveri pravilnost in zakonitost izdanega poziva za nastop kazni zapor. Hkrati se lahko seznani s pomenom okoliščin, povezanih s pozivom in sprejemom obsojenca na prestajanje kazni zapor; ne nazadnje tudi z razlogi, ki utemeljujejo odložitev izvršitve kazni odvzema prostosti. Sklicevanje na pravno podlago mora biti pravilno, saj je sicer izjalovljen namen pojasnila pravnega vidika zadeve.

Okrožnemu sodišču v Celju smo predlagali, naj naše opozorilo upošteva kot priporočilo za spremembo obrazca pri pozivu za nastop kazni zapor s sklicevanjem na zakon, ki velja. Predsednik sodišča se je zahvalil za naše opozorilo in sporočil, da so obrazec za nastop kazni zapor že popravili v tistem delu, kjer se je skliceval na zakon, ki je prenehal veljati. **6.3-39/2002**

60 - DOLGOTRAJNI KAZENSKI POSTOPEK ZARADI POSILSTVA

Pobudnica je bila žrtev kaznivega dejanja posilstva, storjenega leta 1993. V letu 2000 je bila obtožencu izrečena oprostilna sodba. Po pritožbeni odločitvi je bila zadeva vrnjena v novo sojenje. Pobudnica je opozorila, da ji vsako novo obujanje dogodka prinese nove strese in bi zato rada, da se postopek čim prej konča. Kazenski postopek pa zoper storilca v letu 2002 še ni bil končan.

Okrožno sodišče v Ljubljani je potrdilo, da je razlog za dalj časa trajajoč postopek v tem, da je bila njena zadeva na pritožbenem sodišču že dvakrat razveljavljena. Hkrati je pojasnilo, da je v teku "že tretja obravnava obtoženca".

Hitrost in učinkovitost kazenskega postopka sta zlasti tudi v interesu oškodovanke kot žrtve kaznivega dejanja. Ne gre zanemariti telesnih, psihičnih in družbenih posledic, ki jih žrtev trpi zaradi kaznivega dejanja. Dolgotrajnega postopka, ko mora žrtev večkrat (znova) opisovati dogodek, ko prihaja do ponavljanja procesnih dejanj in postopka, ni mogoče ocenjevati kot žrtvi prijazno ravnanje. Glavna obravnava je bila že v teku, zato ni bilo potrebe za našo intervencijo v smeri pospešitve postopka. Kot utemeljena pa smo ocenili pričakovanja pobudnice, da bo sodišče v novem postopku v kar najkrajšem času dopolnilo dokazni postopek, znova ocenilo vse dokaze in odločilo o vloženi obtožbi. Hkrati smo ji pojasnili, da bi bilo temu nasprotno ravnanje lahko podlaga za ponovno posredovanje varuha. **6.3-42/2002**

61 - NELJUBA ZAMUDA PRI PREDLOŽITVI SPISA VRHOVNEMU SODIŠČU

Okrožno sodišče v Kopru je v kazenskem postopku pod opr. št. K 58/99 obsodilo pobudnika in mu izreklo pogojno obsodbo. Zoper pravnomočno sodbo je pobudnik 23. 1. 2002 vložil zahtevo za varstvo zakonitosti. Vloženo izredno pravno sredstvo pa je sodišče prve stopnje skupaj s spisom poslalo vrhovnemu sodišču šele 21. 10. 2002. Od vložitve zahteve za varstvo zakonitosti do njene predložitve vrhovnemu sodišču je torej minilo skoraj devet mesecev.

Sodišče mora dovoljeno in pravočasno zahtevo za varstvo zakonitosti takoj poslati vrhovnemu sodišču, ki o njej odloča. Glede na veliko zamudo smo zahtevali pojasnilo sodišča. Razlog za zamudo je sodišče iskalo v številnih procesnih opravilih v tej zadevi in zadevah, ki so z njo povezane. Pri tem je »neljubo zamudo« opravičevalo tudi z izjemno delovno obremenjenostjo sodnika, ki je zadevo obravnaval, saj je v tistem času reševal več obsežnih pripornih zadev.

Ocenili smo, da je obdobje devetih mesecev za predložitev zadeve v pristojno reševanje Vrhovnemu sodišču vendarle odločno predolgo. Obremenjenost sodnika z delom na drugih zadevah ne more biti opravičilo. Zamuda pri predložitvi spisa vpliva tudi na vrstni red odločanja o vloženem izrednem pravnem sredstvu. Ta je praviloma odvisen od časa, ko je bil spis z zahtevo za varstvo zakonitosti predložen vrhovnemu sodišču. Zaradi zamude v delu prvostopenjskega sodišča bi torej pobudnik moral čakati na odločitev vrhovnega sodišča več mesecev dlje kot pa pri pravočasnem postopanju z vloženim pravnim sredstvom. Zastoj v obravnavanju zadeve bi lahko imel za pobudnika celo škodljive posledice.

Okrožnemu sodišču smo predlagali, naj s posebnim dopisom opozori vrhovno sodišče na datum vložitve pobudnikove zahteve za varstvo zakonitosti in na nastalo zamudo, da bi to časovno okoliščino upoštevalo pri vrstnem redu obravnavanja. Okrožno sodišče je predlogu sledilo ter vrhovno sodišče opozorilo na čas vložitve pobudnikove zahteve za varstvo zakonitosti in na zamudo pri predložitvi spisa. **6.3-68/2002**

62 - DOLGOTRAJNO ODLOČANJE SODIŠČA O NEPRISTOJNOSTI BO POVZROČILO NOVE SODNE POSTOPKE

Na varuha se je obrnila družbenica, ki je 14. 12. 1994 začela sodni postopek za izstop iz gospodarske družbe. Okrajno sodišče v Ljubljani je s sklepom opr. št. I P 939/94 z dne 13. 12. 2000 - torej šele šest let po vložitvi tožbe - odločilo, da ni pristojno za obravnavo zadeve. Okrožno sodišče v Ljubljani je zadevo prejelo potem, ko je bila družba na podlagi določil ZFPPod izbrisana iz sodnega registra, in je tožbo zavrglo. Če bi sodišče tožbi ugodilo pred prenehanjem družbe, upniki ne bi mogli po prenehanju družbe na podlagi 27. člena ZFPPod nadaljevati postopkov tudi proti (pasivni) družbenici.

Ob obravnavanju zadeve smo poudarili, da tako pozna odločitev o nepristojnosti ne utrjuje ugleda

sodne veje oblasti in ne pripomore k utrjevanju Slovenije kot pravne države. Pobudnico smo posebej opozorili, da je višje sodišče, ki je odločalo o pritožbi zoper sklep o zavrženju tožbe za izstop, v obrazložitvi pojasnilo, da ji ostaja odprta pot, da uveljavlja ustrezen odškodninski zahtevek zoper družbenika. Tudi ustavno sodišče je ob presoji ustavnosti izpodbijanih določb ZFPPod odločilo (odločba št. U-I-135/00-77 z 9. 10. 2002), da je druga točka odločbe (razveljavitev šestega odstavka 580. člena ZGD ter četrtega in petega odstavka 27. člena ZFPPod, če se nanašajo na družbenike, ki v smislu obrazložitve - pasivni družbeniki - niso odgovorni za obveznosti družbe) pravna podlaga za uveljavljanje regresnega zahtevka pasivnih družbenikov v razmerju do družbenikov, ki odgovarjajo za obveznosti družbe. Hitra odločitev okrajnega sodišča o nepristojnosti bi bistveno spremenila pravni položaj pobudnice tudi v razmerju do upnikov gospodarske družbe, iz katere je hotela izstopiti. **6.4-44/2002**

63 - IZVEDENEC NE DVIGUJE SODNIH PISANJ

Pobudnica je varuha seznanila z dolgotrajnim postopkom na Okrajnem sodišču v Celju, opr. št. II P 601/94. Iz odgovora sodišča na nadzorstveno pritožbo pobudnice je razvidno, da je do zastoja v obravnavanju zadeve prišlo zaradi ravnanja izvedenca. Sodišče navaja težave, ki jih je imelo že z vročitvijo spisa izvedencu, saj ni sprejemal sodnih pisanj za prevzem spisa. Tega je prevzel 5. 9. 2000, tri mesece potem, ko je sodišče ugotovilo njegov novi naslov in mu pozive začelo pošiljati nanj. Izvedenec tudi po prekoračitvi roka za izdelavo izvedenskega mnenja ni sprejemal sodnih pisanj, s katerimi ga je sodišče pozvalo na izdelavo mnenja ali vračilo spisa. Sodišče ga je nato prek sodnega vročevalca dne 30. 5. 2001 pozvalo, da izdela izvedensko mnenje v 15 dneh oziroma takoj vrne spis.

Pri sodišču smo opravili poizvedbo o tem, ali je izvedenec že izdelal mnenje. Zanimalo nas je še, ali je sodišče morebiti uporabilo kakšno sankcijo za discipliniranje izvedenca.

Predsednik sodišča nam je sporočil, da izvedenec mnenja v postavljenem roku ni izdelal, niti ni vrnil spisa, zato ga je sodišče po urgencah z dne 9. 8. 2001 in 26. 9. 2001 pozvalo na takojšnje vračilo spisa. Izvedenec je 12. 10. 2001 sporočil, da je izvedensko mnenje že izdelano in ga bo posredoval v nekaj dneh, ker je v "čistopisu in tipkanju". Kljub obljubam izvedenec mnenja ni poslal. Sodnica, ki obravnava zadevo, je nato 25. 3. 2002 ministru za pravosodje predlagala razrešitev izvedenca, hkrati pa odredila sodnemu vročevalcu, da pri izvedencu prevzame spis. **6.4-89/2002**

64 - ČAS, POTREBEN ZA POSTAVITEV IZVEDENCA

Pobudnik se je oktobra 2002 obrnil na varuha glede dolgotrajnosti postopka v odškodninski zadevi, vodeni pod opr. št. P 160/93 pri Okrajnem sodišču v Slovenski Bistrici. V svoji pobudi je navajal, da je sodišče na zadnji obravnavi 19.10.2000 določilo, da se pridobi še eno izvedensko mnenje, za katero je sam takoj naslednji dan plačal predujem in obvestilo o plačilu dostavil v sprejemno pisarno omenjenega sodišča. Po tem dnevu je večkrat poizvedoval pisno, po telefonu, osebno in prek svojega odvetnika, kdaj bo sodišče opravilo naslednje procesno dejanje oziroma izdalo sklep o postavitvi izvedenca. Ker odgovora ni prejel in ker je sam postopek tekел že od leta 1993, je pobudnik menil, da je vzrok za "zavlačevanje" zgolj v tem, da je v zadevi tožena stranka MNZ.

Pri sodišču smo opravili poizvedbo o razlogih za zastoj v postopku in zaprosili za informacijo, kdaj je mogoče pričakovati naslednje procesno dejanje. Sodišče nas je obvestilo, da je v zadevi izdalo sklep o postavitvi izvedenca, ki je zavezan v 45 dneh izdelati izvedensko mnenje. Po oceni sodnice, ki zadevo obravnava, bo po pribavi izvedenskega mnenja treba razpisati še največ dva naroka za glavno obravnavo, nato pa bo o zadevi razsodila.

Pobudnik se je kasneje zahvalil in pripisal izdajo sklepa o postavitvi izvedenca posredovanju varuha, saj je sodišče izdalo sklep v času med našo poizvedbo sodišču in odgovorom, ki smo ga prejeli od sodišča. Po več kot dveh letih je tako sodišče končno nadaljevalo postopek. **6.4-325/2002**

65 - IZVRŠITELJA VZNEMIRILA OBČANKO, KI NI BILA NE KRIVA NE DOLŽNA

Pobudnica je varuha seznanila, da je v poštni nabiralnik prejela kar dva poziva za prostovoljno izpolnitev dolgovanega zneska. Poziva sta 28. 10. 2002 in 8. 11. 2002 poslala v dveh izvršilnih postopkih različna izvršitelja. V pozivu sta navedla datum in uro, ob kateri se mora dolžnik zglasiti pri izvršitelju ter prostovoljno poravnati dolg. Hkrati sta zagrozila z rubežem, če dolg ne bo poravnat. Pobudnica je izvršitelja in sodišče obvestila, da dolžnika ne pozna, da v tem stanovanju ni nikoli prebival, da pa je v isti večstanovanjski hiši res pred časom prebival nekdo z imenom in priimkom dolžnika. Z dolžnikom pa ima po naključju res nekaj skupnega - isti priimek. Izvršitelja sta se torej zanesla na naslov, naveden v sklepu o izvršbi, in nista s potrebno skrbnostjo preverila, ali dolžnik res še prebiva na tem naslovu. Zadoščalo jima je, da je v tej večstanovanjski hiši nabiralnik z istim priimkom. Pobudnico sta poziva vznemirila, kar ji kot srčni bolnici nedvomno ni koristilo.

Poklicali smo oba izvršitelja ter ju opozorili na navedbe pobudnice. Pojasnila sta, da ju je na napako opozorila že pobudnica, da sta se ji za vznemirjanje opravičila in da bosta poskušala ugotoviti sedanje bivališče dolžnika. Hkrati sta opozorila, da bi se lahko tudi dolžnik ali predvsem njegovi svojci, znanci skušali rubežu izogniti s podobnim obvestilom, kot ga je (utemeljeno) podala pobudnica.

Če bi izvršitelja v obravnavani zadevi ravnala skrbno in bi pravočasno preverila naslov dolžnika, bi poziv vročila na pravi naslov in pobudnice ne bi vznemirila. Strinjamo se sicer z opozorilom izvršiteljev, da bi se s podobnim obvestilom lahko dolžniki skušali izogniti rubežu ali ga vsaj odložiti. Vendar pa to samo kaže na potrebo po večji skrbnosti izvršiteljev ob preverjanju dejanskega prebivanja dolžnika v enem izmed stanovanj večstanovanjske hiše. **6.4-366/2002**

66 - USPEŠNO POSREDOVANJE VARUHA MED POBUDNICO IN MESTNO OBČINO LJUBLJANA

Pobudnica nas je seznanila, da je MOL leta 2001 na podlagi pravnomočnega izvršilnega naslova pričela izvršilni postopek za izpraznitev poslovnega prostora, v katerem opravlja svojo dejavnost. Pobudnica je navedla, da obstoji spor glede njenih vlaganj v poslovni prostor. Želela je poravnati svoja vlaganja z neplačevanjem najemnine. Zaradi neplačevanja najemnine je MOL odpovedala najemno pogodbo ter začela postopek za izpraznitev nepremičnine. Zoper pravnomočno sodno odločbo je pooblaščenka pobudnice vložila predlog za obnovo ter predlagala odlog izvršbe. Pobudnica se je na varuha obrnila v stiski, saj ji je grozila prisilna izselitev, o datumu in uri je bila že obveščena.

Varuh si, kadar je to le mogoče, prizadeva za sporazumno rešitev zadeve s poravnavo. Pobudnica je v svoji vlogi navajala stisko, v katero bi prišla ob deložaciji (eno leto pred upokojitvijo bi ostala brez edinega vira za preživljanje), skrbelo jo je tudi, da bo ob deložaciji izgubila svoja dolgoletna materialna vlaganja v poslovni prostor. Predvsem pa je varuha prosila, da posreduje pri upniku za odlog izvršbe, da bi MOL lahko predstavila svoje argumente glede dolgovanega zneska (dolžnica je uveljavljala vlaganja, ki jih je imela v lokalu). Zaradi stiske pobudnice in navedb, ki so kazale na pretrgan dialog med strankama, smo se obrnili na Oddelek za gospodarjenje z nepremičninami MOL, službo za oddajanje poslovnih prostorov, kjer so nam pojasnili, da pobudnica ne plačuje najemnine od leta 1999. Istega leta tudi ni podpisala nove najemne pogodbe. Menili so, da pobudnica skuša le pridobiti čas. Tako je januarja dvakrat prišlo do odloga izvršbe, vendar pobudnica svoje obveznosti ni izpolnila prostovoljno, vložila pa je v tem času pravna sredstva. Pojasnili so nam, da bi bil mogoč

odlog za 10 dni, vendar le, če bo pobudnica svojo obveznost v tem času plačala, o tem pa se bodo dogovorili. O odgovoru MOL smo seznanili pobudnico in ji svetovali plačilo glede na dogovor.

S strani pobudnice smo bili seznanjeni, da je MOL po posredovanju varuha pristala na odlog izvršbe (za približno štirinajst dni) in sodišču posredovala ustrezen predlog. Pobudnico so seznanili, da bo morala v tem času poravnati svoj dolg. Posredovanje varuha je predvsem pripomoglo k vzpostavitvi dialoga med strankama. **6.4-367/2002**

67 - PO 25 LETIH DELAVEC ŠE VEDNO ČAKA NA ODLOČITEV SODIŠČA O PRAVILNOSTI PRENEHANJA DELOVNEGA RAZMERJA

Pobudniku je delovno razmerje prenehalo na podlagi sklepa Sveta za medsebojna razmerja dne 30. 6. 1977. Tožnik je predlog za sodno varstvo vložil 26. 10. 1977 na takratno Sodišče združenega dela. Sodba sodišča je postala pravnomočna 13.2.1978. Pobudnik je vložil več predlogov za obnovo postopka, ki pa so bili vsi zavrnjeni. Tožnik je skladno s 73. členom Zakona o delovnih in socialnih sodiščih vložil predlog za revizijo, kateremu je Vrhovno sodišče Republike Slovenije ugodilo, razveljavilo sodbi sodišča prve in druge stopnje in zadevo 24. 9. 1996 vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je o zadevi znova odločilo 29. 5. 2002, torej je za novo odločitev potrebovalo skoraj šest let. Zoper tožbo se je nekdanji delodajalec – sedaj je v likvidaciji – pritožil. Pobudnik je na sodišče naslovil prošnjo za prednostno obravnavo.

Pobudniku smo pojasnili časovne okoliščine odločanja Višjega delovnega in socialnega sodišča, ga seznanili s pravnimi možnostmi v primeru zavlačevanja postopka ter mu svetovali, da se v takšnem primeru ponovno obrne na nas. Časa pa ne moremo zavrteti nazaj, čeprav bi to pri marsikaterem pobudniku še kako radi storili.

Še vedno ugotavljamo, da so postopki v delovnih in socialnih sporih dolgotrajni. Angleški rek "justice delayed is justice denied", ki bi ga lahko prevedli tudi kot »pravica zamujena je pravica izgubljena«, še toliko bolj velja v tovrstnih sporih. V teh postopkih se odloča o vprašanjih, ki so za posameznika in njegovo družino velikokrat življenjskega pomena, katerih končanje mu pomeni človeka vredno življenje ali celo preživetje. Zato je za posameznika pomembno, da se o (ne)pravilnosti prenehanja delovnega razmerja ali socialni pravici odloči hitro, predvsem pa v okviru tega, kar še lahko označujemo kot sojenje v razumnem roku. Če se o pravici posameznika že na prvi stopnji odloča pet let, kar je po podatkih, s katerimi razpolagamo, čas, ki je potreben, da na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani zadeva pride v obravnavo, ne moremo več govoriti o razumnem roku. Še hujše pa je, če se zadeva posameznika, ki jo sodišče končno začne obravnavati, ne obravnava koncentrirano in brez nepotrebne zavlačevanja. **6.5-66/2002**

68 - ODLOČBA SODNIKA ZA PREKRŠKE TUDI STORILCU PREKRŠKA, KI UGOVARJA ZOPER PLAČILNI NALOG

Policija je pobudniku izdala plačilni nalog. Zoper plačilni nalog je ugovarjal. Njegov ugovor s plačilnim nalogom in z opisom dejanskega stanja (torej s predlogom za uvedbo postopka o prekršku) je policija poslala Sodniku za prekrške Trbovlje. Sodnik za prekrške očitno v več kot enem letu ni opravil preskusa, ali so izpolnjeni pogoji za uvedbo postopka o prekršku. Kasneje je izdal odločbo o zavrnitvi predloga za uvedbo postopka zaradi zastaranja pregona. Odločba je bila vročena policiji, ne pa tudi pobudniku. Prejel jo je šele na posebno prošnjo, in to s pojasnilom, da se takšne odločbe »pošiljajo samo predlagateljem, ne pa tudi osebam, ki so predlagane v postopek«. Sodnik za prekrške je pojasnil, da postopek o prekršku ni bil uveden (deseti odstavek 105. člena ZP), zato pobudnik ni bil obveščen o zavrnitvi predloga, ki ga je zoper njega vložila policija.

Okoliščina, da postopek o prekršku morda še ni bil uveden, ne pomeni, da pobudniku kot storilcu prekrška ne gre pravica do vročitve odločbe sodnika za prekrške o zavrnitvi kaznovalnega predloga zaradi zastaranja pregona za prekršek. Odločba sodnika za prekrške ima podlago v izdanem plačilnem nalogu, s katerim je policija pobudniku očitala storitev prekrška. Z vročitvijo plačilnega naloga in vložitvijo ugovora je bil pobudnik ne samo seznanjen z očitkom storjenega prekrška, temveč je v postopku že tudi aktivno sodeloval (vsaj s tem, da je vložil ugovor zoper izdani plačilni nalog).

Ukrepanje države je torej že zahtevalo sodelovanje posameznika, ki mu je očitana storitev prekrška. S takšno pritegnitvijo v postopek (čeprav morda še ne gre za sam postopek o prekršku, katerega začetek je opredeljen v 105. členu ZP), pa že dotedanji posegi države za pobudnika pomenijo določeno vznemirjanje in neprijetnost. Hkrati ima pobudnik kot oseba, zoper katero je vložen kaznovalni predlog, utemeljeno pričakovanje, da bo sodnik za prekrške začel postopek ter (brez nepotrebnega odlašanja) odločil o očitku storjenega prekrška in s tem o usodi vloženega kaznovalnega predloga. Do sprejema odločitve in njene vročitve domnevnemu storilcu prekrška je slednji v pravni negotovosti. Spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva mora biti zagotovljeno tudi v postopku o prekršku, zato je prav, da je seznanjen ne samo z odločitvijo, ali je storil prekršek in ali je zanj odgovoren, pač pa tudi z odločitvijo o zavrnitvi kaznovalnega predloga zaradi zastaranja pregona za prekršek.

Izdana odločba sodnika za prekrške Trbovlje z dne 9. 7. 2001, opr. št. P 1520/00 pobudnika celo poimenuje z izrazom obdolženec. Po 79. členu ZP je obdolženec tisti, zoper katerega je uveden postopek. Država je pobudnika prisilila k sodelovanju v postopku, hkrati pa sama ni opravila svoje dolžnosti, da odloči o očitku storjenega prekrška, pa tudi, da ga seznani z odločitvijo o vloženem kaznovalnem predlogu zoper njega.

Če domnevni storilec prekrška ni seznanjen z odločitvijo sodnika za prekrške o vloženem kaznovalnem predlogu, tudi ne more vložiti pritožbe ali drugega pravnega sredstva zoper izdano odločbo. Nevročitev odločbe lahko pomeni tudi kršitev pravice do pravnega sredstva po 25. členu Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih.

Senatu za prekrške RS smo posredovali mnenje, da je storilec prekrška, ki je podal ugovor zoper plačilni nalog, upravičen, da je seznanjen z odločitvijo sodnika za prekrške o predlogu za uvedbo postopka o prekršku, vključno z razlogi zanj. Hkrati smo tudi menili, da ima posameznik pravico pritožiti se zoper odločbo o zavrnitvi predloga za uvedbo postopka o prekršku (deseti odstavek 105. člena ZP).

Na podlagi našega posredovanja je Senat za prekrške RS sprejel novo stališče, ki ga je posredoval vsem sodnikom za prekrške:

"Posameznik oziroma oseba, zoper katero je predlagana uvedba postopka o prekršku, ima pravico do seznaitve z odločitvijo sodnika za prekrške v primeru, kadar sodnik z odločbo zavrne predlog predlagatelja za uvedbo postopka o prekršku, in ker pravica do pritožbe ni izrecno izključena, ima ta pravico tudi do pritožbe zoper takšno zavrnilno odločbo sodnika za prekrške, zato se sodnike za prekrške obvesti, da se v bodoče v tovrstnih primerih **odločbe** o zavrnitvi predlogov za uvedbo postopka v primerih iz desetega odstavka 105. člena ZP **vročajo tudi obdolžencem** oziroma osebam, **zoper katere je bila predlagana uvedba postopka o prekršku.**" 6.6-14/2002

69 - NEUKREPANJE URBANISTIČNE INŠPEKCIJE

Na varuha človekovih pravic se je v letu 2002 ponovno obrnila pobudnica zaradi kanalizacije, zgrajene brez ustreznih dovoljenj, in neukrepanjem pristojne inšpekcije IRSOP v zvezi s tem. Čeprav smo primer podrobneje predstavili v LP 2000, nas je pobudnica seznanila, da pristojna inšpekcija še vedno ni ukrepala, čeprav je že na inšpekcijskem pregledu, opravljenem v letu 1999, ugotovila,

da so bile cevi za sporno kanalizacijo vgrajene brez ustreznih upravnih dovoljenj. Pristojni urbanistični inšpektor je šele po enem letu, 3. 11. 2000, investitorju - občini Ajdovščina - izdal na podlagi 73. člena ZUNDP odločbo, s katero je investitorju naložil, da do 1. 3. 2001 odstrani kanalizacijo, ki poteka v trasi poti, ki je v lasti občine. IRSOP nas je seznanil, da je občina zaprosila tudi za izdajo ustreznega upravnega dovoljenja za legalizacijo kanalizacije. Ker o vlogi za izdajo dovoljenja za predmetno kanalizacijo UE Ajdovščina še ni določila in bi z odstranitvijo kanalizacije občini in krajanom nastala večja škoda, sam poseg pa z urbanističnega vidika ni moteč, odstranitev te kanalizacije ni bila uvrščena med objekte, ki naj bi jih v postopku upravne izvršbe odstranili v letošnjem letu.

UE Ajdovščina nas je v odgovoru seznanila, da je občina (še) 28. 10. 2002 vložila vlogo za izdajo odločbe o dovolitvi priglasenih del za sanacijo obstoječega jarka za odvodnjo padavinskih voda, ki jo je dopolnila tako, da gre dejansko za legalizacijo v letu 1999 izvedenih del. Ker je na podlagi dopolnjene vloge in inšpekcijske odločbe razvidno, da ne gre za dovolitev vzdrževalnih del, ki jih bo investitor šele izvajal na obstoječem legalno zgrajenem objektu, ampak za legalizacijo del pri gradnji kanalizacije, vloga investitorja za prigrasitev del ni bila ustrezna.

Razen tega, da je občina Ajdovščina v skladu z zagotovili, danimi v letu 2000, sprejela odlok o odvajanju in čiščenju komunalnih odpadnih in padavinskih voda in tako v skladu z določbo 26. člena ZVO vzpostavila podlago za zagotovitev obvezne lokalne javne službe, smo ugotovili, da pristojna inšpekcija za neukrepanje ni imela nobene podlage, saj je z ureditveno odločbo, izdano sicer šele v novembru 2000, jasno odredila, katere ukrepe in v katerem roku je zavezan izvesti investitor. Čeprav je rok za prostovoljno izvršitev inšpekcijske odločbe neuspešno pretekel 1. 3. 2001, inšpekcija ni nadaljevala postopka izvršbe. Če sam poseg z urbanističnega vidika ni moteč, bi morala inšpekcija to upoštevati že v ureditveni odločbi in investitorju izreči temu primeren ukrep. V nasprotnem primeru pa je inšpekcija zavezana ukrepati in poskrbeti tudi za to, da se odločbe, ki jih izda, dejansko izvršijo. Nedovoljen poseg v prostor je nedovoljen poseg v prostor, pa četudi z urbanističnega vidika ni moteč. **7.1-43/2002**

70 - OPRAVLJANJE DEJAVNOSTI V PROSTORIH, ZA KATERE NI BILO IZDANO UPORABNO DOVOLJENJE

Pobudnica se je na varuha obrnila zaradi neaktivnosti IRSOP. Dne 21. 6. 2001 je podala prijavo na inšpektorat zaradi domnevne črne gradnje sosedu, in prosila, da jo obvesti o svojem ukrepanju. Ker pobudnica ni prejela odgovora, smo 20. 12. 2001 opravili poizvedbo na inšpektoratu. Odgovor smo po urgenceh prejeli šele 30. 5. 2002. Za razjasnitev okoliščin pri obravnavanju pobude smo opravili tudi vpogled v inšpekcijski spis in pridobili njegovo celotno kopijo.

Iz spisa je razvidno, da je inšpektorica za graditev 26. 1. 1999 v navedeni zadevi opravila ogled. Ugotovila je, da je polovica gospodarskega objekta, katerega namembnost je mehanična delavnica s prizidkom, zgrajena. V drugi polovici gospodarskega objekta pa se izvajajo rekonstrukcijska dela. Iz zapisnika inšpektorice z dne 27. 1. 2001 izhaja, da je vzhodna polovica objekta s prizidkom na južni strani zgrajena z vodovodno in električno napeljavo, priključkom za plin in telefon. Istega dne je inšpektorica za graditev izdala odločbo, s katero je investitorju odredila, da mora takoj po prejemu te odločbe ustaviti rekonstrukcijska in adaptacijska dela na starem gospodarskem objektu in prizidku, ker za to nima gradbenega dovoljenja.

Glede na ugotovitve gradbene inšpektorice se zastavlja vprašanje, ali je v navedenem primeru podana pristojnost inšpektorja za graditev ali urbanističnega inšpektorja. Iz izdane odločbe namreč ni razvidno, ali je inšpektorica ugotavljala ali investitor gradi v skladu z izdanim lokacijskim dovoljenjem ali ne, na kar je vezana pristojnost inšpektorja za graditev oziroma urbanističnega inšpektorja. Inšpektorat smo opozorili, da bi bilo treba natančno ugotoviti, ali sporni poseg v prostor odstopa od del, opredeljenih z izdanim lokacijskim dovoljenjem. V tem primeru bi bilo treba prepustiti pristojnost vodenja postopka ter izdajo odločbe urbanističnemu inšpektorju. Če pa investitor sporni objekt gradi v skladu z lokacijskim dovoljenjem in brez gradbenega dovoljenja, je ustrezen

ukrep po določbah 91. člena ZGO. Ugotovili smo tudi, da investitorstvo v navedeni zadevi ni bilo natančno ugotovljeno, zato smo inšpektorat opozorili, da bi bilo treba nesporno ugotoviti investitorstvo in inšpekcijske odločbe izdati investitorjem.

V zvezi z obravnavano pobudo smo opravili poizvedbe tudi na TIRS. Ta ugotavlja, da se objekt uporablja brez uporabnega dovoljenja, zato naj bi bil za vodenje postopka in ukrepanje v takšnih primerih pristojen IRSOP, kateremu je TIRS zadevo odstopil.

IRSOP smo zastavili vprašanje glede pristojnosti v primerih, ko se dejavnost opravlja v objektih, ki nimajo uporabnega dovoljenja; tako v primerih, ko objekt nima dovoljenja za gradnjo, v primerih, ko ima le lokacijsko dovoljenje, in v primerih, ko ima gradbeno dovoljenje oziroma enotno dovoljenje za gradnjo, glede na stališče TIRS. Prav tako smo želeli njihovo stališče v zvezi z ukrepanjem, če se opravlja dejavnost v objektu brez uporabnega dovoljenja v posameznih zgoraj navedenih primerih. Ali lahko gradbeni inšpektor prepove uporabo prostora le tedaj, ko investitor gradi v skladu z veljavnimi dovoljenji in še nima pridobljenega uporabnega dovoljenja? Žal nam kljub večkratnim urgencam IRSOP do priprave tega poročila ni odgovoril. **7.2-16/2001**

71 - PREPOČASNO TER NEUČINKOVITO UKREPANJE INŠPEKCIJE ZA PROSTOR

Pobudnika sta varuha seznanila, da pristojna urbanistična inšpekcija še vedno ni uresničila izvršbe pravnomočne inšpekcijske odločbe, izdane v zadevi nedovoljenega posega v prostor, čeprav je trboveljska izpostava IRSOP investitorjema že v letu 1995 izdala odločbo, s katero jima je naložila, da v določenem roku sanirata zemljišče pod pogoji lokacijskega in gradbenega dovoljenja, ki ju je izdala UE Trbovlje, in sicer v 30 dneh po pridobitvi dovoljenja. Zahteva investitorjev za legalizacijo nedovoljenega posega v prostor je bila z odločbo UE Trbovlje z dne 11. 11. 1998 zavrnjena, pritožba zoper navedeno odločbo pa zavrnjena z odločbo MOP z dne 11. 4. 2000. Upravnega spora investitorja nista sprožila.

IRSOP nas je seznanil, da je bila prisilna izvršba inšpekcijske odločbe zadržana do pravnomočne odločitve UE o vlogi investitorjev za legalizacijo nedovoljenega posega v prostor. Odločba UE o zavrnitvi navedene vloge investitorjev je postala pravnomočna 16. 5. 2000, UE pa je zavrnilno odločbo, opremljeno s potrdilom o izvršljivosti, posredovala urbanistični inšpekciji šele v septembru 2002. Tako ravnanje UE je v nasprotju z njenim pojasnilom, da sproti pošilja vsa lokacijska dovoljenja oziroma odločbe, s katerimi je izdaja takega dovoljenja zavrnjena po njihovi pravnomočnosti, v vednost tudi pristojni urbanistični inšpekciji.

Glede na ugotovitev, da se je postopek legalizacije za investitorja oziroma zavezanca po inšpekcijski odločbi končal neugodno in da zavezanca sama nista pristopila k izvršitvi inšpekcijske odločbe, smo dobili zagotovilo IRSOP, da se bo inšpekcijski postopek, končan z izvršljivo odločbo, nadaljeval v postopku izvršbe s prisilitvijo, katerega namen je, da se investitorja nedovoljenega posega v prostor z denarnimi kaznimi prisili, da v danem roku izpolni svojo obveznost.

V inšpekcijskem postopku, ki ga je vodila urbanistična inšpekcija v zadevi nedovoljenega posega v prostor je prišlo do zastoja v postopku, saj se pristojna inšpekcija po pravnomočnosti odločbe UE, s katero je bila zavrnjena vloga investitorjev za legalizacijo nedovoljenega posega v prostor, ni odzvala in ustrezno ukrepala oziroma nadaljevala inšpekcijski postopek. Razlog je tudi v ravnanju UE Trbovlje, ki je odločbo, na podlagi katere bi se lahko nadaljeval inšpekcijski postopek, pristojni inšpekciji posredovala šele po več kot dveh letih od njene pravnomočnosti. Takšno ravnanje, tako UE kot urbanistične inšpekcije, pa je, ne glede na razlog zanj, najmanj v nasprotju z enim temeljnih načel splošnega upravnega postopka - z načelom ekonomičnosti postopka. **7.2-19/2002**

Na varuha se je obrnil pobudnik, ki se je pritoževal, da gradbena inšpekcija ne ukrepa v zadevi domnevne neusklajene gradnje njegove sosedne. Soseda naj bi oddušnik plinske centralne kurjave speljala skozi prebito fasado bloka, namesto v zračnik, kakor je bilo določeno v lokacijskem in gradbenem dovoljenju. Ker odgovora inšpektorata kljub zaprosilu in urgenci ni prejel, se je obrnil na varuha. Inšpektorat nam je 26. 7. 2002 sporočil, da je bila že 9. 10. 2000 izdana inšpekcijska odločba za uskladitev gradnje centralnega ogrevanja s projekti gradbene dokumentacije. Inšpektorat smo zaprosili, da nam posreduje kopijo inšpekcijske odločbe, iz katere izhaja, da je bila investitorki odrejena uskladitev gradnje centralnega ogrevanja z izdanim gradbenim dovoljenjem v 30 dneh po prejemu odločbe. Pobudnik se je 19. 3. 2001 v navedeni zadevi ponovno obrnil na inšpektorat, ker je bilo stanje nespremenjeno, zato smo inšpektorat prosili za dodatna pojasnila o ukrepanju na podlagi te odločbe. Dne 2. 12. 2002 smo prejeli odgovor inšpektorata, v katerem nas seznani, da vročanje navedene odločbe investitorki ni bilo pravilno izvedeno. Pojasnjuje, da je do napake prišlo zaradi nevestnosti inšpektorja pri urejanju spisa. Inšpektorat smo opozorili, da je nesprejemljivo, da inšpekcijska odločba v dveh letih ni bila vročena. Sicer nas inšpektorat ni seznani z načinom vročanja, prav tako iz njihovih odgovorov ni bilo razvidno, kdaj je bila nepravilnost ugotovljena. Zato se nam je zastavilo vprašanje, ali je bilo to ugotovljeno že ob naši prvi poizvedbi, pa nas inšpektorat s tem ni seznani, ali šele ob pregledu spisa, na podlagi naše tretje poizvedbe. Zato smo predstojniku IRSOP predlagali, da s pristojno izpostavo navedene nejasnosti razjasni, nas seznani z ugotovitvami in nadaljnjim potekom inšpekcijskega postopka. **7.2-20/2002**

73 - UGOTAVLJANJE UPRAVIČENCA DO DENACIONALIZACIJE PO DEVETIH LETIH

Pobudnica je vložila denacionalizacijski zahtevek za podržavljeno premoženje dne 29. 11. 1993 na Občini Ljubljana Center in na UE Jesenice. Občina oz. poznejša UE Ljubljana - Izpostava Center je dne 23. 8. 1994 del zahtevka odstopila v pristojno odločanje UE Jesenice, dne 3. 2. 1998 del zahtevka UE Radovljica in dne 29. 1. 1998 UE Celje. Opravili smo več poizvedb na posameznih UE. Odgovori so bili presenetljivi. Na podlagi naših intervencij je dne 20. 6. 2002 UE Celje zahtevo za denacionalizacijo zavrgla, ker vlagatelji niso predložili listin, ki bi dokazovale pravno nasledstvo z upravičencem. UE Jesenice je o delu zahtevka, ki je bil vložen neposredno pri njih, pravnomočno odločila v letu 1995. Glede preostalega dela zahtevka pa je izdala sklep o prekinitvi postopka, dokler se ne ugotovijo napake UE Ljubljana, ki ni izdala začasne odredbe pred lastninjenjem Leka, d. d., Ljubljana, in do zaključitve postopkov v zvezi z vloženimi tožbami. UE Radovljica se je po izdaji odločbe MG dne 18. 4. 2002 obrnila na UE Ljubljana, Izpostava Center, in jih zaprosila za dodatno dokumentacijo v tej zadevi. Upravičenec je namreč umrl leta 1942, zato - kot sedaj ugotavljajo - je treba ugotoviti pravne naslednike, ki so upravičenci v postopku. Ker tudi UE Ljubljana še ni ugotovila, kdo so upravičenci, so se dogovorili, da bo te podatke po uradni dolžnosti pridobila UE Ljubljana in jih posredovala UE Radovljica. UE Radovljica pa jih ni prejela, zato je dne 18. 9. 2002 pozvala pooblaščenca vlagateljice, naj predloži dokazila o tem. Pooblaščenec je dne 3. 10. 2002 UE Radovljica sporočil, da je bil s strani UE Ljubljana, Izpostava Center, obveščen, da bo le-ta vodila ves postopek denacionalizacije, zato ji bo UE Radovljica navedeno zadevo odstopila v pristojno reševanje. UE Ljubljana, Izpostava Center, vodi štiri denacionalizacijske postopke, ki se nanašajo na podržavljeno premoženje, za katere je vložila zahtevke pobudnica. Glede vseh zadev je kot predhodno vprašanje najprej treba ugotoviti pravno nasledstvo z upravičencem, zato bodo vlagateljico pozvali k dopolnitvi zahtevka in ji predložili tudi ugotovitve ob pregledu zapuščinskega spisa po upravičencu. Glede enega od denacionalizacijskih spisov upravni organ do danes ni opravil nobenega dejanja.

Ugotavljanje upravičenca po devetih letih, odstopanje zahtevkov po več letih, sklicevanje na ne-popolne vloge in zahtevki, ki sploh še niso bili obravnavani, so le najhujše nepravilnosti glede vodenja obravnavanih postopkov, ki se nikakor ne bi smele dogajati in zbujaajo dvom, da bodo res vsi denacionalizacijski postopki rešeni v doglednem času.

Na zadevo smo opozorili tudi Urad za organizacijo in razvoj uprave v MNZ in mu predlagali, naj naše ugotovitve prouči, po potrebi zadeve ponovno preveri in jih spremlja ter ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi, vendar nas je le seznanil s potekom posameznih postopkov. 0.5-259/2001

74 - POMOČ BOLNEMU SINU

Pobudnica je zaprosila za pomoč varuha njenemu 28-letnemu sinu, za katerega meni, da nujno potrebuje zdravljenje. Pove, da sin postaja drugačen, ima težave v medosebnih odnosih, trenutke zmedenosti, občutek preganjave. Postaja agresiven. Čedalje bolj čudno se vede, se reže po telesu, hodi gol tudi zunaj, ure in ure gleda v steno in se ne premakne. Odide od doma in ga nekaj dni ni. Vmes ima obdobja, ko se resno pogovarja o službi, vendar ne izpelje ničesar, nima urejenega statusa, niti ne zaprosi za denarno pomoč.

Večkrat ga je že poskušala na različne načine pripraviti, da bi poiskal zdravniško pomoč, vendar to odločno odklanja. Je prestrašena, želi mu pomagati, pa ne ve, kako. S težavo so seznanjeni tudi na centru za socialno delo in se strinjajo, da nujno potrebuje zdravniško pomoč. Vabijo ga na pogovor na center, vabilu se ne odzove. Ob obisku na domu se umakne v svojo sobo. Za pomoč je že večkrat zaprosila zdravnika, vendar vedno dobi odgovor, da ga proti njegovi volji ne morejo hospitalizirati.

Predlagamo, da center za socialno delo na zdravnika naslovi poročilo o njihovem opazanju in pošlje v vednost na naš naslov. Iz navedb matere in omenjenega poročila razberemo, da gre za resne osebne težave. Zato predlagamo pobudnici, naj na podlagi poročila zdravnika ponovno zaprosi, da se z njim pogovori, če ne drugače, za obisk na domu.

Pobudnica sporoči, da je sinovo obnašanje še bolj zmedeno, kar utemelji tudi z opisom situacij, vendar zdravnik ne vidi razlogov za posredovanje proti njegovi volji.

Zato smo na hudo stisko pobudnice in njenega sina opozorili direktorja zdravstvenega doma in predlagali, naj proučijo možnosti za pomoč.

V odgovoru zdravstvenega doma zdravnik pojasnjuje, da je pacienta dvakrat obiskal. Ocenil je, da gre najverjetneje za psihozo. Prvič pred šestimi meseci, ko ga je prepričal, da je šel k psihiatru. Ob zadnjem obisku, po prejemu našega dopisa, v enournem pogovoru z njim, ni zaznal očitnih znakov avto- in heteroagresije. Pacient je pogovor pri psihiatru odločno odklanjal.

Postavil je še vprašanja glede možnosti prisilne hospitalizacije, še zlasti na podlagi podpisane izjave matere glede na to, da so na njeni izjavi napisana dejstva, ki bi lahko zadostovala za ocenitev, da gre za avtoagresijo. Pojasnili smo, da o tem, kdaj je bolnika mogoče napotiti na zdravljenje proti njegovi volji, odloča zdravnik na podlagi 49. člena zakona o zdravstveni dejavnosti in ob presoji, ali je ukrep v korist pacienta. Izrazili smo mnenje, da k odločitvi lahko pripomore tudi mnenje matere, ki s sinom živi, ga dobro pozna in zato njena opozorila, da ogroža svoje življenje in posredno tudi njeno, lahko jemljemo resno.

Zdravnik se je končno odločil in pomagal, da je bil njen sin hospitaliziran. Hospitalizacija je bila nujna, saj je na zdravljenju ostal kar nekaj mesecev.

Pobudnica se je zahvalila za naše posredovanje, saj je bila prepričana, da je le to rešilo njenega sina. Kasneje je še večkrat poklicala in poročala o sinovem stanju, ki se je počasi, vendar uspešno izboljševalo. 0.3-3/2002

Pobudnica je tik pred božično novoletnimi prazniki leta 2001 poklicala po telefonu. Želela je ostati anonimna, ker se je bala maščevanja nad hčerjo.

Povedala je, da ima njena hči, ki obiskuje 3. letnik srednje gostinske šole, sošolca, ki ga sošolci maltretirajo, pa tudi nekateri učitelji so zaradi njegove drugačnosti postali zelo nestrpni do njega. Povedala je, da mu sošolci vzamejo učbenike in delovne zvezke in jih ne vrnejo, ga ponižujejo, se norčujejo, pljuvajo na stol, frcajo po glavi, lasajo, močijo obleko, zažgali so mu jopič, enkrat so ga celo obesili na šolsko tablo...

Trdila je, da ga učenci pri nekaterih predmetih skupaj ocenjujejo, se norčujejo, če pri angleščini ni izgovori pravilno besede. Najhuje je pri uri angleščine, kjer zaradi strahu pred norčevanjem ne upa več odpreti ust. Profesorica naj bi že v decembru povedala, da bo imel negativno oceno. Postaja čedalje bolj čuden (depresiven) in zelo osamljen.

Najprej smo z navedbami seznanili starše omenjenega dijaka. Mati je povedala, da je z nekaterimi dogodki seznanjena, vendar ni slutila, da je tako hudo. Opazila je velike spremembe pri sinu in je resno zaskrbljena. Na problem je že večkrat opozorila razredničarko, profesorico angleščine in tudi svetovalno službo. Vedno je dobila odgovor, da njen sin zaradi svoje socialne nezrelosti in nekoliko drugačnega vedenja pri sošolcih povzroča čudne reakcije. Zato so ji predlagali, naj ukrepa, da se bo drugače obnašal. Na pojasnilo, da je že od rojstva nekoliko drugačen, vendar je z vztrajnim delom in pomočjo staršev obiskoval redno osnovno šolo in tudi uspešno končal prva dva letnika na njihovi šoli, ni bilo ustreznega odziva. Pojasnjeno ji je bilo, da ga glede na to, da ni bil razvrščen in zato ni v razredu z manj učenci, ne morejo drugače obravnavati.

Povedala je, da se boji, da bi se v primeru našega posredovanja situacija še poslabšala. Prosila je, naj najprej posredujemo na čim blažji način. Šolo smo na anonimno pobudo opozorili le po telefonu.

Poklicali smo ravnateljico šole in jo seznanili s trditvami anonimne pobudnice in z dogovorom z mamo dijaka. Iz pogovora z ravnateljico razberemo, da je s stanjem v šoli seznanjena, vendar ne v celoti. Povedala je, da je seznanjena le s tem, da so se starši fantovih sošolcev pritožili, da ima protekcijo. Niso organizirali skupnega sestanka za razjasnitev nejasnosti in za seznanitev staršev, kaj počnejo njihovi otroci. Razumeti je bilo, da nasilje na šoli tolerirajo, ker je nekaj vedenjsko problematičnih dijakov in je najlažje "ne videti".

Po 14 dneh je dijakova mati sporočila, da so na šoli velike spremembe. Po pogovoru z dijakom, skupnem pogovoru s staršema (prisotna ravnateljica, šolska svetovalka, razredničarka) so problem obravnavali na ožjem pedagoškem zboru, organizirali sestanek s starši, z učenci razreda in na podlagi tega pripravili načrt dela. Ker pri angleščini ni več spregovoril pred sošolci, je bilo ustno preverjanje njegovega znanja pred komisijo, kjer je dobil oceno dobro.

Konec januarja je mati dijaka sporočila, da se je odnos do njega zelo spremenil, najprej s strani profesorjev, kasneje tudi s strani sošolcev. Se še občasno pojavijo konfliktne situacije, vendar jih drugače prenaša. Pouk redno obiskuje, popravil je negativne ocene, ponovno dobil veselje do dela in nekoliko spremenil tudi svoje vedenje. Šolanje je končal uspešno. **0.6 -8/2002**

76 - NEUTEMELJENA ZAVRNITEV VPOGLEDA V SPIS

Na varuha se je pobudnica obrnila zaradi težav, ki jih povzroča postavljena bazna postaja mobilne telefonije na stanovanjsko-poslovnem objektu. Med drugim je varuha seznanila s sklepom MOP, s katerim je le-to zavrglo njeno zahtevo za vpogled v spise o postopku izdaje lokacijskega, gradbenega in uporabnega dovoljenja za to postajo. V obrazložitvi navedenega sklepa ministrstvo pojasnjuje, da

so zahtevo pooblaščenke smiselno obravnavali kot predlog za obnovo postopka. V odločbi prav tako pojasnjujejo, da »če so zastopanci menili, da bi morali kot stranski udeleženci sodelovati v navedenem postopku in bi jim moral upravni organ dovoliti vpogled v spis, zahtevo za uveljavitev statusa stranke v postopku podati najpozneje tedaj, ko se je gradnja začela«. Ministrstvo smo v zvezi z izdanim sklepom zaprosili za podlago, da je zahtevo vlagatelj obravnavalo kot predlog za obnovo postopka. Prav tako smo jih opozorili, da 142. člen zakona o splošnem upravnem postopku vsebuje določila glede zahteve stranke za vstop v postopek in odločanje upravnega organa v zvezi z zahtevo vlagatelja, medtem ko se določbe 82. člena ZUP v povezavi s 43. členom tega zakona nanašajo na pregled spisov in obvestila o poteku postopka, pravice strank in drugih do pregledovanja spisa, ob tem, da verjetno izkažejo, da imajo od tega pravno korist. Ministrstvo nam je odgovorilo, da je po opravljenem pregledu spisov in ponovni proučitvi zahteve pobudnice ugotovilo, da njihova odločitev ni bila pravilna, zato je vlagateljico zahteve z vabilom ponovno pozvalo, da **lahko opravi pregled spisov**, ki se nanašajo na obravnavano zadevo. **0.5-90/2002**

77 - NASILNA IZSELITEV IZ STAVBE PODRUŽNIČNE ŠOLE

Pretresljive dogodke ob javnem obračunu s krajanom, ki so se zgodili v neki slovenski vasi, so varuhu opisali vaščani, starši šoloobveznih otrok, v svoji pobudi pa tudi prizadeti državljan. Spor med dolgoletnim stanovalcem v stavbi podružnične šole in občino se je zaostрил do to mere, da je razjarjena množica, v kateri so bili tudi odgovorni predstavniki občine, zaposleni v šoli ter učenci, skušala z nasilnimi dejanji in sredstvi prisiliti svojega sovaščana, da bi se takoj izselil iz šolske stavbe. Stavbo podružnične šole je bilo treba obnoviti, saj so v nasprotnem primeru inšpekcijske službe prepovedale nadaljnje izvajanje pouka v njej. Ker se o izselitvi predstavniki občine in prizadeti državljan niso mogli pravočasno in po mirni poti sporazumeti, so krajanji prejeli vabila za javni shod, na katerem naj bi s silo izselili upornega stanovalca. Pred pretresljivimi dogodki so učenci v šoli pisali doživete spise in izdelovali plakate o tem, kako jim bo življenje oteženo, saj se ne bodo mogli več šolati v domači podružnični šoli, ker je ne morejo obnoviti. Izdelki otrok so bili objavljeni v občinskem glasilu. Starši se ne strinjajo s tem, da so učitelji s pomočjo občinskih funkcionarjev izrabili njihove otroke za izvajanje pritiska nad posameznikom, še najbolj pa so bili ogorčeni, ker so bili otroci udeleženi tudi pri kamenjanju in uničevanju šolskega imetja v času javnega zbora krajanov. Ko so zadeve dobile zares nevarne razsežnosti, so vendarle posredovali odgovorni predstavniki občine, nosilci javnih pooblastil in policija ter preprečili najhujše.

Naša poizvedovanja so nam navedbe v pismih potrdila. Ker so bili dogodki tudi precej medijsko odmevni, se je nazadnje spor le začel reševati po mirni in strpni poti, kar pa bi se moralo zgoditi že veliko prej. **0.6-30/2002, 3.5-78/2002**

78 - POMOČ VARUHA PREK DEŽURNEGA TELEFONA

V maju 2002 ob 10. uri so poklicali sosede hudo bolnega starejšega gospoda, ki ni imel urejenega zdravstvenega zavarovanja. Povedali so, da živi sam, že nekaj časa odklanja vsakogar, ne je in je čedalje bolj odsoten. Menili so, da je nujna takojšnja hospitalizacija, vendar se za njihova opozorila ne zmenijo niti v Zdravstvenem domu Šiška niti na pristojnem centru za socialno delo. Že pred dvema dnevoma je strokovna delavka centra obljubila hitro pomoč, vendar ni bilo nikogar. Naslednji dan se na CSD na njihovo klicanje ni nihče oglasil, patronažna sestra pa je izjavila, da ne more ničesar narediti. Na dan klica so zgodaj zjutraj zahtevali rešilni avto, pa ga ni bilo.

Obljubili smo takojšnje posredovanje. Poklicali smo CSD. Predlagali smo, da nemudoma ukrepajo in nas kasneje pokličejo.

Ob 12.10 je strokovna delavka CSD poklicala. Povedala je, da je bil gospod že odpeljan na pregled in bo hospitaliziran. Ukrepanje je bilo resnično urgentno. Pojasnila je, da je pred dvema dnevoma o klicu sosedov obvestila patronažno službo, vendar kasneje ni preverjala, kaj je bilo storjeno. Pred enim dnevom so bili, ko so klicali sosedje, vsi zaposleni v dvorani, kjer so praznovali obletnico centra.

Nekaj minut kasneje so poklicali tudi sosedje in se zahvalili za uspešno intervencijo. **o.83-6/96**



1 - NASILJE NAD ŽENSKAMI

Najpogostejša oblika nasilja nad ženskami je **nasilje v družini**, nasilje s strani njihovih intimnih partnerjev (WHO, 2002). To je povsem različno od nasilja nad moškimi, ki so praviloma žrtve nasilja zunaj meje družinskega sistema. Ženske so običajno čustveno in ekonomsko povezane s storilcem, kar pomembno določa tako dinamiko zlorabe kot tudi možne pristope k tej problematiki. Nasilje s strani intimnega partnerja se pojavlja v vseh državah, neodvisno od socialnega, ekonomskega, religioznega ali kulturnega referenčnega okvira. Čeravno so lahko tudi ženske nasilne v partnerskih odnosih in se nasilje pojavlja tudi v homoseksualnih razmerjih, pa je prevladujoč vzorec nasilja v partnerskih odnosih tisti, ko je nasilnež moški in žrtev ženska.

T. i. »ženske« organizacije in gibanja so dosegli, da je nasilje nad ženskami pritegnilo pozornost in skrb mednarodne skupnosti. Problem zadeva tako **spoštovanje temeljnih človekovih pravic**, kot tudi **vprašanje javnega zdravja/zdravstva**.

Nasilje s strani intimnega partnerja je vsako vedenje v partnerskem odnosu, ki povzroča telesno, duševno in/ali spolno trpljenje/posledice. Najpogostejše gre za:

- **dejanja telesne agresivnosti** – klofutanje, brcanje, tepež, lasanje, suvanje ipd.
- **psihično zlorabljanje** – poniževanje, zastraševanje, pripisovanje odgovornosti/krivde ipd.
- **siljenje k spolnim aktivnostim**
- **nadzorovanje** – izključitev iz kroga sorodnikov, prijateljev, spremljanje gibanja in ravnanja, omejevanje stikov, informacij, preprečevanje iskanja pomoči ipd.

Pojav ponavljajočega zlorabljanja običajno opisujemo kot **trpinčenje**.

48 populacijskih študij (WHO, 2002:89) na vseh kontinentih je pokazalo, da 10-69% žensk poroča, da so bile žrtve telesnega nasilja s strani intimnega partnerja vsaj enkrat v določenem obdobju v življenju. Za večino teh žensk je telesno nasilje zgolj del ponavljajočega se vzorca zlorabljanja. Raziskovalni podatki kažejo povezanost telesnega nasilja in psihičnega zlorabljanja, pri približno vsaki drugi ženski pa tudi spolnega nasilja. Večina žensk poleg telesnega nasilja prej ali slej doživi tudi druge oblike zlorabljanja. V nasilnem partnerskem odnosu praviloma prihaja do različnih vrst zlorab, vendar je največ podatkov o telesnem nasilju.

Nasilje intimnih partnerjev v industrijsko razvitih državah prevzema vsaj dva vzorca.

- **Stopnjevanje nasilnega vedenja**, različne oblike zlorabljanja, terorja in groženj se povezujejo z rastočo posesivnostjo in nadzorovanjem.
- **Zmernejša oblika medosebnega nasilja**, ko stalna frustriranost in jeza občasno izbruhne v obliki telesne agresivnosti.

Slednje običajno imenujemo tudi »nasilje navadnih/običajnih partnerjev« in je pogostejše zajeto v analizah in raziskavah kot je prvi vzorec, ki ga opisujemo kot trpinčenje. V industrijskih državah zasledimo veliko pogostnost telesnega nasilja, ki pa pretežno ni obravnavano s strani socialne službe, policije in/ali sodišč.

Raziskave kažejo, da nasilje v partnerskem odnosu različno zadeva moške in ženske. V industrijskih državah so ženske, žrtve nasilja trikrat bolj izpostavljene poškodbam, petkrat pogostejše iščejo zdravniško pomoč in petkrat pogostejše živijo v vzdušju strahu za svoje življenje v primerjavi z moškimi (tudi žrtvami nasilja v partnerskem odnosu). Ženske se zatečejo k nasilnemu vedenju kot načinu samoobrambe (WHO, 2002). V tradicionalnih družbah je pretepanje žene/partnerke pravica moškega. Dopustnost telesnega kaznovanja žensk je povezana s tradicionalno določenimi spolnimi vlogami. Poslanstvo in vloga ženske v takšnem okolju je skrb za dom in otroke ter ponižnost in spoštovanje moža-gospodarja. Če ta oceni, da ženska ne izpolnjuje svojih dolžnosti, jo mora kaznovati.

Študije v industrijsko razvitih in manj razvitih družbah so pokazale podoben repertoar sprožilnih situacij, ki vodijo v nasilne odzive moškega:

- neubogljivost
- odgovarjanje (dejavno vključevanje v prepir)
- zamujanje s pripravo obroka
- neustrezna skrb za otroke in dom
- omenjanje denarja ali drugih žensk (kot spolnih partnerk)
- zapuščanje doma brez moževega dovoljenja
- zavračanje spolnega odnosa
- sum o nezvestobi ženske.

Celo v razvitih državah se mnogo žensk strinja, da imajo moški pravico »disciplinirati« svoje žene tudi s silo. Zavračanje spolnosti je najpogostejši povod za telesno nasilje (WHO, 2002:95) in je povezano z nezmožnostjo žensk, da se zaščitijo pred neželeno nosečnostjo ali spolno prenosljivimi boleznimi.

Nekatere družbe razlikujejo med »pravimi« in »napačnimi« razlogi in med »dopustnim« in »nedopustnim« nasiljem, o čemer običajno odločajo možje ali starejši družinski člani. Le kadar moški prekorači meje dopustnega, drugi posežejo vmes. Večina zlorabljenih žensk ne obstane v vlogi pasivne žrtve, marveč razvijejo načine (strategije) da povečajo lastno in varnost otrok. Odziv ženske na zlorabljanje je zmeraj omejen z možnostmi, ki jih ima. Številni dejavniki zadržujejo žensko v takšnem partnerskem odnosu – izstopajo ekonomska odvisnost, skrb za blagostanje otrok, odsotnost/pomanjkanje podpore prijateljev in sorodnikov, čustvena odvisnost, strah pred maščevanjem in brezupno upanje, da se bo moški spremenil. Marsikje je stigmatizacija v družbi, ki zaničuje neporočene ženske, dodatna obremenitev.

Zanikanje in strah pred tem, »kaj bodo rekli drugi«, pogosto zaustavita žensko na poti po pomoč. Tiste, ki svojo stisko razkrijejo, se največkrat zaupajo sorodnikom ali prijateljem, malokatera pa dogajanje prijavi policiji. Mnoge ženske nasilne partnerje zapustijo, običajno takrat, ko otroci odrastejo. Za to se odločijo navadno ob stopnjevanju nasilja, ko ne verjamejo več, da se bo partner spremenil, ali pa kadar nasilje vse bolj zadeva tudi otroke. Takšna odločitev je bolj verjetna ob podpori, tudi materialni, sorodnikov ali prijateljev.

Prekinjanje nasilnega partnerskega odnosa je dolgotrajen proces in ne dogodek ali posledica hipne odločitve. Številne ženske nekajkrat odidejo in se vrnejo, preden zmorejo razmerje dokončno prekiniti. V tem času preživljajo obdobja zanikanja, samoobtoževanja in izrazitega duševnega trpljenja in pogosto ne zmorejo uvideti razsežnosti lastnih težav. Žal zapustitev zlorabljevalca ne priinese zmeraj varnosti in miru. Nasilje se lahko po odhodu ženske nadaljuje ali celo stopnjuje.

Slovenska praksa

Nasilje nad ženskami in otroki je za večino javnih ustanov relativno nov problem, s katerim se v preteklosti niso ukvarjale. O nasilju in zlorabah se govori zadnjih nekaj let, zato doktrine dela veči-

noma še niso razvite, prav tako ne tehnike in metode. Odsotnost doktrine dela je pereča zlasti v CSD. Opazno spremembo so v sredini 80-ih let povzročile različne feministične akcije, katerih najpomembnejši rezultat je bil nastanek nevladnih organizacij, ki nudijo neposredno pomoč prizadetim in opozarjajo javnost na problem nasilja. S problemom zlorabljanja otrok in žensk se ukvarjajo tako vladne kot nevladne organizacije, različne zdravstvene in psihosocialne javne službe (zdravstveni domovi, vrtci, šole), centri za socialno delo (ti imajo v primeru zlorabe otroka pooblastilo za ukrepanje – odvzem otroka in namestitev v nadomestno družino ali drugo institucijo) ter policija in sodišče.

Zelo pogosto se zgodi, da kljub vsem institucijam vpletenim v obravnavo zlorabljenih, žrtev ostane sama, še več, zlorabljanje se nadaljuje. Kakovostne in tudi kvantitativne spremembe v minulih letih gre pripisati vedno bolj razvejeni, vztrajni in entuziastični dejavnosti nevladnih organizacij, ki dajejo poudarek individualnemu in telefonskemu svetovanju, zagovorništvu in skupinam za samopomoč, ne pa delu pristojnih služb, kot so CSD ali policija. Vsekakor pa je tovrstnih pomoči še vedno veliko premalo.

Nemogoče je določiti natančno število žensk in otrok, ki trpijo zlorabo in nasilje. Leta 2000 so nevladne organizacije skupaj z Uradom za žensko politiko pripravile akcijo »Kaj ti je deklica?«. V okviru te akcije je bila objavljena ocena, da je v Sloveniji posiljena vsaka sedma in pretepena vsaka peta ženska. Metodologija, s pomočjo katere so avtorji prišli do takšne ocene, ni predmet obravnave nasilja nad ženskami s strani VČP. Nesporno gre za arbitrarno določeno vrednost, ki pa vendarle zahteva razmislek in primerjave. Ob takšni pogostosti nasilja nad ženskami, bi lahko zaključili, da v prestolnici države Slovenije trpi nasilje približno 28.000 žensk. Leta 2002 se je na štiri nevladne organizacije v Ljubljani (Ženska svetovalnica, SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja, Društvo za nenasilno komunikacijo in Združenje proti spolnemu zlorabljanju) po pomoč obrnilo več kot 1200 žensk. Strokovnjaki menijo, da je to manj kot 5 % tistih, ki trpi nasilje. Število teh se iz leta v leto veča, kar gre pripisati večji občutljivosti in zavedanju v javnosti. Poleg tega večina nevladnih organizacij deluje na področju glavnega mesta, kar pomeni, da imajo ženske iz drugih krajev Slovenije še toliko manj možnosti, da bi dobile potrebno in ustrezno pomoč. Na družbeni ravni smo še vedno premalo ozaveščeni, nasilje nad ženskami je stereotipno razumljeno kot zasebna težava in zadrega. Zato je vloga VČP v ozaveščanju javnosti nesporna. Tako se je leta 2002 dejavno vključil v prireditve ob mednarodnih dneh boja proti nasilju nad ženskami in bo s svojim delovanjem nadaljeval zlasti v smislu dvigovanja občutljivosti za to problematiko.

Ko govorimo o številu tistih, ki trpijo nasilje, se moramo zavedati, da v Sloveniji v okviru pristojnih institucij ne obstaja enotna metodologija zbiranja podatkov o nasilju nad ženskami. Glede na to je pri nasilju nad ženskami in otroki prav gotovo relevanten razmislek o t.i. sivem polju, saj nevladne organizacije glede na svoje zmožnosti (javni zavodi se s problemom, razen kadar gre za otroke, največkrat ne ukvarjajo) uspejo pomagati le manjšemu delu (po njihovih navedbah naj bi šlo za kakšnih 5 %) populacije, ki se sooča z nasiljem. Ob tem nevladne organizacije delujejo v izjemno težavnih pogojih: na razpolago imajo majhne prostore, neprimerne za individualno delo z uporabnicami, visoko izobražene in strokovne delavke si lahko zagotovijo skoraj samo prek javnih del in za nizko plačilo, občutno naj bi bilo tudi pomanjkanje administrativnega kadra. Ocenjujemo, da je najbolj pereč problem pomanjkljivo sodelovanje javnih institucij z nevladnimi organizacijami in s tem povezano usposabljanje strokovnih delavk in delavcev. Posebno pozornost bi kazalo nameniti tudi (ne)ustreznosti in (ne)zadostnosti preventivnih programov.

Na deklarativni ravni policija sicer trdi, da se zaveda svoje vloge pri obravnavi nasilja nad ženskami, vendar izkušnje marsikatero žrtve govorijo drugače.

Odnos policije do žensk, žrtev nasilja

Prijavljanje nasilja na policijskih enotah

Ko pride žrtev na policijsko postajo prijaviti nasilno dejanje, jo policisti običajno napotijo na tisto policijsko postajo, kjer ima stalno prebivališče, kar ni v skladu z zakonom. Policist (katerikoli na katerikoli postaji) je dolžan sprejeti prijavo, šele potem pa odstopiti zadevo v obravnavo pristojni policijski postaji oziroma policijski upravi. Pogosta posledica takšnega ravnanja je namreč, da žrtev odneha – ne zbere več moči, da bi svojo izpoved ponavljala še enemu policistu, še zlasti, ker je ureditev prostorov na številnih policijskih postajah neustrezna. Večina jih je urejena tako, da občan

dežurnemu policistu pri okencu razloži razlog svojega prihoda. Prostor pri tem okencu ni ločen in razgovor poteka pred vsemi ostalimi, ki so v bližini. Izpoved o nasilju je že sama po sebi težavna in terja od žrtve veliko moči. Ob takšni prostorski ureditvi, ki poteka malodane javno, žrtev nima nobene zasebnosti, saj vse, kar pove, slišijo ostale čakajoče stranke. S tem se nedvomno krši zaupnost. Postaje bi bilo treba urediti tako, da ima stranka možnost stopiti v zaprt prostor in policistu povedati, zakaj je prišla. Nekatere policijske postaje imajo to urejeno. Dejstvo je, da žrtve nasilja velikokrat, ko pridejo na postajo in zagledajo razmere, zaradi sramu nočejo ničesar povedati, se obrnejo in odidejo, dejanje pa ostane neprijavljeno. Največkrat se to dogaja z žrtvami kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost.

Ko žrtev prijavi nasilje s strani partnerja, običajno ne dobi kopije zapisnika o prijavi. Večina žrtev tudi ne ve, da ima do tega pravico, oziroma da lahko zahteva zapisnik. Policija pojasnjuje, da je žrtev stranka v postopku in bi se lahko na pričanje na sodišču pripravila, če bi imela zapisnik lastne prijave, to pa bi lahko vplivalo na verodostojnost njenih izjav. Poleg tega, da je takšen način »zagotavljanja« verodostojnosti izjav strokovno povsem oporečen, je žrtev v neenakem položaju, saj lahko storilec oziroma njegov zagovornik preuči celotno dokumentacijo. Policija bi morala vsakemu prijavitelju kaznivega dejanja ob tem, ko jo opozori na posledice morebitne krive ovadbe, tudi izročiti kopijo zapisnika njene izjave.

Neprimerne fotografije

V prostorih različnih policijskih enot visijo fotografije golih žensk. Običajno so to koledarji ali kakšni drugi reklamni materiali, kar je nesprejemljivo, saj ne gre za zasebne prostore in kaže odnos policije (ali vsaj nekaterih policistov) do žensk kot spolnih objektov oziroma do ženske golote. Ker se zaradi pogostih prostorskih stisk po policijskih enotah pogovori z občani opravljajo tudi v pisarnah policistov, je takšna praksa urejanja prostorov še toliko bolj sporna. Ženske, žrtve nasilja, ob pogledu na razgaljena oprsja in mednožja na fotografijah praviloma umolknejo. Ko je neka žrtev želela prijaviti partnerjevo nasilje, med pogovorom s policistom ni niti enkrat ni omenila prisiljevanja v spolne odnose, čeravno je bilo to pogosto. Po odhodu s policijske postaje je povedala, da jo mož že dolgo muči tako, da po hiši namešča slike golih žensk, komentira njihov videz, govori o tem, kaj bi z njimi počel, nato pa vse te ubesedene spolne fantazije udejanja v poniževalnih, izsiljenih spolnih odnosih, ki jih sama ne želi. Ko je v policistovi pisarni zagledala tovrstne fotografije, o tem ni mogla povedati ničesar.

Takšno okolje je skrajno neprimerno tudi za pogovore s spolno zlorabljenimi otroki in mladostniki, pri katerih je eden od izjemno pogostih načinov zlorabe, prikazovanje pornografskega gradiva s strani storilca.

Premalo temeljito zbiranje obvestil od prijaviteljic

Podatki kažejo, da večina žensk doživlja vse oblike nasilja, policiji pa običajno prijavi fizično nasilje. Policisti praviloma ne povprašajo ne o spolnem ne o psihičnem zlorabljanju. Zato ostaja spolno nasilje zakrito. Žrtve o tem le redko spregovorijo, velikokrat se namreč niti ne zavedajo tega, da je prisiljevanje v spolne odnose kaznivo dejanje. Ob zbiranju obvestil se policisti omejujejo na to, kar žrtev pove, zaradi neznanja in nepoznavanja problematike ne postavijo pravih vprašanj in ne dobijo dodatnih elementov kaznivih dejanj, kar pa naj bi bil vendarle namen dela organov odkrivanja.

Opredelitev nasilja kot prekrška zoper javni red in mir

Večina prijavljenih primerov nasilja nad ženskami (in otroki) v družinskem okolju je v policijskih evidencah opredeljena kot prekršek zoper javni red in mir. Policisti, ki pridejo v intervencijo, večinoma ne obravnavajo dogodka tako, da bi identificirali elemente kaznivega dejanja (na primer nasilništva). Razlogi za to so verjetno številni. Eden od njih je vrednotni sistem in odnos do nasilja nad ženskami, ki se kaže v značilnih izjavah policistov, ki svetujejo žrtvam, naj »ne izzivajo« ter neredko dodajo, da »sta za prepir potrebna dva«. Policisti tudi niso ustrezno usposobljeni, mehanizmov

in dinamike nasilja v družini velikokrat ne poznajo, poleg tega pa kvalifikacija po Zakonu o prekrških zahteva dosti manj napora. Na ta način se ustvarja vtis, da kršitve pravic otrok in žensk, žrtev nasilja, niso velike in pomembne. Še vedno prevladuje prepričanje, da ženske izzivajo in da je otroka včasih vzgojno udariti, kljub sprejetim konvencijam in deklaracijam.

Takšna praksa tudi ob ponovljenih intervencijah s strani policije žrtvam nasilja ne prinese večje varnosti. Marsikatera žrtev pa že po prvi izkušnji s policijsko intervencijo tipa »za prepir sta potrebna dva« policije tudi več ne kliče. Zaman je žrtve pozivati, naj ne trpijo nasilja in ga prijavijo, če bo ukrepanje policije ostalo nespremenjeno. Ženske vztrajajo v nasilnih odnosih, saj so po reakcijah policije (ki je velikokrat dolgo časa edina, na katero se obrnejo po pomoč) prepričane, da jim nihče ne more pomagati in da lahko nasilnež počne z njimi, kar hoče. Celo dejanja, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot poskus umora (na primer davljenje z vrvjo za perilo), se zaključijo kot prekršek zoper javni red in mir. Razprava o nasilju v družini bi morala pripeljati do soglasja, da ne gre za vprašanje kršitve javnega reda in miru, da gre za nasilništvo, kot je opredeljeno v 299. členu Kazenskega zakonika, ki ga je potrebno dosledno preganjati.

Policisti ob intervenciji dogajanje zapišejo. Žrtev zapisnika ne dobi na vpogled in tudi ne more vplivati na popravke morebitnih nepravilnosti. Policisti pa podajajo predloge sodnikom za prekrške ravno na podlagi takšnih uradnih zaznamkov, v katerih se lahko bolj kot opis dogajanja kaže njihov osebni odnos do nasilja nad ženskami in otroki. Zato sta zaradi kršitve javnega reda in miru velikokrat kaznovana oba – žrtev in nasilnež. Tudi zato so predlogi sodnikom za prekrške lahko sporni. Žrtev je kaznovana za dejanje, ki ga je nad njo izvršil storilec, njena pravica do varnosti ostaja kršena, če pa sodnik kaznuje samo nasilneža (na primer z denarno kaznijo), je običajno zopet žrtev tista, ki kazni v resnici poplača. Ugotovitev, da so žrtve družinskega nasilja vseskozi v enakem položaju in da so tako ali drugače neprestano »kaznovane«, zato ni poenostavljena. Nedvomno pa je to še eden od razlogov, zakaj žrtve ne kličejo policije.

Prepoved približevanja in pripor

Do pridržanja nasilneža in privedbe pred preiskovalnega sodnika pride le redko. Prepoved približevanja preiskovalni sodnik izreče največkrat šele potem, ko se je žrtev že umaknila iz skupnega bivališča s storilcem (na primer v zatočišče oziroma varno hišo). Dokler žrtev vztraja doma, se preiskovalni sodniki redkeje odločajo za izrek prepovedi približevanja žrtvi, kaj šele za pripor, čeprav bi pričakovali, da bo nasilnež v priporu dočkal sojenje. Eden od razlogov, da v takih primerih preiskovalni sodniki ne izrekajo prepovedi približevanja, naj bi bil, da ima nasilnež pravico dostopa do svojega lastnega stanovanja. Država oziroma njeni predstavniki se ob tem sprenevedavo izognejo dejstvu, da je ta ista pravica kršena žrtvi, ki se je morala umakniti v zatočišče, saj je po njihovem to naredila prostovoljno!

Sodna praksa

Kazenski zakonik pri posilstvu (180. člen) govori o »spolnem občevanju«, pri spolnem nasilju (181. člen) pa o »spolnem dejanju«, ob zagroženih kazni od 1 do 10 let pri prvem in od 6 mesecev do 10 let pri drugem. V praksi sta analni in oralni neprostovoljni spolni odnos (posilstvo) obravnavana kot spolno nasilje. Problem je večplasten, takšne opredelitve pa še dodatno porušijo psihosocialno integriteto žrtev. Če ne gre za prodiranje v vagino, ni posilstvo, čeprav je za žrtve vsaka oblika posilstva travmatična in ponižujoča, neredko je analno posilstvo za žrtve še veliko hujše. Poleg tega je najmanjša zagrožena kazni pri spolnem nasilju nižja kot pri posilstvu, kar vpliva tudi na same izreke kazni v praksi. To je z vidika zaščite pravic žrtev tovrstnih dejanj povsem nesprejemljivo.

Spolno nasilje

Problem zastaralnega roka je pri kaznivih dejanjih, ki segajo na področje nasilja nad ženskami s strani partnerjev, v kratkosti. To je z vidika dinamike in mehanizmov družinskega nasilja neustrezno. V tem smislu žrtve velikokrat »zamudijo« prijavo. Veliko žensk, ki zapusti nasilnega partnerja, na začetku ni pripravljena prijaviti nasilna dejanja. Razlog ni toliko v nepoznavanju predpisov in pravnega reda, kot v psihosocialnem stanju samih žrtev. Ko žrtev zmore izstopiti iz začaranega kroga nasilnega odnosa, si sprva želi samo mir pred nasilnežem. Po določenem času, ko na primer v svetovalnem procesu pridobi moč in samozavest ter spozna, da je to, kar se ji je dogajalo narobe, da je kaznivo, in da je prav, da storilec prevzame odgovornost za storjeno, žrtev nima več možnosti, saj je rok za pregon že potekel. Družba in država na ta način sporočata žrtvam nasilja, naj

Zastaralni roki

molčijo, saj so same krive, ker so čakale toliko časa, kar je nedvoumen odraz popolnega nepoznavanja (morda celo ignorance) problematike nasilja nad ženskami in otroki.

»Zamujena« možnost pregona nasilneža žrtev dodatno obremeni in sekundarno viktimizira, sam proces vzpostavljanja psihosocialnega ravnotežja pa podaljša. Ko ni več možnosti pregona, tudi ni več možnosti zadoščenja, in žrtev sam sistem delovanja kazenskega pregona potisne na margino družbenega in običajno tudi ekonomske varnosti. Žrtve nasilja v družini so viktimizirane vsaj dvakrat – prvič s strani družbe in države

Nasilja nad ženskami se dotikajo tudi zastaralni roki pri spolnih zlorabah v otroštvu. Zgodnjeotroške travme več-razsežnostno vplivajo na odrasle življenjske perspektive, identitetne izide in kakovost partnerskih odnosov, kar pomeni, da so žrtve nasilja v otroštvu v pomembno večji meri in pogostnosti tudi žrtve nasilja v odraslosti (WHO, 2002). Številne ženske spregovorijo o spolni zlorabi v otroštvu šele potem, ko so odrasle in samostojne, velikokrat v terapevtskem ali svetovalnem procesu, za katerega se odločijo zaradi drugih razlogov; tudi zaradi partnerskega nasilja. Poleg tega otroci spomin na spolno zlorabo izrinejo in tovrstni spomini lahko šele po dolgih letih v odrasli dobi (pod vplivom nekega na prvi pogled nepomembnega in nepovezanega dogodka) privrejo na raven zavedanja. Takrat se veliko žrtev sooči z zlorabo in poišče pomoč. V svetovalnem procesu žrtve prepoznavajo sledi, ki jih je pustilo zlorabljanje (na primer odnos do spolnosti, partnerskih odnosov, nizko samozavest in samospoštovanje, pogoste zdravstvene težave, motnje hranjenja, bolezní odvisnosti). Eden od pomembnih elementov predelave in okrevanja od tovrstne psihične travme je izražanje in soočanje z jezo in krivdo (Večina žrtev namreč krivdo za pretrpljena dejanja pripisuje sebi.). Sedanja ureditev in odnos med zagroženo kaznijo in zastaralnimi roki pa pregona storilca pogosto ne dopuščata več. Tako je žrtvi odvzeta možnost in izkušnja »pravičnosti«, ki je v procesu okrevanja od travme izredno pomembna. Žrtev nima možnosti, da bi ji družba in država z obsodbo storilca pokazali in dokazali, da je za spolno zlorabo kriv storilec, saj je kaznivo dejanje zastaralo.

Pot, ki so jo ubrale nekatere zakonodaje, je »zamujanje« pregona premostila tako, da začne zastaralni rok za pregon tovrstnega kaznivega dejanja teči z dnem, ko se je ženska zlorabe spomnila in o njej prvič spregovorila strokovnjakinji. Ker se potreba po prijavi dejanja in zadoščenju ne razvije v prvi fazi procesa okrevanja od travme, je ta rok daljši od enega leta.

Psihosocialna pomoč

Ženskam, žrtvam nasilja, nudijo psihosocialno pomoč predvsem nevladne organizacije. CSD nima izoblikovane doktrine dela, zato ravna neenotno, pogosto odvisno od strokovnih interesov ali referenc in ambicij strokovnih delavcev.

Pod okriljem nekaterih nevladnih organizacij, zgoščenih predvsem v Ljubljani, pa delujejo različne skupine za samopomoč za ženske, ki so doživele posilstvo, za ženske, ki doživljajo nasilje v družini, za tiste z motnjami hranjenja, pa tudi za njihove svojce. Najpomembnejše so različne oblike svetovanja - individualno svetovanje, svetovalna pomoč preko brezplačnih telefonskih linij in osebno svetovanje, zlasti takrat, ko pomagajo v stikih z različnimi institucijami, kot so CSD ali policija. Vse bolj se razvija zagovorništvo, ki zajema spremljanje žrtev nasilja na različne institucije, pomoč pri pisanju uradnih dopisov, tožb, pritožb, pomoč pri sestavljanju različnih vlog in podobno. Zagovorništvo vključuje natančen zapis prijave zlorabe, prijavo zlorabe, posredovanje prijave pristojni policijski upravi oziroma kriminalistični policiji, pristojnemu CSD, pisno zaprosilo za sklic tima na CSD in za povabilo na tim, ter seveda sodelovanje v multidisciplinarnem timu.

Nevladne organizacije organizirajo usposabljanja za prostovoljke ter strokovnjakinje, aktivno sodelujejo z mediji, pripravljajo zloženke, izvajajo ankete in manjše raziskave o razširjenosti in oblikah nasilja nad ženskami, o odzivanju institucij na nasilje, sodelujejo pri projektu brezplačne pravne pomoči in si prizadevajo sodelovati tudi pri oblikovanju zakonodaje. Prav tako izvajajo socialno varstvene programe in programe dela z mladimi, ki se povezujejo z različnimi socialnimi akcijami, katerih namen je ozaveščanje in spreminjanje družbene zavesti. V okviru ene od nevladnih organizacij poteka skupinsko delo s povzročitelji nasilja, skupinsko in individualno svetovalno delo z zaporniki, ki prestajajo zaporno kazen zaradi kaznivih dejanj, povezanih z nasilništvom, uvajanje programa univerzalne igre v vrtce, vodena podporná skupina za starše, več projektov ozaveščanja javnosti in izdajanje novih publikacij. V delu teh organizacij se občasno pokaže tudi pomanjkanje specialnih znanj, kar lahko vpliva na ustreznost in strokovnost postopkov. Zato bi država morala

poleg razpisov, na podlagi katerih se nevladne organizacije financirajo, razviti tudi jasne kriterije za strokovne delavce, sistem spremljanja kakovosti in strokovnosti dela ter seveda pregleden model financiranja dejavnosti, ki zapolnjujejo praznino v mreži psihosocialne pomoči, ki je CSD nikakor ne morejo in ne znajo odpraviti.

Pomembna pridobitev so zatočišča oziroma varne hiše za ženske in otroke, žrtve nasilja. Te nudijo ženskam in njihovim otrokom varen prostor, v katerega se lahko umaknejo pred nasiljem partnerja ali drugega družinskega člana. Zagotavljanje varnosti ženskam in otrokom je ena od njihovih ključnih nalog. Bivanje je za ženske brez dohodkov brezplačno, kajti finančna nesposobnost lahko žrtvi onemogoči umik pred nasiljem. Ženskam in otrokom, ki so se pred nasiljem umaknili v zatočišče, so na razpolago različne oblike pomoči, kot je svetovanje (individualno, skupinsko, skupine za samopomoč), zagovorništvo in pomoč pri zagotavljanju eksistence. Zaradi omejenih prostorskih kapacitet pa gre za rešitve, ki so bolj izjema kot pravilo. Poleg širjenja mreže zatočišč, pa bi bilo nujno poiskati sistemske rešitve in sprejeti posebni zakon, ki bi celovito urejal problematiko nasilja v družini.

Partnersko nasilje je večje v družbah, kjer se vloga ženske spreminja - tranzicijske družbe. V okoljih, kjer imajo ženske nizek status in malo družbene moči, je nasilje nad ženskami kot način vzpostavljanja moške premoči »nepotrebno«, saj je moška avtoriteta nesporna. Dober status žensk v družbi (več družbene moči) hkrati pomeni tudi drugačne, »modernizirane« spolne vloge. Zato je partnersko nasilje največje tam, kjer ženske prevzemajo ne-tradicionalne vloge ter se v večji meri vključujejo na trg delovne sile. Poleg tega je nasilje nad ženskami v partnerskih odnosih povezano s pogostnostjo kaznivih dejanj z elementi nasilja v neki družbi, (ne)ustreznostjo mreže socialnih služb, z družbenimi normami, ki opredeljujejo nedotakljivost zasebnosti družinske skupine in z vrednotenjem moške dominantnosti ali superiornosti nad ženskami. V pomembni meri je takšna tudi slovenska družba, zato so prizadevanja za zmanjšanje nasilja nad ženskami vezana na daljše časovne obdobje, ob napovedani ničelni toleranci do nasilja, za kar se je VČP jasno izrekel.

2 - VARSTVO OTROK PRED SPOLNIMI ZLORABAMI

Konvencija o otrokovih pravicah opredeljuje pravice, ki naj bi jih otroci uživali, ter obveznosti, ki jih mora država v ta namen izpolnjevati. Otroci so izjemno ranljivi in nezaščiteni v odnosu z odraslimi, ki so zanje pomembni. Kazniva dejanja, kot so **spolna zloraba slabotne osebe, spolni napad na osebo, mlajšo od petnajst let in kršitev spolne nedotakljivosti z zlorabo položaja** (običajno o njih govorimo kot o spolnih zlorabah otrok) izzivajo v javnosti različne odmeve, saj zadevajo sociokulturne norme in vrednote naše družbe. Spolne zlorabe otrok so realen družbeni pojav in problem, ki terja kar najhitrejšo odzive mreže institucij in različnih profesionalnih dejavnosti.

Marsikdo težko razpravlja o spolnosti, o otrocih kot žrtvah spolnega nasilja pa še toliko težje. Vendar nezmožnost odraslih, da bi ubesedili svoje strahove, zadrego in dvome ter priznali, da svet, v katerem živimo, ni (nujno) v »otrokovem najboljšem interesu«, ne odpravi problema. Kako »neidealno« je lahko odnos odraslih do otrok in DA institucije ne ravna nujno skladno z otrokovim najboljšim interesom, kažejo primeri trpinčenja in spolnih zlorab otrok. Vseskozi smo namreč odrasli tisti, ki razlagamo in opredeljujemo pravice otrok. Urad varuha človekovih pravic R Sloveniji je začel dejavno prizadevati za **varstvo otrok pred spolnimi zlorabami**. Naša prizadevanja so usmerjena v razbijanje predsodkov, tabujev in vse prepogoste »zarote molka« odraslih. Varstva otrok pred vsemi oblikami spolnega izkoriščanja in spolnih zlorab je pomemben cilj različnih mednarodnih organizacij in institucij, kot so UNICEF, Evropska mreža otroških ombudsmanov (ENOC), Svet Evrope in druge. Naloga varuha človekovih pravic je v tem primeru skrb za kar najbolj dosledno spoštovanje in uresničevanje 34. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki opredeljuje to problematiko, in 19. člena iste konvencije, ki v prvem odstavku govori o zavarovanju otrok pred vsemi oblikami duševnega ali telesnega nasilja, vključno s spolnimi zlorabami, kadar je otrok v okrilju družine (pod skrbništvom staršev, zakonitih skrbnikov ipd.).

Konec aprila 2002 so mediji poročali o kazenskih ovadbah zoper tri osnovnošolske učitelje. Učitelja dveh osnovnih šol na celjskem območju sta utemeljeno osumljena petnajstih kaznivih dejanj spolnega napada na osebo, mlajšo od petnajst let. Učitelja s Koprškega so za enako kaznivo dejanje ovadili na podlagi pričevanja štirinajstih učenk. Osmega maja, na redni mesečni tiskovni konferenci varuha človekovih pravic, je varuh človekovih pravic posebej opozoril javnost na spolno nasilje nad otroki in mladoletniki ter pozval ministrstvu za šolstvo in notranje zadeve k odločnemu ukrepanju. Ravno zaradi posebne socializacijske vloge poklicev, kot so vzgojiteljski, učiteljski in – ne nazadnje tudi – duhovniški, so spolne zlorabe posebej inkriminirane tako s tretjim odstavkom 183. člena Kazenskega zakonika, kot tudi z drugim odstavkom 184. člena KZ RS (str. 160-1).

Spolno nasilje in zlorabe otrok so družbeni pojav čedalje večjih razsežnosti. Izzivajo strah, nelagodje, predvsem pa povzročajo žrtvam trajne posledice, saj so otroci kot najbolj ranljiva in nemočna socialna skupina dodatno izpostavljeni zaradi sprememb v procesih rasti, razvoja in zorenja.

Varuh človekovih pravic je maja 2002 pozval ministre za zdravje, delo, družino in socialne zadeve, notranje zadeve, ministrico za znanost, šolstvo in šport in generalno državno tožilko, naj predstavijo delovanje pristojnih služb pri obravnavi problematike spolnih zlorab otrok.

Kako, kdaj in v katerih primerih varuje najboljši interes spolno zlorabljenega otroka država

V 19. členu Konvencije o otrokovih pravicah so se države podpisnice zavezale, da bodo sprejele vse potrebne ukrepe, da bi »otroke zavarovali pred vsemi oblikami telesnega ali duševnega nasilja, poškodb ali zlorab, zanemarjanja ali malomarnega ravnanja, trpinčenja ali izkoriščanja, tudi spolnih zlorab« (str. 14), ko so pod skrbništvom staršev, zakonitih skrbnikov ali katere druge osebe, ki zanje skrbi. Poleg ustreznih socialnih programov, namenjenih otrokom in skrbnikom, drugi odstavek tega člena nalaga tudi »druge oblike zaščite ter ugotavljanje, obveščanje, prijavljanje, preiskovanje, obravnavanje in spremljanje prej naštetih primerov trpinčenja otrok ...« (str. 14).

Člen 34 Konvencije o otrokovih pravicah zavezuje države podpisnice, da »bodo zavarovale otroka pred vsemi oblikami spolnega izkoriščanja in spolnih zlorab« (str. 21). Za potrebe Konvencije je otrok opredeljen kot oseba, mlajša od 18 let, razen če pravo, ki se uporablja za otroka, določa, da se polnoletnost doseže prej. V 3. členu so kot glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otrokom poudarjene njegove največje koristi, kar zavezuje državo, da otroku, za katerega ne morejo skrbeti lastni starši, zagotovi ustrezno skrb. Konvencija pretežno sledi ideji, da je družina temeljna družbena skupina in kot takšna za otroka najpomembnejša in da so starši najpomembnejši otrokovi skrbniki, vendar ga z vsebino 9. in 19. člena varuje tudi pred zlorabo s strani staršev.

Odgovori na poizvedbo varuha so pokazali različno občutljivost in odnos do problematike spolnih zlorab, kjer je mogoče pohvaliti odziv tožilstev ter opozoriti na izjemno mlačnost in sprenevedanje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Organi socialnega skrbstva

Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju ZZZDR) varuje otroke tudi pred zlorabami in zanemarjanjem. Oboje je lahko razlog za odvzem roditeljske pravice. Zanemarjanje in surovo ravnanje z otroki je inkriminirano ter opredeljeno v 201. členu Kazenskega zakonika RS. Ministrstvo za notranje zadeve je leta 1995 zaznalo 95 primerov zanemarjanja in surovega ravnanja z mladoletno osebo, centri za socialno delo v R Sloveniji pa so Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve leto poprej poročali o 1697 primerih trpinčenja in zlorab otrok v družinah (Začetno poročilo R Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah, 1997). R Slovenija je takrat (Začetno poročilo) poročala, da **za delo z žrtvami v Sloveniji še ni pripravljena ustrezna doktrina dela, postopki zbiranja dokazov v primerih zanemarjanja in zlorabe otrok pa so težavni zaradi nepovezanega delovanja služb in počasnega ukrepanja sodišč**. Enako je ugotovil varuh človekovih pravic leta 2002, kar pomeni, da v petih letih ni bilo omembe vrednih sprememb.

Drugo poročilo R Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah leta 2001 omenja multidisciplinarno obravnavo zlorabljenih, trpinčenih in zanemarnjenih otrok na večini centrov za socialno delo. V strokovnih timih naj bi različni strokovnjaki, ki že v začetni fazi zaznajo ogroženost otroka, sodelovali v pripravi strategije ter izvedbi same obravnave. Ministrstvo za

delo, družino in socialne zadeve je leta 1998 pripravilo smernice za delo z ogroženimi otroki, namenjene koordinaciji dejavnosti, varstvu ogroženih otrok in njihovi rehabilitaciji, s čimer se ukvarjajo različne vladne in nevladne organizacije. Glede na Drugo poročilo je bilo 1999. leta 807 otrok zanemarnjenih, 592 psihološko zlorabljenih, 331 telesno in 145 spolno zlorabljenih otrok oziroma je bilo toliko primerov zanemarjanja in zlorab odkritih.

Leta 2002 je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve potrebovalo štiri mesece, da je varuhu človekovih pravic posredovalo podatke, pridobljene z vprašalnikom, ki ga izpolnjujejo centri za socialno delo od leta 1997 z namenom spremljanja pojava trpinčenja otrok. Multidisciplinarni timi so leta 1997 obravnavali 84 domnevno spolno zlorabljenih otrok, starih do 14 let, in 41 mladostnikov, starih od 15 do 18 let. Leta 1998 je bilo zaradi suma spolne zlorabe obravnavanih 74 otrok in 34 mladostnikov, 1999. leta 112 otrok, starih do 14 let, in 33 mladostnikov med 15. in 18. letom, leta 2000 pa so centri za socialno delo v R Sloveniji obravnavali 100 otrok, domnevno žrtev spolnih zlorab, in 63 mladostnikov (tabela 2). Primerjava tabel 1 in 2 pokaže, da je policija v letih 1997-2000 vložila do 101 kazensko ovadbo več, kot so CSD obravnavali domnevnih žrtev spolnih zlorab. Ti otroci in mladostniki bodisi niso bili obravnavani na CSD bodisi so jih na CSD razvrstili v katero od drugih skupin trpinčenih otrok. Skrb zbujajoč je podatek, da je imelo leta 2000 le 7 od 10 CSD multidisciplinarnih time, MDDSZ pa ugotavlja, da CSD, kjer multidisciplinarnih timov ni, **statistično pomembno manjkrat prijavljajo kazniva dejanja spolnih zlorab**. Poleg tega je ukrep odvzem otroka najmanj pogosto izvajan ukrep CSD.

MDDSZ opozarja, da **Strokovnih podlag za obravnavo ogroženih otrok s smernicami za obravnavo v socialnem varstvu**, ki so bile pripravljene kot zavezujoče navodilo za vse, ki naj bi sodelovali v postopku obravnave ogroženega otroka, ni moglo izdati, ker sodelovanje drugih služb – policije, tožilstva, zdravstvenih ustanov, šol in vrtcev, ni bilo zagotovljeno.

Pri obravnavi spolnih zlorab otrok kriminalistika in dokazno pravo ne poznata prepričljivih načinov in rešitev, kako se približati »materialni resnici«. Prič ponavadi ni, izvedene priče pa velikokrat pravičam žrtve in samemu dokaznemu postopku ne koristijo kaj dosti. Pri obravnavi kaznivih dejanj, ki so v Kazenskem zakoniku R Slovenije zajeta kot spolna zloraba slabotne osebe (182. člen KZ), spolni napad na osebo, mlajšo od 15 let (183. člen KZ) in kršitev spolne nedotakljivosti z zlorabo položaja (184. člen KZ) dobi policija največji delež prijav od centrov za socialno delo in vloži vsaj 100 kazenskih ovadb na leto.

Delo organov odkrivanja in pregona

Tabela 1

Število podanih kazenskih ovadb

(zadeve po 182., 183. in 184. členu KZ RS)

leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
podatki policije	135	116	148	209	196	173	267

Tabela 2

CSD – obravnavo domnevnih žrtev spolnih zlorab, starih do 18 let

leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
podatki MDDSZ		ni podatka	125	108	145	163	ni podatka

Po podatkih državnega tožilstva je bilo v letih od 1995 do (vključno) 2001 v R Sloveniji ovadenih 1013 oseb (978 moških in 33 žensk). V istem času je bilo obsojenih 272 oseb. Razlika je očitna, čeravno je treba dodati, da v veliki meri ne gre za iste zadeve, saj tožilci ocenjujejo, da se »zlasti v zadevah, ki niso priporne, reševanje precej podaljša in se mnoge zaključijo šele po več letih«. Večina pripornih zadev se na prvi stopnji konča v štirih do šestih mesecih od prijete, do sodbe druge stopnje pa mine približno devet mesecev in največ eno leto. Nepriporne zadeve pa neredko doživijo sodni epilog šele po nekaj letih.

Organi odkrivanja in pregona podatkov o žrtvah spolnih zlorab ne zbirajo, pri podatkih o storilcih (osumljenih/obdolženih) pa naletimo na številne težave, povezane z načinom zajemanja in razvrščanja.

Tožilci imajo največ težav pri pregonu zaradi 236. člena Zakona o kazenskem postopku RS (str. 143), saj se žrtve, ki so pretežno v sorodstvenem razmerju z obdolženim, poslužujejo »pravne dobrote« in v procesu ne pričajo. Pogosto naj bi matere prepričale otroke, da ti že v predkazenskem postopku povedo tisto, kar same želijo oziroma mislijo, da bi bilo »prav«. Družinska razmerja ostajajo tako prikrita. Kazenski postopek žrtve obravnava neustrezno, saj jih izpostavlja izjemno bolečim zaslišanjem. Mogoč je tudi absurden preobrat v kazenskem postopku, da žrtev zaradi prevladujočega zanikanja storilca malodane sama dobi status »preiskovanca«. V dokaznem postopku je psihična integriteta žrtve premalo zaščitena. Otrok do 15. leta starosti je zaslišan najmanj trikrat, če pa je žrtev ob obravnavi kaznivega dejanja starejša od 15 let, je zaslišana večkrat (na policiji, v preiskavi, na vsaki glavni obravnavi. Seveda v predkazenskem postopku policija zbira obvestila in ne »zaslišuje«, vendar je lahko učinek t. i. informativnega pogovora na policiji za žrtev enako travmatizirajoč kot kasnejša zaslišanja pri preiskovalnem sodniku in/ali na glavni obravnavi.

Novela Kazenskega zakonika je leta 1999 prinesla smiselno novost pri kaznivih dejanjih zoper spolno nedotakljivost v zvišanju starostne meje žrtve na 15 let (Kazenski zakonik RS, str. 160). Biološka zrelost ob siceršnji odvisnosti in nepreskrbljenosti žrtvi velikokrat ne zagotavlja možnosti izbire (ali bo privolila v spolno aktivnost). Omenjena novela pri prvem odstavku 183. člena (spolni napad na otroka) vnaša tudi pogoj nesorazmerja v zrelosti (med storilcem in žrtvijo).

Težave pri pregonu nastopajo zaradi izločanja izpovedb tako žrtev kot tudi oseb, s katerimi je ta govorila in jim spolno zlorabo tudi opisala, če je žrtev privilegirana priča in se je pričevanju odpovedala. V tem primeru mora priti na vsako glavno obravnavo ter se vsakič tudi izreči o tem, ali želi pričati zoper obdolženega. Če se žrtev kot privilegirana priča odpove pričanju, se iz spisovnega gradiva izločijo vse njene izjave v predkazenskem in kazenskem postopku, pa tudi izjave vseh oseb, ki jim je opisala dogajanje. V takšnih primerih je kaznivo dejanje dejanje tako rekoč nedokazljivo. Ker gre večidel za zločine znotraj štirih sten, prič ni. Storilci ostajajo nekaznovani.

Poseben problem je zbiranje obvestil v predkazenskem postopku, kjer so žrtve še pripravljene govoriti o podrobnostih, kasneje pa svoje izjave zaradi pritiskov storilcev umikajo ali preključujejo. Zato bi se morala pri tovrstnih dejanjih zbrana obvestila tudi v kazenskem postopku upoštevati kot pravno relevanten dokaz.

Okoliščina, da žrtev kaznivega dejanja ostaja v družini (kjer je do spolne zlorabe prišlo znotraj družine) tudi po vložitvi kazenske ovadbe, ima za posledico neredko izjemne napetosti in dodatno travmatizacijo, kar velja zlasti za družine, ki so eksistenčno odvisne od obdolženca. Težave dokazne narave se povezujejo tudi z institutom zastaranja. Posledice spolnega nasilja se v mnogih primerih pojavijo pri žrtvah šele v puberteti in/ali adolescenci, zato je zelo težavno dokazovanje uporabe sile ali groženj.

Tožilci menijo, da se žrtve odločajo za prijavo praviloma le, če imajo podporo tretje osebe, ali pa, kadar je dejanje tolikšno breme, da ga ne zmorejo prenašati. Kaznivih dejanj s področja spolnih zlorab naj bi bilo veliko več, kot je prejetih kazenskih ovadb, vendar vzgoja, družbena klima in kasnejša obravnava žrtev v kazenskem postopku sooblikujejo resne zavore pri podajanju kazenskih ovadb. Ključnega pomena bi lahko bilo **krajsanje kazenskega postopka, ki bi moral imeti prednost na sodišču, tudi če ne gre za priporno zadevo.**

Pooblaščenca mladoletnih oškodovancev so velikokrat neprimerni, strokovno neustrezno usposobljeni za specialistično obravnavo tako občutljive problematike. Skladno s 65. členom Zakona o kazenskem postopku bi morali zastopati interese žrtve in njen premoženjskopравни interes, kar v kazenskem postopku ponavadi ne pride do veljave. Oškodovanci so napoteni na civilne pravde, kjer jim odvetnik kazenskega postopka ne pripada več. **Pooblaščenec bi moral mladoletnega oškodovanca zastopati tudi v civilni pravdi po izpeljanem kazenskem postopku.** Ob tem bi kazalo razmisliti še o skladu za pomoč žrtvam tovrstnih kaznivih dejanj, iz katerega bi se izplačevale odškodnine, pa tudi sredstva za zastopanje in pomoč žrtvam. Seveda tudi razmislek o **družinskih sodiščih**, ki bi obravnavala tudi storilce spolnih zlorab (kaznivih dejanj iz 19. poglavja KZ RS), ne bi bil odveč.

Strokovni usposobljenosti vseh udeleženi v odkrivanju, pregonu in obravnavi spolnih zlorab bi kazalo vseskozi posvečati posebno pozornost. Policija je v minulih letih izvedla več usposabljanj, na katerih so sodelovali domači in tuji strokovnjaki. S tem bolj ali manj uspešno skuša doseči cilj specialistične usposobljenosti, ki je nujnega pomena za zagotavljanje zaščite žrtev. Brez dvoma pa so za vse programe usposabljanja nujne evalvacijske študije. Izboljšanju sodelovanja s tožilci je bilo namenjenih nekaj strokovnih posvetov. Ministrstvo za zdravje je napovedalo pripravo strategije področje trpinčenja in spolnih zlorab otrok ter izrazilo pričakovanje, da bodo vsebine, ki zadevajo prepoznavanje in ukrepanje ob sumu na trpinčenje in zlorabo, ustrezno vključene v predlog novih vsebin dela otroških in šolskih zdravnikov.

Drugo poročilo Republike Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah omenja nacionalni program zdravstvenega varstva R Slovenije *Zdravje za vse do leta 2004*, ki zajema tudi dejavnosti za varovanje zdravja otrok in mladostnikov. Celostno zdravstveno varstvo otrok in mladostnikov (preventivno in kurativno) je na primarni ravni zagotovljeno v dispanzerjih za predšolske oziroma šolske otroke in mladino in v zasebnih ordinacijah za otroke in mladino. Kurikularna prenova je prinesla predlog učnega načrta vzgoje za zdravje, Slovenija pa je že deseto leto članica Evropske mreže zdravih šol. Drugo poročilo tudi omenja leta 1999 začetni projekt **Racionalizacija oz. nova organizacija pediatrične službe na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvenega varstva**, s katerim naj bi zmanjšali število hospitalizacij, skrajšali njihovo trajanje ter preusmerili diagnostiko in zdravljenje v specialistične ambulante na sekundarni ravni in v dnevne bolnišnice.

Delo pediatrov in šolskih zdravnikov

Pri obravnavi spolnih zlorab otrok tožilci z zdravniki večidel neposredno ne sodelujejo, policija pa občasno. Ministrstvo za zdravje nima podatkov o tem, koliko zdravnikov je prijavilo sum na spolno zlorabo, policija za morebitne prijave s strani zdravnikov ne ve, kar sicer ne pomeni nujno, da takšnih prijav v preteklosti ni bilo, najbrž pa niso bile tako pogoste, da bi zaradi tega izstopale oziroma postale dovolj opazne. Ministrstvo za zdravje meni, da je poglobitveni »zadržek zdravnikov za hitro in ustrezno ukrepanje ob sumu na spolno zlorabo pomanjkanje izkušenj in veščin pri delu s policijo in sodstvom, pa tudi negotovost pri nadaljnjem delu z žrtvijo«. Po drugi strani pa naj bi se pediatri čedalje pogostejše srečevali s problemom spolne zlorabe otrok (Orel, Kobe – Breclj, 1998).

Pomanjkanje veščin in izkušenj pri delu s policijo in sodstvom je argument, ki ne vzdrži kritične presoje, še zlasti ker Deklaracija o slabem ravnanju in zanemarjanju otrok v 18. členu jasno nalaga zdravnikom, da morajo »o vseh oblikah slabega ravnanja, pa najsi gre za telesno, spolno ali psihično ... uradno obvestiti pristojne organe«. Okoli 1000 oseb, ki so bile v letih 1995-2001 utemeljeno osumljene storitve kaznivega dejanja spolna zloraba slabotne osebe (182. člen KZ), spolnega napada na osebo, mlajšo od 15 let (183. člen KZ) in kršitev spolne nedotakljivosti z zlorabo položaja (184. člen KZ), naj bi bilo tako ali drugače spolno zlorabilo določeno (približno enako?) število otrok in mladostnikov. Pri spolnem napadu na osebo, mlajšo od 15 let, je bilo po podatkih policije 25 odstotkov žrtev starih do 7 let, 54 odstotkov med 7 in 14 let, 16 odstotkov žrtev pa je bilo starih od 14 do 15 let. Pomanjkljivi podatki o žrtvah dopuščajo zgolj ugibanje, pa vendar – če je bilo po podatkih policije za spolni napad na osebo, mlajšo od 15 let, v obravnavanem časovnem obdobju vloženih 1033 kazenskih ovadb, to pomeni (pod predpostavko, da je število kazenskih ovadb približno enako številu oškodovancev) 250 otrok, starih do 7 let, za katere je bilo mogoče utemeljeno sumiti, da so bili žrtve spolne zlorabe.

Začetno poročilo Republike Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah je poudarilo, da morajo imeti po letu 1996 mladoletne osebe izbranega pediatra ali specialista šolske medicine, kar naj bi zagotovilo kakovostnejšo kurativno in preventivno zdravstveno varstvo otrok in mladine. Preventivni zdravstveni pregledi so namenjeni poznavanju zdravstvenega stanja otrok in aktivnemu zdravstvenemu nadzoru, odkrivanju zdravstvene problematike in svetovanju staršem oziroma skrbnikom in otrokom. Glede na Začetno poročilo je v Sloveniji 71 zdravstvenih domov, ki morajo imeti organizirano zdravstveno varstvo žensk, otrok in mladine. Ena od usmeritev zdravstvenega varstva, ki se izvaja po dispanzerski metodi, naj bi bila tudi preusmeritev od bolezni k zdravju. Zagotovili naj bi bili celostno obravnavo otrok in mladine. Leta 2002 Ministrstvo za zdravje trdi, da se zlorabe, trpinčenje in zanemarjanje otrok in žensk »štejejo med resne javnozdravstvene probleme«.

Če nadaljujemo prej začeto sklepanje, je bilo približno 250 otrok, starih do 7 let, domnevno žrtev spolnih zlorab, najverjetneje vključenih v sistem zdravstvenega varstva, ki naj bi bilo usmerjeno v celostno obravnavo otrok. Policija nima podatkov o številu prijav s strani pediatrov, kar ne pomeni, da teh (takšnih) prijav ni bilo, vprašanje je le, koliko. Smernice za sprejemanje odločitev o prijavi suma na spolno zlorabo otroka so pediatrom morda res lahko dobrodošla pomoč, vendar se ob tem poraja vprašanje relevantnosti »stopnje suma«, na podlagi ocene katere naj bi se odločali za ukrepanje. Deklaracija o slabem ravnanju in zanemarjanju otrok govori zgolj o sumu, komentar k deklaraciji pa pravi, da »vsak sum na slabo ravnanje z otrokom pomeni zdravnikovo prijavno dolžnost pristojnim službam«. Stopnja suma in utemeljitev suma je stvar predkazenskega postopka, do katerega pa sploh ne pride, kadar se zdravnik glede na Smernice pač odloči, da bo ob »nizki« stopnji suma otroka »spremljal«. Ali so torej pediatri spregledali teh (domnevno) 250 otrok, žrtev spolnih zlorab, ali so jih »spremljali«?

Odkrivanje spolnih zlorab otrok je po izkušnjah policije pogojeno s kompleksnostjo problematike, saj zgrešene predstave v družbi, neznanje, nesposobnost in pogosto tudi nepripravljenost posameznikov in celo različnih strokovnjakov, da bi prepoznali spolno zlorabo in v nadaljevanju podali prijavo, ustvarjajo veliko polje neodkritih zlorab (t. i. sivo polje kriminalitete). Multidisciplinarni krizni (strokovni) timi delujejo različno učinkovito in strokovno kompetentno, sodelovanje različnih institucij pa je običajno odvisno od strokovne usposobljenosti in občutljivosti vseh udeleženih. V tako zasnovani mreži (so)delovanje je za utemeljevanje suma pristojna policija. Obvezna prijavna dolžnost pa naj bi presegala tudi zdravniško molčečnost zaradi zaščite otroka, ki naj bi bil pediatrova prva skrb. Ob predpostavki, da vse udeležene institucije (centri za socialno delo, organi odkrivanja in pregona) izpolnjujejo temeljne strokovne standarde, bi kazalo poudariti, da je boljše več »neutemeljenih prijav« kot ena »utemeljena« premalo.

Razmišljanje o obravnavi spolnih zlorab otrok in pregled delovanja različnih institucij relativno hitro zadene ob *cesarjeva nova oblačila* mita o otrokovem najboljšem interesu.

V tujini se s problemom spolnih zlorab otrok poglobljeno ukvarjajo številne institucije, kar je v minulih letih botrovalo tudi bogati raziskovalni dejavnosti in rezultatom. Različni avtorji v Evropi in Združenih državah Amerike ugotavljajo, da pomenijo spolne zlorabe otrok okoli 15 odstotkov vseh primerov zlorab, trpinčenja in zanemarjanja otrok. Ob tem je slaba polovica otrok starih pet let ali mlajših. Med žrtvami spolnih zlorab prevladujejo deklice. **V Sloveniji leta 2002 veljavnega in enotnega podatka o številu žrtev spolnih zlorab ni mogoče dobiti. Policija odkriva storilce kaznivih dejanj in trdi, da številčnih podatkov o žrtvah nima. Podatki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve se razlikujejo od števila vloženih kazenskih ovadb.**

V Sloveniji poznan model multidisciplinarne obravnave in strokovnega tima pri obravnavi spolno zlorabljenih otrok ne more odgovoriti na kompleksne izzive problematike spolnih zlorab, kar velja zlasti za področje spremljanja storilcev. Tuje izkušnje so pokazale, da šele ustrezna terapevtska obravnavna med prestajanjem zaporne kazni, predvsem pa sistematično spremljanje tem do neke mere zmanjša recidivizem ter poveča občutljivost javnosti za naraščajočo pojavnost spolnih zlorab.

Modeli in rešitve nekega okolja so povezani tako z normami in vrednotami tega prostora, kot tudi s kulturnimi, gospodarskimi in političnimi praksami in okviri. Kriminaliteta v Sloveniji posnema trende in vzorce kriminalitete industrijsko razvitih, tržno usmerjenih gospodarskih in državnih sistemov izpred nekaj let (desetletij). T. i. tranzicijske vplive lahko razumemo in prepoznavamo kot stresorje oziroma sprožilne dejavnike za kriminaliteto z elementi nasilja, kar je le še razlog več za razmislek o rešitvah.

Posledice spolnih zlorab otrok so zastrašujoče, še zlasti če ostanejo zlorabe dolgo neodkrita. V številnih primerih žrtve travmatične dogodke izrinejo in se jih kasneje sploh več ne spomnijo, kar pa ne odpravi uničujočega delovanja izrinjene vsebine. Bližnji odnos med žrtvijo in storilcem povzroči žrtvi večjo škodo kot zloraba s strani neznane osebe. S starostjo žrtve praviloma raste tudi občutek lastne odgovornosti in s tem povezani občutki krivde, ki začarani krog sklenejo in poglobljajo.

Raziskave so potrdile strašljive posledice spolnih zlorab, ki žrtve neredko zaznamujejo za vse življenje. Žrtve spolnih zlorab v veliki meri razvijejo motnje hranjenja, odvisnosti, pri njih naj bi bile

pogostejše depresivne motnje, suicidalnost in težave v medosebnih odnosih. Najbolj ogroženi so osamljeni otroci, ki nimajo zadovoljujočega odnosa ne z vrstniki ne s starši.

Zaščita otrok pred spolnimi zlorabami terja sestavljena in usklajena prizadevanja tako na ravni preventivnih dejavnosti kot tudi na področju multidisciplinarne obravnave žrtev in storilcev. Slednjim bi kazalo nameniti več pozornosti, saj so podatki o recidivizmu alarmantni. Tuji terapevti so dokaj soglasni v oceni, da gre pri storilcih spolnih zlorab za osebnostne in vedenjske motnje, ki jih ni mogoče »ozdraviti«, mogoče pa je osebe naučiti, da obvladujejo svoje impulze. Ključno v vseh terapevtskih programih je sprejemanje odgovornosti za lastno vedenje in učenje kontrole, nadzora nad svojimi dejanji in nagibi. Behavioristična in/ali kognitivna orientacija terapevtov je pragmatično ugotovila, da je nenadomestljivi dejavnik v procesu spremljanja storilcev spolnih zlorab strah pred odkritjem (recidivizma). Seveda pa so uspehi mogoči le ob uglasenem delovanju vseh sodelujočih strokovnjakov v programu obravnave. **Varstvo otrok pred spolnim nasiljem in zlorabami je mogoče le ob celoviti obravnavi, ki zajame tako (potencialne) žrtve kot storilce. Usmerjena obravnava storilcev kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost je način zagotavljanja večje varnosti posameznika (potencialne žrtve) in družbe, zato mora biti zakonsko urejena,** kar umešča obravnavo spolnih zlorab onkraj strokovnih okvirov na področje politike.

Otroci naj bi bili v središču pozornosti odraslih, zlasti staršev. Ti naj bi vložili tako rekoč neomejen trud v prizadevanja, ki naj bi otrokom omogočila kar najboljše možnosti za življenje. V tem zaščitniškem idealiziranem konstruktu lahko postane najboljši interes otroka izgovor, razlaga in/ali opravičilo za ravnanja, ki v ničemer ne pripomorejo k izboljšanju otrokove bio-psiho-socialnega blaginje.

Če bi legitimno izvoljeni predstavniki odraslih sprejeli spremembe in dopolnitve materialne in procesne kazenske zakonodaje, ki bi pripomogle k boljšemu varstvu (otrok) in inkriminirale tudi novejšje pojavnosti oblike (na primer *proizvodnja, razširjanje, prodaja, uvoz, izvoz in posest pornografskega gradiva*, kjer nastopajo otroci), bi bil to le korak na poti zaščite otrok (tudi pred odraslimi). Če bi družbena skupina odraslih presegla načelno razpravo o tem, da smo »dolžni otrokom nuditi varnost in ustrezno življenjsko okolje, ki jim bo omogočilo odrasti v zdrave in odgovorne odrasle«, ter sprejela na primer **posebni zakon o varstvu otrok**, kar so številne države že storile, bi bila pot do (nedosegljivega?) cilja še nekoliko krajša. Če bi si vsi in vsakdo kar najbolj dosledno prizadevali za uresničevanje tako sprejetih določil, bi morda sčasoma le zmanjšali mitski prizvok otrokovega najboljšega interesa. Po drugi strani pa bi bilo za začetek dovolj že uresničevanje konvencij in deklaracij, ki jih imamo (poznamo?).

Več o tem v posebnem poročilu varuha človekovih pravic.

3 - NASILJE NAD OTROKI – ZAVEZA ZA NENASILNO DRUŽBO

V 19. členu Konvencije o otrokovih pravicah so se države podpisnice zavezale, da bodo sprejele vse potrebne ukrepe, da bi »otroke zavarovali pred vsemi oblikami telesnega ali duševnega nasilja, poškodb ali zlorab, zanemarjanja ali malomarnega ravnanja, trpinčenja ali izkoriščanja, tudi spolnih zlorab« (str. 14), ko so pod skrbništvom staršev, zakonitih skrbnikov ali katere druge osebe, ki zanje skrbijo. Poleg ustreznih socialnih programov, namenjenih otrokom in skrbnikom, drugi odstavek tega člena nalaga tudi »druge oblike zaščite ter ugotavljanje, obveščanje, prijavljanje, preiskovanje, obravnavanje in spremljanje prej naštetih primerov trpinčenja otrok ...« (str. 14).

Problematiko **nasilja nad otroki** zadevajo tudi drugi deli Konvencije:

- pravice so otrokom zajamčene brez kakršnegakoli razlikovanja (2. člen), zato je nasilje nad otroki nedopustno in ne more biti opravičljivo zaradi tradicije, kulture ali religije
- pri vseh dejavnostih naj bi bile otrokove koristi glavno vodilo (3. člen) – nasilje nad otroki ni nikoli v njihovo korist

- vsak otrok ima neodtujljivo pravico do življenja – njegovo preživetje in razvoj morata biti zagotovljena v največji meri (6. člen)
- otroci imajo pravico izraziti svoje mnenje (12. člen), ki ga je treba upoštevati glede na starost in zrelost otroka.

Države podpisnice so se zavezale:

- da bodo odpravile tradicionalne navade, ki škodijo zdravju otrok (člen 24.3)
- da bodo zagotovile uveljavljanje discipline v šolah na način, skladen z otrokovim človeškim dostojanstvom (člen 28.2)
- da bodo otroka zavarovale pred vsemi oblikami spolnega izkoriščanja in spolnih zlorab (34. člen)
- da bodo preprečevale ugrabitve, prodajo ali trgovanje z otroki (35. člen)
- da bodo varovale otroka pred vsemi oblikami izkoriščanja, ki v kakršnem koli pogledu škoduje njegovi blaginji (36. člen)
- da noben otrok ne bo izpostavljen mučenju ali drugemu krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju (37. člen)
- da bodo z vsemi mogočimi ukrepi zagotovile varstvo in skrb za otroke, ki so jih prizadeli oboroženi spopadi (38. člen)
- da bodo zagotovile ukrepe za telesno in duševno okrevanje otrok, žrtev zanemarjanja, izkoriščanja ali zlorabe (39. člen).

Varuh človekovih pravic v problemskem sklopu nasilje nad otroki nadzoruje uresničevanje določil Konvencije, k čemur je država zavezana. Leta 2002 je steklo načrtno in poglobljeno spremljanje nasilja nad otroki v družinskem okolju. Varuh človekovih pravic se zavzema za pripravo sistematičnih programov za zmanjšanje nasilja nad otroki in zaščito pred njim, kar hkrati pomeni tudi prizadevanje za varno, nenasilno družbo (in državo). Gre za iskanje pozitivnih strategij in globalno obravnavo, ki je kot strateška usmeritev skladna s strategijo dela Evropske mreže ombudsmanov za otroke (ENOC) in razvidna iz veljavnih dokumentov Sveta Evrope: *Priporočilo (2001)16* (Zaščita otrok pred spolnim izkoriščanjem), *Resolucija 1307 (2002)* (Spolno izkoriščanje otrok – nična toleranca), *Priporočilo (85)4* (Nasilje v družini), *Priporočilo (90) 2* (Socialni ukrepi ob družinskemu nasilju), pa tudi z izjavama ob konferencah v Yokohami in Budimpešti konec leta 2001.

Varuh človekovih pravic predlaga:

skupno zavezo za nenasilno družbo, ki jo sprejmejo vlada, lokalne skupnosti in civilna družba.

Takšna usmeritev zahteva

- priznavanje in razumevanje dejavnikov, ki vplivajo na nasilje nad otroki, ter onih, ki ga zmanjšujejo oziroma varujejo pred njim
- ukrepe, ki bi varovali otroke pred nasiljem s strani različnih služb in institucij in znotraj družine
- dosledno obsojanje vseh oblik nasilja (mediji, mnenjski voditelji, politiki).

Varstvo otrok pred nasiljem terja naslednje ukrepe in dejavnosti:

1. Vzpostavitev koordinirane medresorske in interdisciplinarne dejavnosti na ravni države, regij in lokalnih skupnosti.
2. Pregled in evalvacijo dela služb, ki obravnavajo otroke in družine, iz jasno določene protinasilne

perspektive. Pomanjkanje ustreznih služb in dejavnosti povečuje tveganje za nasilno vedenje/ravnanje, zato naj bodo v središču zanimanja aktivnosti za odpravljanje neenakosti, revščine, za izboljševanje zdravstvenega in izobraževalnega sistema, mreže vzgojno-varstvenih organizacij ipd.

3. Zakonske spremembe v smislu odpravljanja vsakršne tolerance do nasilja nad otroki in doslednega sankcioniranja le-tega, vključno s telesnim kaznovanjem in poniževalnim ravnanjem v družini in/ali institucijah.
4. Strogo kaznovanje nedovoljene posesti orožja in/ali eksplozivnih snovi, zmanjšanje dostopnosti pirotehničnih sredstev.
5. Oblikovanje sistema za zbiranje podatkov in raziskovanje nasilja nad otroki.
6. Dosledno spoštovanje veljavne (kazenske) zakonodaje in potrebne spremembe
 - inkriminacija družinskega nasilja – premestitev iz sfere prekrškov na področje kaznivih dejanj
 - zakonsko varstvo otrok pred kakršnimkoli nasiljem v šolskem sistemu
 - dosledno preganjanje spolnega nasilja
 - inkriminacija proizvodnje, razširjanja, prodaje, uvoza, izvoza in posesti pornografskega gradiva, kjer nastopajo otroci
 - strokovno ustrezna obravnava otrok, žrtev nasilja s strani organov odkrivanja in pregona
 - ustanovitev družinskih sodišč ali specializiranih »družinskih« oddelkov na okrožnih sodiščih.
7. Službe za varstvo otrok in za obravnavo otrok, žrtev telesnih, čustvenih in/ali spolnih zlorab in zanemarjanja – sedanji način dela CSD tega ne zagotavlja, prelaganje tovrstnih dejavnosti pretežno na nevladni sektor ni sprejemljivo, saj ne upošteva zahteve po posebnih znanjih, visoki strokovnosti z zagotovljenim sistemom kontrole kakovosti dela, supervizije in dosledne evalvacije programov.
8. Oblikovanje sistema za varstvo otroka pred nasiljem:
 - ukrepi za varstvo pred nasiljem v družinah, rejniških družinah, zavodih, za varstvo pred samopoškodbami in samomori in pred spolnim in kakršnimkoli drugim izkoriščanjem
 - dostopnost mreže svetovalnih/podpornih služb za otroke
 - prijavna dolžnost strokovnih delavcev
 - dosledno odkrivanje in pregon storilcev
 - zagotavljanje varnega okolja žrtvam nasilja – umik nasilneža iz družine.
9. Vzpostavitev mreže centrov za psihosocialno rehabilitacijo otrok, žrtev nasilja.
10. Vzpostavitev sistema za zdravljenje in psihosocialno rehabilitacijo storilcev (nasilnežev).
11. Preventivni programi za otroke.

Poseben poudarek velja nameniti **zajemanju in zbiranju podatkov** zlasti na dveh področjih:

- 1/ **Odkrivanje in pregon storilcev kaznivih dejanj z elementi nasilja na škodo otrok** – od detomorov, umorov, telesnih poškodb, zlorab – statistike morajo vsebovati spol in starost žrtve ter status storilca (odnos do žrtve). Tak način zbiranja in obdelave podatkov omogoča primerjave v času in med državami.
- 2/ **Varstvo otrok (zdravstveno in socialno varstvo)** – podatki o vzrokih smrti pri otrocih, skrbno raziskovanje vzrokov poškodb ipd. Sistematično zbiranje tovrstnih podatkov zahteva izdelane protokole in postopke na področju pediatrije in šolske medicine, zdravstvene nege, svetovalnih služb ipd. Poleg sistematičnega zbiranja je treba zagotoviti nekakšen centralni register (morda na Inštitutu za varovanje zdravja) – center za zbiranje in obdelavo podatkov. Poleg zaznav posameznih primerov je potrebno spremljanje. Populacijske študije bi morale pomagati identificirati najbolj ranljive skupine otrok in mladostnikov. Ti bi morali dobiti ustrezno pomoč in podporo, kar bi bilo mogoče izvajati v sklopu preventivnih dejavnosti zdravstvenega varstva, če bi poleg zdravnikov (pediatrov in šolskih zdravnikov) v multidisciplinarni tim vključili tudi psihologe,

specialne pedagoge in (po potrebi) pedopsihiatre. Tako bi razvili sistem spremljanja, s pomočjo katerega bi bodisi evalvirali poprej identificirane rizične skupine otrok in mladostnikov bodisi identificirali nove dejavnike tveganja.

Raziskovalna dejavnost

- Retrospektivne študije reprezentativnih vzorcev odraslih, ki so v otroštvu trpeli nasilje.
- Raziskave o prisotnosti nasilja v reprezentativnem vzorcu družin.
- Analize klicev na zaupne telefonske številke (TOM – telefon za otroke in mladostnike, SOS telefon za žrtve nasilja ipd.) – potrebna dodatna podpora in pomoč nevladnim organizacijam, ki izvajajo te dejavnosti. Analiza bi (med drugim) omogočila tudi evalvacijo dela teh organizacij.
- Longitudinalne študije dejavnikov, ki sodelujejo pri oblikovanju vzorcev družinskega nasilja.
- Longitudinalno spremljanje in evalvacija različnih preventivnih dejavnosti ob nujnem upoštevanju mnenja otrok in mladostnikov (uporabnikov).

Nosilci teh raziskovalnih dejavnosti bi morali biti visokošolski zavodi in inštituti ob nujno potrebnem imenovanju **nacionalnega koordinatorja**, kar bi omogočalo preglednost delovanja in ugotovitev, hkrati pa zbiranje empiričnih podatkov na enem mestu.

Viri

Abrams, S., Abrams, J.B. (1993). Polygraph Testing on the Pedophile. Portland, Oregon: Ryan Gwinner Press.

Allison, J.A., Wrightsman, L.S. (1993). Rape: The misunderstood crime. Newbury Park, Calif: Sage.
Deklaracija o slabem ravnanju in zanemarjanju otrok. Svetovno zdravniško združenje. Zdravstveni vestnik, 1996; 65:610-12

Drugo poročilo Republike Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Neobjavljeno besedilo, 2001.

Finkelhor, D. (1989). A Sourcebook on Child Sexual Abuse. Calif: Sage.

Kazenski zakonik z uvodnimi pojasnili Boštjana Penka in Klavdija Stroliga in stvarnim kazalom dr. Vida Jakulina (1999). Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.

Orel, R., Kobe-Brecelj, M. Postopki zdravnika pri sumu na spolno zlorabo otroka. In: Kržišnik, C., Battelino, T. (eds.) Nujna stanja v otroški psihiatriji. (Izbrana poglavja iz pediatrije, 10). Ljubljana: Medicinska fakulteta, Katedra za pediatrijo, 1998:91-97

Konvencija o otrokovih pravicah. **Ljubljana: Slovenski odbor za UNICEF (2002).**

Whitfield, C.L. (1995). Memory and abuse: remembering and healing the effects of trauma. Deerfield Beach, Florida: Health Communications.

WHO (World Health Organization) (2002). **World report on violence and health.** Geneva. 3.0-12/2002

Nasilje nad otroki. Splošni spis, Varuh človekovih pravic (VČP), 1.1-5/2002.

Začetno poročilo Republike Slovenije o sprejetih ukrepih za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 1997.

Zakon o kazenskem postopku z uvodnimi pojasnili Boštjana Penka in stvarnim kazalom (1998). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

A. PREDPISI

CZ	Carinski zakon (Ur. list RS, št. 1/95, 28/95, 32/99, 13/2001, 62/2001, 59/2002, 110/2002)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2 ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Ur. list RS-MP, št. 7/94, Ur. list RS, št. 33/94)
KZ	Kazenski zakonik (Ur. list RS, št. 63/94, 70/94, 23/99, 110/2002)
MEKUOP	Zakon o ratifikaciji evropske konvencije o uresničevanju otrokovih pravic (Ur. list RS-MP, št. 86/99)
OZ	Obligacijski zakonik (Ur. list RS, št. 83/2001)
ObrZ	Obrtni zakon (Ur. list RS, št. 50/94, 36/2000, 61/2000, 42/2002, 31/2003)
SZ	Stanovanjski zakon (Ur. list RS/I, št. 18/91, 19/91, 13/93, 9/94, 21/94, 22/94, 29/95, 23/96, 24/96, 44/96, 23/96, 1/2000, 22/2000, 87/2002)
SPZ	Stvarnopravni zakonik (Ur. list RS, št. 87/2002)
ZAzil	Zakon o azilu (Ur. list RS, št. 61/99, 66/2000, 113/2000, 124/2000, 67/2001)
ZBan	Zakon o bančništvu (Ur. list RS, št. 7/99, 31/2000, 102/2000, 59/2001)
ZBPP	Zakon o brezplačni pravni pomoči (Ur. list RS, št. 48/2001)
ZDavP	Zakon o davčnem postopku (Ur. list RS, št. 18/96, 78/96, 87/97, 35/98, 82/98, 91/98, 1/99, 108/99, 37/2001, 97/2001)
ZD	Zakon o dedovanju (Ur. list (S)RS, št. 15/76, 23/78, RS/I, št. 17/91, 13/94, 40/94, 82/94, 117/2000, 67/2001, 83/2001)
ZDen	Zakon o denacionalizaciji (Ur. list RS/I, št. 27/91, 56/92, 13/93, 31/93, 24/95, 29/95, 74/95, 1/97, 20/97, 23/97, 41/97, 49/97, 87/97, 13/98, 65/98, 67/98, 76/98, 83/98, 60/99, 66/2000, 11/2001, 54/2002)
ZDoh	Zakon o dohodnini (Ur. list RS, št. 71/93, 2/94, 1/95, 2/95, 7/95, 11/95, 11/96, 14/96, 18/96, 44/96, 68/96, 10/97, 82/97, 87/97, 13/98, 1/99, 11/99, 36/99, 15/2000, 13/2001, 19/2002)

ZDRS	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Ur. list RS/I, št. 1/91, 30/91, 38/92, 61/92, 13/94, 13/95, 29/95, 59/99, 96/2002, uradno prečiščeno besedilo ZDRS-UPBI - Ur. list RS, št. 7/2003)
ZDT	Zakon o državnem tožilstvu (Ur. list RS, št. 63/94, 59/99, 56/2002, 105/2002, 110/2002)
ZDDPO	Zakon o davku na dobiček pravnih oseb (Ur. list RS, št. 72/93, 20/95, 18/96, 34/96, 82/97, 27/98, 31/2000, 50/2002, 108/2002).
ZFPPod	Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Ur. list RS, št. 54/99, 110/99, 50/2002, 93/2002)
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah (Ur. list RS, št. 30/93, 29/94, 45/94, 82/94, 20/98, 32/98, 84/98, 6/99, 54/99, 31/2000, 36/2000, 45/2001, 59/2001, 50/2002, 93/2002)
ZGO	Zakon o graditvi objektov (Ur. list (S)RS, št. 34/84, 29/86, 5/90, RS-stari 10/91, RS/I 17/91, 55/92, 13/93, 66/93, 71/93, 40/94, 69/94, 29/95, 59/96, 23/97, 83/98, 45/99, 42/2000, 52/2000)
ZGos	Zakon o gostinstvu (Ur. list RS, št. 1/95, 29/95, 44/96, 40/99, 36/2000, 110/2002)
ZIKS-I	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (Ur. list RS, št. 22/2000, 52/2002, 110/2002)
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. list RS, št. 56/2002)
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju (Ur. list RS, št. 51/98, 72/98, 11/99, 89/99, 11/2001, 75/2002, 110/2002)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Ur. list RS, št. 56/2002)
ZKP	Zakon o kazenskem postopku (Ur. list RS, št. 63/94, 70/94, 25/96, 39/96, 5/98, 49/98, 72/98, 6/99, 66/2000, 111/2001, 32/2002, 110/2002)
ZLPP	Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (Ur. list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 43/93, 32/94, 43/95, 1/96, 30/98, 72/98, 31/2000)
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, 59/99, 70/2000, 28/2001, 87/2001, 16/2002, 51/2002)
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah (Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 51/2002, 11/2003)
ZMed	Zakon o medijih (Ur. list RS, št. 35/2001, 54/2002)
ZOdv	Zakon o odvetništvu (Ur. list RS, št. 18/93, 24/96, 24/2001)

ZP	Zakon o prekrških (Ur. list (S)RS, št. 25/83, 36/83, 42/85, 2/86, 47/87, 5/90, RS-stari, št. 10/91, RS/I, št. 17/91, 13/93, 66/93, 39/96, 61/96, 35/97, 45/97, 73/97, 87/97, 73/98, 31/2000, 33/2000, 24/2001, 110/2002, 7/2003)
ZP-1	Zakon o prekrških (Ur. list RS, št. 7/2003)
ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. list RS, št. 106/99, 7/2000, 81/2000, 124/2000, 52/2001, 109/2001, 11/2002, 108/2002, 110/2002)
ZPKri	Zakon o popravni krivic (Ur. list RS, št. 59/96, 68/98, 61/99, 11/2001, 29/2001, 87/2001, 47/2002)
ZPol	Zakon o policiji (Ur. list RS, št. 49/98, popr. 66/98, 93/2001, 52/2002)
ZPP	Zakon o pravdnem postopku (Ur. list RS, št. 26/99, 96/2002, 110/2002)
ZPPGo1	Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2002 (Ur. list RS, št. 66/2000, 26/2001, 22/2002)
ZSPOZ	Zakon o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja (Ur. list RS, št. 18/2001, 111/2001, 67/2002)
ZSS	Zakon o sodniški službi (Ur. list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/2001, 67/2002)
ZSZ	Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. list RS, št. 44/97, 67/2002, 110/2002)
ZTel-1	Zakon o telekomunikacijah (Ur. list RS, št. 30/2001, 52/2002)
ZTuj-1	Zakon o tujcih (Ur. list RS, št. 61/99, 9/2001, 87/2002, 96/2002, uradno prečiščeno besedilo-ZTuj-1-UPBI, Ur. list RS, št. 108/2002)
ZTI	Zakon o tržni inšpekciji (Ur. list RS, št. 20797, 52/2002)
ZUN	Zakon o urejanju naselij (Ur. list (S)RS, št.18/84, 37/85, 29/86, 43/89, 5/90, RS-stari št. 26/90, 3/91, 10/91, RS/I št. 17/91, 55/92, 13/93, 18/93, 47/93, 71/93, 29/95, 44/97, 9/2001)
ZUOPP	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Ur. list RS, št. 54/2000)
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002)
ZUS	Zakon o upravnem sporu (Ur. list RS, št. 50/97, popr. 65/97, 70/2000)

ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču (Ur. list RS, št. 15/94, 64/2001)
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 61/99, 54/2000, 64/2001)
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic (Ur. list RS, št. 71/93, popr. 15/94)
ZVCP	Zakon o varnosti cestnega prometa (Ur. list RS, št. 30/98, 33/2000, 39/2000, 49/2000, 61/2000, 100/2000, 21/2002, 54/2002, 67/2002)
ZVojD	Zakon o vojaški dolžnosti (Ur. list RS,-stari, št. 18/91, RS/I, št. 17/91, 13/93, 37/95, 74/95, 43/2001, 86/2002, uradno prečiščeno besedilo ZVojD-UPBI, št. 108/2002)
ZVolK	Zakon o volilni kampaniji (Ur. list RS, št. 62/94, 17/97))
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. list RS, št. 59/99, 57/2001, 59/2001, 52/2002)
ZZSV	Zakon o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (Ur. list RS, št. 45/92, 45/99, 18/2001)
ZZVO	Zakon o zasebnem varovanju in obveznem organiziranju službe varovanja (Ur. list RS, št. 32/94, 23/97, 9/98)
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98, 6/99, 56/99, 99/2001, 42/2002, 60/2002)
ZZZat	Zakon o začasnem zatočišču (Ur. list RS, št. 20/97, 94/2000, 67/2002)
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Ur. list RS, št. (S)RS 15/76, 30/86, 1/89, 14/89, 13/94, 82/94, 29/95, 26/99, 60/99, 70/2000, 64/2001, 110/2002)
ZZZPB	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za čas brezposelnosti (Ur. list RS-stari, št. 5/91, 10/91, 17/91, RS/I, št. 17/91, 12/92, 12/93, 13/93, 71/93, popr. 2/94, 38/94, 80/97, 69/98, 65/2000, 97/2001, 42/2002, 67/2002)
ZZVN	Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Ur. list RS, št. 63/95, 8/96, 44/96, 70/97, 39/98, 43/99, 19/2000, 28/2000, 1/2001, 64/2001, 110/2002)

B. DRŽAVNI IN DRUGI ORGANI

AD	Azilni dom
APP	Agencija za plačilni promet
CSD	Center za socialno delo
DURS	Davčni urad Republike Slovenije
GCU	Generalni carinski urad
IRSOP	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF	Ministrstvo za finance
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MO	Mestna občina
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOP	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo
MP	Ministrstvo za pravosodje
MŠZŠ	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NC	Nastanitveni center
PP	Policijska postaja
PU	Policijska uprava
RS	Republika Slovenija
RTVS	Radiotelevizija Slovenije
SDK	Služba družbenega knjigovodstva
SOD	Slovenska odškodninska družba
SSLO	Stanovanjski sklad ljubljanskih občin
SŽ	Slovenske železnice
TIRS	Tržni inšpektorat Republike Slovenije
TV	Televizija
UE	Upravna enota
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UPB	Urad za priseljevanje beguncev
VČP	Varuh človekovih pravic
ZPIZS	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
ZPKZ	Zavod za prestajanje kazni zapora
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

C. OSTALO

CPT	Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja
DDV	Davek na dodano vrednost
EMŠO	Enotna matična številka občana
ENOC	Evropska mreža ombudsmanov za otroke
EU	Evropska unija
FLRJ	Federativna ljudska republika Jugoslavija
HKS SHP	Kranilno-kreditna služba Slovenska hranilnica in posojilnica
IOI	International Ombudsman Institute
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
LP	Letno poročilo varuha
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
UNCHR	Visoki komisariat Združenih narodov za begunce
ZDA	Združene države Amerike



LETNO POROČILO 2002
Osmo redno letno poročilo

Založil: RS Varuh človekovih pravic

Lektorica: Milojka Mansoor
Korektor: Jože Marovt

Kreativna produkcija: IdejaKonceptStrategija (X) Miroslav Nune Popović
+ Tamara Četković (oblika), Maja Javor (DTP), Bojan Breclj (fotografije)

Tisk: Tiskarna Littera picta d. o. o.
Naklada: 1400 izvodov

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic
so objavljena tudi na spletnih straneh
<http://www.varuh-rs.si>

ISSN 1318-9255



Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:

Nataša Bratož
Irena Burkeljca
Aleš Butala
Bojana Cvahte
Zlata Debevec
Tone Dolčič
Ana Fröhlich
Matjaž Hanžek
France Jamnik
Martina Jenkole
Uroš Kovačič
Nataša Kuzmič
Bojana Kvas
Kristijan Lovrak
Jure Markič
Andreja Novak
Martina Očepk
Živan Rejc
Jernej Rovšek
Barbara Samaluk
Marjana Simčič
Nada Skubic
Ivan Šelih
Neva Šturm



varuh človekovih pravic