



## Izvajanje nalog in pooblastil Državnega preventivnega mehanizma

### Splošno

Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja ([opcijski protokol](#)) je Generalna skupščina Organizacije združenih narodov sprejela na 57. zasedanju 18. decembra 2002, za podpisovanje in ratifikacijo pa je na voljo od 4. februarja 2003.

Opcijski protokol vzpostavlja sistem rednih (preventivnih) obiskov neodvisnih mednarodnih in državnih organov na krajih, kjer je ljudem odvzeta prostost, da bi preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.

Na mednarodni ravni je z opcijskim protokolom ustanovljen [Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja Odbora proti mučenju \(SPT\)](#), vsaka država pogodbenica tega protokola pa je zavezana, da na državni ravni ustanovi, določi in vzdržuje organ ali več organov za obiskovanje zaradi preprečevanja mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja in ta organ je poznan pod imenom državni preventivni mehanizem (DPM).

Naloga vsakega DPM je, da obiskuje vse kraje odvzema prostosti v državi in preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi se okrepilo njihovo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Ob upoštevanju pravnih norm DPM ustreznim organom priporoča, kako naj izboljšajo razmere in ravnanje z osebami ter preprečijo mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. V tej zvezi lahko poda predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom.

Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) so bile pomembne dodatne naloge in pooblastila DPM zaupane leta 2006 z [Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju \(MOPPM\)](#). Prepričani smo, da sta bila razloga za to poudarjena Varuhova pozornost, ki jo (je) ves čas namenja(l) obravnavi pobud oseb, ki jim je odvzeta prostost, ter njegova preventivna vloga na tem področju z ustaljenim in izoblikovanim načinom delovanja pri obiskovanju krajev, kjer so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost. Poleg tega je bila pri tem gotovo pomembna tudi njegova neodvisnost (funkcionalna, osebna in finančna), ki je zagotovljena z ustavo in Zakonom o varuhu človekovih pravic.

Varuh je s tem, ko so mu (bile) zaupane tudi naloge in pooblastila DPM, postal sestavni del splošno veljavnega sistema pod okriljem Organizacije združenih narodov, ki na mednarodni in državni ravni uveljavlja (dodatni) mehanizem za preprečevanje mučenja in drugih oblik grdega ravnanja z ljudmi, ki jim je bila odvzeta prostost. Ta temelji predvsem na rednih obiskih krajev odvzema prostosti. Namen teh preventivnih obiskov je preprečiti mučenje ali drugo grdo ravnanje, še preden se zgodi.

Od leta 2015 v okviru Varuha deluje posebna enota DPM, ki ne obravnava individualnih pobud, temveč obiskuje le kraje odvzema prostosti in opravlja druge naloge DPM. Tako smo zagotovili ločitev obeh dejavnosti Varuha, to je preventivne, ki jih opravlja DPM, in odzivne, ki pomeni obravnavanje prejetih pobud. Potrebo po taki ločitvi izrecno poudarja 32. točka [Smernic o državnih preventivnih mehanizmih SPT](#), sprejetih na dvanajstem zasedanju v Ženevi od 15. do 19. novembra 2010. Ta določa, da kadar organ, pristojen za DPM, poleg nalog v skladu z opsijskim protokolom opravlja tudi druge naloge, se morajo naloge DPM opravljati v okviru ločene enote ali oddelka, ki ima svoje osebje in ločeni proračun. Izvajanje nalog in pooblastil DPM je tako precej bolj organizirano in s tem učinkovitejše. Boljša organiziranost dela omogoča tudi boljšo pripravo na posamezni obisk, njegovo izvedbo in izdelavo poročila o obisku.

Delovanje posebne notranje organizacijske enote Varuha, ki izvaja le naloge in pooblastila DPM, je leta 2017 določil tudi [Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-B](#) (Uradni list RS, št. 54/17) v 50. c členu. Določa tudi, da DPM vodi namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

Trenutno v enoti DPM poleg namestnika varuha in vodje DPM Ivana Šeliha delujejo svetovalci Varuha: Robert Gačnik, dipl. varstvoslovec, specialist kriminalističnega preiskovanja (odgovoren predvsem za obiske zaporov, policijskih postaj, Centra za tujce in azilnega doma), mag. Jure Markič, univ. dipl. pravnik (odgovoren za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic), in Ana Polutnik, univ. dipl. pravnica, ki sicer obravnava tudi posamične pobude, v (odgovorna za obiske vzgojnih zavodov in drugih krajev odvzema prostosti otrok).



Od leve proti desni: Ana Polutnik, Robert Gačnik, spec., Lili Jazbec (se je upokojila), mag. Jure Markič, Ivan Šelih.

## **Sodelovanje z nevladnimi organizacijami**

MOPPM v 5. členu določa, da naloge in pooblastila DPM izvaja Varuh. Ob tem lahko z njim pri opravljanju nadzora na krajih odvzema prostosti in preverjanja ravnanja z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, sodelujejo tudi nevladne organizacije (NVO), registrirane v Sloveniji, ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Sloveniji in se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zlasti s področja preprečevanja mučenja in drugih oblik okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega kaznovanja ali ravnanja. Varuh te organizacije, ki skupaj z njim opravljajo obiske, izbere na podlagi javnega razpisa. Podrobneje sodelovanje z izbranimi nevladnimi organizacijami uredi s pogodbami.

MOPPM določa še, da morajo osebe iz izbranih organizacij, ki bodo sodelovale pri izvajanju nalog in pooblastil DPM, predhodno pisno izjaviti, da bodo pri opravljanju teh nalog in pooblastil delovale po Varuhovih navodilih in predpisih o varovanju osebnih in tajnih podatkov, enako kakor to velja za varuha, njegove namestnike in varuhove uslužbenke.

MOPPM določa tudi, da sredstva za stroške in nagrade osebami iz organizacij, ki skupaj z Varuhom opravljajo naloge oziroma izvajajo pooblastila DPM, izplača Varuh iz svojih proračunskih postavk po pravilniku, ki ga izda po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance.

Na podlagi javnega razpisa smo na začetku leta 2019 za sodelovanje za obdobje do 31. decembra 2021 z možnostjo podaljšanja za eno leto izbrali naslednje nevladne organizacije: Novi paradoks (NP), Humanitarno društvo Pravo za VSE (Pravo za VSE), Slovensko karitas (Karitas), SKUP – skupnost privatnih zavodov (SKUP), Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC (PIC), Mirovni inštitut (MI), Zvezo društev upokojencev Slovenije (ZDUS), Spominčico – Alzheimer Slovenija (Spominčica) in Slovensko fundacijo za UNICEF (UNICEF).

Izbrane NVO naloge in pooblastila pri obiskih opravljajo s svojimi predstavniki, usposobljenimi za posamezna področja nadzora, ki sodelujejo kot člani skupine, ki jo Varuh določi za vsak posamezni obisk posebej. Vsaka skupina, ki opravlja nadzor, je tako sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij, pri čemer se upošteva program obiskov, ki ga v ta namen sprejme Varuh v sodelovanju z izbranimi organizacijami, po potrebi pa se upoštevajo tudi druge okoliščine, zaradi katerih bi bil potreben takojšnji obisk.

## **Obiski krajev odvzema prostosti**

Varuh v vlogi DPM obiskuje (ob upoštevanju vsakoletnega programa obiskov) vse kraje odvzema prostosti v Sloveniji in tako preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi se okrepilo njihovo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.

Ob upoštevanju pravnih norm DPM pristojnim organom daje priporočila, da bi izboljšali razmere in ravnanje z osebami ter preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. V zvezi s tem lahko poda tudi predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom.

Kraji odvzema prostosti v Sloveniji so zlasti:

- zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) z vsemi svojimi oddelki in Prevezgojni dom Radeče,
- vzgojno-izobraževalni zavodi (VZ),
- nekateri socialnovarstveni zavodi (SVZ) – domovi starejših in posebni SVZ,
- psihiatrične bolnišnice (PB),
- prostori za policijsko pridržanje oziroma zadržanje na policijskih postajah (PP) in Center za pridržanje Ljubljana,
- Center za tujce v Postojni (CT) in azilni dom v Ljubljani,
- prostori za pridržanje v Slovenski vojski in
- vsi drugi kraji po 4. členu opcijskega protokola (na primer policijska intervencijska vozila in podobno).

V izvajanje nalog in pooblastil DPM Varuh sicer vključuje strokovnjake s čim širšimi priporočenimi posebnimi znanji. Ker izbrane NVO ne morejo zagotoviti nekaterih drugih ustreznih strokovnjakov, prav tako pa tudi Varuh med svojimi strokovnjaki nima osebe z znanjem s področja zdravstvenega varstva, smo morali nekatere manjkajoče strokovnjake izbrati med zunanjimi strokovnjaki. Na podlagi javne objave obvestila o zbiranju ponudb za uvrstitev na seznam zdravnikov izvedencev, ki bodo varuhu strokovno pomagali ugotoviti, razjasniti ali presoditi dejstva, ki bi kazala na primere mučenja in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, oziroma ga podpreti pri njegovih obiskih krajev, kjer je osebam odvzeta prostost, s potrebnim strokovnim znanjem, ki ga Varuh nima, smo izbrali zdravnika izvedenca. Na tej podlagi trenutno sodelujemo z izr. prof. dr. Petrom Pregljem, dr. med., spec. psih., in doc. dr. Milanom Popovičem, dr. med., spec. splošne kirurgije. Posamezni izvedenec, ki ga Varuh izbere s seznama glede na vrsto in kraj posameznega obiska, naloge opravlja po odredbi in navodilih Varuha v sodelovanju z njegovimi strokovnimi sodelavci tako, da sodeluje pri načrtovanem obisku in pisno odgovarja na Varuhova vprašanja v vlogi DPM ter poda svoje ugotovitve zlasti o ustreznosti zdravstvenega varstva in ravnanja z osebami, ki jim je odvzeta prostost.

DPM o vsakem obisku pripravi izčrpno (končno) poročilo o ugotovitvah glede obiskane ustanove. To poročilo vsebuje tudi predloge ter priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti in izboljšanje stanja, vključno z ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnega ravnanja v prihodnje. Pri pripravi poročila o opravljenem obisku sodelujejo Varuhovi predstavniki in predstavniki izbranih NVO. Vsak sodelujoči pri obisku, torej tudi predstavniki NVO, mora namreč pripraviti kratko poročilo o lastnih ugotovitvah z obiska skupaj s predlogi, ki so del poročila o opravljenem nadzoru. Poročilo se pošlje pristojnemu organu, tj. nadrejenemu organu obiskane ustanove, s predlogom, da se ta v postavljenem roku opredeli do navedb ali priporočil v poročilu in to sporoči Varuhu. S poročilom se seznanijo obiskana ustanova, v nekaterih primerih (ko gre za obiske socialnovarstvenih ustanov, psihiatričnih bolnišnic in vzgojnih zavodov) se izdelajo tudi predhodno poročila. Za izdelavo končnega poročila o obisku je praviloma pristojen predstavnik Varuha, lahko pa tudi predstavnik izbrane NVO.

## **Uresničevanje priporočil DPM**

Uresničevanje priporočil DPM je zaveza države pogodbenice opcijskega protokola. Po 22. členu opcijskega protokola morajo namreč pristojni organi države pogodbenice obravnavati priporočila DPM in z njim vzpostaviti dialog o mogočih ukrepih za izvedbo priporočil. Vsa priporočila in odzive pristojnih nanje z obiskov DPM (od leta 2019) objavljamo v posebnih preglednicah po obiskanih institucijah na spletišču Varuha.

Po zgledu in dobrih izkušnjah nekaterih državnih preventivnih mehanizmov smo se leta 2018 odločili, da za pregled izdanih priporočil DPM vzpostavimo [posebne preglednice](#) (in ne v krajših poročilih, ki smo jih nato objavljali na spletišču Varuha).

Pri njihovi pripravi smo upoštevali tudi lastne izkušnje in potrebe. Najprej smo določili ključne besede, ki jih bomo uporabljali za oznako posameznega priporočila. Določili smo dvanajst oznak: (1) splošno, (2) bivalne razmere, (3) obravnava, oblike dela, (4) zdravstvena oskrba, (5) aktivnosti, (6) osebje, (7) stiki z zunanjim svetom, (8) prehrana, (9) obravnava nezaželenega vedenja, kršitev pravil bivanja, (10) evidenca, dokumentacija, (10) pravno varstvo, 8pritožbene poti, (11) premestitev, odpust, (12) drugo. Nato smo oblikovali različne rubrike v preglednici, tako da je za vsako priporočilo takoj jasno, na katerem obisku smo ga podali in v zvezi s katerim krajem odvzema prostosti, na kateri lokaciji, za kakšno vrsto obiska je šlo, katera nevladna organizacija je sodelovala in ali je pri obisku sodeloval tudi izvedenec. V preglednici so navedeni celotno priporočilo, kratko pojasnilo priporočila, če je to potrebno, vrsta priporočila (sistemsko, splošno ali individualno), prej omenjena ključna beseda, odziv na priporočilo in komentar odziva, če je potreben, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na te ugotovitve. V preglednico vnašamo tudi dobre prakse in pohvale, ki smo jih podali pri svojem delu.

Na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na priporočila ugotovimo, ali je obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo priporočilo DPM sprejela/o in izvedlo, ali ga ni sprejela/o. Uresničitev priporočil redno preverjamo tudi ob naslednjih obiskih v posameznih ustanovah in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski.

## **Mednarodne in druge dejavnosti DPM**

Poleg obiskov krajev odvzema prostosti DPM opravlja tudi številne druge naloge. Med te spada priprava predlogov in pripomb k veljavnim ali predlaganim zakonom. Pripravljamo in izvajamo tudi predstavitve za tuje delegacije oziroma domače obiskovalce, pripravljamo tudi odgovore na vprašanja raznih mrež oziroma drugih DPM in organov, se udeležujemo različnih srečanj, seminarjev, sestankov (doma in v tujini), kjer predstavljamo svoje delo. DPM pripravlja tudi izobraževanja in usposabljanja. Tako na primer sodelujemo pri izvajanju programa usposabljanja za novo sprejete pravosodne policiste.

Aktivni smo tudi v mreži [South-East Europe \(SEE\) NPM Network](#), katere namen je vzpostaviti boljše sodelovanje, izmenjavo izkušenj in opravljanje številnih skupnih dejavnosti za učinkovitejše opravljanje nalog in pooblastil DPM za območje jugovzhodne Evrope, ki izhajajo iz opcijskega protokola.

Pridružili smo se tudi pobudi za vzpostavitev mehanizma za učinkovit in neodvisni nadzor spremljanje prisilnih vračanj – t. i. Skupini iz Navpliona. Glavni namen ustanovitve Skupine iz Navpliona je vzpostavitev mehanizma za zagotovitev zunanjega neodvisnega spremljanja delovanja agencije Frontex v zvezi s prisilnim vračanjem, vključno z oblikovanjem posebnih priporočil za organe, ki izvajajo prisilna vračanja, spremljanje izvajanja teh priporočil in prispevanje k preglednemu izvajanju postopkov vračanja. Funkcija koordinatorske te skupine je trenutno zaupana grškemu Varuhu, za njegova pomočnika pa sta bila izbrana italijanski DPM in DPM Slovenije.

## **Finance**

Zakon o varuhu človekovih pravic v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha določi Državni zbor v državnem proračunu. V okviru lastnega proračuna Varuha pa so predvidena ločena sredstva za delo DPM pri podprogramu »Izvajanje nalog in pooblastil DPM«.