



REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

**LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2020**

**2020**



REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

# **26. LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2020**

Ljubljana, junij 2021





REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

Varuh človekovih pravic  
Dunajska cesta 56  
1109 Ljubljana

**DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE**  
**Predsednik Igor ZORČIČ**  
**Šubičeva 4**  
**1102 Ljubljana**

**Številka:** 0106-3/2021-4-MAZ  
**Datum:** 16/06/2021

Spoštovani gospod predsednik Igor Zorčič,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic vam pošiljam šestindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2020. Del poročila je tudi Poročilo o izvajanju nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma po Zakonu o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki je tiskano v ločeni publikaciji. Leto 2020 je v veliki meri zaznamovala epidemija bolezni covid-19, zato smo se odločili, da v letno poročilo letos vključimo posebno tretje poglavje, v katerem so ločeno predstavljene naše aktivnosti in prizadevanja v zvezi z epidemijo bolezni covid-19.

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

S spoštovanjem,



Peter Svetina  
varuh človekovih pravic

[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

☎ 080 15 30



**Legenda:**

---



pohvale Varuha



opozorila Varuha



nova priporočila Varuha



posebej poudarjena pretekla priporočila Varuha

---

# KAZALO

## UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2020 ..... 13

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.1    | UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....   | 15  |
| 1.2    | SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE.....   | 36  |
| 1.3    | VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2020 ..                     | 37  |
| 1.4    | DOSTOPNOST IN DELOVANJE VARUHA ZUNAJ SEDEŽA V LETU 2020 .....                                   | 40  |
| 1.4.1  | Enotna vstopna točka .....  | 41  |
| 1.5    | STATISTIKA TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2020 .....                                | 48  |
| 1.6    | KOMUNIKACIJSKE AKTIVNOSTI V LETU 2020.....  | 50  |
| 1.7    | VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI<br>STANDARDI DELOVANJA ..... | 52  |
| 1.8    | SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....   | 57  |
| 1.9    | CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....  | 62  |
| 1.9.1  | Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve .....   | 62  |
| 1.9.2  | Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....  | 74  |
| 1.9.3  | Nova priporočila in dejavnost Varuha .....  | 76  |
| 1.10   | MEDNARODNO SODELOVANJE .....  | 79  |
| 1.11   | VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM.....  | 90  |
| 1.12   | ZAGOVORNIŠTVO OTROK.....  | 93  |
| 1.12.1 | Splošne ugotovitve in ocena stanja .....  | 93  |
| 1.12.2 | Otrokom (ne)prijazno pravosodje.....  | 97  |
| 1.12.3 | Konflikten odnos med staršema in stiska otroka – izkušnje iz<br>primerov zagovorništva.....     | 99  |
| 1.12.4 | Kdaj je pravi čas za postavitev zagovornika otroku.....   | 101 |
| 1.12.5 | Neuresničena pretekla priporočila .....   | 103 |
| 1.12.6 | Primeri iz Zagovorništva .....  | 103 |
| 1.13   | PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA.....  | 107 |
| 1.14   | FINANCE.....  | 111 |

## 2. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV ..... 115

### A. Obravnavane ranljive skupine ..... 116

#### 2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI ..... 116

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....

2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....

2.1.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....

#### 2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI..... 122

2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....

|   |            |
|---|------------|
| 2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                        | 148        |
| 2.2.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....                               | 152        |
| <b>2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI .....</b>                                       | <b>154</b> |
| 2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 154        |
| 2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                        | 162        |
| 2.3.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....                               | 163        |
| <b>2.4 ŽENSKE .....</b>   | <b>165</b> |
| 2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 165        |
| 2.4.2 Priporočila Varuha glede žensk iz drugih delov letnega poročila .....     | 168        |
| 2.4.3 Ženske v drugih delih letnega poročila .....                              | 169        |
| <b>2.5 OTROCI .....</b>   | <b>171</b> |
| 2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 171        |
| 2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                        | 179        |
| 2.5.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....                               | 183        |
| <b>2.6 INVALIDI .....</b>   | <b>188</b> |
| 2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 188        |
| 2.6.2 Priporočila Varuha glede invalidov iz drugih delov letnega poročila ..... | 194        |
| 2.6.3 Invalidi v drugih delih letnega poročila .....                            | 195        |
| <b>2.7 STAREJŠI .....</b>   | <b>198</b> |
| 2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 198        |
| 2.7.2 Priporočila Varuha glede starejših iz drugih delov letnega poročila ..... | 200        |
| 2.7.3 Starejši v drugih delih letnega poročila .....                            | 200        |
| <b>2.8 LGBTI+ .....</b>   | <b>201</b> |
| 2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 201        |
| 2.8.2 Priporočila Varuha glede LGBTI+ iz drugih delov letnega poročila .....    | 201        |
| 2.8.3 LGBTI+ v drugih delih letnega poročila .....                              | 202        |
| <b>2.9 TUJCI .....</b>  | <b>203</b> |
| 2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                  | 203        |
| 2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                        | 218        |
| 2.9.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....                               | 220        |
| <b>B. Obravnavana vsebinska področja.....</b>                                   | <b>223</b> |
| <b>2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE.....</b>                | <b>223</b> |
| 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                 | 223        |
| 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                       | 230        |
| 2.10.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                               | 233        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI...</b>   | <b>234</b> |
| 2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....                                       | 234        |
| 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 255        |
| 2.11.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 256        |
| <b>2.12 SVOBODA IZRAŽANJA .....</b>  | <b>257</b> |
| 2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 257        |
| 2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 263        |
| 2.12.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 263        |
| <b>2.13 ZBIranJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV ...</b> | <b>264</b> |
| 2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 264        |
| 2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 272        |
| 2.13.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 274        |
| <b>2.14 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE .....</b>  | <b>275</b> |
| 2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 275        |
| 2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 283        |
| 2.14.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 293        |
| <b>2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE.....</b>                               | <b>297</b> |
| 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 297        |
| 2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 300        |
| 2.15.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 301        |
| <b>2.16 ZDRAVSTVENO VARSTVO .....</b>  | <b>302</b> |
| 2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 302        |
| 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 310        |
| 2.16.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 311        |
| <b>2.17 SOCIALNE ZADEVE.....</b>   | <b>314</b> |
| 2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....                                       | 314        |
| 2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....                            | 323        |
| 2.17.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....                                   | 327        |
| <b>2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE .....</b>   | <b>330</b> |
| 2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 330        |
| 2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 336        |
| 2.18.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 338        |
| <b>2.19 PRAVOSODJE.....</b>  | <b>340</b> |
| 2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....                                      | 340        |
| 2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....                             | 347        |
| 2.19.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....                                    | 355        |



|  |            |
|--|------------|
| <b>2.20 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI .....</b>                             | <b>357</b> |
| 2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....  | 357        |
| 2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....   | 361        |
| 2.20.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....  | 362        |
| <b>2.21 OKOLJE IN PROSTOR .....</b>  | <b>365</b> |
| 2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....  | 365        |
| 2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil.....   | 368        |
| 2.21.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha.....  | 369        |
| <b>2.22 REGULIRANE DEJAVNOSTI .....</b>  | <b>370</b> |
| 2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....   | 370        |
| 2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....  | 373        |
| 2.22.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....   | 374        |
| <b>2.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI .....</b>  | <b>376</b> |
| 2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....   | 376        |
| 2.23.2 Neuresničena pretekla priporočila .....   | 381        |
| 2.23.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....   | 382        |
| <b>2.24 STANOVANJSKE ZADEVE .....</b>  | <b>384</b> |
| 2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....   | 384        |
| 2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil .....  | 388        |
| 2.24.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha .....   | 389        |
| <b>3. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV<br/>V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>        | <b>391</b> |
| <b>3.1 STATISTIKA OBRAVNAVANIH ZADEV.....</b>  | <b>392</b> |
| <b>3.2 DEJAVNOST NOTRANJNH ORGANIZACIJSKIH ENOT<br/>V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>         | <b>398</b> |
| 3.2.1 Pregled dela Centra za človekove pravice v zvezi z epidemijo bolezn covid-19 .....                   | 398        |
| 3.2.2 Pregled dela Zagovorništva v zvezi z epidemijo bolezn covid-19.....                                  | 409        |
| <b>A. Obravnavane ranljive skupine .....</b>   | <b>412</b> |
| <b>3.3 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19.....</b>                        | <b>412</b> |
| 3.3.1 Delovanje verskih skupnosti v Republiki Sloveniji v epidemioloških razmerah.....                     | 413        |
| 3.3.2 Posebej o verski oskrbi v policiji v času epidemije covid-19 .....                                   | 414        |
| 3.3.3 Posebej o verski oskrbi v vojski v času epidemije covid-19 .....                                     | 414        |
| 3.3.4 Posebej o verski oskrbi v zavodih za prestajanje kazni v času epidemije covid-19 ....                | 415        |
| 3.3.5 Posebej o verski oskrbi v socialnovarstvenih zavodih v času epidemije covid-19 .....                 | 415        |
| 3.3.6 O sproščanju protikoronskih ukrepov v prazničnih časih z vidika različnih verskih<br>skupnosti ..... | 416        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.4 NARODNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>419</b> |
| 3.4.1 Informiranje, skrb in pomoč za Slovence po svetu in v zamejstvu v situaciji, povezani s covid-19   | 419        |
| 3.4.2 Obveščanje avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covid-19   | 420        |
| 3.4.3 Obveščanje (predvsem starejših) Romov v zvezi s covid-19   | 421        |
| 3.4.4 Dejavnost Varuha glede narodnih in etničnih skupnosti v zvezi z epidemijo v drugih poglavjih letnega poročila  | 422        |
| <b>3.5 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>423</b> |
| 3.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja   | 423        |
| 3.5.2 Dejavnosti Varuha  | 428        |
| 3.5.3 Priporočila dana glede brezposelnih v zvezi z epidemijo bolezni covid-19   | 431        |
| <b>3.6 ŽENSKES IN ENAKOSTI SPOLOV V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>432</b> |
| 3.6.1 Dejavnost Varuha glede ženski in enakosti spolov v zvezi z epidemijo   | 432        |
| <b>3.7 OTROCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>433</b> |
| 3.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja   | 433        |
| 3.7.2 Priporočila in dejavnosti Varuha   | 437        |
| <b>3.8 INVALIDI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>455</b> |
| 3.8.1 Priporočila dana glede invalidov v zvezi z epidemijo   | 455        |
| 3.8.2 Dejavnost Varuha v zvezi z epidemijo glede invalidov   | 455        |
| <b>3.9 STAREJŠI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>457</b> |
| 3.9.1 Priporočila dana glede starejših v zvezi z epidemijo   | 457        |
| 3.9.2 Dejavnost Varuha glede starejših v zvezi z epidemijo   | 457        |
| <b>3.10 BREZDOMCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>459</b> |
| 3.10.1 Dejavnost Varuha glede brezdomcev v zvezi z epidemijo   | 459        |
| <b>3.11 TUJCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19</b>  | <b>460</b> |
| 3.11.1 Po uveljavitvi zakonskih ukrepov v zvezi z upravnimi zadevami, postopki, mednarodne zaščite niso šteli za nujne   | 460        |
| 3.11.2 O obveščanju prosilcev za mednarodno zaščito o epidemiji bolezni covid-19   | 465        |
| 3.11.3 Priporočila in dejavnost Varuha glede tujcev v zvezi z epidemijo v drugih delih letnega poročila  | 466        |
| <b>B. Obravnavana vsebinska področja</b>   | <b>467</b> |
| <b>3.12 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19</b>   | <b>467</b> |
| 3.12.1 Posebej o ukrepih v zvezi z obveznim nošenjem zaščitnih mask  | 467        |
| 3.12.2 Ukrepi omejitve gibanja, ki naj bi omejevali širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne smejo prekomerno omejevati družinskega življenja starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah | 477        |

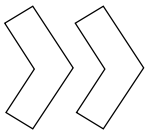
|  |            |
|--|------------|
| 3.12.3 Ali je bil ukrep za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19, ki je starostnikom prepovedoval nakupovanje živil zunaj časa, namenjenega nakupovanju ranljivih skupin, diskriminatoren?.....                         | 478        |
| 3.12.4 Do odloga plačila kreditne obveznosti bi morali biti upravičeni tudi tisti, ki niso slovenski državljani, imajo pa tukaj stalno prebivališče .....  | 479        |
| 3.12.5 Solidarnostni dodatek za študente s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki študirajo v tujini.....   | 480        |
| 3.12.6 Solidarnostni dodatek za prejemnike nadomestila za invalidnost in družinske pomočnike.....  | 482        |
| 3.12.7 Do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije so bili upravičeni tudi udeleženci javnih del .....   | 483        |
| 3.12.8 O nezmožnosti koriščenja turističnih bonov .....  | 485        |
| 3.12.9 Diskriminacija pri zagotavljanju ukrepov za preprečevanje okužb pri nastanitvah v zdravilišču .....   | 486        |
| <b>3.13 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>   | <b>489</b> |
| 3.13.1 O omejevanju človekovih pravic v času epidemije z vidika dostojanstva.....  | 489        |
| 3.13.2 Ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča, ki naj bi omejeval širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne bi smel prekomerno omejevati družinskega življenja starega starša in otroka, ki bivatata v različnih občinah ..... | 496        |
| 3.13.3 Pogojevanje prehajanja občinskih mej z uporabo mobilne aplikacije .....   | 497        |
| 3.13.4 Priporočila dana v zvezi z epidemijo covid-19 .....   | 499        |
| <b>3.14 SVOBODA IZRAŽANJA V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>   | <b>500</b> |
| 3.14.1 Razmah nestrpnosti, ustrahovanj in groženj .....  | 500        |
| 3.14.2 Pomen informiranja posameznikov o epidemiji covid-19 na način, ki je razumljiv in dostopen vsem.....  | 501        |
| <b>3.15 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNO COVID-19.....</b>   | <b>506</b> |
| 3.15.1 Omejevanje svobode (mirnega) zbiranja in združevanja zaradi protikoronskih ukrepov.....   | 506        |
| <b>3.16 OMEJITVE OSEBNE SVOBODE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>   | <b>512</b> |
| 3.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....  | 512        |
| 3.16.2 Dejavnosti Varuha in priporočila v zvezi z epidemijo .....  | 519        |
| <b>3.17 ZDRAVSTVENO VARSTVO V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>   | <b>538</b> |
| 3.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....   | 538        |
| 3.17.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo .....  | 552        |
| <b>3.18 SOCIALNA VARNOST V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19.....</b>   | <b>553</b> |
| 3.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....  | 553        |
| 3.18.2 Nova priporočila in dejavnosti varuha .....   | 561        |
| <b>3.19 DRUGE UPRAVNE ZADEVE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>  | <b>562</b> |
| 3.19.1 Izredne razmere ne smejo rezultirati v spregledu temeljnih procesnih jamstev! ...   | 562        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.19.2 Po urgentnem posredovanju Varuha uspešno do vpisa doma rojenega otroka v matični register.....               | 564        |
| <b>3.20 PRAVOSODJE V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19.....</b>   | <b>566</b> |
| 3.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....   | 566        |
| 3.20.2 Dejavnosti Varuha.....   | 568        |
| <b>3.21 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b> | <b>572</b> |
| 3.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....   | 572        |
| 3.21.2 Dejavnosti Varuha.....   | 574        |
| <b>3.22 OKOLJE IN PROSTOR V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19.....</b>   | <b>590</b> |
| 3.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja .....   | 590        |
| 3.22.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezn covid-19.....  | 591        |
| <b>3.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19 .....</b>  | <b>592</b> |
| 3.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.....  | 592        |
| 3.23.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo .....   | 607        |
| <b>4. SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....</b>   | <b>609</b> |

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

# 1.

## UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2020



*Podobno kot cepiva proti covidu-19  
tudi človekove pravice ne bodo vodile  
v bolj zdrav svet, če bodo na voljo le  
nekaterim privilegiranim.*

*(António Guterres, generalni sekretar Združenih  
narodov, v nagovoru Generalni skupščini Združenih  
narodov dne 24. februarja 2021)*



# 1.1

## UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Spoštovani,

pred vami je moje drugo poročilo, ki pa je sicer že 26. poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic Varuh Državnemu zboru poroča z rednimi ali posebnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov Republike Slovenije.

Po dobrih dveh letih svojega mandata, ki ga uresničujem kot peti varuh človekovih pravic Republike Slovenije, sem samo še bolj prepričan, kako zelo pomembne so za delovanje demokratične države in družbe v sistemu zavor in ravnovesij neodvisne državne institucije, ki so zunaj tradicionalnih treh vej oblasti. Institucije tako Varuha, ki jo vodim, kot Ustavnega sodišča, Računskega sodišča, Komisije za preprečevanje korupcije, Zagovornika načela enakosti in Informacijske pooblaščenke so nedvomno institucije, ki morajo biti priznane kot nepogrešljive za delovanje sodobne države.

Leto 2020, na katero se poročilo pred vami nanaša, je popolnoma nepričakovano, grobo in brez usmiljenja zaznamovala epidemija koronavirusne bolezni covid-19. Skoraj vse leto smo se srečevali z ukrepi za zaščito življenj in zdravja, ki so močno posegli v naša življenja, v naš način življenja in nenazadnje v naše pravice in svoboščine ter jih močno omejili. Glede na klice in pobude posameznic in posameznikov, ki jih je bilo v letu 2020 precej več kot v preteklih letih, želim izpostaviti, da smo kot posamezniki in kot družba težko sprejeli družbene spremembe in spremembe v naših življenjih. Vlada Republike Slovenije je morala kar se je dalo hitro odreagirati, pri tem pa so bili ukrepi pogosto sprejeti brez bolj poglobljene presoje njihovega vpliva na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na vladavino prava ali demokratične standarde. Zato smo že od samega začetka epidemije izpostavljali in ozaveščali, da **je nujno, da se z epidemijo soočamo ob upoštevanju določenih standardov in sicer na način, da so sprejeti ukrepi legitimni, torej da so I) sorazmerni, II) nediskriminatorni, III) nujni za doseg cilja, IV) strokovno utemeljeni, V) zakoniti (ter sprejeti transparentno in po ustreznem postopku) in VI) časovno omejeni – torej legitimni. Že ob začetku epidemije, marca 2020, smo izpostavljali tudi pomen vzpostavljanja splošnega zaupanja v ravnanje oblasti ter da morajo biti uvedeni ukrepi ustrezno pojasnjeni in široko dostopni.** Zagotovo



ta poseben čas, v katerem živimo, prinaša tudi trenutek za razmislek. Pa ne le o pomenu in razumevanju naših pravic, ampak tudi o naših vrednotah in naši kulturi, ki jo z njimi povezujemo. Tu mislim predvsem na pomembnost kulture strpnosti, kulture sprejemanja in dialoga, kulture vključevanja, nenazadnje pa tudi kulture medsebojne komunikacije. Zato smo tudi v letu 2020 veliko pozornosti namenjali različnim ranljivim skupinam, kot so otroci, invalidi, starejši, ženske, narodne in etnične skupnosti, zaposleni, brezposelni in tujci.

Ob koncu leta 2020 smo pri Varuhu ugotavljali, da se posledice zdravstvene krize kažejo tudi v epidemiji stisk zaradi bolezni covid-19 ali drugih, izgube najbližjih, pomanjkanja socialnih stikov, izoliranosti, izgube službe ali službene preobremenjenosti ter stisk, ki so povezane z opravljanjem šole na daljavo in družinskim življenjem. Ob koncu leta smo izpostavili, kar želim posebej izpostaviti tudi na tem mestu: mnogi so še bolj na robu, kot so bili; poglobila se je revščina, povečuje se nasilje, naraščata neenakost in diskriminacija, ta globalna kriza pa je povzročila še druge vrzeli, ki načenjajo uresničevanje človekovih pravic. Izpostavil sem, da je pomembno zavedanje, da človekove pravice niso nek oddaljen ali teoretičen, pravniški pojem. Vedno aktualne so besede Eleanor Roosevelt, soavtorice Splošne deklaracije in prve predsedujoče Komisiji Združenih narodov za človekove pravice: »Kje se, navsezadnje, začnejo splošne človekove pravice? V majhnih krajih, blizu doma – tako blizu in tako majhni, da jih ni mogoče videti na nobenem zemljevidu sveta. [...] Če te pravice tam nimajo pomena, potem malo pomenijo tudi drugje. Brez zavzemanja državljanov, da bi jih obdržali blizu doma, bomo v širšem svetu zaman iskali napredek.«<sup>1</sup> Pomembno je torej, da **so človekove pravice dostopne vsakomur in da so posameznikom na razpolago ustrezni mehanizmi in pravna sredstva, da se kršitve odpravijo**. Kot izpostavlja Evropska komisija, imamo v Sloveniji poleg pravosodnega sistema v sistemu zavor in ravnovesij pomembno vlogo tudi številne druge institucije, zlasti Varuh človekovih pravic in Zagovornik načela enakosti.<sup>2</sup>

Da bi si v celoti opomogli in zgradili svet, kot si ga želimo – bolj odporen, pravičen in trajnosten – bomo morali vsi še naprej aktivno vlagati v ukrepe za odpravo teh vrzeli in nenazadnje na prvo mesto ponovno postaviti strpnost, spoštovanje, sočutje in človečnost. Čeprav se v tej izkušnji včasih počutimo same, pa vendarle nismo ločeni in izolirani, temveč smo del večje človeške izkušnje, za katero si srčno želim, da nas ne bi tako delila, ampak bolj povezovala. Da bi drug drugega videli kot enakopravne partnerje in ne kot nasprotnike, da bi se bolj spoštovali in drug drugemu bolj prisluhnili, se slišali ter povezovali in sodelovali za skupne cilje. Socialno partnerstvo je namreč danes pomembnejše kot kadarkoli prej.

1 Gl. <<https://unfoundation.org/blog/post/10-inspiring-eleanor-roosevelt-quotes/>> (1. 12. 2020).

2 Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, spremni dokument k Sporočilu Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države v letu 2020, Stanje pravne države v Evropski uniji, SWD, (2020) 323 final, Bruselj, 30. september 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0323&from=SL>>, str. 1, 14 in 15.

Da ne bi zašli še v krizo vrednot pa sta na vseh področjih nujni aktivna dvo-smerna komunikacija in dialog. Le tako namreč lahko dosežemo dogovore in presežemo konflikte, nesoglasja in nestrpnost. Nobena kriza ne sme in ne more biti opravičilo za pomanjkanje dialoga, za arbitrarno sprejemanje odločitev ali posege vanje s pozicije moči. Nenazadnje je družbeno odgovorna skupnost tista, ki prispeva k soustvarjanju pozitivne družbene klime in kulture dialoga. Le tako bo tudi proces okrevanja po pandemiji koronavirusne bolezni lahko učinkovit. Žal smo v preteklem letu to prepogosto pogrešali.

V letu 2020 smo s sodelavci pogosto razmišljali in delovali v interesu ljudi, ki so zboleli, o njihovih svojcih, o vseh tistih, ki so odšli s tega sveta. V imenu vseh naših dragih, ki so v domovih za starejše občane ali drugje v institucionalnem varstvu, o posameznicah in posameznikih, ki so najbolj ranljivi. A je nujno, da ohranimo optimizem, da bomo zmogli. Veliko preizkušenj je za nami, še veliko jih je pred nami, zato je tako zelo pomembno, da se zavedamo, da smo vsi v istem čolnu in da moramo sodelovati pri premagovanju različnih viharjev in neviht. Menim, da morajo biti sedaj še toliko bolj kot pred tem človek in človekove pravice v osrčju naših prizadevanj za hitrejša, boljše in kakovostnejša okrevanja celotne družbe ter graditve pravičnejše prihodnosti za vse.

**Leto 2020 je torej najprej in v veliki meri zaznamovala epidemija covid-19.** Zaznamovala je delo vseh por naše družbe, torej tudi institucije Varuha. Da bi preprečila širjenje okužb in ravnala odgovorno, je institucija v svojem delovanju v veliki meri (čeprav ne v celoti) ustavila fizične stike. Zato je prenehala sprejemati pritožnike in opravljati terenska dela, namesto tega pa je na voljo po e-pošti, običajni pošti, brezplačnem telefonu in družabnih omrežjih. Večina zaposlenih je začela delati od doma. Ne le, da smo morali prilagoditi delovno okolje in način dela, v obravnavo smo v takšnih okoliščinah **prejeli kar tretjino več zadev kot v preteklih letih. Obravnavali smo 6.852 zadev, leta 2019 jih je bilo 4.600, kar pomeni 33-odstotno povečanje števila zadev.** Obravnavane zadeve so se nanašale tako na ukrepe in vprašanja, povezana z epidemijo covid-19, kot na druge vidike človekovih pravic. **Neposredno na covid-19 se je nanašalo skupaj 1414 zadev, posredno pa še mnogo več.**

**Utemeljene so bile 504 pobude,** med njimi 140 s področja zagovorništva otrok, kar sicer predstavlja 15-odstotkov vseh pobud. **Med 364 ostalimi utemeljenimi pobudami smo ugotovili kar 473 kršitev** človekovih pravic in temeljnih svoboščin in drugih nepravilnosti, kot je kršitev enakosti pred zakonom in kršitev načela dobrega upravljanja.

Glede na povedano smo se odločili, da v letno poročilo **letos vključimo posebno tretje poglavje, v katerem so ločeno predstavljene naše aktivnosti in prizadevanja v zvezi z epidemijo covid-19.** Na ta način skušamo na enem mestu čim bolj celovito in pregledno predstaviti stanje človekovih pravic v državi v zadevnem letu, kot ga vidimo v instituciji Varuha; tudi vprašanja, ki se niso neposredno nanašala na ukrepe covid-19, lahko namreč kljub temu posredno kažejo na morda nove probleme, s katerimi so se soočali posamezniki ali različne skupine. Tudi v tem uvodnem delu največ pozornosti namenjam prav

našim aktivnostim v zvezi z epidemijo covid-19, ki je močno zaznamovala naše življenje in tudi pravice in svoboščine v letu 2020. Ostala vsebina dela in pregled obravnavanih zadev pa so predstavljeni v samem poročilu.

**Kot varuh sem bil v tem zahtevnem in hkrati občutljivem letu osebno v rednih stikih z nosilci različnih vej oblasti in jih opozarjal na pomen spoštovanja mednarodnih in ustavnih standardov človekovih pravic tudi v času epidemije.** Seveda se zavedamo, da številne pravice in svoboščine niso absolutne, vendar pa smo opozarjali, da jih je mogoče omejevati le, če je postopek, po katerem so omejene, zakonit in če so omejitve vsebinsko sorazmerne, nediskriminatorne, časovno omejene, nujne ter utemeljene na stroki. Na to smo opozarjali tako vlado, druge državne organe kot tudi posameznike, ki so se obračali na nas. **V letu 2020 sem tako samo na Vlado Republike Slovenije oziroma na njenega predsednika naslovil kar 43 različnih dopisov** (poizvedb, mnenj, predlogov, pozivov, kritik in priporočil). Seveda smo poslali še veliko več različnih dopisov na razna ministrstva, ki so se skoraj vsi nanašali na ukrepe, povezane s covid-19.

**Varuh je tudi v letu 2020 kljub številnim omejitvam izvajal naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM).** Na novo smo med znane kraje odvzema prostosti v smislu 4. člena Opcijskega protokola v letu 2020 dodali še krizne centre za mlade. **Leta 2020 smo obiskali 51 krajev odvzema prostosti in opravili tudi dve spremljanji vračanja tujcev (skupaj 53), in sicer smo kot kraje odvzema prostosti obiskali osemnajst policijskih postaj, deset socialnovarstvenih zavodov (domov starejših), sedem različnih lokacij vzgojno-izobraževalnih zavodov, pet zavodov za prestajanje kazni zapora, pet posebnih socialnovarstvenih zavodov, tri psihiatrične bolnišnice, prostore za pridržanje v vojaški policiji, krizni center za mlade in varstveno-delovni center.** Vsi obiski (razen dveh spremljanj vračanj tujcev zaradi same narave teh aktivnosti) so bili **opravljeni brez predhodne najave.** Osem obiskov je bilo kontrolnih (ob katerih smo zlasti preverjali uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov) in pet tematskih (ob teh obiskih smo bili osredotočeni na določeno, vnaprej izbrano temo). Na teh obiskih je **DPM skupaj dal 329 priporočil.** Od tega je 163 priporočil že realiziranih, 125 sprejetih, a še nerealiziranih, 15 priporočil ni bilo sprejetih, ostala pa še čakajo na odgovor.

**Svet varuha za človekove pravice,** ki je svetovalno telo varuha, sestavljeno iz različnih strokovnjakov, članov civilne družbe in tudi predstavnikov državnih institucij, je eno od treh sej v letu 2020 – konkretno drugo – namenil prav obravnavi različnih vidikov epidemije covid-19. Člani sveta so **obravnavali ukrepe države za pripravo na morebitni drugi val epidemije covid-19.** Na seji je sodeloval minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Janez Cigler Kralj, Varuh pa je predstavil svoje poslovanje in aktivnosti v času prvega vala epidemije.

**Center za človekove pravice** se je v prvem letu svojega polnega delovanja moral hitro prilagoditi novim potrebam oziroma zaprosilom za mednarodna poročanja v zvezi s stanjem človekovih pravic in sprejetimi ukrepi za zajezi-

tev epidemije covid-19. V tem smislu je redno obveščal različne mednarodne organizacije in institucije o stanju človekovih pravic v zvezi s covid-19 ukrepi v Sloveniji. Opravljal je informiranje in promocije človekovih pravic ter analize. Pripravil je npr. alternativno poročilo o stanju pravne države v Sloveniji za Evropsko komisijo, ki je vključevalo tudi del o covid-19 ukrepih, analizo covid-19 in nasilje nad ženskami v času epidemije covid-19, poizvedbo glede šolanja romskih otrok med prvim valom epidemije, pripravil je nekaj pozivov in pregled obravnave s covid-19 povezanih zadev. V letu 2020 smo oddali tudi svoje alternativno poročilo glede stanja pravne države v Sloveniji, ki je bilo preko Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice posredovano Evropski komisiji, ki je leta 2020 pripravila svoje prvo poročilo o stanju pravne države v Evropski uniji in njenih državah članicah.

Razglasitev epidemije v marcu je zahtevala prilagoditve dela tudi **na področju zagovorništva otrok**. Otroci, ki jim družina ne predstavlja varnega okolja, so v tem času potegnili najkrajši konec in izkušnje v zagovorništvu so to potrdile. Sredi marca smo začasno ustavili izvajanje vseh zagovorniških aktivnosti, tudi srečanj zagovornikov z otroki, brez zagovornika je tako ostalo skoraj 30 otrok. Vendar smo po nekaj tednih v dogovoru z območnimi koordinatorji in zagovorniki obvestili starše otrok, ki so bili vključeni v zagovorništvo, da bi s srečanji poskusili na daljavo. Ob tem smo dopuščali možnost, da vsi zagovorniki, starši in otroci nimajo želje in možnosti za izvajanje zaupnih pogovorov na daljavo, zato je bila odločitev za takšen način prostovoljna. A so se s ponovno vzpostavitvijo stika strinjali prav vsi. V že odprtih primerih zagovorništva, ki jih je epidemija začasno prekinila, in tudi v večini novih predlogov za postavitvev zagovornika v letu 2020 so bile vidne posledice epidemije. Največ težav smo na področju zagovorništva zaznali glede stikov z otroki. Po poročanju sodišč se je število predlogov za izdajo začasne odredbe o stikih v tem času celo podvojilo in tudi Vrhovno sodišče je objavilo pojasnilo za javnost, da ni razlogov za preprečevanje stikov otrok s starši. Varuh je to stališče podprl. **Tudi v zagovorništvu je bilo opaziti predvsem, da so starši, ki so imeli že prej težave pri izvajanju stikov, konflikt le še poglobili, otroci pa so posledično ostajali daljši čas (ali celo ves čas epidemije) le pri enem staršu, z drugim pa stikov niso imeli, kot tudi ne z drugimi sorodniki**. Tudi stiki pod nadzorom se v tem času niso izvajali. Sodno reševanje težave seveda ni prineslo pričakovane pomoči, saj so v omejenem obsegu delovali tudi CSD-ji, sodišča pa so bila zasuta s predlogi. V času drugega vala epidemije je opaziti, da stiki otrok s starši vendarle potekajo bolje kot v prvem valu, prav tako institucije niso povsem zaprle svojih vrat.

**Položaj otrok** je bil na splošno izjemno občutljiv, saj so bile velik del prvega in drugega vala epidemije v letu 2020 zaprte vse vzgojno-izobraževalne ustanove. **Predlagali smo, da omogočanje stikov med starši in otroki, ki živijo v različnih občinah, ni v nasprotju z namenom omejitve gibanja na občino prebivališča, saj naj bi bil cilj ukrepa preprečevanje gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in območjih za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni**. V načelnem stališču smo poudarili, da **ukrep omejitve gibanja na občino**

**prebivališča ne bi smel omejevati družinskega življenja starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah.** Ob neobiskovanju šol in vrtcev ter obšolskih in prostočasnih dejavnostih so imeli otroci in mladostniki omejeno tudi gibanje in druženje, tako z vrstniki kot s člani razširjene družine in z družinskimi prijatelji. Veliko primerov je zadevalo otroke s posebnimi potrebami. Obravnavali smo tudi vprašanje ranljivih skupin otrok med šolanjem na domu (učenje na daljavo). Spodbujali smo potrebo po individualnem pristopu do otrok (učencev), zlasti tistih iz družin s socialnimi potrebami in drugih ranljivih skupin. Varuh je na lastno pobudo v zadevnih osnovnih šolah izvedel poizvedbo glede šolanja romskih otrok med epidemijo. Razlog za poizvedbo je bil, da položaj šolanja od doma prinaša nove izzive v izobraževalni sistem in zahteva dodatna prizadevanja ter nove rešitve in prilagoditve. **Glede položaja otrok s posebnimi potrebami** smo izpostavili, da je specifičen odstop od načela enakopravnosti oziroma nediskriminacije t. i. načelo pozitivne diskriminacije, ki ga zagotavlja tudi 7. člen Konvencije o pravicah invalidov. Skladno s 1. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo okoliščino med drugim predstavlja tudi invalidnost. Upoštevajoč navedeno smo zavzeli stališče, da je prepoved diskriminacije otrok s posebnimi potrebami v zvezi s pravico do izobrazbe urejena tudi na zakonski ravni. Po mnenju Varuha bi bilo treba staršem otrok s posebnimi potrebami, ki potrebujejo dražje maske ali jih porabijo več kot splošna populacija, te vsaj (delno) sofinancirati, če jih stroški nabave zaščitnih ukrepov postavljajo v finančno manj ugoden položaj kot ostale družine.

**Glede narodnih in etničnih skupnosti** smo skrb posvečali tako informiranju, skrbi in pomoči Slovincem po svetu in v zamejstvu ter obveščanju avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covidom-19. Opozorili smo tudi na obveščanje (predvsem starejših) Romov, saj je neznanemarljiva ovira pri seznanjanju pripadnikov romske skupnosti z življenjsko pomembnimi informacijami tudi pogosta nepismenost ter neznanje slovenskega jezika, znotraj romske skupnosti pa je še posebej ranljiva skupina starejših Romov.

**Na področju svobode vesti in verskih skupnosti** je Varuh v povezavi s situacijo covid-19 deloval predvsem na lastno pobudo. Pobud drugih, neposredno povezanih s tem področjem, smo prejeli le malo, hkrati pa smo prepričani, da je ravno v hudih časih epidemije verska oskrba za marsikoga lahko še posebej pomembna. Samoiniciativno smo zato preverjali stanje pri verskih skupnostih, policiji, vojski, zavodih za prestajanje kazni zapora in socialnovarstvenih zavodih. Varuh je v začetku meseca aprila samoiniciativno povabil vse verske skupnosti, vpisane v Register cerkva in drugih verskih skupnosti, da mu predstavijo vpliv z epidemijo povezanih ukrepov na njihovo delovanje. **Od 56 registriranih verskih skupnosti se jih je Varuhu odzvalo 18.** Iz odgovorov smo razbrali, da so se večinoma **odločale za razne samoomejitvene ukrepe (nekatero že pred vladnimi ukrepi)** z namenom podpore zdravstvenemu sistemu in ukrepom Vlade Republike Slovenije za preprečevanje širjenja epidemije.

Izbruh epidemije covid-19 je nedvomno v veliki meri vplival tudi na **področje delovnih razmerij.** Vlada je s sprejemanjem t. i. protikoronske zakonodaje tudi na področju delovnega prava skušala omiliti posledice epidemije. 29. 3. 2020

je začel veljati **Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov**, ki je uredil delno povračilo nadomestila plače zaposlenim, ki niso delali zaradi ukrepov, povezanih s koronavirusom. Do delnega povračila pa niso bili upravičeni vsi delodajalci, ampak le tisti, ki so izpolnjevali zakonske pogoje in postopali skladno s postopkom, predvidenim z zakonom. Zakon je predvidel povračilo nadomestil plač delodajalcem za delavce, ki niso delali zaradi poslovnega razloga ali zaradi odrejene karantene, če jim ni bilo omogočeno delo od doma. Samozaposleni so bili po interventnem zakonu upravičeni zgolj do odloga plačila prispevkov. V letu 2020 je bilo skupaj sprejetih kar sedem paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije (v nadaljevanju: PKP). Zaradi hitro spreminjajoče se zakonodaje in ukrepov so se zaposleni, pa tudi delodajalci, obračali na Varuha s številnimi vprašanji z delovnopravnega področja, povezanimi z epidemijo, zlasti na temo zaščite delavcev pred okužbo na delovnem mestu in s tem povezanimi ukrepi delodajalca, čakanja na delo, odrejanja letnega dopusta s strani delodajalca in dodatka za delo v rizičnih razmerah. Občutno povečanje števila **brezposelnih** v Sloveniji v letu 2020, ki ga je krojila epidemija covid-19, je zaskrbljujoče, njihov položaj pa je v določeni meri blažilo zlasti začasno denarno nadomestilo, uvedeno z ZIUZEOP-A.

Glede **obveznosti nošenja zaščitne opreme** na delovnem mestu je kršitev mogoče šteti tudi za hujšo obliko kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki lahko vodi v odpoved pogodbe o zaposlitvi. Varuh pa je ob tem še poudaril, da mora delodajalec zagotoviti takšno varovalno opremo, ki ustreza specifičnemu zdravstvenemu stanju posameznega delavca. Delavci in njihovi predstavniki imajo pravico sodelovati z delodajalcem pri obravnavi vseh vprašanj, ki se nanašajo na uporabo osebne varovalne opreme, od katere je odvisna njihova varnost in zdravje pri delu, zato je potrebno ustvariti ugodno okolje za vzpostavitev konstruktivnega dialoga in v primerih, ko zaščitna oprema delavcem povzroča zdravstvene tegobe, skupaj poiskati ustrezno rešitev. V zvezi s testiranjem na prisotnost virusa SARS-CoV-2, ki ga organizirajo delodajalci v delovnih organizacijah, smo opozorili, da morajo delodajalci upoštevati tudi Splošno uredbo o varstvu podatkov. Glede težav pri uveljavljanju odsotnosti z dela zaradi višje sile (predvsem varstva otrok zaradi zaprtja vrtcev in šol) je Varuh zavzel stališče, da bi morala delodajalcu zadoščati **izjava delavca**, s katero delavec izjavlja podanost okoliščin, ki predstavljajo višjo silo zaradi obveznosti varstva, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do nesorazmernega posega v delavčevo pravico do zasebnosti, varovanje katere pa sodi med osnovne obveznosti delodajalca iz delovnega razmerja (46. člen ZDR-1) in je tudi ustavno varovana kategorija. Na področju tujcev smo opozorili, da po uveljavitvi zakonskih ukrepov po Zakonu o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ), ki je med drugim predpisal tudi posebne ukrepe v upravnih in drugih javnopravnih zadevah, postopki mednarodne zaščite niso šteli za nujne. **Pri postopkih po Zakonu o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), predvsem postopku informiranja in sprejema prošnje za priznanje mednarodne zaščite, bi namreč lahko šlo za nujno upravno zadevo, saj se s sprejemom prošnje status tujca spremeni na način, ki po oceni Varuha ne-**

**zanemarljivo vpliva na njegov položaj.** Ocenili smo, da gre za širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Varuh pa je tudi opozoril, da je Evropska komisija dne 16. 4. 2020 sprejela smernice za izvajanje pravil EU na področju azila in vračanja ter preselitve, iz katerih med drugim izhaja, da **je treba uporabljati temeljna načela azilnega postopka ter zagotoviti, da je dostop do azilnega postopka med pandemijo covid-19 mogoč v največji možni meri.** Varuh je opozoril tudi na pomen informiranja prosilcev za mednarodno zaščito o izbruhu epidemije covid-19 na način, ki je tem osebam razumljiv.

Na področju **enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije** je Varuh v letu 2020 prejel izrazito veliko pobud v zvezi s covid-19. Šlo je predvsem za posledico tega, da so ljudje ukrepe iz vladnih odlokov, pa tudi t. i. protikoronarnih zakonov, neredko dojemali kot krivične v primerjavi s tistimi, ki so jih bili iz takšnih ali drugačnih razlogov deležni na drugačen način ali pa sploh ne. Precej področnih pobud je bilo tudi istovrstnih, prejeli pa smo jih iz različnih naslovov.

Glede ukrepov v zvezi z nošenjem zaščitnih mask Varuh nikdar ni nikogar pozival naj mask ne nosi, ravno nasprotno, vseskozi smo poudarjali, da je utemeljevanje potrebnosti ukrepa nošenja zaščitnih mask v prvi vrsti strokovno epidemiološko vprašanje in da je treba zaupati presoji stroke. Ne more pa navedeno pomeniti, da Varuh od oblasti zato ne bi smel pričakovati, da ukrepe implementira na ustreznih pravnih podlagah, ob upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh meni, da je obveznost nošenja maske po vsebini poseg v splošno svobodo ravnanja, ki je ena od osebnostnih pravic, ki jih jamči 35. člen URS. V tej pomembni ustavni pravici je zajeto tudi načelo, da je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano – in ne obratno. Če je kaj prepovedano, je to torej poseg v omenjeno ustavno pravico oziroma svoboščino. Vsak tak poseg sicer ni ustavno nedopusten, če je zakonit (15. člen URS) in v skladu z načelom sorazmernosti potreben za varstvo pravic drugih (na primer zaradi varstva zdravja in življenja drugih). Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, ki je določal uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza v zaprtem javnem prostoru ter obvezno razkuževanje rok, je bil sprejet na podlagi prvega odstavka 4. člena ZNB. Varuh je ocenil, da je šlo za t. i. nepopolno pravno normo, ki je določala obveznost nošenja maske v zaprtih javnih prostorih, ne pa tudi sankcijo za kršitelje po ZNB.

Pozneje je Vlada sprejela nov (istoimenski) odlok, ki pa je bil sprejet na podlagi 2. točke prvega odstavka 39. člena in za izvrševanje prvega odstavka 4. člena ZNB. Videti je bilo, da se je Vlada odločila za bolj prisilen način uveljavitve obveznosti nošenja maske v zaprtih javnih prostorih in razkuževanja rok, ker naj bi – predvidoma na podlagi analiz in ocen zdravstvene stroke – ocenila, da dotedanji pristop ni bil zadosten za obvladovanje epidemioloških tveganj. Ker je za kršitev prvega odstavka 39. člena ZNB predviden izrek globe (v 57. členu ZNB), naj po novem odloku obveznost nošenja maske ne bi bila več nepopolna pravna norma. Varuh je ocenil, da ZNB v 39. členu ne določa jasne in nedou-

mne podlage za posege v splošno svobodo ravnanja, zato tudi ne konkretno za obveznost nošenja maske in razkuževanja rok v zaprtih javnih prostorih, četudi bi te ukrepe lahko imeli za primerne, nujne in sorazmerne v danih okoliščinah, ki kličejo k učinkovitim načinom omejevanja širjenja covid-19. Odlok je splošen predpis izvršilne oblasti, v ustavnosodni presoji pa je navedeno, da iz načel pravne države (2. člen URS) izhaja, da mora biti iz zakona razvidno ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati. Skladno s t. i. legalitetnim načelom mora biti zakon podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti (drugi odstavek 120. člena URS). Da bi zadostil tej zahtevi, mora zakon določiti vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu, tako da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da se lahko ugotavlja zakonitost upravnega akta v upravnem sporu pred sodiščem, pred katerim lahko prizadeti zahteva sodno varstvo svojih pravic in interesov.

S tem v zvezi smo na področju **zdravstvenega varstva** na lastno pobudo **preučili predlog Zakona o nalezljivih boleznih** (Predlog ZNB, EVA 2019-2711-0001), ki je bil v javni razpravi. Ministrstvu za zdravje smo posredovali pripombe in priporočila, bistvene povzemamo v 3. delu tega poročila v poglavju 3.16, in sicer gre predvsem za problematiko pravnih sredstev, nedoločnosti predlagane ureditve in upoštevanje načela javnosti. V pripombah in priporočilih smo se osredotočili predvsem na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere smo (glede na dosedanjo obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja) ocenili, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Sprejem novega ZNB je vsekakor nujen, tudi zaradi odprave pomanjkljivosti obstoječe zakonske ureditve, na katere že več let opozarja tudi Varuh. Od Ministrstva za zdravje in Vlade pričakujemo, da pripravi spremembe in dopolnitve ZNB oziroma nov zakon, ki bo upošteval tudi predloge, ki jih je Varuh pisno predložil ministrstvu oziroma vladi. Varuh tudi opozarja, da morajo vsi oblastni organi pri pripravi s covidom-19 povezanih ukrepov upoštevati in posebej presoјati vidike spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Je pa Vlada pri sprejemanju (dveh) odlokov o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 upoštevala predloge Varuha o potrebi po prilagoditvi obveznosti nošenja mask za osebe z izgubo sluha.

**Varuh je obravnaval tudi ukrep, ki naj bi bil starostnikom zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19** in osebam, starejšim od 65 let, prepovedoval nakupovanje živil zunaj časa, namenjenega nakupovanju ranljivih skupin. Varuh je na Vlado naslovil kritiko navedenega ukrepa, v kateri je izpostavil nezadostno pravno podlago obdelave osebnih podatkov o starosti in ranljivosti kupcev v trgovinah. Po vsebini je bil ta ukrep omejitev svobode gibanja, ki je veljala za družbeno skupino starostnikov, tako da se ji je ob določenih urah prepovedovalo gibanje po prostorih, ki so sicer odprti za preostalo



javnost zaradi nakupovanja živil. Ukrep je torej vzpostavil po starosti ločeno nakupovanje živil, zato smo ga proučili tudi z vidika prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena URS, ki določa, da so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine (med te spada svoboda gibanja) ne glede na osebne okoliščine. Razlikovanje med posamezniki glede na starost (ki je osebna okoliščina) pri zagotavljanju človekove pravice je lahko dopustno samo, če ustreza t. i. strogemu testu sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega: primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu. Vlada je nato konec aprila 2020 omenjeni ukrep odpravila.

Na **področju socialne varnosti** smo obravnavali problematiko ukrepov Vlade, namenjene blaženjem posledic epidemije, pri čemer smo opozorili, da sprejeti ukrepi ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, kot sta na primer invalidnost ali družbeni položaj. Opozorili smo tudi, da bi med »najbolj ranljive skupine prebivalstva«, ki se jim namenja krizni dodatek, morali biti vključeni tudi prejemniki invalidskega nadomestila po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) in družinski pomočniki. Slišán in upoštevan je bil naš glas glede temeljnega mesečnega dohodka po ZIUZEOP, ki je pravico vezal na konkretne mesece, kar je nekatere samozaposlene, ki se jim je zaradi covid-19 bistveno zmanjšal obseg dejavnosti, postavljál v neenak položaj glede na druge osebe v bistveno enakem položaju. Na področju socialnih storitev smo zaznali težavo, ko MDDSZ ni želelo sklepati pogodb o izvajanju osebne asistencé, domnevno zaradi ukrepa Vlade RS o zadržanju izvajanja proračuna RS, sprejetega na seji Vlade RS 11. 4. 2020, ki omejuje sklepanje novih pogodb, s katerimi bi za državni proračun nastajale nove finančne obveznosti.

Na področju **institucionalnega varstva** je bilo v povezavi s covidom-19 največ pobud na temo onemogočanja stikov s svojci, pri čemer smo ocenili, da je prisotna prenizka stopnja zavedanja o vseh negativnih posledicah takšne osamitve ljudi, ki po naši oceni tudi niso bile ustrezno pretehtane pri vprašanju sorazmernosti ukrepov. Zaznane so bile tudi mnoge težave zaradi neustreznih kadrovskih normativov, ki bi se jim bilo mogoče izogniti, če bi bila slišana naša priporočila, ki jih ponavljamo že več let. Neustrezni prostori za zagotovitev različnih con, pomanjkanje zaščitnih sredstev v začetku epidemije, nejasna in neuskklajena navodila za ravnanja ter tudi nezmožnost določenih oseb (dementne osebe, osebe s težavami v duševnem zdravju ...) oziroma nepripravljenost spoštovati zaščitne ukrepe so bila sporočila, ki smo jih prejeli iz različnih socialnovarstvenih zavodov. Pobude so opozarjale tudi na nedostopnost mnogih storitev in na neenako obravnavo posameznikov v različnih institucijah.

Na področju **svobode izražanja** smo najostreje obsodili dogodke, ko so anonimni posamezniki nekatere vidne predstavnike zdravstvene stroke v boju z epidemijo covid-19 ožigosali za morilce slovenskega naroda. Prav tako smo pozvali organe odkrivanja in pregona, da zajezió epidemijo nestrpnosti in sovražnosti. Z zaskrbljenostjo smo namreč ugotavljali, da se je v času omejitvenih ukrepov za zajezitev koronavirusne bolezni razmahnila tudi nestrpnost. Vse več je bilo verbalnih napadov, podpihovanj, ustrahovanj, pa tudi neposrednih

groženj s smrtjo, ki so bile uperjene ne le v predstavnike stroke, politike ali medijev, ampak tudi v posameznice in posameznike z drugačnim političnim ali svetonazorskim pogledom.

Takoj po izbruhu epidemije covid-19 smo prepoznali tudi **pomen informiranja ljudi kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost v državi**. Bili smo mnenja, da je za zaježitev in obvladovanje epidemije covid-19 izjemnega pomena celovito obveščanje oseb na območju države o preventivnih ukrepih za preprečevanje širjenja okužb (higiena rok, prostorov, kašlja, nakupovanja, samoizolacija, ravnanje ob sumu na okužbo ...) ter ukrepov pristojnih institucij za zaježitev širjenja bolezni (omejitve gibanja, predpisana uporaba mask in rokavic, prepoved združevanja, določen časovni pas za nakupovanje ...). Z vidika varstva in zagotavljanja pravic vsem prebivalcem se je v dani situaciji kot ključno pokazalo podajanje celovitih informacij o epidemiji covid-19 na način, ki je razumljiv in dostopen vsem. Varuh je posebej opozarjal na pomen informiranja različnih ranljivih skupin, vključno gluhih in naglušnih, slepih in slabovidnih ter gluhoslepih.

Posebno pozornost smo namenjali omejitvam **svobode zbiranja in združevanja** zaradi preprečevanja širjenja epidemije oziroma v zvezi z njo. Za zelo polarizirajočo se je kazala situacija v zvezi s t. i. protivladnimi protesti oziroma omejevanjem zbiranja. V tej zvezi smo prejeli različna pisanja – tako tistih, ki so tovrstne omejitve problematizirali, kot tudi tiste, ki so pričakovali bolj radikalne oblastne posege. Problematika v zvezi s t. i. pravico do protesta je ostala aktualna in jo obravnavamo tudi v letu 2021. **Poudarili smo, da velja svoboda (mirnega) zbiranja in združevanja – skupaj s svobodo izražanja – za bistven gradnik demokratične družbe**. To temeljno svoboščino vsakomur jamči 42. člen URS (in npr. tudi 11. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Opozorili smo, da Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) meni, da svobode zbiranja in združevanja ne gre razlagati ozko.<sup>3</sup> Svoboda zbiranja in združevanja ne varuje protestov, pri katerih imajo organizatorji in udeleženci nasilne namene; bistvo svoboščine je torej v mirnem izražanju mnenj ter zagotovitvi foruma za javno razpravo in odprto izražanje stališč. Svoboda zbiranja in združevanja je povezana s svobodo izražanja (39. člen URS oziroma 10. člen EKČP), vendar gre pri svobodi združevanja za izražanje mnenj in stališč skupaj z drugimi. **Glede na navedbe pobudnika in tudi medijske objave o protestu z avtomobili, ki je potekal konec novembra 2020, Varuh ni imel pomislekov, da je šlo za mirno izvrševanje opisane svoboščine**.

Svoboda zbiranja in združevanja je relativna pravica, kar pomeni, da jo je dopustno tudi omejiti. Vendar morajo biti morebitne omejitve skladne z drugim odstavkom 11. člena EKČP, po katerem je svoboda zbiranja in združevanja dopustno omejiti samo z zakonom, če je to v demokratični družbi nujno zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali kaznivih dejanj, zaradi varovanja zdravja ali morale ali za varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi.

<sup>3</sup> Gl. sodbo velikega senata ESČP v zadevi Kudrevičius in drugi proti Litvi (pritožba št. 37553/05) z dne 15. 10. 2015, odst. 91.

Omejitve pravice zbiranja in združevanja morajo biti vselej sorazmerne zasledovanemu cilju oziroma ukrojene ozko za doseg zadane namena. Opozorili smo še, da iz sodne prakse ESČP tudi sledi, da **pravica do spontanega demonstriranja pretehta nad obveznostjo prijave zbiranja, kadar je demonstracija neposreden odziv na določen dogodek ali dejstvo.**

Na področju **omejitev osebne svobode** smo skupaj obravnavali kar 85 zadev, povezanih z epidemijo bolezni covid-19. Od tega je bilo največ zadev s strani obsojencev na prestajanju kazni zapora in dve dodatno še s strani pripornikov. Varuh se je ob obravnavanju zadev tudi na tem področju strinjal, da je v razmerah epidemije virusne okužbe in širjenja nalezljive bolezni covid-19 bistveno upoštevanje načela varovanja javnega zdravja ter da je z namenom obvladovanja širjenja covid-19 ter varovanja zdravja in življenja ljudi nujno treba sprejeti številne ukrepe, vendar je hkrati **opozarjal, da se mora k temu pristopiti na način, ki spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine.** V Republiki Sloveniji se je v času razglašene epidemije covid-19 večina socialnovarstvenih zavodov (predvsem domovi starejših in posebni socialnovarstveni zavodi), prav tako pa tudi psihiatričnih bolnišnic, odločila, da zaradi preprečevanja vnosa okužbe z omenjenim virusom **prepove obiske svojcev in drugih oseb.** Ravno tako se je vrsta omenjenih ustanov odločila, da iz istega razloga prepove **izhode stanovalcev oziroma pacientov**, čeprav tem sicer ni bila omejena svoboda gibanja ali morebiti celo osebna svoboda (niso se torej nahajali na „zaprtih“ oddelkih). Vendar (kot že navedeno) po pregledu zakonodaje, ki ureja ukrepe za preprečevanje širjenja okužb, predvsem ZNB, Varuh ni zasledil pravne podlage za tak ukrep v domovih starejših občanov. Varuh tudi ni mogel ugotoviti, da bi bila popolna prepoved odrejena na kakšni drugi podlagi za omejitve gibanja (denimo iz 39. člena ZNB) z ustreznim pravnim aktom Vlade ali MZ. Varuh se je pri tem srečal predvsem z dvema vprašanjema. Prvo je bila pravna podlaga za omenjene ukrepe v socialnovarstvenih zavodih, ki je bila po prepričanju Varuha nezadostna ali pa je celo ni bilo. Postavljalo se nam je tudi vprašanje ustreznosti teh ukrepov, predvsem pa negativnih posledic, ki jih imajo ti ukrepi tako za somatsko kot predvsem duševno zdravje posameznikov.

**Znotraj zaporniških zidov se je epidemiološka slika spreminjala iz dneva v dan, temu pa so sledili tudi ukrepi Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS).** Pozdravili smo hiter odziv URSIKS na pojav novega koronavirusa. Ob razumevanju potrebe za omejitve obiskov zaprtih oseb smo poudarili, da je ob omejevanju stikov zaprtih oseb z zunanjim svetom nujno treba poskrbeti tudi za ublažitev stisk, ki se lahko pojavijo zaradi teh omejitev. Izpostavili smo, da je tudi v času izrednih razmer zaradi epidemije koronavirusne bolezni v zavodih za prestajanje kazni zapora treba poskrbeti za zagotavljanje ustreznih bivalnih pogojev gibalno oviranim in drugim ranljivim skupinam zaprtih oseb, prekinitve prestajanja kazni zapora pa je v teh primerih treba načrtovati ob upoštevanju okoliščin vsakega posameznega obsojenca.

**Izpostaviti velja tudi sodne postopke po Zakonu o duševnem zdravju (ZDZdr) v času epidemije.** Posebej smo opozorili, da v sodnih postopkih, ki potekajo na

podlagi ZDZdr, sodišča odločajo o omejitvi posameznikove pravice do osebne svobode, pri čemer gre praviloma za odločanje o posameznikih, ki sodijo v eno izmed bolj ranljivih skupin prebivalstva (osebe s težavami v duševnem zdravju). Skladno z drugim odstavkom 46. člena ZDZdr sodišča v teh postopkih odločajo na podlagi neposrednega stika z osebo, tako, da osebo pred izdajo sklepa sodnik vidi in se z njo pogovori, če to dopušča njeno zdravstveno stanje. Gre za eno izmed temeljnih procesnih jamstev, ki zagotavlja učinkovito varstvo ustavne pravice do osebne svobode. **Varuh pa se je seznanil, da je veliko sodnih postopkov po ZDZdr med epidemijo potekalo prek videokonferenc.** Vrhovnemu sodišču smo predlagali, da sodišča, ki odločajo v postopkih po ZDZdr, seznaneni z našim priporočilom, in **s strani predsednika Vrhovnega sodišča tudi takoj prejeli informacijo, da je priporočilo posredoval nižjim sodiščem ter hkrati tudi sam priporočal posebno pozornost in spoštovanje dostojanstva pridržanih oseb pri videokonferenčnem izvajanju narokov.** Tudi Odvetniški zbornici Slovenije smo predlagali, da s priporočilom Varuha seznaneni vse svoje člane, ki zastopajo osebe v sodnih postopkih po ZDZdr.

Izpostavili smo tudi, da bi morali biti **socialnovarstveni zavodi** (ob ustrezni strokovni podpori in na primeren način zaradi varstva javnega zdravja) tudi v času epidemije pripravljeni na sprejem oseb, za katere so sodišča skladno z ZDZdr ugotovila, da izpolnjujejo pogoje za sprejem na varovani oddelek oziroma da potrebujejo obravnavo in varstvo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda.

**Po dveh obiskih (31. 7. in 3. 9. 2020), ki so ga v Postojni v Centru za tujce** opravili strokovni sodelavci Varuha, je Varuh s svojimi ugotovitvami seznanil MNZ in po prejemu njegovega odziva pripravil končno poročilo, ki smo ga 10. 11. 2020 objavili na spletni strani Varuha. Na podlagi obiskov na kraju samem smo ugotovili, da so zabojniki nameščeni v pokriti betonski stavbi, z malo dnevne svetlobe, tam pridržani pa niso imeli možnosti dnevnih izhodov in gibanja na prostem. Varuh meni, da zabojniki niso primerni za dolgotrajno nastanitev pridržanih. Varuh je MNZ predlagal tudi opustitev uporabe službenih psov pri opravilih v Centru (na primer pri delitvi obrokov hrane), ki vključujejo stike s pridržanimi. Varuh je ugotovil tudi, da preteče preveč časa od tedaj, ko oseba v Centru za tujce poda namero, da bi zaprosila za mednarodno zaščito v Sloveniji, do tedaj, ko se z njo opravi osebni razgovor zaradi podaje prošnje (tudi več tednov), četudi pravo EU nalaga, da je treba prošnjo evidentirati v največ šestih dneh. Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve sledi danim priporočilom iz obiskov Centra za tujce in sprejme potrebne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Glede **drugih upravnih zadev** je Varuh izpostavljal, da izredne razmere ne smejo rezultirati v spregledu temeljnih procesnih jamstev.

Na področju **pravosodja** je treba poudariti, da tudi sodstvo ni bilo izjema glede (začasnih) ukrepov za zaježitev in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19, saj je ta pustila neizbrisen pečat na tako rekoč vseh področjih družbe-

nega življenja. Zaradi spomladanskega in jesenskega zapiranja sodišč je bilo njihovo redno delo zelo omejeno, s tem pa je bil do določene mere oviran tudi dostop do sodnega varstva. Na podlagi prejetih pobud (še) ni mogoče oceniti, kakšen je (bil) vpliv sprejetih ukrepov na področju sodstva na posamezne postopke v posamičnih sodnih zadevah, še zlasti ne za koliko se bo zaradi tega podaljšal pričakovani čas reševanja posameznih sodnih zadev na sodiščih. Ob tem pa se zastavlja vprašanje, v kakšni meri bodo posledice izrednih razmer dejansko vplivale na načrtovano trajanje posameznih postopkov in ali bo zaradi podaljšanja sodnih postopkov sojenje v razumnem roku morda celo (znova) postalo sistemski problem in s tem dodaten izziv, s katerim se bo moralo soočiti sodstvo.

Glede **policijskih postopkov moramo** sodelovanje in odzivnost MNZ in policije na naša posredovanja v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritikami, mnenji in predlogi tudi tokrat pohvaliti. Tudi na tem področju so bile številne dejavnosti Varuha usmerjene v vprašanja, povezana z ukrepi glede epidemije covid-19. Postopanje policije v času razglašene epidemije smo pozorno spremljali. Opozarjali smo, da mora policija tudi v tem času pri opravljanju svojih nalog ostati **neodvisna, nepristranska in strokovna**. Nekaterih očitkov na postopanje policistov, ki so se pojavljali v medijih, sicer nismo mogli bolj natančno preveriti, saj se na nas prizadeti posamezniki niso obrnili. V tej zvezi velja pojasniti, da se Varuh na lastno pobudo lahko odziva predvsem v primerih, ki odpirajo širša vprašanja oziroma kažejo na določene sistemske nepravilnosti.

Glede ukrepanja policistov ob nadzorih nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19 smo v več medijih zasledili zapise o postopanju policistov pri obravnavanju kršitev, do katerih naj bi prišlo pri protestih, ki so bili 27. 4. 2020 v Ljubljani in nekaterih drugih krajih po Sloveniji, ter navodilih ministra za notranje zadeve v tej povezavi. Videti je bilo, da je imelo ravnanje policije (omejitev gibanja na Trgu republike z namenom varovanja Državnega zbora, za zagotavljanje in vzdrževanje javnega reda in miru, preprečevanje izvrševanja kaznivih dejanj, zagotavljanja varnosti cestnega prometa in upoštevanja Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah na podlagi 56. člena ZNPPol) za posledico, da protest ni mogel potekati na Trgu republike pred Državnim zborom (tam je bila tako dejansko vzpostavljena cona, v kateri je bilo zaradi omejitve gibanja na tem prostoru začasno prepovedano zbiranje in združevanje), ni pa bil sam protest razpuščen ali preprečen, prav tako ni videti, da bi bil zaradi tega bistveno okrnjen obseg protesta.

Glede ugotavljanja identitet protestnikov ozirom oseb, ki so se gibale v smeri protestov, smo sicer lahko sprejeli pojasnilo MNZ, da ima ugotavljanje identitete v preventivne namene lahko tudi preprečevalno funkcijo, ker se na primer obravnavana oseba zaveda, da jo bo policija v primeru storitve prepovedanega dejanja lažje izsledila, kar jo lahko odvrača od morebitne storitve prepovedanega dejanja, vendar pa smo sporočili, da je po našem prepričanju za samo odvrčanje od kršitev odloka glede omejitve zbiranja na javnih krajih milejše in

pogosto ustrežnejše policijsko pooblastilo opozorilo (38. člen ZNPPol) in ukaz (39. člen ZNPPol). Takšni identifikacijski postopki tudi sicer ne smejo biti uporabljeni kot način vzpostavljanja javnega reda, ampak jih je mogoče uporabiti le v primeru, ko so zanje izpolnjeni že omenjeni zakonski pogoji, ki preprečujejo arbitrarno postopanje policistov. Policija mora namreč vsa pooblastila uporabljati zakonito, ob pogojih in na način, določen v ZNPPol ter drugih predpisih. To velja tudi glede pooblastila ugotavljanja identitete. Upoštevajoč zgoraj navedena stališča glede obravnavane problematike pa je Varuh priporočil, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja identitete vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil.

Na **področju okolja in prostora** pa smo opozarjali tudi na **neskladnost ZIUZEOP-A z ustavo in Aarhusko konvencijo glede ustreznega ter učinkovitega sodelovanja javnosti v vseh upravnih in sodnih postopkih, ki imajo in bi lahko imeli vpliv na okolje**. Varuh je glede na prejete pobude ter po lastni temeljiti strokovni presoji ugotovil številne nepravilnosti in ustavne spornosti. Na MOP je naslovil obširno mnenje, vključno s predlogom za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, MOP pa Varuhovega predloga ni sprejelo. Varuh bo, ob upoštevanju dejstva, da je Ustavno sodišče RS s sklepom št. U-I-184/20-27 z dne 2. 7. 2020 pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti sporne interventne zakonodaje sprejelo v obravnavo ter zadržalo izvajanje 2. člena ZIUZEOP do končne odločitve, nadaljnji postopek pred Ustavnim sodiščem RS spremljal. Po končni odločitvi Ustavnega sodišča RS pa se bo Varuh odločil o morebitnih nadaljnjih ukrepih. Nadaljnje aktivnosti MOP pri pripravi zakonodajnih sprememb (ZON, ZVO-1) nakazujejo na zaskrbljujoč trend popolne izključitve nevladnega sektorja iz postopkov, katerih rezultat bi lahko imel vpliv na okolje. Zato v zvezi s tem dajemo tudi posebno priporočilo (priporočilo (covid-19) št. 15).

Glede **družbenih dejavnosti** smo se v zvezi z epidemijo covid-19 največ ukvarjali s področjem **šolstva**. Z več podzakonskimi akti izvršilne veje oblasti je bilo prepovedano zbiranje v vseh izobraževalnih institucijah v državi (v vrtcih, osnovnih šolah, srednjih šolah in na univerzah oziroma fakultetah). Pouk se je nadomestil s poučevanjem na daljavo. Začasna prepoved zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja je ukrep omejitve gibanja, sprejet na podlagi 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB). Naveden ukrep pomeni poseg v svobodo gibanja, ki jo jamči 32. člen Ustave Republike Slovenije (URS). Ker pa je svoboda gibanja pogoj za uresničevanje mnogih drugih pravic, svoboščin in pravno zavarovanih interesov, ukrep omejuje tudi te. To velja v tem primeru za izobraževanje in šolanje, saj skladno s 57. členom URS država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Kot že omenjeno, smo izpostavili, da iz načela nediskriminacije (kot temeljne prvine načela enakopravnosti) iz 14. člena URS ne izhaja le zahteva po formalnem, ampak tudi zahteva po vsebinsko enakem obravnavanju. Ustavno nedopustna zato ni le neposredna, temveč tudi posredna diskriminacija. Ta je podana, če so posameznikom ali družbenim skupinam formalno sicer zagotovljene enake pravice oziroma enak obseg pravic, oziroma ko so jim ti zagotovljeni, vendar

so pri tem posamezniki v manj ugodnem dejanskem položaju ali prikrajšani v pogledu uresničevanja pravic oziroma izpolnjevanja obveznosti. V času, ko je v Sloveniji zaradi koronavirusa potekalo izobraževanje na daljavo, smo pri Varuhu človekovih pravic opozarjali, da vsi učenci še zdaleč nimajo enakih možnosti za učenje. Na splošno smo tudi opazili, da lahko ukrepi, ki so predvideni za omejevanje širjenja koronavirusne bolezni, v večji meri prizadenejo prav socialno izključene ranljive skupine. **Opozarjali smo, da je nujno treba iskati rešitve za individualiziran pristop do otrok, ki potrebujejo posebno pozornost.**

Strinjali smo se, da so glede na trenutno epidemiološko situacijo določeni ukrepi zagotovo potrebni in je pri njihovem sproščanju potrebno imeti visoko mero previdnosti. Vendar pa smo tudi opozarjali, da morajo biti ti ukrepi takšni, da se bo dalo z njimi – glede na vsakokratno epidemiološko situacijo – tudi živeti. Zato smo MIZŠ opozorili, da je ob vsakem načrtovanju in sprejemanju ukrepov treba temeljito pretehtati, ali je tak ukrep nujen in primeren za doseg cilja ter ali je nujnost ukrepa sorazmerna s težo prizadetih posledic. Še posebno pozornost pa je treba nameniti ranljivim skupinam, med katere spadajo tudi otroci, med njimi pa še posebej otroci s posebnimi potrebami in tisti iz socialno šibkejših okolij.

**Varuh je jeseni 2020 prejel več pobud tudi v zvezi z zagotavljanjem toplih obrokov za učence in dijake v času izobraževanja na daljavo.** Opravili smo poizvedbi pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, ki nam je pojasnilo, da se je aktivno odzvalo na problematiko zagotavljanja obrokov v času izobraževanja na daljavo in pri tem sledilo cilju enakovredne obravnave učencev in dijakov, predvsem pa tistih, ki zaradi socialno ekonomskih okoliščin topli obrok najbolj potrebujejo. Pri tem je sledilo načelu družbene solidarnosti s socialno najšibkejšimi. Pri tem se je MIZŠ zavezalo, da bo krilo stroške priprave obroka, ki vključujejo stroške živil in delovne sile, kot tudi embalaže in stroške dostave, kadar je le-ta potrebna.

**Varuh je v letu 2020 obravnaval številne in zelo raznolike pobude in širša vprašanja spoštovanja človekovih pravic tudi glede posameznih ranljivih skupin in po posameznih področjih svojega dela, ki niso povezana (oziroma niso povezana neposredno) z epidemijo bolezni covid-19. Te zadeve so obravnavane v drugem delu tega letnega poročila** in se nanašajo na številne sistemske pomanjkljivosti oziroma ureditve, ki posegajo v spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznic in posameznikov v Sloveniji, in so posledično zelo pomembne za nadaljnji razvoj naše družbe. Za vsako obravnavano področje dajemo:

- splošen pregled in oceno stanja področja,
- pregled uresničevanja preteklih priporočil ter
- nova priporočila in dejavnost Varuha.

**Podrobnejša dejavnost Varuha po področjih je skupaj z dodatnimi strokovnimi pojasnili** tako kot lani tudi letos glede na obseg vsebin, ki jih pokrivamo,

in veliko število obravnavanih zadev **podrobneje predstavljena v razširjeni spletni verziji letnega poročila.**

**Na podlagi vseh svojih dejavnosti v letu 2020, to je obravnavanja pobud, odpiranja širših vsebinskih vprašanj, delovanja različnih organizacijskih enot, obiskov, priprave strokovnih analiz, študij in zaznavanj, dajemo skupaj 128 novih priporočil, od tega:**

- **85 priporočil, ki na splošno, pogosto tudi na sistemski ravni,** zadevajo družbo in spoštovanje človekovih pravic v njej,
- **še dodatno 27 priporočil,** ki predstavljajo **stalne naloge** različnih organov in
- **16 covid-19 priporočil** – torej priporočil, ki se neposredno nanašajo na epidemijo covid-19 (številna priporočila, dana med letom glede ukrepov, povezanih s covidom-19 pa tudi niso več aktualna, saj so se predpisi in ukrepi v zvezi z zajezitvijo in obvladovanjem epidemije covid-19 zelo hitro spreminjali, zato jih ponovno ne navajamo).

Letos smo se osredotočili le na nova priporočila, posebej in nekoliko ločeno pa izpostavljam priporočila, ki se nanašajo na stalne naloge organov, in tista, ki so povezana z epidemijo bolezni covid-19. **Dodatno več preteklih neuresničenih priporočil ponavljamo. Glede na zelo veliko število neuresničenih priporočil Varuha s strani pristojnih organov, smo pregledali vsa pretekla priporočila in sedaj izpostavljam le tista, ki ostajajo še vedno aktualna in za katera menimo, da bi bila njihova uresničitev nujno potrebna za dvig ravni spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji. Tako namesto preko 300 neuresničenih priporočil Varuha iz letnih poročil za leta 2013 do 2019, izpostavljam »le« 156 najbolj aktualnih preteklih Varuhovih priporočil, ki ostajajo bodisi neuresničena bodisi delno neuresničena – od tega 101 priporočilo iz letnega poročila za leto 2019 in 55 iz leta 2018 ali starejših.**



Zato Varuh tudi letos ponavlja oziroma še nekoliko nadgrajuje in konkretizira lanskoletno **priporočilo št. 1 (2019)** glede uresničevanja preteklih priporočil. Priporočilo izpostavljam letos kot **stalno nalogo in ga osredotočamo le na aktualna oziroma izpostavljena neuresničena ali delno neuresničena priporočila:**

**Priporočilo (stalna naloga) št. 1:** Varuh Vladi Republike Slovenije predlaga, naj v svojem odzivnem poročilu prouči in pojasni razloge, zaradi katerih Varuhova pretekla priporočila, ki so izpostavljena v tem letnem poročilu, niso bila uresničena. Vlada Republike Slovenije naj zagotovi, da bodo pristojni organi začeli učinkovito uresničevati vsebinsko neuresničena priporočila, ki jih Varuh poudarja že vrsto let, in bodo med sabo v ta namen sodelovali, kadar je to potrebno.







Opozarjamo tudi na pomen uresničevanja oziroma izvrševanja sodb Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Kot smo že pisali tudi v preteklih priporočilih, je bil v zadnjih letih narejen viden napredek glede uresničevanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). V letu 2020 je sicer Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel le dve zaključni resoluciji o izvršitvi sodb s strani Sloveniji, tako da je bilo konec leta 2020 neizvršenih še 8 sodb ESČP. **Pozdravljamo pa, da je od tega v petih primerih že pripravljeno akcijsko poročilo, v treh pa akcijski načrt. Za koordinacijo dela različnih vladnih (in drugih) organov glede izvrševanja sodb ESČP in tudi preglednega obveščanja javnosti o tem preko posebne spletne strani gre do pohvale predvsem Ministrstvu za pravosodje.** Pričakujemo pa, da bi Vlada ustanovila oziroma vzpostavila poseben mehanizem po zgledu omenjenega tudi za uresničevanje odločitev Ustavnega sodišča, saj **Ustavno sodišče šteje, da je bilo do konca leta 2020 neuresničenih že 18 t. i. ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča. Sedemnajst neuresničenih odločb se nanaša na zakonske določbe, ena pa na predpis lokalne skupnosti. Ugotovitvene odločbe določajo rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakovitosti in pričakovali bi, da pristojni organi odločitve Ustavnega sodišča, ki so dokončne in obvezujoče, uresničijo v postavljenem roku. Stanje neuresničenih odločb se je torej glede na leto 2019 še poslabšalo, saj je bilo konec leta 2019 neuresničenih 13 ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča.** Spoštovanje odločitev Ustavnega sodišča je tudi pomemben pokazatelj stanja pravne države, zato letos v zvezi s tem dajemo naslednje konkretnejše priporočilo:



**Priporočilo Varuha (stalna naloga) št. 2:** Varuh priporoča, da pristojni organi pravočasno oziroma čim prej odpravijo protiustavnosti, ugotovljene z odločbami Ustavnega sodišča Republike Slovenije, in pravočasno izvršijo sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji. Vladi Republike Slovenije priporočamo, da po vzoru mehanizma, ki ga je vzpostavila za uresničevanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, vzpostavi mehanizem, ki bo nudil strokovno podporo glede uresničevanja t. i. ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča in o stanju uresničenih odločb na pregleden način obveščal javnost, vključno glede dejavnosti pristojnih organov za njihovo uresničitvev.

**Izpostaviti moram, da je bilo leto 2020 za Varuha posebno ali celo zgodovinsko tudi zato, ker so prav v tem letu potekala zaključna dejanja približno tri leta trajajočih prizadevanj, da bi Varuh pridobil status A po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice.** Po uspešnem ustnem zagovoru, ki je pred Pododborom za akreditacije Globalnega zavezištva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) potekal prav na mednarodni dan človekovih pravic, 10. decembra 2020, je Varuh v začetku leta

2021 pridobil status A po Pariških načelih, s tem pa tudi polnopravne pravice v mednarodnih združenjih, kot sta GANHRI in ENNHRI (Evropsko združenje nacionalnih institucij za človekove pravice), ter večjo možnost sodelovanja v okviru Združenih narodov pa tudi na regionalni ravni. **Odbor za akreditacije je sicer, kot je to običajno, v svojem priporočilu izpostavil tudi nekaj predlogov za boljše obstoječe ureditve, ki jih pri Varuhu podpiramo. Podpiramo pa tudi, da pristojni pristopijo k implementaciji Beneških načel o zaščiti in krepitvi institucije Varuha človekovih pravic, ki jih je sicer 2. maja 2019 sprejela Evropska komisija za demokratizacijo skozi pravo (Beneška komisija), ki deluje v okviru Sveta Evrope.**

V uvodu je nemogoče opozoriti na prav vsa vsebinska področja in ugotovljene pomanjkljivosti ter kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz poročila, ki je pred vami, je razvidno stanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne varnosti v državi. Prvo poglavje je namenjeno pregledu dela in opisu delovanja različnih organizacijskih enot Varuha. Drugo poglavje prikazuje vsebino dela in pregled obravnavanih vsebin – najprej položaj obravnavanih ranljivih skupin, nato vsebinska področja. Tretji del pa je letos namenjen predstavitvi vsebine dela in pregledu obravnavanih vsebin glede epidemije nalezljive bolezni covid-19. Del Varuhovega poročila je Poročilo Varuha o izvajanju državnega preventivnega mehanizma proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki je natisnjeno v ločeni publikaciji.

Varuh je v slovenskem prostoru prepoznavna in cenjena institucija. To je zasluga vseh preteklih varuhov, pa tudi predanega dela vseh sodelavcev institucije Varuha, ki se jim na tem mestu zahvaljujem za njihov prispevek. Moram pa posebej izpostaviti pomen samostojnosti in neodvisnosti delovanja Varuha, kar vključuje finančno in vsebinsko neodvisnost. Kot varuh in kot nacionalna institucija za človekove pravice smo državna institucija, ki ima svoj mandat utemeljen v ustavi in zakonu. Smo nekakšen most med državo in civilno družbo. Po drugem letu svojega mandata pa lahko tudi iz zapisanega sklenem, da je pred vsemi nami še precej več dela, kot sem v začetku leta 2020 pričakoval. S svojimi sodelavkami in sodelavci si želim po najboljših močeh prispevati k spremembam na bolje in biti močan glas vseh tistih, ki se jih ne sliši. Ponavljam, da je odnos družbe do najbolj ranljivih njeno najboljše ogledalo sami sebi.

Pri Varuhu se pridružujemo zavzemanjem Organizacije združenih narodov, da **morajo biti človekove pravice v središču sveta post-covid-19.**<sup>4</sup> Kriza, ki jo je prinesla koronavirusna bolezen, je namreč še poglobila revščino, naraščajoče neenakosti, strukturno in zakoreninjeno diskriminacijo ter povzročila druge vrzeli v spoštovanju človekovih pravic. Samo ukrepi za odpravo teh vrzeli in napredek na področju človekovih pravic zato lahko zagotovijo, da si bomo v celoti

opomogli in zgradili svet, ki bo boljši, odpornejši, pravičnejši in bolj trajnosten. Izpostaviti želim, da bi v ospredju vseh prihodnjih ukrepov morali biti:

4 <<https://www.un.org/en/observances/human-rights-day>> (1. 12. 2020).

- **odprava kakršnekoli diskriminacije:** strukturna diskriminacija in rasizem sta se v času krize covid-19 poglobila, zato morata biti enakost in nediskriminacija temeljni zahtevi za svet po covidu-19;
- **reševanje neenakosti:** za izhod iz krize se moramo spoprijeti tudi s pandemijo neenakosti, zato je treba spodbujati in varovati ekonomske, socialne in kulturne pravice;
- **spodbujanje sodelovanja in solidarnosti:** od posameznikov do vlad, od civilne družbe do lokalnih skupnosti in zasebnega sektorja, vsi imamo vlogo pri gradnji sveta, ki bo boljši za sedanje in prihodnje generacije, pri tem pa moramo zagotoviti, da bo glas najbolj prizadetih in ranljivih skupin slišan;
- **spodbujanje trajnostnega razvoja:** potrebujemo trajnostni razvoj za ljudi in planet, pri katerem bodo človekove pravice, Agenda 2030 in Pariški sporazum temelj okrevanja, ki ne sme nikogar pustiti zadaj.

Pod črto, ukrepi za preprečevanje širjenja in zaježitev epidemije covid-19 so nesporno posegali in še posegajo v naše človekove pravice in temeljne svoboščine pa tudi v naš ustaljen način življenja. Po koncu epidemije pa bo nujno, da se (negativne) prakse hitrega sprejemanja zakonodaje ter hitrega in v veliki meri nepreglednega sprejemanja in spreminjanja podzakonskih predpisov, ki so večinoma posledica izrednih situacij, povezanih s preprečevanjem epidemije, ne nadaljujejo in da bodo sprejeti ukrepi v čim večji meri odpravili negativne posledice ukrepov, sprejetih zaradi epidemije.

Na koncu bi se rad zahvalil vsem, ki ste v preteklem letu kakorkoli sodelovali z nami. Dobrega sodelovanja si želim tudi v prihodnje, predvsem glede uresničevanja naših priporočil, za katera upam, da bom v poročilu za leto 2021 lahko ocenil, da jih uspešneje uresničujemo. Tako kot sem zapisal že v lanskem letnem poročilu, še vedno trdno verjamem, da če bo naše vodilo pri delu in tudi sicer v življenju, da bodimo človek človeku človek, potem bomo s skupnimi močmi premaknili tudi delovanje državnega aparata bližje posamezniku. Naj bo v našem središču človek, njegovo dostojanstvo in njegove težave. Vsi skupaj smo v službi ljudi in imamo do njih veliko odgovornost, vsak na svojem področju, zato imejmo ta uvid pri vsem našem delovanju.

**Peter Svetina**  
varuh človekovih pravic



# 1.2

## SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE



---

### **VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE**

Dunajska cesta 56, 1109 Ljubljana  
Republika Slovenija

Telefon: +386 1 475 00 50

Fax: +01 475 00 40

Brezplačna telefonska številka: 080 15 30

Elektronski naslov: [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si)

Spletna stran: [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

---

# 1.3

## VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2020



---

### **PETER SVETINA**

varuh človekovih pravic

(24. 2. 2019 - )

---

**IVAN ŠELIH**

univ. dipl. prav.  
namestnik varuha  
(17. 6. 2015 - )

**Namestniki** varuha  
človekovih pravic

**MIHA HORVAT**

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

**MARJETA COTMAN**

univ. dipl. prav.  
namestnica varuha  
(6. 3. 2020 - )

**dr. JOŽE RUPARČIČ**

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

**URŠKA NARDONI**

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

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

**MARTINA OČEPEK**

univ. dipl. prav.  
direktorica  
strokovne službe  
Varuha

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

**Na dan 31. 12. 2020 je bilo pri Varuhu 53 zaposlenih.** Med njimi šest funkcionarjev (varuh, štiri namestniki in generalna sekretarka), 36 uradnikov, dve pripravnici na uradniških delovnih mestih in devet strokovno-tehničnih javnih uslužbencev.

Šestintrideset zaposlenih ima univerzitetno izobrazbo, med njimi je pet doktorjev znanosti in trije magistri znanosti, 11 zaposlenih ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi imata dva specializacijo po visokošolski izobrazbi. Dva javna uslužbenca imata višješolsko izobrazbo, dva pa srednješolsko.

V **strokovni službi** je na dan 31. 12. 2020 opravljalo delo 30 javnih uslužbencev, med njimi 28 uradnikov za nedoločen čas in dve pripravnici za določen čas, za čas opravljanja pripravništva na uradniških delovnih mestih.

26 javnih uslužbencev v strokovni službi ima univerzitetno izobrazbo, od tega imajo štiri javne uslužbenke doktorat znanosti, trije javni uslužbenci imajo magisterij znanosti, ena javna uslužbenka ima bolonjski magisterij in trije javni uslužbenci imajo visoko strokovno izobrazbo, eden izmed njih ima specializacijo po visoki strokovni izobrazbi.

V **službi generalnega sekretarja** je bilo na dan 31. 12. 2020 zaposlenih 12 javnih uslužbencev za nedoločen čas, med njimi trije uradniki in devet strokovno-tehničnih javnih uslužbencev. En javni uslužbenec ima univerzitetno izobrazbo, osem jih ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi ena javna uslužbenka specializacijo po končani visoki strokovni izobrazbi, en javni uslužbenec ima višjo izobrazbo, dve javni uslužbenki pa srednješolsko izobrazbo.

V **Kabinetu varuha** je bilo 31. 12. 2020 za nedoločen čas zaposlenih pet uradnic. Štiri izmed njih imajo univerzitetno izobrazbo, ena javna uslužbenka pa bolonjski magisterij.

V letu 2020 so štiri javni uslužbenci napredovali v višji plačni razred, od tega tri javne uslužbenke za dva plačna razreda, en javni uslužbenec pa za en plačni razred. V višji uradniški naziv sta napredovali dve uradnici.



## 1.4

## DOSTOPNOST IN DELOVANJE VARUHA ZUNAJ SEDEŽA V LETU 2020

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

20

V LETU 2020 SMO PREJELI

24.885

VHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2019 pa 21.628)

20

USTVARILI SMO

9.323

IZHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2019 pa 9.631)

Leta 2020 smo opravili **3** poslovanja zunaj sedeža, kjer je varuh skupaj z namestniki opravil **47 osebnih pogovorov**. S poslovanjem zunaj sedeža se želi Varuh približati tudi tistim ljudem, ki zaradi oddaljenosti ali katerega drugega razloga ne morejo priti na pogovor na sedež Varuha. Kraji, ki jih je Varuh obiskal v tem letu, so naslednji:

23. 1. 2020 Bled, 19. 2. 2020 Piran, 17. 6. 2020 Maribor.

V letu je 2020 bilo glede na epidemiološko situacijo poslovanje zunaj sedeža okrnjeno, je bil pa Varuh še toliko bolj dostopen preko drugih komunikacijskih kanalov, kar kažejo tudi statistični podatki.

## 1.4.1 Enotna vstopna točka

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | REŠENE ZADEVE NA EVT | ODSTOTEK REŠENIH ZADEV NA EVT | POGOVORI NA EVT (OSEBNO ALI PREKO TELEFONSKIH POGOVOROV) |
|---|---------------------------|----------------------|-------------------------------|--|
| 1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE                      | 33                        | 31                   | 93,94                         | 68   |
| 2. VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI  | 80                        | 74                   | 92,50                         | 106  |
| 3. SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI                                    | 3                         | 3                    | 100,00                        | 0  |
| 4.1 SVOBODA IZRAŽANJA   | 0                         | 0                    | 0,00                          | 2  |
| 5. ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV | 3                         | 3                    | 100,00                        | 3  |
| 6. NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI                                      | 6                         | 6                    | 100,00                        | 22   |
| 7. TUJCI  | 13                        | 13                   | 100,00                        | 34   |
| 8. OMEJITEV OSEBNE SVOBODE  | 12                        | 11                   | 91,67                         | 228  |
| POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE                                   | 13                        | 11                   | 84,62                         | 49   |
| ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE                          | 126                       | 116                  | 92,06                         | 208  |
| 9. SOCIALNA VARNOST   | 112                       | 103                  | 91,96                         | 271  |
| 10. DELOVNOPRAVNE ZADEVE  | 103                       | 89                   | 86,41                         | 120  |
| 11. BREZPOSELNOST   | 8                         | 8                    | 100,00                        | 20   |
| 14 DRUGE UPRAVNE ZADEVE   | 64                        | 59                   | 92,19                         | 97   |
| 15 PRAVOSODJE   | 140                       | 124                  | 88,57                         | 279  |
| 16 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI         | 40                        | 38                   | 95,00                         | 73   |
| 17 OKOLJE IN PROSTOR  | 39                        | 35                   | 89,74                         | 42   |
| 18 REGULIRANE DEJAVNOSTI  | 37                        | 33                   | 89,19                         | 48   |
| 19 DRUŽBENE DEJAVNOSTI  | 43                        | 43                   | 100,00                        | 50   |
| 20 STANOVANJSKE ZADEVE  | 31                        | 28                   | 90,32                         | 64   |
| 21 VARSTVO OTROKOVIH PRAVIC   | 38                        | 37                   | 97,37                         | 162  |
| 22. OSTALO  | 115                       | 107                  | 93,04                         | 874  |
| 23. DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM                                       | 1                         | 1                    | 100,00                        | 0  |
| 24. ZAGOVORNIŠTVO OTROK   | 0                         | 0                    | 0,00                          | 99   |
| <b>SKUPAJ</b>   | <b>1085</b>               | <b>994</b>           |                               | <b>2831</b>  |

## Uvod

Posamezniki se k Varuhu obračajo s pobudami, povezanimi z zatrjevanimi kršitvami človekovih pravic in svoboščin, pa tudi s splošnimi vprašanji ali težavami, ki zahtevajo le pojasnila oziroma napotitev k drugemu (pristojnemu) organu, kar predstavlja velik del nalog strokovnih sodelavcev in sodelavcev generalnega sekretariata.

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

### **Delo enotne vstopne točke obsega:**

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

## Uvrščanje pobud na področja dela

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

Izoblikovali so se tudi enotni kriteriji za delitev pobud, ki ostanejo v enotni vstopni točki, in tistih, ki jih Varuh podrobneje obravnava na posameznih vsebinskih področjih dela.

### **Prejete pobude se uvrstijo v enotno vstopno točko:**

- če je prejeto sporočilo poslano Varuhu le v vednost in ne gre za zadevo, ki terja kakršnokoli posredovanje Varuha,
- če gre za anonimno vlogo in ne gre za zadevo, ki terja kakršnokoli posredovanje Varuha,
- če gre za očitno nepristojnost Varuha,

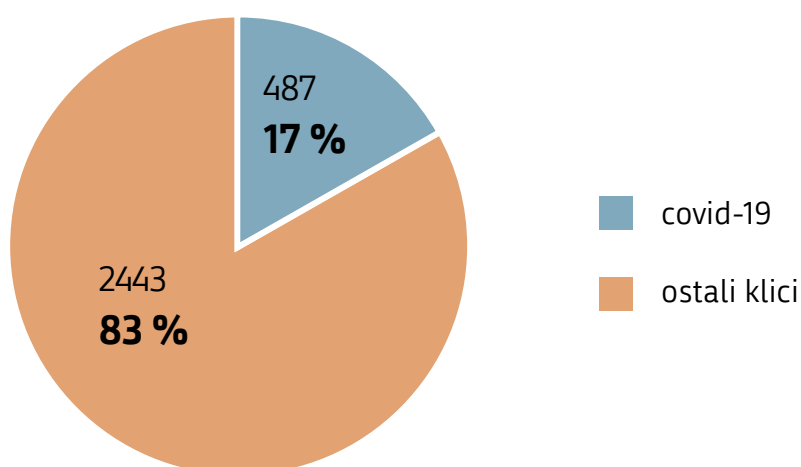
- če je iz pobude razvidno, da se pobudnik še ni obrnil na pristojne organe,
- če pobudnik prosi le za nasvet,
- če gre za hipotetična vprašanja,
- če gre za nejasne pobude,
- če gre za poizvedbo o stališču Varuha (npr. kaj ste v zadnjih letih naredili na tem področju ipd.),
- kadar ima Varuh na določenem področju že sprejeto stališče.

### Telefonski in osebni pogovori

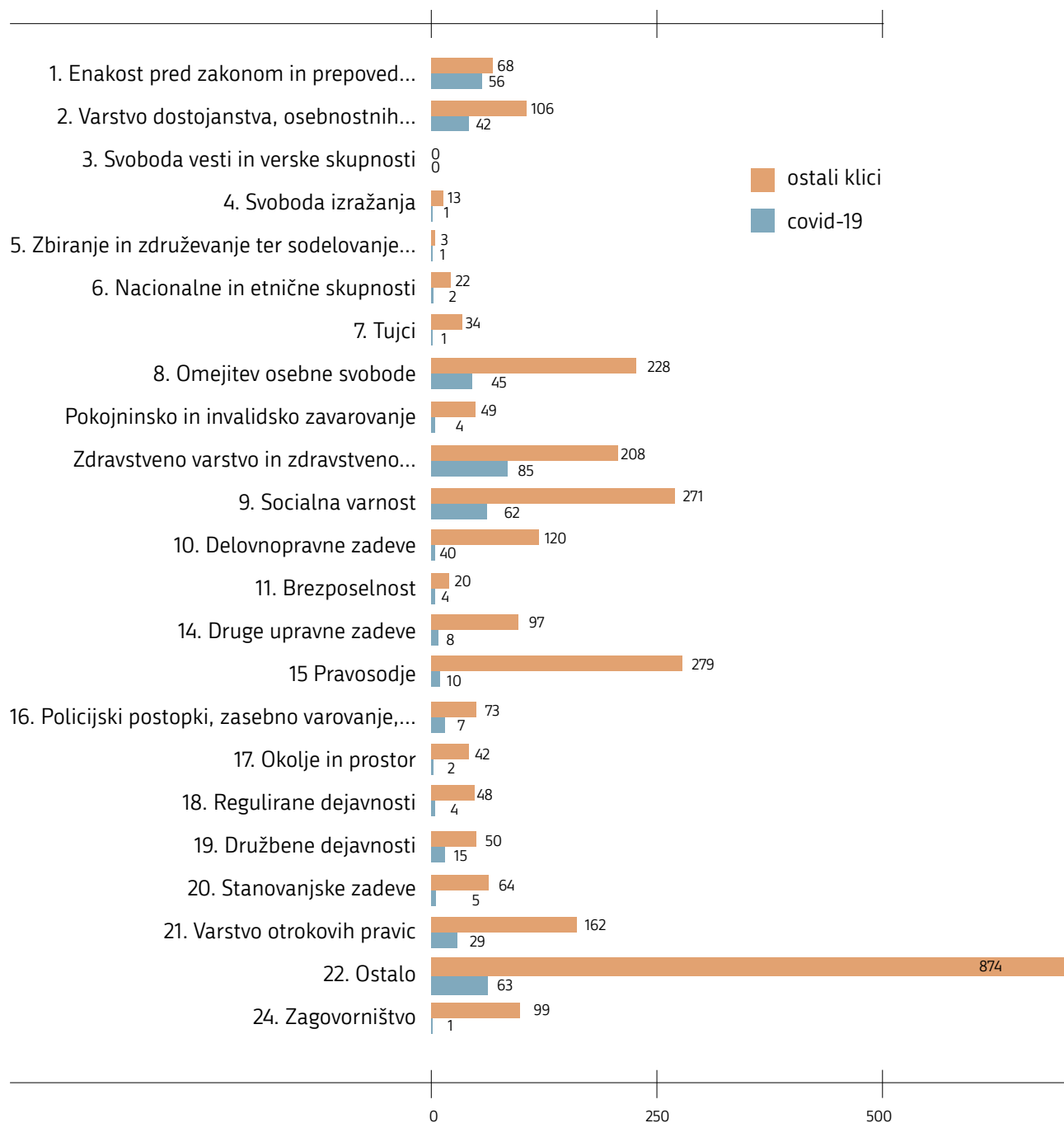
EVT v **telefonskih in osebnih pogovorih** poda pojasnila o pristojnostih Varuha, načinu vložitve pobude ter tudi splošna pojasnila o možnostih, ki jih ima posameznik na voljo v zvezi s problematiko, glede katere je klical oziroma nas obiskal. O vseh telefonskih in osebnih pogovorih se beležijo uradni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

EVT je v letu 2020 sprejela 2930 klicev, od tega je bilo 487 klicev povezanih s problematiko covid-19. Poudariti je treba tudi, da so bili v času epidemije na brezplačno številko usmerjeni vsi klici, kar pomeni, da je bilo sprejetih klicev še bistveno več.

Vsi klici v EVT in od tega klici v EVT glede covida-19



Vsi klici v EVT po področjih dela in od tega klici v  
EVT glede covid-19



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

Daleč največji delež klicev predstavlja rubrika ostalo, ki zajema splošna pojasnila o delu Varuha in usmeritve na pristojne organe. Pri klicih, ki se nanašajo na posamezna področja dela Varuha, izstopajo področja omejitev osebne svobode, socialne varnosti, zdravstvenega varstva in pravosodja. To gre pripisati sprejetim interventnim ukrepom in s tem povezanimi vprašanji in domnevnimi kršitvami. Klici na področju socialne varnosti so se nanašali zlasti na problematiko omejitev v domovih starejših občanov, socialnih transferjev in drugih ukrepov, ki jih je predvidela t. i. protikoronska zakonodaja. Na področju omejitve osebne svobode se je vsebina klicev nanašala na omejitev gibanja in odrejanje karantene. Na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja pa je večji delež klicev predstavljal vprašanja, ki se nanašajo na predlog Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) in z njim povezane problematike. Odgovarjali smo predvsem na vprašanja o cepljenju in testiranju na covid-19. Klicatelji so izpostavljali tudi problematiko čakalnih dob, nedostopnost osebnih zdravnikov in težave, povezane z bolniškimi staleži. Velik delež dela EVT predstavljajo tudi klici, ki so se nanašali na delo sodišč, vendar med temi skorajda ni bilo klicev, ki bi se nanašali na problematiko, povezano z epidemijo covid-19. Klicatelji so namreč želeli predvsem pravni nasvet ali pomoč ali pa so imeli vprašanja, ki so se nanašala na zadržanja teka rokov v sodnih postopkih v času sprejetih ukrepov.

## Odprtost institucije

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

V enotni vstopni točki prejmejo pobudniki pisna pojasnila na zadeve, ki jih posredujejo Varuhu v vednost, zaprosijo za pojasnila, nasvete in stališča. Vsi v enotni vstopni točki pripravljene odgovori imajo tudi enotno predhodno dogovorjeno strukturo, v kateri najprej povzamemo navedbe pobudnika in pojasnimo relevantne pristojnosti Varuha, ki v konkretni zadevi ne dajejo podlage za nadaljnjo obravnavo. Kljub temu skladno z ZVarCP vsakemu pobudniku pojasnimo možnosti, ki jih ima posameznik na voljo za zaščito svojih pravic.

## Vsebinska obravnava pobud



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

Vsebinska obravnava pobud se bistveno ne razlikuje od zgoraj opisane trenda pri telefonskih klicih. Na področju zdravstvenega varstva smo zaznali večje število hipotetičnih vprašanj; pobudnike je npr. zanimalo, ali lahko obvezno cepljenje proti covidu-19 predstavlja kršitev človekovih pravic. Tovrstna vprašanja so se pojavljala tudi na drugih področjih dela Varuha, kar je mogoče pripisati hitro spreminjajočim se ukrepom. Kot pričakovano je EVT obravnavala tudi večje število pobud s področja socialne varnosti. Na tem področju smo pobudnike seznanjali predvsem z že oblikovanimi stali-

šči Varuha, ki so podrobneje predstavljena v posameznih poglavjih letnega poročila, in jih usmerjali na pristojne organe. Na delovnopravnem področju, na katerem ima Varuh sicer omejene pristojnosti, so pobudniki izražali predvsem zaskrbljenost v zvezi z ukrepi s področja varnosti in zdravja pri delu, strah pred izgubo službe in možnostmi, ki jih ima posameznik ob morebitni izgubi službe. Največ pobud smo sicer obravnavali na področju pravosodja, kamor sodijo tudi civilnopravna razmerja v najširšem smislu. Tovrstne pobude so terjale predvsem splošna pojasnila o pravnih možnostih uveljavljanja interesov posameznikov v različnih sodnih postopkih.

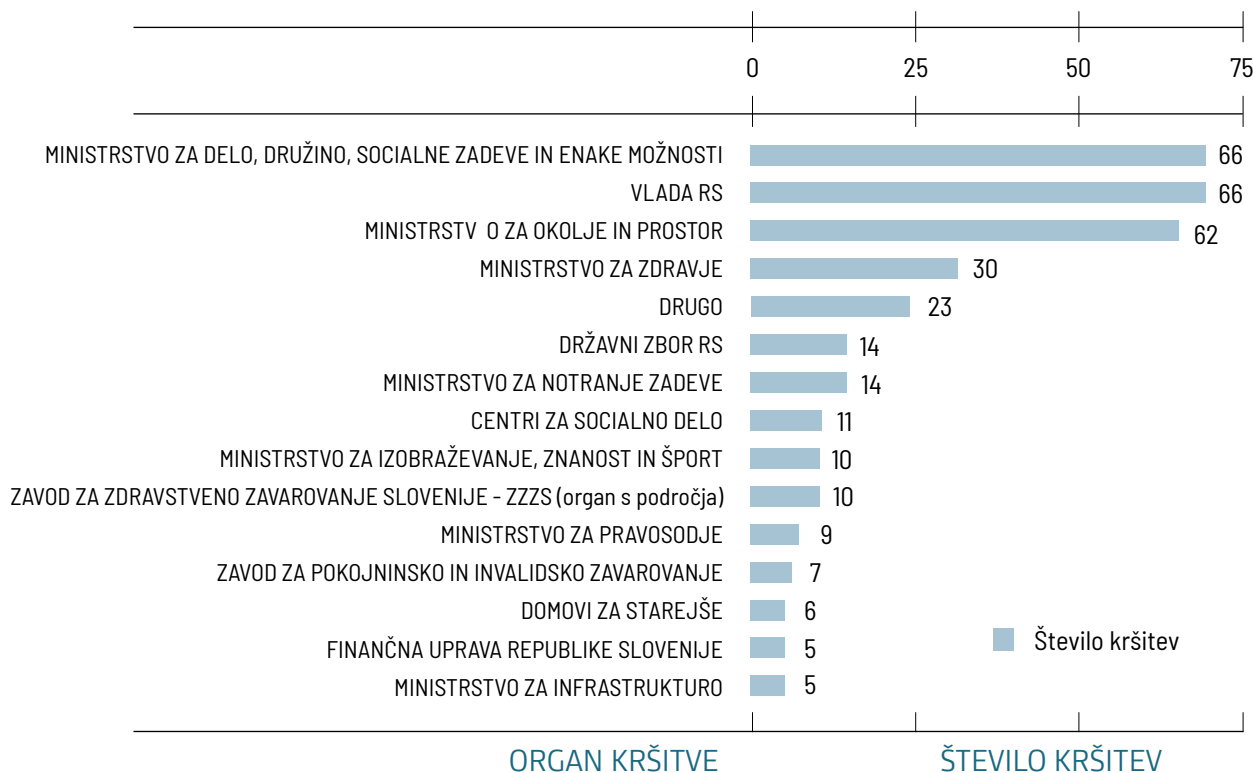
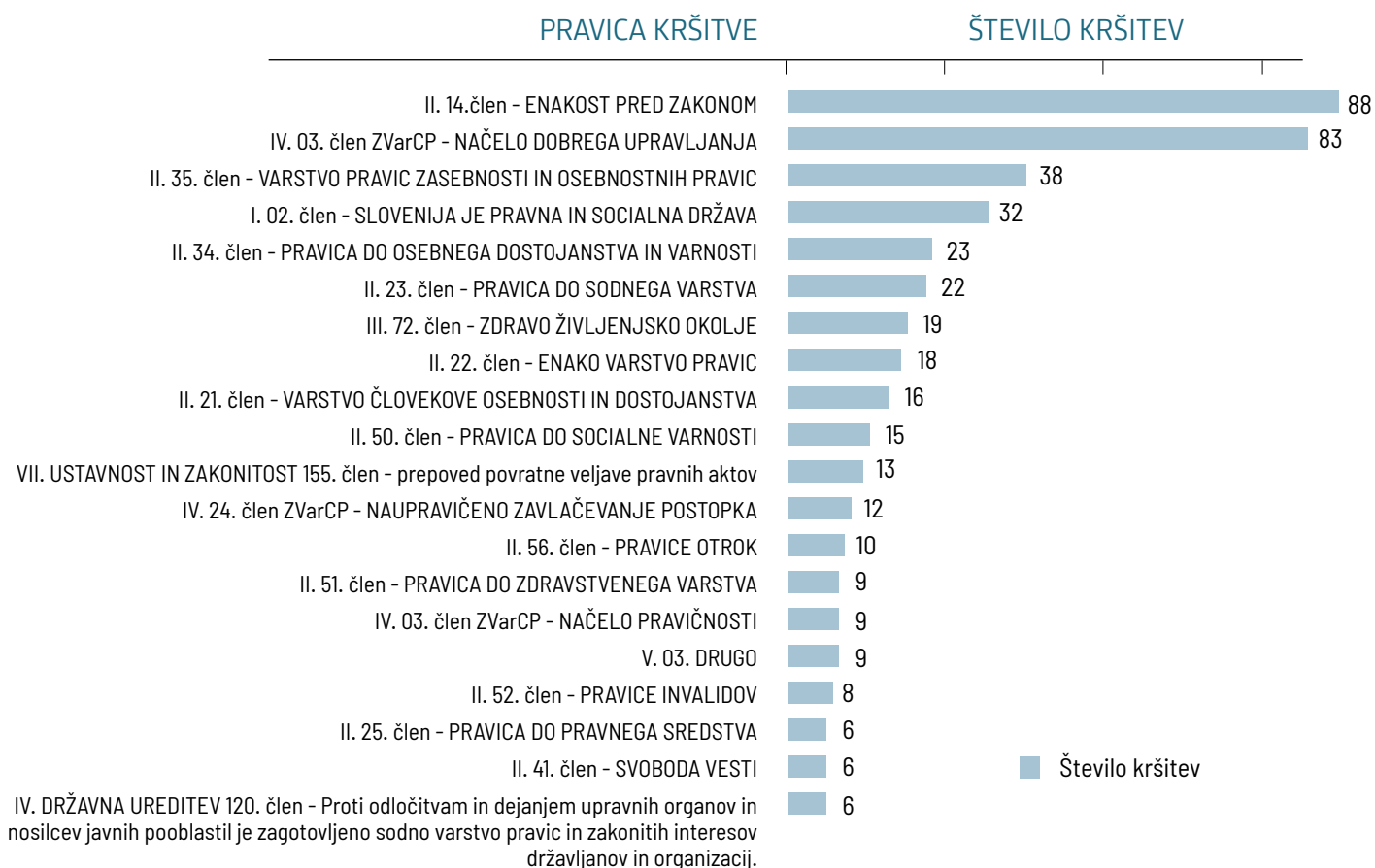


Graf prikazuje prejete pobude v EVT po področjih dela Varuha, pri čemer so pri vsakem področju dela Varuha posebej označene pobude, povezane z epidemijo covid-19.



# 1.5

## STATISTIKA TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2020



# 6.852

## ZADEV JE VARUH OBRAVNAVAL V LETU 2020.

Leta 2019 smo obravnavali 4.600 zadev, kar pomeni **33-odstotno** povečanje v letu 2020.

## 3.054

### POGOVOROV

S klicatelji, ki (še) niso vložili pobud.

## 28

### POGOVOROV

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

## 3.217

odprtih novih pobud

## 553

pobud, prenesenih iz leta 2019

## 3.302 ali 87,7 %

je bilo rešenih (končanih) pobud.

## 3.770

### POBUD

je obravnaval Varuh v letu 2020. Od tega je bilo na dan 31. decembra 2020:

## 440 ali 11,6 %

jih je bilo v reševanju.

## 28 ali 0,7 %

jih je bilo reaktiviranih.

## 504

### ali 15,3 %

pobud je bilo utemeljenih, med njimi 140 s področja zagovorništva

## 420

### ali 12,7 %

pobud ni bilo utemeljenih.

## 1.915

### ali 57,9 %

je bilo takih, v katerih ni bilo pogojev za obravnavo

## 461 ali 14,0 %

pobud ni spadalo v Varuhovo področje

## 3 ali 0,1 %

je bilo umik soglasja na področju zagovorništva

Varuh je ugotovil, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v **364 pobudah utemeljena** in da je bila kršena najmanj ena (ali več) temeljna človekova pravica in svoboščia (po Ustavi RS) ter da nista bili spoštovani načeli pravičnosti in dobrega upravljanja

Med 364 utemeljenimi pobudami je Varuh **ugotovil 473 kršitev človekovih pravic** in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) in drugih nepravilnosti, kot je kršitev načela pravičnosti in dobrega upravljanja oziroma neupravičeno zavlačevanje postopka in očitno zlorabo oblasti po ZVarCP.

K tem 473 kršitvam je treba dodati **140 primerov s področja zagovorništva otrok**, pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prištete med 346 utemeljenih pobud.

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

# 1.6

## KOMUNIKACIJSKE AKTIVNOSTI V LETU 2020

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

V primerjavi z leti poprej v mandatu varuha Petra Svetine okrepljena ekipa sodelavk skrbi za aktivne vezi z uredništvu slovenskih medijev. Ti so v letu 2020 o našem delu poročali v **1499 prispevkih**, skupno pa smo zabeležili **5314 spletnih objav in omemb**. Poleg intervjujev in izjav za medije s strani varuha človekovih pravic Petra Svetine in drugih predstavnikov institucije, na vabila za katere se vedno z veseljem odzovemo, smo javnost naslavljali tudi z drugimi sporočili. Komunicirali smo priporočila različnim organom, izpostavili **58 primerov iz našega delovanja**, medijem pa posredovali **116 sporočil za javnost**. Poleg tega javnost našega dela redno zagotavljamo z objavami na naši spletni strani [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si) oz. [www.ombudsman.si](http://www.ombudsman.si), pa tudi na družbenih omrežjih Facebook in Twitter.

Kljub epidemiji koronavirusne bolezni, zaradi katere nismo mogli organizirati dogodkov in velikega števila aktivnosti neposredno na terenu (poslovanje zunaj sedeža, napovedani in nenapovedani obiski raznih institucij, delovna srečanja z ministrstvi, nevladnimi organizacijami, občinami in drugimi deležniki), smo pozornost usmerjali tudi v promocijske in izobraževalne aktivnosti<sup>1</sup>. Med drugim smo ob svetovnem dnevu otrok, 20. novembra, v sodelovanju s Centrom za človekove pravice pripravili projekt Če vidiš krivice, uporabi pravice, v okviru katerega otroke in mlade spodbujamo, da se obrnejo na Varuha človekovih pravic, če menijo, da so jim kršene pravice in jih obenem ozaveščamo o njihovih pravicah. Poleg spletnih komunikacijskih aktivnosti smo osnovne šole in

<sup>1</sup> Več o tem v poglavju 1.9, ki se nanaša na delo Centra za človekove pravice.

druge institucije opremili s plakati, za otroke in mlade pa smo odprli tudi brezplačno telefonsko številko 080 36 86 in elektronski naslov [otroci@varuh-rs.si](mailto:otroci@varuh-rs.si).

Na predvečer dneva človekovih pravic, ki ga obeležujemo 10. decembra, smo pripravili spletni pogovor z varuhom človekovih pravic Petrom Svetino<sup>2</sup> in ga neposredno prenašali preko družbenih omrežij, multimedijskega portala RTV Slovenija in Slovenske tiskovne agencije. Sodelovali smo tudi v kampanji Organizacije združenih narodov in visoke komisarke za človekove pravice Michelle Bachelet na družbenih omrežjih #RecoverBetter #StandUp4HumanRights. Z ostalimi sodelujočimi z vsega sveta smo se zavzeli za nujnosti postavitve človekovih pravic v osrčje prizadevanj za hitrejše, boljše in kvalitetnejše okrevanje celotne družbe po pandemiji ter graditve pravičnejše prihodnosti za vse. Varuh Peter Svetina je k sodelovanju povabil predsednika Republike Slovenije Boruta Pahorja, predsednika Državnega zbora Republike Slovenije Igorja Zorčiča in evropskega komisarja, pristojnega za krizno upravljanje Janeza Lenarčiča, ki so se povabilu odzvali in plemenita sporočila širili med svoje spletne sledilce.

Kot aktivni člani delovne skupine za komuniciranje smo se udeležili tudi na srečanjih komunikatorjev Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in z evropskimi kolegi delili izkušnje Slovenije.

Redno sodelujemo tudi z Mednarodnim ombudsmanskim inštitutom (IOI). Med drugim smo se udeležili spletnega izobraževanja na temo medijev, ki je združilo sodelavce ombudsmanskih inštitucij s celotnega sveta, z namenom krepiti komunikacijske veščine in še boljše podajanje sporočil, kar je izjemnega pomena v nepredvidljivih in zahtevnih razmerah pandemije covid-19.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pogovor-z-varuhom-clovekovih-pravic-ob-mednarodnem-dnevu-clovekovih-pravic/>.

<sup>3</sup> Več o tem v poglavju 1.10, ki se nanaša na mednarodne zadeve.

# 1.7

## VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA

V letu 2020 se je nadaljeval postopek ponovne akreditacije Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice, ki poteka v okviru Globalnega zaveznitva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI). Varuh je bil do leta 2020 dvakrat akreditiran s statusom B (2000 in 2010), kar je pomenilo, da delno izpolnjuje merila **po Načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (Pariška načela), ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov dne 20. decembra 1993 z resolucijo 48/134.** Zaradi pojava epidemije covid-19 je bilo zasedanje Akreditacijskega pododborja (SCA) GANHRI, na katerem je bil predviden še ustni zagovor Varuha, iz marca predstavljeno na december. Vodja centra, namestnik Miha Horvat, je **10. decembra sodeloval na virtualnem zagovoru institucije Varuha pred SCA GANHRI.** Na zagovoru so bile uspešno predstavljene vse aktivnosti Varuha ter način in načela njegovega delovanja. Posledično je GANHRI januarja 2021 sporočilo svojo oceno akreditacije, da Varuh izpolnjuje Pariška načela in **je Varuh posledično prvič pridobil status A po Pariških načelih.** Varuh je s tem prvič pridobil najvišji status, kar je pomembno priznanje delovanju Varuha kot tudi okolju, v katerem deluje. V akreditacijskem postopku namreč GANHRI ocenjuje tako formalne pogoje (pravni okvir, ki je bil ustrezno dopolnjen leta 2017) kot dejansko izvajanje pristojnosti s strani nacionalne institucije. Postopek akreditacije je potekal več kot dve leti, saj je Varuh vlogo vložil že leta 2018. Za pridobitev statusa A pa si je Varuh intenzivno prizadeval od leta 2015 dalje. Ustrezna zakonodajna podlaga je bila vzpostavljena z novelo Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B) iz leta 2017, s katero se je razširilo pristojnost Varuha na področjih izobraževanja, pospeševanja in promocije človekovih pravic, določilo ustanovitev Centra za človekove pravice pri Varuhu in Sveta varuha za človekove pravice kot posvetovalnega telesa.

**Zahteven akreditacijski postopek pred GANHRI je trajal več kot dve leti,** pri tem pa je šlo za podroben pregled delovanja Varuha tako na nacionalni kot na mednarodni ravni vse od leta 2010 naprej, predvsem v luči njegove verodostojnosti, neodvisnosti in učinkovitosti (kakšna so pooblastila za obravnavanje zadev s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin; transparentnost postopka izbire in imenovanja vodstva; pluralnost zastopanosti delov družbe pri vplivu na vodenje institucije; njena neodvisnost; ter dostop do zadostnih finančnih sredstev in ustreznega števila kadrov). Pomemben je tudi širok in

splošen mandat ter pristojnost institucije tako glede zaščite človekovih pravic kot njihovega spodbujanja. Varuh je o vseh navedenih vidikih moral najprej podati podrobno obrazloženo pisno izjavo, decembra lani pa je moral dejansko izpolnjevanje zahtevanih standardov zagovarjati še ustno. Akreditacijski pododbor (SCA) je nato priporočil, da se Varuha akreditira s statusom A, z nedavnim potekom pritožbenega roka pa je to priporočilo obveljalo tudi za sprejeto.

Varuh je torej januarja 2021 formalno uspel doseči akreditacijo s statusom A – to je najvišji možen status, ki ga je po navedenih načelih, sprejetih s strani Generalne skupščine Združenih narodov leta 1993, mogoče doseči. Tudi uradno, in to na mednarodni ravni, se je torej potrdilo, da Varuh dosega najvišje standarde delovanja neodvisne nacionalne institucije za varstvo in promocijo človekovih pravic. Priznanje omenjenega statusa je hkrati signal slovenski državi, da sta spoštovanje Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice in njegova krepitev prava pot. Za samega Varuha pa novo pridobljeni status pomeni predvsem veliko priznanje in potrditev njegovega dosedanjega dela, na novo pa mu bo tudi omogočal polno sodelovanje na različnih zasedanjih v okviru Združenih narodov in na regionalni ravni, pa tudi v organih Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), pri kateri je pridobil tudi volilno pravico.

Poudariti je treba, da podelitev statusa A za institucijo pomeni vse prej kot prilžnost za spanje na tej lovoriki. Akreditacijski pododbor GANHRI namreč redno izpostavlja – in tako je izpostavil tudi tokrat –, da si morajo institucije, ki so bile akreditirane s statusom A, še nadalje prizadevati za krepitev svoje učinkovitosti in neodvisnosti ter za realizacijo njegovih priporočil. V tej smeri je glede Varuha najprej podal spodbudo, da naj nadaljuje s prizadevanji za čim izčrpejšo obravnavo problematik v zvezi s človekovimi pravicami v slovenski družbi, vključno s pravicami invalidov, migrantov in beguncev, ter trgovino z ljudmi (Varuh je npr. že v [Letnem poročilu za leto 2019](#) jasno izrazil pripravljenost, da prevzame tudi odgovornost in poslanstvo neodvisnega telesa za spodbujanje, varstvo in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov v skladu z drugim odstavkom 33. člena te konvencije), nato pa konkretno tudi še priporočil, da naj se še podrobneje opredeli celoten postopek izbire in imenovanja varuha in namestnikov; nadalje uredi finančno avtonomnost institucije ter njeno zadostno in neodvisno financiranje; ter da v zakonodajnem mandatu Varuha izrecno določi pristojnost spodbujanja ratifikacije ali pristopa k mednarodnim instrumentom človekovih pravic.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), 7-18 December 2020, 2.5 Slovenia Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (the Ombudsman), pp. 22-24. Dostopno na: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA%20Report%20December%202020%20-%2024012021%20-%20En.pdf>.

Varuh se pridružuje omenjenim komentarjem Akreditacijskega pododbora (SCA), za realizacijo pa bosta seveda potrebna tudi ustrezen posluš in dejanska podpora oblasti, predvsem vlade in zakonodajalca. **Ali Varuh (še vedno) izpolnjuje pogoje za (re)akreditacijo s statusom A po Pariških načelih, se bo skladno z uveljavljenim sistemom ponovno preverjalo čez 5 let.** Varuh se zavezuje, da si bo tudi dotlej svoje delo prizadeval opravljati kar najbolj zavzeto in strokovno.



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

S področja stanja nacionalnih institucij za človekove pravice v Evropski uniji je pomembno izpostaviti **poročilo Agencije za temeljne pravice EU (FRA)** »Močne in učinkovite nacionalne institucije za človekove pravice: izzivi, obetavne prakse in priložnosti«, ki je izšlo 3. septembra 2020. FRA je namreč po desetih letih objavila svoje novo poročilo o stanju nacionalnih institucij za človekove pravice v Evropski uniji, ki temelji na najnovejših raziskavah stanja v Evropski uniji. Objavljeno je tudi v slovenskem jeziku.<sup>2</sup> Iz poročila npr. izhaja, da je v Sloveniji od vseh držav članic največje zavedanje o obstoju nacionalne institucije (kar 96 % vprašanih), vendar seveda FRA še poroča, da ima Varuh status B po Pariških načelih (kar je bilo dejansko stanje v letu 2020). Iz poročila tudi sledi, da imajo številne nacionalne institucije, še posebej tiste s statusom A po Pariških načelih, več mednarodnih mandatov, npr. tako kot Slovenija mandat Državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, nekatere druge pa tudi mandat zagovornika načela enakosti oziroma organa za monitoring po Konvenciji o pravicah invalidov. Za slednje si prizadeva tudi Varuh, saj iz poročila izhaja, da to nalogo opravlja že 17 od 30 v poročilu obravnavanih nacionalnih institucij za človekove pravice (o tem več v poglavju 2.9. Pravice invalidov tega poročila).

<sup>2</sup> Gl. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary\\_sl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_sl.pdf) in <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-pozdravlja-porocilo-agencije-eu-za-temeljne-pravice-o-pomenu-nacionalnih-institucij-za-cloveko/>.

Glede izpolnjevanja mednarodnih standardov je smiselno na tem mestu izpostaviti **Načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic («Beneška načela»)**, ki jih je 3. maja 2019 sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), ki deluje v okviru Sveta Evrope. Beneška načela vsebujejo 25 načel, standardov delovanja institucije varuha človekovih pravic (ombudsmana) in mediatorja. Izjemen dosežek in premik je bil glede mednarodnega priznanja teh načel dosežen **16. decembra 2020, ko jih je Generalna skupščina Združenih narodov potrdila s svojo resolucijo o vlogi varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic (A/RES/75/186) kot mednarodni standard.** Resolucija ima za delovanje varuhov človekovih pravic (torej institucijo ombudsmana) primerljiv pomen, kot ga je imel sprejem Pariških načel v Generalni skupščini Združenih narodov leta 1993, saj postavlja mednarodne standarde delovanja te institucije, ki temeljijo na Beneških načelih – torej ločeno od nacionalne institucije za človekove pravice. Resolucija močno spodbuja države članice, da razmislijo o ustanovitvi ali krepitvi neodvisnih in samostojnih institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev na nacionalni ravni ter, kjer je to primerno, na regionalni ali lokalni ravni, v skladu z načeli o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela), bodisi kot nacionalne institucije za človekove pravice bodisi skupaj z njimi. Hkrati resolucija *spodbuja* institucije varuha človekovih pravic in mediatorje, da delujejo, v skladu z vsemi ustreznimi mednarodnimi instrumenti, vključno s Pariškimi in Beneškimi načeli, da bi okrepile svojo neodvisnost in samostojnost ter svojo zmožnost pomagati državam članicam pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic ter spodbujanju dobrega upravljanja in spoštovanja pravne države. Resolucija torej krepi vlogo varuhov človekovih pravic in mediatorjev tako v sistemu Združenih narodov kot na nacionalni ravni. Žal moramo ugotoviti, da Slovenija te resolucije ni kosponsorirala<sup>3</sup> in to kljub temu, da je Varuh maja Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ) poslal prošnjo za podporo Mednarodni organizaciji ombudsmanov (IOI) glede prizadevanja za pridobitev ustreznega statusa v Združenih narodih preko aktivnosti ministrstva v New Yorku. Varuh glede tega dopisa ni prejel odziva MZZ. Varuh podpira tudi prihodnja prizadevanja IOI v okviru Združenih narodov za pridobitev primerljivega statusa v Svetovni organizaciji, kot ga ima GANHRI. Upamo, da bo tudi slovenska diplomacija ustrezno podprla omenjena prizadevanja na mednarodni ravni.

Varuh torej pozdravlja sprejem resolucije Generalne skupščine Združenih narodov 75/186 in internacionalizacijo Beneška načela (2019). Hkrati si tudi prizadevamo, da bi bil Zakon o varuhu človekovih pravic pregledan in po potrebi ustrezno nadgrajen na način, da bodo tudi Beneška načela ustrezno implementirana v slovenskem pravnem redu.

<sup>3</sup> Gl. Sedeminpetdeseto zasedanje Tretjega odbora, 72(b) točko dnevnega reda, dokument ZN št. A /C.3/75/L.38 z dne 30. oktobra 2020, dostopno na <https://undocs.org/A/C.3/75/L.38>.





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

# 1.8

## SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

### O Svetu varuha za človekove pravice

---

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

**Pluralna zastopanost omogoča vzpostavitev učinkovitega delovanja civilne družbe, znanosti ter organov javne oblasti pri oblikovanju ugotovitev Varuha o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji.**

**Svet izvaja naslednje svetovalne naloge:**

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

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

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

Delo Sveta varuha je urejeno v Poslovniku sveta, ki ga po posvetovanju s člani-cami in člani sprejme varuh in je objavljen v Uradnem listu.

## Delo Sveta v letu 2020

---

Svet varuha za človekove pravice, ki deluje kot posvetovalno telo varuha človekovih pravic, se je v letu 2020 sestal na treh sejah. Tako k številu sej kot tudi k obravnavanim vsebinam na sejah je prispevalo splošno stanje države v zvezi z epidemijo koronavirusne bolezni.

### Prva seja Sveta varuha za človekove pravice (tretja seja v mandatu 2019–2025)

**Seja je bila namenjena podnebjju, podnebni politiki ter njenemu vplivu na človekove pravice.** Poleg članic in članov Sveta varuha za človekove pravice (v nadaljevanju: člani Sveta) so bili na seji navzoči tudi gostje: Marko Maver, državni sekretar iz Ministrstva za okolje in prostor, Katarina Trstenjak iz Inštituta Jožefa Stefana ter Kristina Lopert iz Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP).

Varuh človekovih pravic Peter Svetina (v nadaljevanju: varuh) je predstavil delo Varuha na področju okolja in prostora, na katerem se letno obravnava povprečno okoli 170 pobud, bodisi individualnih bodisi splošnih. Stopnja utemeljenosti zadev, pri katerih Varuh ugotavlja kršitve oblastnih organov, je v primerjavi z ostalimi obravnavanimi področji visoka. Pravice ljudi na področju okolja in prostora so velikokrat kršene, največkrat pravica do zdravega življenjskega okolja in zdravja. **Pri tem je ključnega pomena ugotovitev varuha, da se mora nujno spremeniti odnos države do te problematike.** Država se mora postaviti na stran človeka in ne kapitala. Biti mora vzgled posameznikom, ne pa ravno obratno, ko ne vidimo konkretnih rezultatov, kaj je država naredila za rešitev npr. okoljskih problemov. Kot kritično je varuh izpostavil še pogosto menjavanje vodstva na MOP, pišejo se strategije, programi, vendar v bližnji preteklosti na tem področju ni bilo narejenih niti manjših korakov.

Na seji so predstavniki MOP predstavili Dolgoročno strategijo države do leta 2050, prav tako Zakon o podnebni politiki s ciljem zagotavljanja ogljične

nevtralnosti, predvideva se ustanovitev Podnebne sveta, ki naj bi deloval kot posvetovalno telo vlade za področje podnebne politike, na MOP se ustanavlja Direktorat za podnebne spremembe.

Člani Sveta **so bili soglasni, da mora podnebna politika slediti ciljem Pariškega sporazuma, ki ga je Slovenija ratificirala in velja od začetka leta 2017 dalje.** Skladno s tem je treba pripraviti Dolgoročno podnebno strategijo države do leta 2050, v njej nasloviti tudi vprašanje energetske revščine in strategijo predložiti Evropski uniji.

Ob tem je varuh pozval MOP, naj v pripravo te strategije vključi širšo javnost, tako strokovno kot laično na državni in regionalni ravni. Nujno je sodelovanje lokalnih skupnosti in podjetij, ki morajo vsi stremeti k zmanjšanju toplogrednih izpustov ter k ukrepanju za večjo zaščito pred posledicami podnebnih sprememb, so se strinjali člani Sveta.

V razpravi so člani Sveta izpostavili, da bomo morali vsi spremeniti svoje navede in se prilagoditi na učinke podnebnih sprememb, zato moramo že sedaj več javnih sredstev nameniti tudi ozaveščanju in izobraževanju. Podnebna strategija do leta 2050 je zelo daleč, ukrepati moramo že danes in preoblikovati našo miselnost v smeri, da lahko vsak posameznik pri sebi naredi pozitivno spremembo. Člani sveta so bili jasni, da so podnebne teme zahtevne, globalne in kompleksne. Tematika sicer deluje oddaljeno, tako časovno kot geografsko, kar pa nas lahko zavede. **Ukrepanje države mora biti takojšnje, sicer bodo v prihodnosti nastopile brutalne posledice za vse nas, naša življenja in naše pravice, so v sporočilu za javnost poudarili člani Sveta.**

## Druga seja Sveta varuha za človekove pravice (četrti seja v mandatu 2019–2025)

Na omenjeni seji **so člani Sveta obravnavali ukrepe države za pripravo na morebitni drugi val epidemije covid-19.** Na seji je sodeloval minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Janez Cigler Kralj. Varuh je predstavil svoje poslovanje in aktivnosti v času prvega vala epidemije. Do konca meseca aprila 2020 je bilo obravnavanih 324 zadev, povezanih s to problematiko. Opravljenih je bilo 182 telefonskih pogovorov, večina obravnavanih zadev se je nanašala na področje socialne varnosti, enakosti pred zakonom, varstva pred diskriminacijo, omejitve osebne svobode, varstva otrokovih pravic in delovnopравnih zadev.

Minister je predstavil ukrepe Republike Slovenije za odpravo in omilitev posledic epidemije, poudaril je, da je bil skupni cilj vseh dosedanjih ukrepov blažitev socialnih stisk prebivalstva in pomoč gospodarstvu, MDDSZ se je v tem času najbolj osredotočalo na domove za starejše. Pri sprejemanju ukrepov so upoštevali načelo sorazmernosti, je še povedal minister.

**Člani Sveta so bili v razpravi enotni, da moramo biti pri ukrepih ob more-**

**bitnem drugem valu** še pozornejši. Posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine, za katere se ob upoštevanju epidemioloških razlogov oceni, da so nujni, morajo biti premišljeni in pretehtani ter ustrezno zakonsko podkrepjeni. **Pri sprejemanju novih ukrepov, tako na zakonski kot podzakonski ravni, je treba spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, sorazmernost, nediskriminacijo, predvsem pa potrebo po preglednem sprejemanju predpisov.** Nujno je, da vlada v sodelovanju s ključnimi deležniki pripravi ustrezne akcijske načrte in protokole.

**Ob tem so člani Sveta varuhu predlagali, naj pozove vlado, da pred sprejetjem vsakega ukrepa, ki ga sprejme za zaježitev epidemije, opravi predhodno presojo posledic ukrepov na človekove pravice in temeljne svoboščine. Navedeno naj postane standard pri sprejemanju predpisov. Vlada je na to odgovorila,** da so v Republiki Sloveniji že vzpostavljeni mehanizmi za ocenjevanje posledic predlogov predpisov na človekove pravice in temeljne svoboščine, kljub temu pa bo v letih 2021 in 2022 dejavna pri pripravi celovitega paketa metodologij za oceno posledic predpisov na posamezno družbeno področje, s katerimi bo pripravljavcem olajšano delo pri ocenjevanju presoj posledic – vse s ciljem priprave še boljših predpisov. Na ta način se bo še poglobilo znanje pripravljavcev predpisov ter s pomočjo dodatnih orodij in pripomočkov dvignilo zavedanje ter sledenje dobri pripravi predpisov in hkrati pomembnosti spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri pripravi zakonodaje. Omenjenega odgovora Svet varuha še ni obravnaval.

### Tretja seja Sveta varuha za človekove pravice (peta seja v mandatu 2019–2025)

Na tretji seji **so člani Sveta varuha obravnavali Poročilo** o delu Varuha za leto 2019. Ob predstavitvi je varuh poudaril, da so v poročilu posebej izpostavljena vsa priporočila Varuha, aktualna in pretekla. **Z okoli 200 neuresničenimi priporočili do sedaj ne moremo biti zadovoljni.** Sicer pa je poročilo za leto 2019 nekoliko drugače zasnovano kot predhodna poročila, saj smo v središče postavili ranljive skupine, s katerimi smo se ukvarjali: starejše, otroke, invalide, brezposelne, verske skupnosti, narodne in etnične skupnosti, zaposlene, LGBT+ in tujce. V letu 2019 smo obravnavali 4600 zadev, od tega 2957 pobud, ugotovili smo 305 kršitev pravic in drugih nepravilnosti s strani 48 različnih organov. Največkrat so se kršitve nanašale na načelo dobrega upravljanja, otrokove pravice, neupravičeno zavlačevanje postopka, pravno in socialno državo in pa na kršitev pravice do socialnega varstva. Podali smo 158 priporočil.

**Sledila je razprava, v kateri so člani poudarili, da je na področju izvrševanja človekovih pravic oziroma priporočil Varuha ključen pregled večletnega obdobja, saj tako dejansko vidimo napredek.** Tudi v okviru Univerzalnega periodičnega pregleda Sveta OZN za človekove pravice se je Slovenija zavezala k ureditvi določenih področij in to vladi predstavlja dodatno spodbudo. Nekatera ministrstva na ugotovitve in priporočila Varuha sploh niso odzivna in to

posebej bode v oči, so izpostavili člani, ki so se spraševali tudi po mehanizmu priporočil, po katerem lahko odločevalci zavrnejo priporočilo.

Varuh je člane seznanil, da državni zbor vedno sprejme vsa Varuhova priporočila in da Varuh kljub morebitnemu nestrinjanju vlade vztraja pri uresničitvi svojih priporočil.

**V zvezi s poročilom in izvedenimi aktivnostmi Varuha v preteklem letu so člani Sveta varuhu predlagali** izvedbo *brainstorminga* o priporočilih, ki se nanašajo na zbiranje razčlenjenih podatkov glede na osebne okoliščine.

Med člani je bila živahna tudi **razprava o sovražnem govoru** ter priporočilu Varuha o določitvi sankcije za medije, ki dopuščajo objavo takega govora. Poudarjeno je bilo, da nas na področju svobode govora ne zavezujejo samo obstoječi predpisi, pač pa tudi praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. Treba je zavarovati tako svobodo govora kot prepoved sovražnosti.

## 1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

---

Leto 2020 je predstavljalo prvo polno leto delovanja Centra za človekove pravice (Centra) po njegovi vzpostavitvi sredi leta 2019. Center, ki po zakonu ne obravnava pobud posameznikov po 26. členu ZVarCP, ima na podlagi 50.b člena ZVarCP naslednje **naloge**:

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

Center je svoje delovanje v okviru razpoložljivih kadrovskih možnosti osredotočil na različne naloge delovanja, pri tem je sledil tudi časovnicam mednarodnih poročanj, posebej dinamiki izmenjave mnenj in poročanj v zvezi s situacijo in omejitvami človekovih pravic kot posledico epidemije covid-19, ki je zaznamovala tudi delo Centra v letu 2020. Predstavnica Centra je kot sourednica sodelovala tudi pri pripravi letnega poročila Varuha.

**Izpostaviti velja, da država prepoznava ustanovitev in delovanje Centra kot primer dobre prakse v kontekstu uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja.** To izrecno izpostavlja v Drugem poročilu Slovenije v prostovoljnem nacionalnem pregledu 2020 o implementaciji ciljev trajnostnega razvoja, ki ga je Vlada

Republike Slovenija poleti 2020 posredovala Združenim narodom.<sup>1</sup> Center je v letu 2020 nudil strokovno podporo celotni instituciji Varuha v postopku **akreditacije Varuha po Pariških načelih** (1993) v okviru Globalnega zaveznitva nacionalnih institucij za človekove pravice GANHRI, ki se je po oddaji obsežne pisne vloge uspešno zaključil konec leta 2020. Poleg tega je tudi zaradi delovanja Centra Varuh pridobil akreditacijo s statusom A po Pariških načelih (več o tem glej v poglavju 1.7 Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice).

V nadaljevanju so na kratko prikazane ključne dejavnosti Centra v letu 2020. Podrobneje so dejavnosti Centra prikazane v razdelku 1.9.3 Nova priporočila in dejavnost Centra, ki je dostopen na spletni stani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)> kot del spletne razširjene verzije letnega poročila. Dejavnosti Centra, povezane z epidemijo covid-19, pa so predstavljene v 3. poglavju tega poročila, ki je namenjen predstavitvi delovanja Varuha v zvezi z epidemijo covid-19.

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

Projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice« o otrokovih pravicah in možnostih pritožbe otrok neposredno Varuhu



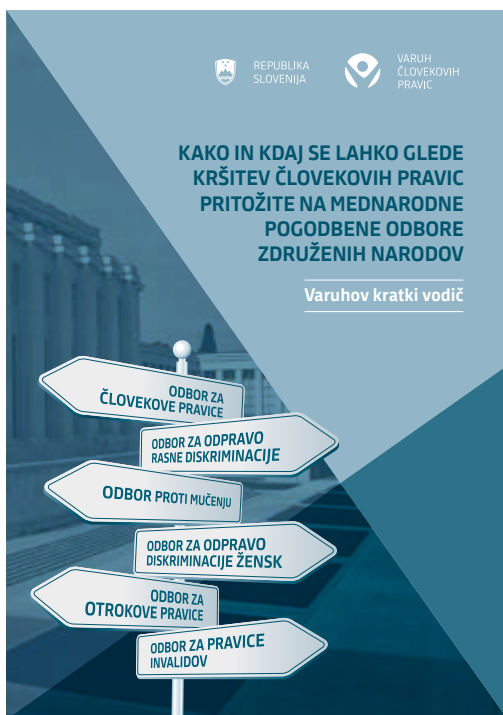
<sup>1</sup> Implementacija ciljev trajnostnega razvoja, Drugi prostovoljni nacionalni pregled, Slovenija 2020, Cilj 16: Spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnosten razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter ob tem učinkovite, odgovorne in odprte ustanove na vseh ravneh, stran 84, dostopno na: <https://slovenia2030.si/drugo-porocanje-slovenije-v-teku/>.



Cilj projekta »Če vidiš krivice, uporabi pravice«, ki je potekal novembra in decembra 2020, nadaljuje pa se tudi v letu 2021, je bil prispevati k ozaveščanju in učinkovitejšemu uresničevanju mednarodno zagotovljenih standardov otrokovih pravic v Sloveniji. **Projekt je namenjen tako ozaveščanju otrok in mladostnikov o njihovih pravicah kot tudi ozaveščanju otrok in mladostnikov o tem, da pri Varuhu obstaja zanje neodvisen, dostopen, varen, učinkovit, otrokom prijazen in na otroka osredotočen pritožbeni mehanizem, namenjen zagotavljanju spoštovanja njihovih pravic v šoli, javnih institucijah ali kje drugje. S projektom smo želeli opolnomočiti otroke** in krepiti zavest, da otroci niso le objekti pravic, ampak lahko tudi dejavno prispevajo k uresničevanju človekovih pravic, tako svojih kot človekovih pravic drugih.

Pripravili smo dva plakata, eden ozavešča o možnosti pritožbe otrok neposredno Varuhu, drugi pa ozavešča o človekovih pravicah. Poleg tega smo vse šole povabili, da ob Svetovnem dnevu otrok (20. novembra) z učenci med poukom na ustrezen način spregovorijo o človekovih pravicah – predlagali smo jim pogovorne teme in izhodišča. Vzpostavili smo tudi posebno brezplačno telefonsko številko in elektronski naslov. Za več informacij o projektu glej razdelka 1.9.3.2 in 2.5.1.4 tega poročila.

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



Center za človekove pravice je z namenom uresničevanja svoje naloge glede dajanja splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin pripravil in decembra 2020 objavil **Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov**. Kratki vodič je objavljen na spletni strani Varuha (tudi v pdf obliki): <[www.varuh-rs.si/nc/vodic-mednarodne-pritozbe](http://www.varuh-rs.si/nc/vodic-mednarodne-pritozbe)> (podrobneje o tem v razdelku 1.9.3.3).

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

Center je v letu 2020 pričel tudi z rednim trimesečnim informiranjem javnosti o aktivnosti Varuha na področju človekovih pravic invalidov. Informacije o pregledu aktivnosti so redno objavljene tako na spletnih straneh Varuha kot tudi posredovane invalidskim organizacijam. Prvi tak pregled je bil narejen za trimesečno obdobje julij–september 2020<sup>2</sup>, drugi pa za obdobje oktober–december 2020<sup>3</sup>. Razlog za tovrstno informiranje so bile številne dejavnosti Varuha glede pravic invalidov na različnih vsebinskih področjih, ki se med sabo povezujejo, bolj celovit pregled pa omogoča tudi jasnejše zavedanje o pomanjkljivostih pravne ureditve in o raznovrstnosti izzivov, s katerimi se srečujejo invalidi in različne invalidske organizacije. Informiranje se nadaljuje tudi v letu 2021.

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

Kazenskopравни pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu KZ-1 – Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018 – osnutek posredovan Vrhovnemu državnemu tožilstvu

Center je konec leta 2020 pripravil svoje prvo poročilo, Analizo tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti po 297. členu kazenskega zakonika (KZ-1) v obdobju 2008–2018, in ga poslal v vednost in komentar Vrhovnemu državnemu tožilstvu. Analiza je objavljena v maju 2021 in je dostopna tudi na spletnih straneh Varuha.

V okviru analize smo proučili 145 tožilskih spisov iz navedenega obdobja, s ciljem raziskati posamezne vidike pregona (npr. oblike kaznitve kaznivega dejanja, trajanje tožilskega postopka, vrste odločitve tožilstva), okoliščine zadev (npr. lastnosti

oškodovancev in osumljencev ter izvršitvene oblike kaznivega dejanja), obrazložitve elementov kaznivega dejanja s strani državnih tožilstev in relevantne razlike kazenske obravnave kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 skozi čas in primerjalno med državnimi tožilstvi. **Zaključki analize so predstavljeni v 15 obrazloženih točkah.** Celoviti zaključki analize bodo predstavljeni v poročilu za leto 2021, priprava analize in nekateri izsledki pa so predstavljeni že v razdelku 9.1.3.4 tega poročila.

2 Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-julij-september-2020/>.

3 Gl. <https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-pri-zagotavljanju-clovekovih-pravic-invalidov-oktober-december-2020/>.

## Nasilje nad ženskami in v družini

V letu 2020 se je Center za človekove pravice posvečal nekaterim vidikom preprečevanja in naslavljanja nasilja nad ženskami ter nasilja v družini. Zbrali smo podatke o prijavah nasilja v družini ter nasilja nad ženskami v zadnjih letih, posebej pa tudi za čas epidemije. V zvezi z omejevalnimi ukrepi, ki jih je prinesla epidemija covid-19, smo preverjali dostopnost varnih hiš, kriznih centrov in svetovalnih storitev za žrtve nasilja. Center je pripravil odziv na več mednarodnih vprašalnikov, med drugim na vprašalnik Posebne poročevalke ZN o nasilju nad ženskami, njegovih vzrokih in posledicah; analizo in mnenje glede zakonodajne ureditve kaznivega dejanja posilstva; zbral statistične podatke na zaprosilo za podatke o kaznivih dejanjih femicida in drugih kaznivih dejanj na podlagi spola in s strani intimnih partnerjev; in zbral informacije glede nasilja nad ženskami ter o dostopnosti storitev v času ukrepov proti širjenju covid-19 (za slednjo analizo glejte razdelek 3 tega poročila).

Vsebinska pojasnila in ugotovitve glede analiz, ki se nanašajo na nasilje nad ženskami in v družbi, so podrobneje predstavljeni v **razdelku 1.9.3.5** tega poročila. Na njihovi podlagi je Center pripravil tri konkretna priporočila:



**Priporočilo št. 3:** Varuh Državnemu zboru priporoča, naj ustrezno spremeni določbi 170. in 171. člena KZ-1 tako, da bosta kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja temeljili na odsotnosti prostovoljne privolitve skladno s 36. členom Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulske konvencije).

**Priporočilo št. 4:** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), s katero bo pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije in drugih držav EU.

V zvezi s tem priporočilom glej tudi razdelek 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi tega poročila in konkretnejše **priporočilo št. 33 v poglavju 2.11 Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti**, ki se nanaša na vse žrtve trgovine z ljudmi.



**Priporočilo št. 5:** Varuh poziva Vlado RS k rednemu izvajanju raziskav o pojavnosti nasilja nad ženskami in nasilja v družini.

## Zagotavljanje dostopnosti spletnih strani osebam z različnimi oblikami invalidnostmi

Od 23. septembra 2020, ko se je začel uporabljati Zakon o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij (ZDSMA), ki ureja ukrepe za zagotovitev dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij uporabnikom z različnimi oblikami invalidnosti, tudi za prilagoditev spletišč zavezanecem, ki so bila objavljena pred 23. septembrom 2018, morajo vsi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje, razen nekaterih izjem, izpolnjevati zahtevane standarde spletne dostopnosti. V Centru za človekove pravice smo preverjali, kako njegove določbe živijo v praksi. Več o tem glejte v **razdelku 1.9.3.6** tega poročila. Glede na prejete odzive je Center pripravil naslednje priporočilo:

**Priporočilo št. 6:** Z namenom zagotavljanja učinkovitega uresničevanja določb Zakona o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij (ZDSMA) Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, da Upravi Republike Slovenije za informacijsko varnost zagotovi ustrezne kapacitete za izvajanje nalog v skladu z 10. in 11. členom ZDSMA.



## Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila

**V Centru smo ugotavljali, da se kljub temu, da 82. člen Zakona o tujcih (ZTuj) namestitve mladoletnih tujcev v Centru za tujce opredeljuje le kot skrajno možnost, če ni mogoče drugače, ta izjema v praksi še vedno redno uporablja.** V letu 2020 je bil v Centru za tujce Postojna pridržan 401 otrok. Od tega so bili 304 otroci, ki so bili tam brez staršev ali zakonitih zastopnikov (t. i. mladoletniki brez spremstva), 97 otrok pa skupaj s starši. Center izpostavlja, da Konvencija o otrokovih pravicah določa, da mora biti načelo največjih otrokovih koristi osrednje vodilo v vseh postopkih v zvezi z otroki. Pridržanje otrok, tako otrok v spremstvu družinskih članov kot otrok brez spremstva, pa ni nikoli v največjo otrokovo korist, zato Varuh (ponovno) poziva k odpravi omejitve svobode gibanja migrantskih otrok.

Dejavnost in ugotovitve Centra glede pridržanja mladoletnih migrantov in prosilcev za azil so podrobneje predstavljeni v razdelku **1.9.3.7** tega poročila. **Varuh opozarja na nujnost uresničitve preteklih priporočil Varuha glede namestitve mladoletnikov brez spremstva iz priporočil Varuha št. 23 (2016), 30 (2015) ter 9 in 85 (2019) ter daje v zvezi s tem tudi novo priporočilo št. 44 v poglavju 2.14 Omejitve osebne svobode,** Center pa daje še splošnejše (preno-vljeno) priporočilo:





**Priporočilo št. 7:** Varuh Vlado Republike Slovenije poziva, naj preneha s pridržanji otrok, in priporoča, naj Vlada Republike Slovenije in pristojni organi zagotovijo, da se vse mladoletne tujce in družine z mladoletnimi tujci v skladu z 82. členom ZTuj nastani v primernih ustanovah za nastanitev mladoletnih oseb.

## Interni pritožbeni postopki v primeru kršitev pravic otrok v šolah in drugih institucijah

Center je v okviru projekta »Če vidiš krivice, uporabi pravice«, ki je predstavljen v razdelku 1.9.1.1, **raziskoval tudi interne pritožbene postopke v primeru kršitev pravic otrok v šolah in drugih institucijah**. Raziskava, katere namen je pripraviti tudi konkretna priporočila, se bo nadaljevala v letu 2021.

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

Za namen spremljanja uresničevanja mednarodnih priporočil Center pripravlja interna navodila in časovnice mednarodnih poročanj ter interne »sledilce« glede priporočil različnih mednarodnih mehanizmov, univerzalnega periodičnega pregleda in priporočil Varuha.

## Vmesno alternativno poročilo Odboru za človekove pravice

Center je januarja 2020 pripravil **vmesno alternativno poročilo za Odbor za človekove pravice** (Human Rights Committee). Odbor, ki nadzoruje izvajanje Mednarodnega pakta o državljanskih in kulturnih pravicah, je v svojih zadnjih zaključnih opazanjih glede tretjega periodičnega poročila Slovenije o izvajanju pakta državi naložil, da v roku enega leta odboru poroča o uresničevanju njegovih priporočil iz 8. odstavka (preprečevanje rasizma in ksenofobije), 16. odstavka (dostop do mednarodne zaščite) in 20. odstavka (zaščita ranljivih oseb v migracijskem toku).<sup>4</sup> Varuhov prispevek je v angleščini objavljen na spletni strani Urada visoke komisarke Združenih narodov za človekove pravice.<sup>5</sup>

**Glede migracijske situacije smo opozorili na poročanja o prisilnem vračanju migrantov na Hrvaško, kljub zatrjevani izraženi nameri za vložitev prošnje za mednarodno zaščito.** Tudi ugotovitve Varuha, ugotovljene med obiski policijskih postaj, so pokazale resnost obtožb, da bi lahko prišlo do nepravilnosti v

4 Concluding observations on the third periodic report of Slovenia, CCPR/C/SVN/CO/3, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSVN%2fCO%2f3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSVN%2fCO%2f3&Lang=en).

5 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=SVN&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=SVN&Lang=EN).

nekaterih policijskih postopkih, vključno z izvajanjem kolektivnih izgonov. Varuh je tudi opozoril, da policija tuje državljane, ki so ujeti pri vstopu v Slovenijo in ne zaprosijo ali jim ni omogočeno zaprositi za azil, vrača na Hrvaško tudi v okviru tako imenovanih „neformalnih vrnitev“ po dvostranskem sporazumu med Slovenijo in Hrvaško, brez kakršnihkoli zahtevanih postopkovnih varovalk pred vračanjem v državo, kjer bi lahko bili v nevarnosti zaradi mučenja ali drugega slabega ravnanja. Obenem je opozoril tudi na dolge azilne postopke ter omejevanje svobode gibanja iskalcem azila, ki so čakali, da bi lahko vložili prošnjo za mednarodno zaščito. Na tem mestu daje Vladi priporočilo, ki je bilo sicer s strani Varuha дано že v okviru univerzalnega periodičnega pregleda (2019) in tudi v vmesnem poročilu Odboru za človekove pravice (2020):

**Priporočilo (stalna naloga) št. 3:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da zagotovi, da imajo vsi iskalci mednarodne zaščite, ki so pod dejansko pristojnostjo slovenskih organov, dostop do postopka mednarodne zaščite v skladu z mednarodnim pravom.



**Poročilo (stalna naloga) št. 4:** Varuh priporoča vsem pristojnim organom, naj zagotovijo, da Republika Slovenija tujih državljanov ne vrača v druge države, ne da bi jim zagotovili postopkovne varovalke pred vračanjem, ki bi lahko vodilo v nevarnost kršitev njihovih človekovih pravic v državi, kamor bi bili neposredno ali posredno vrnjeni.

Poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji (del skupnega poročila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) Evropski komisiji)

Varuh je maja 2020 pripravil poročilo Varuha človekovih pravic o stanju vladavine prava v Sloveniji, ki je bilo objavljeno **kot del Poročila ENNHRI o stanju vladavine prava v državah članicah EU oziroma v Evropi, ki je bilo posredovano Evropski komisiji v postopku priprave prvega Poročila Evropske komisije o stanju pravne države v Evropski uniji in državah članicah EU**. Celotno poročilo ENNHRI je objavljeno tudi na spletni strani ENNHRI<sup>6</sup> – več o tem glejte v razdelku 1.9.3.9 tega poročila.

<sup>6</sup> <http://ennhri.org/rule-of-law-report/>.

## Komentar Varuha Evropskemu odboru za socialne pravice glede 19. nacionalnega poročila o implementaciji Evropske socialne listine

**Center je pripravil in oktobra 2020 Svetu Evrope, konkretno Evropskemu odboru za socialne pravice, poslal komentarje Varuha<sup>7</sup> na 19. nacionalno poročilo o implementaciji Evropske socialne listine, ki ga je pripravila Vlada RS (Komentar Varuha je objavljen na spletni strani Sveta Evrope<sup>8</sup>) – več o tem glejte v razdelku 1.9.3.10 tega poročila.**

## Srečanje s Skupino strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO) in alternativno poročilo Varuha

Varuh in predstavnici Centra so se 29. 9. 2020 sestali s predstavnicama **Skupine strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO)**, ki sta obiskali Slovenijo, da bi pridobili informacije o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (Istanbulska konvencija). Center je za GREVIO pripravil tudi **pisni prispevek za obravnavo izhodiščnega poročila Slovenije (alternativno poročilo)<sup>9</sup> – več o tem glej v razdelku 1.9.3.11 tega poročila.**

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

**Center je pripravil številne informacije in poročila o stanju človekovih pravic v odziv na vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij ali združenj in tudi veleposlaništev ali tujih Varuhu sorodnih institucij.** Med bolj pomembnimi velja omeniti naše odzive na zaprosila posebnih poročevalcev Združenih narodov in na zaprosila Agencije EU za temeljne pravice (FRA), ko je le-ta npr. pripravljala svoj delovni program za leto 2021, vmesni pregled izvajanja Listine EU o temeljnih pravicah, ali vodila konzultacije o stanju temeljnih pravic v EU in njenih državah članicah ter njihovi promociji v prihodnje. **Več o tem je predstavljeno v razdelku 1.9.3.11 tega poročila.**

7 <https://rm.coe.int/rap-cha-svn-comments-19-2020/16809fdd10>.

8 <https://rm.coe.int/rap-cha-svn-comments-19-2020/16809fdd10>.

9 Objavljeno v angleščini na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/center-za-clovekove-pravice-s-predstavniki-grevio-o-istanbulski-konvenciji/>.

#### 1.9.1.4 Sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi

Center je pripravil več strokovnih odgovorov s področja človekovih pravic na vprašanja slovenskih nevladnih organizacij in državnih organov.

**S civilno družbo je Center poleg tega sodeloval v smislu vključevanja njihovih podatkov in stališč v odgovore na nekatere mednarodne vprašalnike in analize. Poizvedbe so bile tako npr. poslane nevladnim organizacijam,** ki delujejo na področju nasilja nad ženskami (njihovi »glasovi« pa nato vključeni v vprašalnik posebne poročevalke in alternativno poročilo GREVIO). Vodja Centra je februarja sodeloval v razpravi o človekovih pravicah v digitalni družbi, ki jo je organizirala nevladna organizacija Državljan D, predstavnici Centra pa sta preko sodelovanja v fokusnih skupinah sodelovali v projektu Fakultete za družbene vede in Mirovnega inštituta »Državljanstvo in diskriminacija – interseksijski pristop k raziskovanju družbene izključenosti«.

Center je vzpostavil sodelovanje z mednarodno oziroma evropsko nevladno organizacijo **European Implementation Network**,<sup>10</sup> vodilno nevladno organizacijo, ki se zavzema za pravočasno in dosledno izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

Center je sodeloval tudi pri delu treh medresorskih skupin oziroma komisij, v katerih predstavnici Centra sodelujeta kot opazovalki oziroma predstavnici neodvisnega državnega organa. Te skupine so: Medresorska delovna skupina za koordinacijo izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ki jo vodi predstavnik Ministrstva za pravosodje (kot člana sodelujeta dva namestnika varuha); Medresorska komisija za človekove pravice (MKČP), ki jo vodi predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve, in Delovna skupina za zbiranje razčlenjenih podatkov (ki v letu 2020 žal ni bila aktivna).

**Predstavnica Centra je sodelovala tudi na letnem sestanku** glede delovanja Slovenije v Svetu Evrope, ki ga vsako leto organizira Ministrstvo za zunanje zadeve.

**Center se je odzval na več zaprosil državnih organov v okviru priprave njihovih mednarodnih poročil, med katerimi velja posebej izpostaviti naslednje:**

- Prioritete RS v Svetu Evrope v obdobju 2020–2021;
- Poročilo o izvajanju 3. faze Svetovnega programa za izobraževanje za človekove pravice;
- Poročilo Vlade Republike Slovenije o izvajanju Agende za trajnostni razvoj do leta 2030 (prostovoljno vmesno poročanje 2020);
- Mnenje Vladi za vključitev položaja nacionalnih institucij za človekove pravice kot indikatorja v celovitem mehanizmu EU za vladavino prava.

<sup>10</sup> Gl. <https://www.einnetwork.org/>.



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

V letu 2020 je Center okrepil svoje mednarodno sodelovanje in prisotnost predvsem preko vzpostavitve odličnega sodelovanja z **Evropskim združenjem nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)**<sup>11</sup> ter v okviru **Sveta Evrope**. Predstavniki Centra so se udeležili nekaj mednarodnih usposabljanj in so sodelovali na več mednarodnih dogodkih – v nadaljevanju so predstavljeni le najpomembnejši.

#### Sodelovanje v mednarodnih organizacijah

Septembra je predstavnica Centra aktivno sodelovala pri spletnem dogodku na temo: »Zakaj bi morale biti implementacije sodb Evropskega sodišča za človekove pravice relevantne za nacionalne institucije za človekove pravice?« (Why should implementation of ECtHR judgments matter to NHRIs?), v skupni organizaciji **Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)**, **Evropske mreže za implementacijo (EIN)** in **Oddelka za izvrševanje sodb pri Svetu Evrope**, ter predstavila primer dobre prakse v Sloveniji in delovanje Varuha.<sup>12</sup> Nadaljevanje omenjenega spletnega seminarja je sicer potekalo v štirih sklopih in sicer poleg 10. septembra še 17. septembra ter 8. in 22. oktobra 2020.

Oktobra je predstavnica Centra zastopala Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) na prvem **zasedanju Skupine za izboljšanje implementacije sistema Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (DH-SYSC-V)**, ki deluje v okviru **Usmerjevalnega odbora za človekove pravice (CDDH) Odbora ministrov Sveta Evrope** – ENNHRI ima sicer v omenjeni skupini status opazovalca. Pri delu skupine tako lahko sodelujeta dva predstavnika ENNHRI (predstavnica sekretariata ENNHRI in predstavnica Varuha kot predstavnica ene od nacionalnih institucij).

Novembra je predstavnica Centra **zastopala Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) na 7. pogajalskem sestanku ad hoc pogajalske skupine Usmerjevalnega odbora za človekove pravice (CDDH) (skupina »47+1«) o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic**. V letu 2020 so ponovno potekale razprave o pristopu EU k Evropski konvenciji za človekove pravice, kar Varuh tako kot ENNHRI močno podpira, pogajanja se nadaljujejo tudi v letu 2021 in predvidena so nadaljnja posvetovanja s civilno družbo in ENNHRI.<sup>13</sup>

Center je preko svojih komentarjev in predlogov spomladi aktivno sodeloval **pri pripravi OVSE/ODIHR dokumenta »Aide-mémoire za NHRI-je v času izred-**

11 Gl. [www.ennhri.org](http://www.ennhri.org).

12 Gl. <http://ennhri.org/our-work/topics/democracy-and-rule-of-law/webinar-series-enhancing-nhris-capacity-for-effective-implementation-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights/>.

13 Več o procesu pristopanja EU k EKČP je dostopno na naslednji povezavi: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

**nega stanja**«. Decembra pa je več predstavnikov Centra in Varuha sodelovalo na **Tehničnem seminarju** Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) OVSE in ENNHRI o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice v izrednih razmerah, v okviru katerega je bil pripravljen tudi poseben vodič, namenjen nacionalnim institucijam, pri nastajanju katerega je s svojim prispevkom sodeloval Varuh.

## Sodelovanje v mednarodnih združenjih

Decembra se je predstavnica Centra v imenu institucije Varuha **udeležila Letnega sestanka** Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI, 3. in 4. 12. 2020) in **Letne konference o podnebnih spremembah** ter izmenjavi znanj in dobrih praks glede mandata NHRI-jev v kontekstu covid-19. Center je tudi okrepil svoje sodelovanje z GANHRI.<sup>14</sup> Decembra se je predstavnica Centra udeležila **Letne konference ENNHRI**, pred tem pa sta novembra preko spleta potekala **dva vodstvena seminarja mreže (9.–10. 11. 2020)**. Predstavnica Centra se je v imenu Varuha decembra udeležila tudi **Generalne skupščine ENNHRI (18. 12. 2020)**, na kateri Varuh takrat še ni imel volilne pravice (to je pridobil s pridobitvijo statusa A), je pa lahko aktivno sodeloval v vsebinskih razpravah.

**Predstavniki Centra so tekom leta 2020 sodelovali v štirih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih inštitucij za človekove pravice (ENNHRI)<sup>15</sup>: Pravni delovni skupini, Delovni skupini za pravice oseb z ovirami, Delovni skupini za ekonomske, socialne in kulturne pravice, in Delovni skupini za azil in migracije.** Delovne skupine ENNHRI so v sodelovanju z nacionalnimi deležniki pripravile več smernic in drugih dokumentov, med drugim Smernice za monitoring človekovih pravic migrantov na mejah<sup>16</sup>, in dopolnilne smernice za monitoring v času epidemije covid-19,<sup>17</sup> ki so podlaga za nadaljnji skupni projekt v letu 2021; Smernice za posredovanje tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice,<sup>18</sup> objavljene oktobra 2020, predstavljajo pomoč nacionalnim institucijam za pripravo prispevkov v posameznih zadevah pred ESČP, Prispevek ENNHRI za Evropski akcijski načrt o demokraciji<sup>19</sup> in Prispevek ENNHRI za Novo strategijo Evropske komisije za učinkovito uporabo Listine EU o temeljnih pravicah.<sup>20</sup>

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

15 Predstavnica Varuha sodeluje dodatno tudi v ENNHRI delovni skupini za komuniciranje. Sodelovanje v delovnih skupinah vključuje razpravo o aktualnih vprašanih stanja človekovih pravic v Evropi, izmenjavo izkušenj in dobrih praks ter tudi izzivov, s katerimi se nacionalne institucije soočajo, hkrati pa tudi poročanje o stanju človekovih pravic po posameznih področjih v državi.

16 <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/03/ENNHRI-Guidance-Monitoring-Rights-at-Borders-March-2020.pdf>.

17 <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Complementary-Guidance-Monitoring-human-rights-of-migrants-at-borders-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>.

18 <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Third-Party-Interventions-Before-the-European-Court-of-Human-Rights-Guide-for-NHRIs.pdf>.

19 [http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/09/ENNHRI-submission\\_Democracy-Action-Plan.pdf](http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/09/ENNHRI-submission_Democracy-Action-Plan.pdf).

20 [http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/05/ENNHRI-Submission\\_Charter-Strategy.pdf](http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/05/ENNHRI-Submission_Charter-Strategy.pdf).

## 1.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhova pretekle priporočila, ki so bila dana s strani Centra, ostajajo pretežno neuresničena, pri čemer pojasnila Vlade večinoma niso bila zadostna, saj zgolj bolj ali manj prepričljivega izražanja namena glede uresničevanja priporočil, ki pa se ne odraža v konkretnih rešitev, ni mogoče šteti kot dovoljšnega, da bi priporočila lahko šteli za uresničena. Aktualna ostajajo predvsem naslednja priporočila Centra:

**Priporočilo št. 3 (2019):** naj Vlada Republike Slovenije pristojnim odborom, ustanovljenim po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb, **ostaja neuresničeno. Ugotavljamo, da kljub priporočilu zamude Vlade ostajajo in da v letu 2020 glede na leto prej glede odpravljanja zamud v poročanjih ni bil dosežen bistven napredek.**

**Posebej opozarjamo,** da je Vlada **konec leta 2020 zamujala z oddajo treh periodičnih poročil** o uresničevanju človekovih pravic in sicer po naslednjih mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah, katerih pogodbenica je: po Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (rok za oddajo poročila je bil 30. 11. 2019), po Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (rok za oddajo je bil 6. 7. 2019) in po Konvenciji o otrokovih pravicah (rok za oddajo je bil 24. 6. 2018). **Letos omenjeno priporočilo ponavljamo, tokrat kot stalno nalogo Vlade.**

**Priporočilo (stalna naloga) št. 5:** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb.

**Priporočilo št. 4 (2019),** naj pristojni državni organi zagotovijo neodvisnost in samostojnost Varuha človekovih pravic s spremembo zakonodaje o javnih finančah, tako da bosta njegovo financiranje in finančni nadzor nad njim zagotovljena neodvisno od vlade, ostaja **neuresničeno**. V zvezi s tem pa je v letu 2020 prišlo do pomembne novosti. **Ustavno sodišče je 10. decembra 2020 sprejelo Odločbo o razveljavitvi 20. člena, drugega odstavka 40. člena, prvega odstavka 103. člena v zvezi s prvim in drugim odstavkom 102. člena Zakona o javnih finančah, kolikor se nanašajo na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, in ugotovilo, da je prvi odstavek 95. člena Zakona o javnih finančah, kolikor se nanaša na Dr-**



**žavni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, v neskladju z Ustavo, ter da 5. točka prvega odstavka 3. člena ter prvi in tretji do sedmi odstavek 40. člena Zakona o javnih financah niso v neskladju z Ustavo** (št. U-I-474/18-17, Ur. l. RS, št. 195/2020). Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti do 23. decembra 2021. V zvezi s tem daje Varuh novo priporočilo:

**Priporočilo št. 8:** Varuh poziva Ministrstvo za finance in Vlado Republike Slovenije, da čim prej pripravita zakonodajni predlog, Državni zbor pa da v roku sprejme ustrezne zakonske rešitve, ki bodo ustrezno implementirale odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020 in hkrati uresniči priporočilo Varuha št. 4 (2019).



**Priporočili št. 5 (2019) in 6 (2019)**, ki se nanašata na področje zbiranja razčlenjenih podatkov o enakosti, ostajata **neuresničeni**, čeprav je bil v začetku maja 2021 narejen določen napredek s tem, ko je bil predlog novega Zakona o varstvu osebnih podatkov dan v medresorsko usklajevanje in na Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (SVZ). Vendar ugotavljamo, da predlog ne rešuje v dovoljšni meri problematike zagotavljanja sistematičnega zbiranja razčlenjenih podatkov po zaščitenih osebnih okoliščinah na vseh področjih družbenega življenja z namenom natančnejšega določanja stanja in trendov glede (ne)enakosti v družbi. Prav tako ni bilo nobenega napredka v okviru za ta namen ustanovljene delovne skupine, ki v letu 2020 sploh ni delovala. **Varuh obe priporočili ponavlja.**



**Priporočilo št. 7 (2019)** glede zagotavljanja programa dejavnosti za vse zapornike skladno s priporočilom Odbora proti mučenju iz leta 2017 **ostaja aktualno** – Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij in zavodi za prestajanje kazni zapora naj si še naprej prizadevajo za izvajanje ustreznih programov.

**Priporočilo št. 9 (2019)**, naj Vlada Republike Slovenije in pristojni organi zagotovijo, da bo mladoletnim migrantom zagotovljena nastanitev skupaj z njihovimi starši v ustreznih nadomestnih namestitvenih objektih, njihova namestitvev v centrih za pridržanje pa naj bi bila mogoča le izjemoma, **ostaja neuresničeno**. Je pa Center v zvezi s tem zaradi boljšega razumevanja in v izogib različnim interpretacijam priporočilo predrugačil tako, da poziva **Vlado, naj preneha s pridržanji otrok, ter priporoča, naj Vlada Republike Slovenije in pristojni organi zagotovijo, da se vse mladoletne tujce in družine z mladoletnimi tujci v skladu z 82. členom ZTuj nastani v primernih ustanovah za nastanitev mladoletnih oseb – glej priporočilo št. 7, razdelek 1.9.1.2.**

**Priporočilo št. 10 (2019)** glede zmanjšanja dolgih čakalnih dob, pri katerih je to potrebno, **ostaja neuresničeno in aktualno**. Dodatno velja opozoriti na zagotavljanje dostopnosti javnih zdravstvenih storitev na primarni in sekundarni ravni, kar je v pogojih epidemije covid-19 pogosto močno oteženo.





**Priporočilo št. 11 (2019)** glede zagotavljanja ustrezne, dostopne, cenovno sprejemljive in primerne storitve za starejše in invalide, ki potrebujejo pomoč, da bodo te osebe lahko uveljavljale svojo pravico do samostojnega življenja in vključenosti v svoje skupnosti, tako v mestih kakor tudi na podeželskih območjih, **ostaja neuresničeno in aktualno**. V letu 2020 praktično ni bilo zaznati konkretnega napredka na tem področju, verjetno tudi zaradi vseh izzivov preprečevanja epidemije covid-19. Vendar pa je prav dogajanje v letu 2020 pokazalo, kako nujno je zagotavljanje ustreznih in primernih storitev za starejše in invalide, pri čemer veliki institucionalni sistemi, kot so razviti v Sloveniji, pogosto ne zagotavljajo optimalnih rezultatov in prinašajo številne (nepredvidljive) izzive. Zato Varuh spodbuja prizadevanja za deinstitucionalizacijo in večji ter hitrejši razvoj skupnostnih storitev, ki posameznikom omogočajo čim bolj samostojno življenje in vključevanje v družbo in okolje.

**Priporočilo št. 12 (2019)**, s katerim priporoča deinstitucionalizacijo opravljanja storitev oskrbe v skladu s priporočili odbora za pravice invalidov, **ostaja nerealizirano in aktualno**. Varuh opozarja, da bi bilo treba pospešiti prizadevanja in pripraviti konkretne dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne načrte prenove obstoječega sistema oskrbe starejših in invalidov.

## 1.9.3 Nova priporočila in dejavnost Varuha

---

### 1.9.3.1 Priporočila Centra

Na podlagi obravnavanih vsebin Centra Varuh na pristojne državne organe naslavlja naslednja priporočila:



**3.** Varuh Državnemu zboru priporoča, naj ustrezno spremeni določbi 170. in 171. člena KZ-1 tako, da bosta kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja temeljili na odsotnosti prostovoljne privolitve skladno s 36. členom Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulske konvencije).

**4.** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), s katerimi bo pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije in drugih držav EU.

**5.** Varuh poziva Vlado RS k rednemu izvajanju raziskav o pojavnosti nasilja nad ženskami in nasilja v družini.

**6.** Z namenom zagotavljanja učinkovitega uresničevanja določb Zakona o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij (ZDSMA), Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, da Upravi Republike Slovenije za informacijsko varnost zagotovi ustrezne kapacitete za izvajanje nalog v skladu z 10. in 11. členom ZDSMA.



**7.** Varuh Vlado Republike Slovenije poziva, naj preneha s pridržanji otrok, ter priporoča, naj Vlada Republike Slovenije in pristojni organi zagotovijo, da se vse mladoletne tujce in družine z mladoletnimi tujci v skladu z 82. členom ZTuj nastani v primernih ustanovah za nastanitev mladoletnih oseb.

**8.** Varuh poziva Ministrstvo za finance in Vlado Republike Slovenije, da čim prej pripravita zakonodajni predlog, Državni zbor pa da v roku sprejme ustrezne zakonske rešitve, ki bodo ustrezno implementirale odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020, in hrkati uresniči priporočilo Varuha št. 4 (2019).

Varuh glede na dejavnost Centra daje tudi naslednja priporočila, ki so stalne naloge državnih organov:

**3 (stalna naloga).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da zagotovi, da imajo vsi iskalci mednarodne zaščite, ki so pod dejansko pristojnostjo slovenskih organov, dostop do postopka mednarodne zaščite v skladu z mednarodnim pravom.



**4 (stalna naloga).** Varuh priporoča vsem pristojnim organom, naj zagotovijo, da Republika Slovenija tujih državljanov ne vrača v druge države, ne da bi jim zagotovili postopkovne varovalke pred vračanjem, ki bi lahko vodilo v nevarnost kršitev njihovih človekovih pravic v državi, kamor bi bili neposredno ali posredno vrnjeni.

**5 (stalna naloga).** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb.

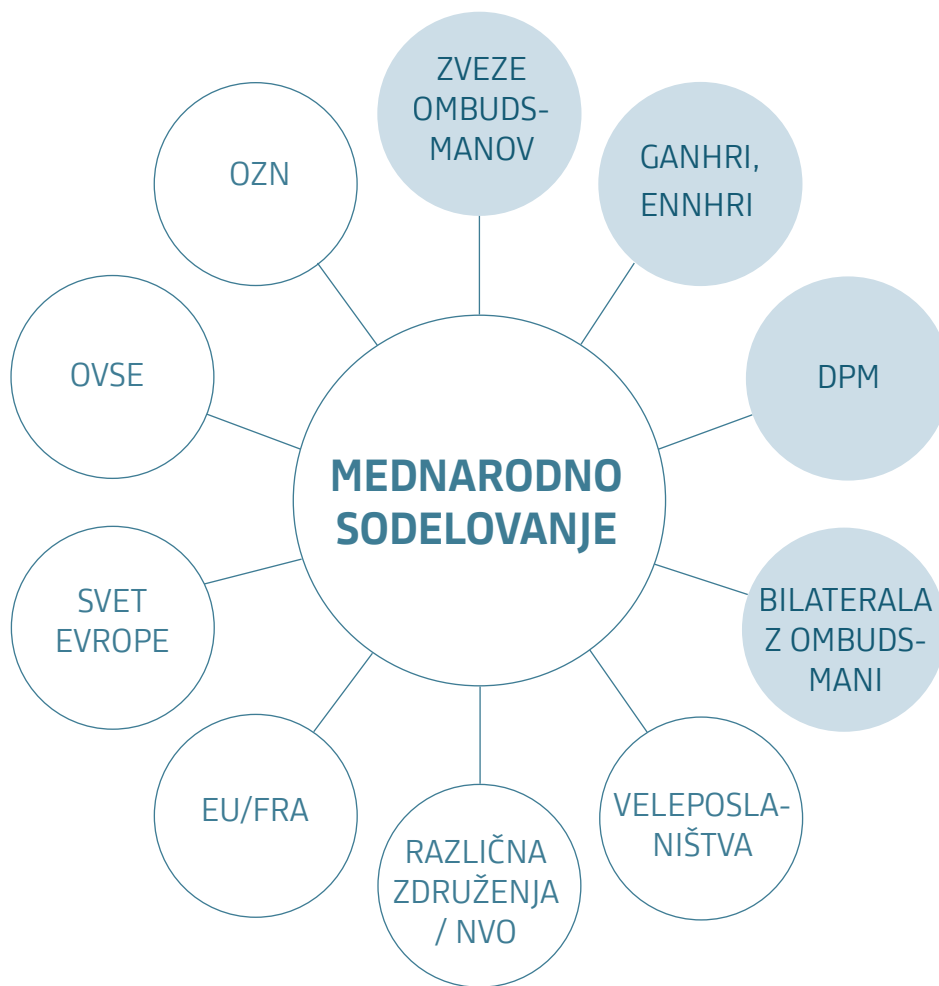
**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili o delovanju Centra za človekove pravice je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:**

- 1.9.3.2 Projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice« o otrokovih pravicah in možnostih pritožbe otrok neposredno Varuhu
- 1.9.3.3 Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.3.4 Kazenskopravni pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu KZ.1 – Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018 – osnutek posredovan Vrhovnemu državnemu tožilstvu
- 1.9.3.5 Nasilje nad ženskami in v družini – ključni argumenti in zaključki več analiz Centra
- 1.9.3.6 Zagotavljanje dostopnosti spletnih strani osebam z različnimi oblikami invalidnostmi
- 1.9.3.7 Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila
  - Mladoletniki brez spremstva
  - Otroci v spremstvu staršev ali zakonitih zastopnikov
- 1.9.3.8 Interni pritožbeni postopki v primeru kršitev pravic otrok v šolah in drugih institucijah
- 1.9.3.9 Poročilo Varuha o stanju pravne države v Slovenij (del skupnega poročila ENNHRI Evropski komisiji)
- 1.9.3.10 Komentar Varuha Evropskemu odboru za socialne pravice glede 19. nacionalnega poročila o implementaciji Evropske socialne listine
- 1.9.3.11 Srečanje s Skupino strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO) in alternativno poročilo Varuha
- 1.9.3.12 Odzivi Centra na različne vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij in združenj s področja človekovih pravic

# 1.10

## MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh je tudi v letu 2020 aktivno sodeloval na različnih mednarodnih dogodkih in izobraževanjih. Po ohromitvi življenja zaradi pandemije covid-19 se je od marca dalje tudi mednarodno dogajanje preselilo na virtualne platforme, a zato ni bilo nič manj učinkovito in raznoliko. Virtualna oblika srečanj in delavnic je omogočila udeležbo večjemu številu udeležencev, občutno pa so se znižali tudi stroški.



VARUH JE LETA 2020 SODELOVAL NA VEČ KOT

# 100

MEDNARODNIH DOGODKIH



Intenziviranje aktivnosti na mednarodni ravni, tako v okviru uveljavljenih mednarodnih in medvladnih organizacij, ki se ukvarjajo s posameznimi področji človekovih pravic in temeljnih svoboščin (OZN, EU, Svet Evrope, OVSE), zvez ombudsmanov in ombudsmani kot preko neposrednih dvostranskih odnosov s kolegi iz tujine ter s predstavniki tujih držav v Republiki Sloveniji, je ena glavnih prioritet Varuha.

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

## Sodelovanje s Svetom Evrope

Julija smo sodelovali na skupni platformi za socialne in ekonomske pravice Sveta Evrope (CoE), Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA), Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in Evropske mreže nacionalnih organov za enakost (EQUINET), ki je organizirala spletni dogodek na temo pristopa k trajnostnemu razvoju in oživitvi gospodarstva in družbe, ki temelji na enakosti in človekovih pravicah. Beseda je tekla o vlogi, ki jo nacionalne institucije za človekove pravice in nacionalni organi za enakost lahko odigrajo pri zagotavljanju omenjenega pristopa k okrevanju.

Septembra smo prisostvovali na spletnem dogodku na temo: »Zakaj bi morale biti implementacije sodb Evropskega sodišča za človekove pravice relevantne za nacionalne institucije za človekove pravice?« (Why should implementation of ECtHR judgments matter to NHRIs?), v skupni organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), Evropske mreže za izvajanje in Oddelka za izvrševanje sodb pri Svetu Evrope. Udeležili smo se tudi treh nadaljevalnih spletnih dogodkov v septembru in oktobru, saj je šlo za sklop štirih spletnih seminarjev na temo izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

V istem mesecu smo sodelovali na letnem seminarju Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI). Preučevali smo načine in možnosti, na katere lahko vsi vpleteni v boj proti rasizmu in nestrpnosti komunicirajo bolje in učinkoviteje ter kako lahko združimo moči z namenom, da bo imela naša komunikacija čim večji in tem boljši vpliv na promocijo enakosti in boj proti rasizmu in nestrpnosti. Fokus seminarja je bil na prepoznavanju različnih ciljnih skupin publike, sporočilih komunikacije in kako jih čim bolje komunicirati ter na razvoju komunikacijskih strategij.

Prav tako smo se skozi vse leto udeleževali različnih spletnih tečajev, seminarjev in izobraževanj v organizaciji Sveta Evrope (Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) Online Courses), ki so naslavljali številne aktualne in pereče teme. Zaradi dostopnosti izobraževanj smo zaposleni izkoristili priložnost za nadgrajevanje in utrjevanje znanj v večjem številu, kot je bilo to mogoče do sedaj, in to na najrazličnejših področjih, povezanih s specifikom našega dela. Pridobljeno znanje smo imeli priložnost že zelo kmalu preizkusiti v praksi na konkretnih primerih.

## Sodelovanje z Evropsko unijo

Februarja smo se v Bruslju v Belgiji udeležili konference v organizaciji Evropske komisije, ki je zaključila prvo fazo pripravljanih ukrepov za »Jamstvo za otroke« (Conference closing the first phase of the Preparatory Action for a Child Guarantee). Jamstvo za otroke je pobuda za brezplačen dostop vseh otrok v EU do šolanja in varstva tudi predšolskih otrok, do zdravstvene oskrbe, spodobnih bivalnih pogojev in ustrezne prehrane. Strokovnjaki, uradniki in drugi zainteresirani so izmenjali mnenja na temo nadaljnjih prednostnih aktivnosti, primerov obstoječih dobrih praks in nadaljnjih korakov za uveljavitev jamstva.

Septembra smo prisostvovali virtualnemu seminarju Evropske mreže ombudsmenov za otrokove pravice (ENOC) z naslovom Ocena vpliva na otrokove pravice in pregled statuten Evropske mreže ombudsmenov za otrokove pravice (ENOC) (Child Rights Impact Assessment and Review of the ENOC Statutes). Ocena vpliva na otrokove pravice (OVOP; v angleščini CRIA) je postopek, orodje in oblika poročanja za sistematično oceno in opozarjanje na vpliv, ki ga posamezni predlogi ali ukrepi odločevalcev (lahko) imajo na pravice, potrebe in koristi otrok. ENOC preučuje stanje med svojimi članicami, da bo lahko oblikoval ustrezna priporočila glede implementacije OVOP.

Prav tako septembra smo se udeležili spletnega foruma EU o otrokovih pravicah (EU Forum on the Rights of the Child) Evropske mreže ombudsmenov za otrokove pravice (ENOC). Forum je bil del širšega posvetovalnega procesa s ciljem sprejeti strategijo EU o otrokovih pravicah, posebni poudarek pa je bil na štirih temah: boj proti nasilju nad otroki, vključujoče družbe, vključujoča izobrazba in otrokom prijazno sodstvo. Prav tako je razprava potekala na temo vpliva protikoronskih ukrepov na otroke. Forumu se je udeležilo več kot 250 udeležencev iz cele Evrope.

Oktobra smo bili med udeleženci virtualne konference Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO), ki je obeležila 25. obletnico Evropskega varuha človekovih pravic. Konferenca je osvetlila pogled na prihodnjo vlogo Evropskega varuha človekovih pravic in njegovo strategijo do leta 2014, prav tako pa se je osredotočila na vpliv pandemije covid-19 na delo mreže, prihodnje vzporedne preiskave ter na nadaljnjo krepitev sodelovanja znotraj mreže.

Novembra smo prisostvovali na virtualni 24. letni konferenci, ki je tokrat slavljala koncept ocene učinka na otrokove pravice (CRIA - Child Rights Impact Assessment) in generalne skupščine Evropske mreže ombudsmenov za otrokove pravice (ENOC). Poleg pregleda letnih aktivnosti mreže, pregleda in potrditve sprememb statuta mreže, ki ga je pripravila posebna delovna skupina, katere člani smo bili tudi mi, je vidno vlogo na konferenci odigrala tudi Evropska mreža mladih svetovalcev (European Network of Young Advisors – ENYA), z izvedbo delavnice na temo udeležbe in sprejemanja odločitev ter s predstavitvijo predlogov glede različnih tematik (CRIA, LGBT+ ...).

## Sodelovanje z Organizacijo združenih narodov

Januarja smo se v Zagrebu na Hrvaškem udeležili 3. UNESCO konference »Migracije in vladavina prava (3rd UNESCO Conference "Migration and the Rule of Law")

Maja smo se udeležili strokovnega spletnega seminarja na temo umetne inteligence in pravice do zasebnosti (Expert Seminar on Artificial Intelligence and the Right to Privacy), v organizaciji Urada visoke komisarke ZN za človekove pravice (OHCHR).

Septembra smo prisostvovali na spletni delavnici na temo pravnega reda EU glede vračanja in ponovnega sprejema (EU acquis on return and readmission), v organizaciji Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR). Na delavnici smo analizirali pravo EU in pripadajočo presojo Sodišča EU s področja vračanja in ponovnega sprejema nedokumentiranih migrantov.

V decembru smo se udeležili spletnega panela na temo: »Neodvisni nadzorni mehanizmi: kako vzpostaviti vključujoče mehanizme« (Independent Monitoring Mechanisms: How to Establish Them Inclusively), v organizaciji Urada visoke komisarke ZN za človekove pravice (OHCHR), Razvojnega programa ZN (UNDP) in Partnerstva ZN o pravicah invalidov (UNPRPD). Neodvisni nadzorni mehanizmi igrajo ključno vlogo pri učinkoviti implementaciji Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov. Panel se je tako osredotočal na proces vzpostavitve neodvisnih nadzornih mehanizmov ter pomena vključevanja in sodelovanja invalidskih organizacij pri neodvisnem nadzoru, prav tako pa je beseda tekla o delu neodvisnih nadzornih mehanizmov v času pandemije covid-19.

## Sodelovanje z OVSE

Septembra in oktobra smo se udeležili Akademije nacionalnih institucij za človekove pravice 2020 (2020 NHRI Academy) na temo: »Predstavitev migracij z vidika človekovih pravic: vloga nacionalnih institucij za človekove pravice« (Framing migration from human rights perspective: the role of NHRIs), v skupni organizaciji Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI).

Oktobra smo prisostvovali tudi na Akademiji kosovske mladine (Kosovo Youth Academy), v organizaciji Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

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

Varuh je leto začel tudi s krepitvijo bilateralnih odnosov. V januarju smo na delovnem obisku gostili Wernerja Amona, generalnega sekretarja Mednarodnega inštituta ombudsmenov (IOI - International Ombudsman Institute) in (glavnega) avstrijskega ombudsmana. Izmenjali smo izkušnje obeh nacionalnih

institucij za človekove pravice ter se v želji po njihovi krepitvi in prepoznavnosti zavzeli za še večjo povezanost med ombudsmeni znotraj Evrope. Ob tokratni priložnosti je pogovor med ombudsmanoma tekkel o temah, kot so ustavna umeščanost obeh organov v njihovih državah, izvolitev na funkcijo, predstavitev letnih poročil v parlamentu in vlaganje zahtev za oceno ustavnosti zakonodaje, ter z vsem tem povezanimi izkušnjami, prav posebno pozornost pa sta namenila opravljanju nalog državnega preventivnega mehanizma in prizadevanjem obeh institucij za pridobitev statusa A po t. i. Pariških načelih.

Prav tako v mesecu januarju smo se odzvali vabilu hrvaške ombudsmanke Lore Vidović. V pogovorih smo se dotaknili izkušenj glede delovanja obeh institucij in njune organiziranosti ter izmenjali informacije o aktualnih temah. Pogovor med ombudsmanoma je tekkel o ustavni umeščanosti obeh organov v njihovih državah, letnih poročilih, vlaganju zahtev za oceno ustavnosti zakonodaje ter z vsem tem povezanih izkušnjah. Pozornost sta namenila tudi opravljanju nalog državnega preventivnega mehanizma in prizadevanjem Slovenije za pridobitev statusa A po t. i. Pariških načelih, beseda pa je med drugim tekla tudi o policijskem ravnanju s tujci, ki prečkajo hrvaško-slovensko mejo. Ombudsmana sta se ob tem zavzela za human pristop do vseh ljudi na vseh področjih. Institucija hrvaškega ombudsmana je bila sicer v hrvaški državni in pravni sistem vpeljana leta 1990.

Februarja smo na obisk sprejeli ombudsmane iz Bosne in Hercegovine, Ljubinka Mitrovića, Jasminko Džumhur in Nives Jukić. Izmenjali smo izkušnje pri varovanju pravic ljudi v obeh državah. Gostom smo predstavili izzive, s katerimi se srečujemo pri vzpostavljanju delovanja nacionalne institucije v Sloveniji. Prav tako smo podrobno predstavili naloge in pooblastila Državnega preventivnega mehanizma ter vizijo in naloge Centra za človekove pravice.

V mesecu marcu smo gostili madžarskega ombudsmana dr. Ákosa Kozmo. Na njunem prvem, spoznavnem srečanju sta se ombudsmana pogovarjala o izzivih, s katerimi se pri svojem delovanju soočajo institucije, pristojne za varovanje človekovih pravic. Dr. Kozmi smo predstavil slovenski institut varuha človekovih pravic, med drugim pa sta delegaciji izmenjali tudi informacije o obravnavi pritožb zoper delo policije, o okrepljenem mednarodnem sodelovanju in sodelovanju z nevladnimi organizacijami.

Zaposleni pri Varuhu so se prav tako udeležili številnih seminarjev, izobraževanj, delavnic in okroglih miz, na katerih so obravnavali številne teme s področja človekovih pravic v organizaciji različnih mednarodnih mrež in organizacij:

V mesecu aprilu je Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) organizirala spletno srečanje na temo neformalnih izmenjave izkušenj glede vpliva pandemije covid-19 na ekonomske in socialne pravice. V organizaciji iste mreže smo se v aprilu udeležili tudi spletnega seminarja na temo: »Uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic v Evropi: nasveti in triki za nacionalne institucije za človekove pravice, ki se osredotočajo na pravice starejših« (Realising Economic and Social Rights in Europe: Tips and tricks for NHRIs focusing on older persons' rights).

Maja smo se udeležili spletnega seminarja na temo: »Človekove pravice starejših v dobi pandemije covid-19 in pozneje« (The Human Rights of Older Persons in the age of COVID-19 and beyond) v organizaciji Odbora NVO za področje staranja prebivalstva iz Ženeve (NGO Committee on Ageing Geneva).

V mesecu juniju smo se udeležili spletnega seminarja na temo: »Rasizem in diskriminacija v Evropski uniji v času pandemije covid-19: Vloga nadzora nad temeljnimi pravicami« (Racism and Discrimination in the EU at times of Covid-19: The Role of Fundamental Rights Monitoring), v organizaciji Centra za evropske politične vede (Centre for European Policy Studies) in Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA).

V sklopu pobud, povezanih s praznovanjem dvajsete obletnice Jadransko-jonske iniciative in Anconske izjave (Ancona Charter), smo se v avgustu udeležili dveh spletnih dogodkov v organizaciji ombudsmana italijanske regije Marche, v sodelovanju s Stalnim sekretariatom Jadransko-jonske iniciative in regije Marche, kot italijanskega projektne partnerja EUSAIR Facility Point-a. Cilj prvega dogodka na temo: »Deljenje najboljših praks in instrumentov za obvarovanje otrok in mladostnikov v izrednih razmerah – poudarek na omejevalnih ukrepih in z njimi povezanimi neželenimi posledicami v jadransko-jonski regiji« (Sharing best practices and instruments to protect children and adolescents in emergency situations - Focus on containment measures and related side effects in the Adriatic Ionian area), je bilo tlakovati podlago za vzpostavitev stalne jadransko-jonske mreže ombudsmenov za otrokove pravice. Drugi dogodek na temo: »Temeljne pravice in širitev EU: obeti za jadransko-jonsko regijo« (Fundamental rights and EU Enlargement: prospects in the Adriatic Ionian Area) pa se je osredotočal na iskanje načinov za boljšo zaščito temeljnih pravic, ob hkratnem nadaljevanju procesa širitve na zahodnem Balkanu, posebno v obdobju pandemije covid-19, v katerem je bilo opaženo določeno nazadovanje.

Meseca septembra smo se udeležili dveh spletnih seminarjev v organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Prvi je obravnaval aktualno temo komuniciranja človekovih pravic med pandemijo covid-19. Izmenjali smo si dobre prakse in nasvete ter spregovorili o težavah in nasvetih za njihovo odpravljanje pri komuniciranju z javnostmi. Drugi dogodek pa je bil namenjen seznanjanju z realnostjo ter izzivi nadzora pravic invalidov na licu mesta v času koronavirusne krize ("On-site monitoring of the rights of persons with disabilities during COVID-19 pandemic").

Prav tako v organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) smo novembra prisostvovali na virtualni redni Letni konferenci ENNHRI ter dveh vodstvenih seminarjih, v decembru pa tudi na virtualni Generalni skupščini ENNHRI, na kateri Varuh še ni imel volilne pravice.

Novembra smo bili med aktivnimi udeleženci spletnega izobraževanja na temo medijev v organizaciji Mednarodnega ombudsmanskega inštituta (IOI). Izobraževanje je združilo sodelavce ombudsmanskih inštitucij iz celotnega

sveta z namenom krepiti komunikacijske veščine in še boljše podajanje sporočil, kar je še večjega pomena v nepredvidljivih in zahtevnih razmerah pandemije covid-19. Izobraževanje se je osredotočalo na razvoj spretnosti in tehnik za opravljanje medijskih intervjujev s samozavestjo in osredotočenostjo. Prav tako so bili predstavljeni načini za ravnanje z zahtevnejšimi vprašanji.

Mednarodni ombudsmanski inštitut je bil decembra prav tako organizator IOI spletnega seminarja na temo: »covid-19 in varuh človekovih pravic – obvladovanje izzivov pandemije« (Covid-19 and the Ombudsperson - Rising to the Challenge of a Pandemic). Na dogodku je z video prispevkom, v katerem je predstavil delo institucije in spopadanje z izzivi v času pandemije covid-19, aktivno sodeloval tudi varuh Svetina.

Decembra smo se udeležili virtualne letne konference Svetovne zveze nacionalnih inštitucij za človekove pravice (GANHRI) in Letne konference o podnebnih spremembah ter izmenjavi znanj in dobrih praks glede mandata NHRI-jev v kontekstu covid-19.

Istega meseca smo sodelovali na virtualni letni konferenci in zasedanju generalnega odbora Združenja mediteranskih ombudsmanov (AOM). V ospredju konference je bil pregled preteklih aktivnosti in načrt dejavnosti za leto 2021. Konference so se udeležili predstavniki ombudsmanskih institucij devetih držav ter opazovalka Beneške komisije.

Decembra smo se udeležili okrogle mize z naslovom: "Pravice otrok, potrebnih pomoči – otroci migranti" (Rights of Children in Need – Migrant Children), v organizaciji ombudsmana avtonomne pokrajine Vojvodine, Republika Srbija.

Zaposleni pri Varuhu sodelujejo v različnih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Redna srečanja skozi vse leto so imele delovna skupina za komuniciranje (Communications Working Group), delovna skupina za pravice oseb z ovirami (CRPD Working Group), delovna skupina za ekonomske, socialne in kulturne pravice (Economic, Social and Cultural Rights Working Group), delovna skupina za azil in migracije (Working Group on Asylum and Migration) in pravna delovna skupina (Legal Working Group). Delovne skupine so namenjene sodelovanju med nacionalnimi institucijami za človekove pravice, izmenjavi mnenj in dobrih praks na posameznih področjih ter obravnavi aktualnih tem in nudenju pomoči članom ter izobraževanju.

Posamezne delovne skupine Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) dobro sodelujejo tudi z drugimi mednarodnimi institucijami, mrežami in organizacijami. Tako je junija potekal skupni virtualni sestanek delovne skupine za pravice oseb z ovirami ter Okvir za spremljanje pravic oseb z ovirami EU (EU's CRPD Monitoring Framework). Srečanje je bilo organizirano z namenom, da si obe skupini izmenjata izkušnje, prioritete, poročata o trenutnih aktivnostih in preučita možnosti morebitnih skupnih projektov in sodelovanja.

Vodja centra, namestnik Miha Horvat, je **10. decembra sodeloval na virtualnem zagovoru institucije Varuha pred Pododborom za akreditacijo (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GAN-HRI).**

## Mednarodno sodelovanje na področju DPM

V letu 2020 so Varuhovi sodelavci s področja državnega preventivnega mehanizma (DPM) pod vodstvom namestnika Ivana Šeliha sodelovali tudi na nekaterih mednarodnih dogodkih, v nadaljevanju pa so navedeni najvidnejši.

Januarja je v Rimu v Italiji potekala delavnica z naslovom »Na poti do usklajenih standardov v primeru odvzema prostosti v Evropski uniji – vloga DPM«, ki ga je pripravil Inštitut za človekove pravice Ludwig Boltzmann v sodelovanju z italijansko nevladno organizacijo Antigone, Bolgarskim helsinškim odborom in Madžarskim Helsinškim odborom. Poleg predstavnikov DPM iz desetih evropskih držav so bili med petindvajsetimi udeleženci tudi drugi strokovnjaki. Poudarek delavnice je bil na različnih vidikih osamitve v zaporu, med drugim njenega vpliva na psihično zdravje zaprtih oseb. Dotaknili so se tudi različnih oblik dejanske izolacije, do katere lahko prihaja v zavodih za prestajanje kazni zapora, poleg najbolj značilne samice – kot disciplinske kazni. Obravnavali so tudi različne pristope, ki bi lahko prispevali k zmanjšanju uporabe vseh vrst izolacije. Sklop delavnic se je zaključil v mesecu novembru na zadnji virtualni konferenci.

Februarja smo se v naših prostorih srečali z Montserrat Feixas Vihe, vodjo regionalnega predstavništva Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) za Srednjo Evropo, in slovensko predstavnico dr. Romano Zidar. Predstavili smo delo enote DPM, pogovor pa je tekel tudi o postopkih policije s tujci – begunci na meji.

Istega meseca smo se v Rimu v Italiji udeležili zaključne konference na temo spremljanja prisilnih vračanj državljanov tretjih držav v Italiji in Evropi. Dogodek v organizaciji italijanskega DPM – GNPL (Garante Nazionale del diritti delle persone detenute o private della liberta) in pomoči notranjega ministrstva Italije in Evropske unije je bil namenjen predstavitvi projekta vzpostavitve sistema spremljanja prisilnih vračanj, ki je potekal od aprila 2017 pa do njegovega zaključka s to konferenco.

Prav tako v mesecu februarju smo se v Zagrebu na Hrvaškem udeležili začetne konference v okviru projekta ARVID (Advancing Access to Rights under Victim's Directive for Persons with Disabilities), ki ga koordinira Hrvatski pravni center, njegova slovenska partnerja pa sta Mirovni inštitut in društvo Altra. Namen konference je bil izboljšati razumevanje izzivov udeležbe oseb z ovirami – žrtev kaznivih dejanj v kazenskih postopkih, seznanitev z dobrimi praksami iz Evrope ter povezovanje deležnikov. Projekt, ki ga podpira Varuh človekovih pravic RS, financira program Evropske unije za pravosodje, izvaja pa se na Hrvaškem in v Sloveniji. Njegov namen je raziskati stopnjo udeležbe oseb z ovirami v ka-

zenskih postopkih v vlogi žrtve, pa tudi morebitne težave, ki omejujejo njihovo polno udeležbo in uživanje pravic. Nadaljevanje konference je potekalo virtualno v mesecu septembru.

Aprila smo se udeležili spletnega seminarja na temo: »Pod nadzorom: nadzor na mejah« (Under surveillance: Monitoring at the border), v organizaciji skupine Zelenih/Evropske svobodne zveze v Evropskem parlamentu (Greens/EFA Group at the European Parliament).

Prav tako meseca aprila smo prisostvovali na spletnem tematskem seminarju na temo: »Načelo ne škoduj: od teorije k praksi« (Do no harm principle: from theory to practice), v organizaciji Združenja za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT).

V istem mesecu smo se udeležili virtualnega strokovnega srečanja v organizaciji Madžarskega Helsinškega odbora. Srečanje je bilo namenjeno izmenjavi mnenj, idej in dobrih praks na temo: »Zahteve in pritožbeni postopki v zaporih« (Requests and Complaint Procedure in Prisons).

V mesecu maju pa je Madžarski Helsinški odbor organiziral virtualni sestanek na temo pritožbenih možnosti v zaporih.

Združenje za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) je junija organiziralo spletni seminar na temo: »Boj proti mučenju in slabemu ravnanju v času pandemije covid-19: pričevanja s terena« (Combatting torture and ill-treatment in times of COVID-19: Testimonies from the ground), katerega udeleženci smo bili tudi mi.

V organizaciji Madžarskega Helsinškega odbora smo se julija udeležili spletnega posveta na temo: »Sistemski pristop k delu DPM« (Systemic Approach to NPM work). Posvet je bil zadnji v seriji delavnic projekta z naslovom: »Prizadevanje za usklajene standarde pridržanja v EU – vloga nacionalnih preventivnih mehanizmov (NPM)« (Working towards harmonised detention standards in the EU – the role of National Preventive Mechanisms (NPMs)).

Oktober smo bili med udeleženci spletne delavnice članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network) na temo krepitve preprečevanja mučenja v jugovzhodni Evropi. Delavnico je organiziral DPM Hrvaške v vlogi predsedujočega mreži, ob podpori Sveta Evrope, Združenja za preprečevanje mučenja (APT) iz Ženeve in Ludwig Boltzmann Instituta. Dogodek je bil namenjen podrobni izmenjavi izzivov in dobrih praks DPM-jev pri spremljanju uresničevanja pravic pridržanih oseb v prvih urah policijskega pridržanja. Ugotovitve spletne delavnice, ki se nanašajo na načrtovanje in zbiranje informacij pred izvedbo obiskov policijskih postaj ali zaporov, spremljanje uresničevanja pravic pridržanih oseb (zlasti dostopa do odvetnika in dostopa do zdravnika), triangulacijo zbranih informacij med obiski policijskih postaj, retrospektivno intervjuvanje in analizo vzorcev, so predstavljene v poročilu, ki je koristen pripomoček za delo vsakega DPM.



Druge delavnice članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network), ki jo je prav tako organiziral DPM Hrvaške v vlogi predsedujočega mreži, ob podpori Sveta Evrope, Združenja za preprečevanje mučenja (APT) iz Ženeve in Ludwig Boltzmann Instituta, smo se udeležili decembra. Delavnica je obravnavala spremljanje izvajanja priporočil DPM (zlasti vidika uresničevanja pravic pridržanih oseb v času policijskega pridržanja) in dela v posebnih situacijah, kot so pandemije in drugi izzivi opravljanja mandata DPM. Namestnik Šelih je udeležencem spletnega dogodka predstavil izkušnje uresničevanja priporočil DPM Slovenije, kar je sicer zaveza države pogodbenice Opcijskega protokola. Udeleženci dogodka so se strinjali, da je situacija koronavirusne bolezni prinesla svojevrstne izzive in potrebo po prilagoditvi aktivnosti DPM, ko gre za obravnavo varstva oseb, ki jim je odvzeta prostost, ter poudarjali, da je pri izvajanju obiskov treba izhajati iz načela »do not harm« in poskrbeti za vse preventive ukrepe tako za člane DPM kakor tudi v razmerju do oseb in osebja zaprtih institucij.

Novembra smo prisostvovali virtualnemu sestanku Skupine Nafplion. Razpravljali smo o predlogu lansiranja dveh pilotskih projektov v sodelovanju s Svetom Evrope.

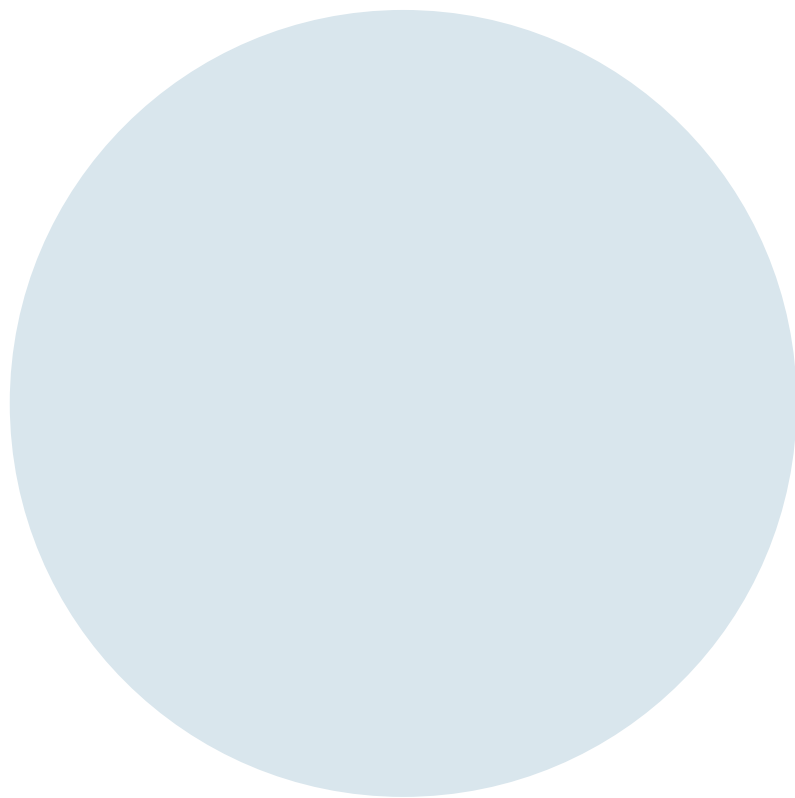
V okviru vodenja zdravstvene sekcije mreže SEE NPM Network je DPM Srbije v mesecu decembru organiziral spletno srečanje članov mreže na temo obravnave zaprtih oseb, odvisnih od psihoaktivnih snovi, v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ). Srečanje je bilo namenjeno izmenjavi izkušenj in krejitvi sposobnosti DPM-ov pri spremljanju zdravljenja oziroma obravnave oseb, zasvojenih s psihoaktivnimi snovmi, kot posebej ranljive kategorije oseb, ki jim je odvzeta prostost. Ugotovitve iz opravljenih tematskih obiskov je predstavil DPM Srbije in drugi predstavniki zaporskega sistema Srbije, poročilo o situaciji v Sloveniji pa smo podali tudi mi.

## Mednarodno sodelovanje Centra za človekove pravice

Mednarodno sodelovanje Centra je podrobneje predstavljeno v poglavju 9.1 Center za človekove pravice tega poročila (gl. razdelke 1.9.1.3, 1.9.1.5, 1.9.3.5, 1.9.3.8, 1.9.3.9, 1.9.3.10, 1.9.3.11 in 1.8.3.12).

## Sodelovanje z veleposlaništvu in tujimi predstavniki

Varuh je imel v letu 2020 tudi več delovnih srečanj z veleposlaniki. Tako je med drugim na obisk sprejel veleposlanika Kraljevine Nizozemske Marca Hennisa in Derka Jan Nauta, namestnika veleposlanika, katerega smo ponovno gostili v mesecu maju. Gostili smo tudi Florence Ferrari, veleposlanico Francije v Sloveniji, veleposlanico ZDA v Sloveniji Lyndo C. Blanchard, nj. eksc. msgr. Jean-Marie Speich, apostolskega nuncija v Sloveniji, predstavnika Veleposlaništva ZDA v Ljubljani, na kosilu v čast Adriane van Dooijenweer, nizozemske zagovornice načela enakosti, pa nas je gostil veleposlanik Kraljevine Nizozemske Marco Hennis.



# 1.11

## VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

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

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

### **Kraji odvzema prostosti so v Sloveniji:**

- zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) z vsemi svojimi oddelki in Pre-vzgojni dom Radeče,
- vzgojno-izobraževalni zavodi (VZ),
- nekateri socialnovarstveni zavodi (SVZ) – domovi starejših in posebni SVZ, ter centri za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) in varstveno delovni centri (VDC),
- psihiatrične bolnišnice (PB),
- prostori za policijsko pridržanje oziroma zadržanje na policijskih postajah (PP) in Center za pridržanje Ljubljana,
- Center za tujce v Postojni (CT) in Azilni dom v Ljubljani,
- prostori za pridržanje v Slovenski vojski in
- vsi drugi kraji po 4. členu Opcijskega protokola (na primer policijska inter-ventijska vozila in podobno).

**Na novo smo med znane kraje odvzema prostosti v smislu 4. člena Opcij-skega protokola v letu 2020 dodali še krizne centre za mlade.**

**Varuh naloge državnega preventivnega mehanizma izvaja od pomladi 2008.** Delo je od leta 2015 organizirano v obliki notranje organizacijske enote Va-ruha. Enoto vodi namestnik varuha Ivan Šelih. Poleg njega v enoti delujejo

še trije uradniki: **diplomirani varstvoslovec – specialist** kriminalističnega preiskovanja, ki je odgovoren za obiske zavodov za prestajanje kazni zapora, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma, **mag. pravnih znanosti**, pristojen za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic, ter **univ. dipl. pravnica**, ki je odgovorna za obiske vzgojnih zavodov socialnovarstvenih zavodov.

Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij. **Nevladne organizacije, ki so v letu 2020 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so:** Novi paradoks (NP), Humanitarno društvo Pravo za VSE (Pravo za VSE), SKUP – skupnost privatnih zavodov (SKUP), Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC (PIC), Mirovni inštitut (MI), Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS), Spominčica – Alzheimer Slovenija (Spominčica) in Slovenska fundacija za UNICEF (UNICEF).

**Leta 2020 smo obiskali 51 krajev odvzema prostosti in opravili tudi dve spremljanji vračanja tujcev (skupaj 53), in sicer smo kot kraje odvzema prostosti obiskali osemnajst PP, deset SVZ (domov starejših), sedem različnih lokacij VZ, pet ZPKZ, pet posebnih SVZ, tri PB, prostore za pridržanje v vojaški policiji, krizni center za mlade in VDC.** Vsi obiski (razen dveh spremljanj vračanj tujcev zaradi same narave teh aktivnosti) so bili **opravljeni brez predhodne najave**. Osem obiskov je bilo kontrolnih (ob katerih smo zlasti preverjali uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov) in pet tematskih (ob teh obiskih smo bili osredotočeni na določeno, vnaprej izbrano temo).

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

**Vsa priporočila in odzive pristojnih nanje z obiskov DPM v letu 2020 objavljamo v posebnih preglednicah, pripravljenih po obiskanih institucijah,** na spletišču Varuha. V preglednici so navedeni celotno priporočilo, nato kratko pojasnilo priporočila, če je to potrebno, vrsta priporočila (sistemsko, splošno ali individualno), ključna beseda, odziv na priporočilo in komentar odziva, če je potreben, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na te ugotovitve. V preglednico vnašamo tudi dobre prakse in pohvale, ki smo jih podali pri svojem delu. Na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na naša priporočila ugotovimo, ali je obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo sprejelo priporočilo DPM, ga izvedlo ali pa ga ni sprejelo. Uresničitev priporočil redno preverjamo tudi ob naslednjih obiskih v zadevnih ustanovah in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski.

Državni preventivni mehanizem vsako leto pripravi tudi podrobnejše poročilo o svojem delu. Poročilo DPM za leto 2020 je že trinajsto. Tiskano je v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2020. Obe poročili sta objavljena na Varuhovem spletišču.

DPM lahko predloži tudi predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom (19. člen Opcijskega protokola). To možnost Varuh v vlogi DPM uporablja že pri pripravi posameznih priporočil, neposredno pa v postopku priprave posameznih zakonov ali njihovih sprememb in dopolnitev na področju omejitev osebne svobode. V letu 2020 smo s pripombami sodelovali pri pripravi **novele Kazenskega zakonika (KZ-1)**, **novega zakona o duševnem zdravju (ZDZdr-1)** in pri pripravi novega **zakona o preprečevanju nalezljivih bolezni (ZNB-1)**. S pripombami smo sodelovali tudi v postopku priprave **predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O)**. Nadalje smo sodelovali tudi v **strokovni razpravi, ki jo je spodbudilo Ministrstvo za pravosodje o morebiti potrebi določitvi ustrežnejšega daljšega trajanja obravnavanega varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zavodu in ukrepa obveznega zdravljenja na prostosti**, tudi v luči bodoče potrebne ureditve dolgotrajne oskrbe neozdravljivih oseb s psihiatričnimi težavami. S pripombami smo sodelovali tudi v postopku priprave **predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1E)**.

# 1.12

## ZAGOVORNIŠTVO OTROK

### 1.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Zagovorništvo krepi glas otrok. Ker je bil glas otrok v različnih postopkih prešibak ali preslišan, smo pred 14 leti uvedli projekt Zagovornik – Glas otroka. Zagovorništvo z vsemi zakonskimi podlagami koordiniramo pri Varuhu in deluje kot ena izmed samostojnih enot. Zagovornik poskrbi, da mu otrok zaupa svoje mnenje in potem to mnenje tudi posreduje tistim, ki ga morajo slišati, to je sodiščem, centrom za socialno delo in drugim organom, ki odločajo o prihodnosti njegovega življenja. Zagovornik ni zakoniti zastopnik otroka, ni sodni izvedenec, ki bi ocenjeval, kaj je za otroka dobro. Omogoča samo, da se sliši glas otrok v postopkih in drugih zadevah, s tem pa je lahko odločanje o njihovih koristih kvalitetnejše in brez odlašanja.

**Za leto 2020 lahko na področju zagovorništva strnjeno izpostavimo naslednje:**

- **108** prejetih pobud za postavitev zagovornika.
- **51**-krat je bil zagovornik postavljen.
- **23**-krat zagovornik ni bil postavljen.
- **1**-krat je bilo soglasje staršev naknadno umaknjeno.
- **33** pobud je še v obravnavi.
- **36**-krat so bili pobudniki starši.
- **25**-krat so bili pobudniki CSD.
- **38**-krat so bili pobudniki sodišča.
- **6**-krat so bili pobudniki drugi.
- **3**-krat so bili pobudniki otroci.
- **88** otrok je v letu 2020 dobilo zagovornika: **38** z območja Ljubljane in okolice, **16** z območja Celja, Koroške in Zasavja, **15** z območja Gorenjske, **9** z območja Primorske, Krasa in Notranjske, **6** z območja SV dela Slovenije, **3** z območja Goriške ter **1** z območja Dolenjske in Posavja.
- **116** otrok je imelo v letu 2020 zagovornika, saj se je za 28 otrok začelo zagovorništvo že v 2019 in se zaključilo v 2020.
- **68** otrokom je bil postavljen s soglasjem staršev.
- **3** je bil postavljen s soglasjem otroka, starejšega od 15 let.

- **16** otrokom je bil postavljen s sklepom sodišča.
- **2020: 1** otroku je bil postavljen s soglasjem zakonitega zastopnika.
- Z odločbo CSD v letu 2020 ni bilo postavljenih zagovornikov.
- **711** srečanj zagovornikov z otroki je bilo opravljenih v letu 2020.
- **7,9** srečanj je bilo povprečno opravljenih na primer.
- **36** deklic in **52** dečkov je dobilo zagovornika.
- **10,3** leta je bila povprečna starost otroka.

| Območje  | število    | nove v letu 2020 |
|--|------------|------------------|
| Celjsko-Koroško območje in Zasavje               | 23         | 16               |
| Dolenjsko območje in Posavje                     | 3          | 1                |
| Gorenjska  | 21         | 15               |
| Goriško območje                                  | 3          | 3                |
| Ljubljansko območje in bližnja okolica Ljubljane | 42         | 38               |
| Primorsko območje in Notranjsko-Kraško območje   | 12         | 9                |
| Štajersko območje in SV del Slovenije            | 12         | 6                |
| <b>SKUPAJ</b>                                    | <b>116</b> | <b>88</b>        |

Leto 2020 je pred nas postavilo mnoge izzive, s katerimi se v moderni zgodovini še nismo srečali. Razglasitev epidemije v marcu je zahtevala prilagoditve dela tudi na področju zagovorništva otrok. Otroci, ki jim družina ne predstavlja varnega okolja, so v tem času potegnili najkrajši konec in izkušnje v zagovorništvu so to potrdile.

V večini zagovorniških primerov stiki v tem času niso potekali redno, odnosi med staršema so se še dodatno zaostri, možnosti za pomoč in oporo izven družine pa praktično ni bilo.



**Varuh opaža, da v nekaterih območjih v Sloveniji institut zagovorništva otrok s pridom uporabljajo, drugod pa se za postavitve zagovornika še vedno zelo redko odločajo.** Varuh predvideva, da je to predvsem zaradi nezadostnega poznavanja tega instituta, zato je v letu 2019 začel z načrtno promocijo zagovorništva otrok med strokovno javnostjo po vsej državi: sodnikom, učiteljem, vzgojiteljem, predstavnikom policije, nevladnih organizacij, svetovalcem Centrov za socialno delo in drugim strokovnim delavcem, ki se pri svojem delu z otroki najpogosteje srečujejo, predstavi, kdo so zagovorniki, v katerih primerih jih postavimo in kaj je njihova naloga. Z namenom, da bi okrepili glas otroka, kot to zahteva Konvencija o otrokovih pravicah.

Varuh je v lanskem letu v svojih prostorih pripravil predstavitev Zagovorništva otrok za sodnike in strokovne sodelavce Okrožnega in Višjega sodišča v Ljubl-

jani ter Vrhovnega sodišča. Spomnil je, da je institut zagovorništva svojevrsten unikum v evropskem prostoru. Poudaril je, da je bil zagovornik od leta 2007 postavljen že več kot 700 otrokom. Zagovornik ni pravni zastopnik otrok, pač pa otroku pomaga okrepiti njegov glas, da se ga sliši v postopkih, v katerih odločajo o njegovi največji koristi, je opozoril Varuh. Poudaril je tudi pomen pojasnilne dolžnosti organov, ki je nujna, da so ljudje seznanjeni s svojimi pravicami, tudi otroci s pravico, da jim zagovornik skladno z 12. členom Konvencije o otrokovih pravicah in nekaterimi drugimi pravnimi podlagami pomaga izraziti njihovo mnenje. Ob sodelovanju koordinatorskega zagovorništva za Ljubljano in okolico smo sodnicam Oddelka za družinsko sodstvo v nadaljevanju predstavili izkušnje z zagovorništvom, s poudarkom na odnosu do sodišč, pa tudi drugih deležnikov v postopkih. Dotaknili smo se pravnih podlag, poudarili prednosti instituta pri odločanju o največjih koristih otrok, predstavili podrobnosti postopka postavitve zagovornika in možnosti, ki jih ta institut ponuja. Posebej smo izpostavili pogoje, ki jih morajo izpolnjevati tisti, ki želijo postati zagovorniki, ter orisali proces izobraževanja, skozi katerega morajo, da lahko na najboljši možen način pomagajo otrokom, da se jim varno in z zaupanjem odprejo in izrazijo svoje mnenje in želje, ki so potem predmet odločanja. Zagovornik ni podaljšana roka institucij, je povsem neodvisen. Ne odloča o tem, kaj je za otroka najbolje. Z otrokom vzpostavi zaupen odnos, ga okrepi, da otrok zmore izraziti svojo voljo in želje. Obvešča ga o dogajanju in postopkih na otroku prijazen ter razumljiv način in mu omogoča, da izrazi svoje mnenje o vseh zanj pomembnih stvareh, smo poudarili nekaj osrednjih karakteristik instituta. Dotaknili smo se še nekaterih zmotnih prepričanj o zagovorništvu. Zagovorniki tudi niso izvedenci, čeprav imajo strokovna znanja, niti niso pravni zastopniki. Niso terapevti, lahko pa imajo terapevtske učinke. V praksi se zagovornika postavi v primerih, ko se starša pred sodiščem dogovarjata o tem, kje naj bi otrok živel po ločitvi, komu naj bi bil zaupan v varstvo in vzgojo, s katerim od staršev bo imel stike, kje naj bi se šolal. Otroku lahko svoje mnenje posreduje preko zagovornika sodišču tudi takrat, ko se v družini zalomi do te mere, da se razmišlja o odvzemu otroka ali namestitvi v rejništvo, zavodsko varstvo in podobno. Na predstavitvi smo posebej izpostavili, da zagovornik ne more opraviti svojega dela, če je postavljen prepozno. V primerih, ko mora sodišče odločiti hitro in bi bilo potrebno mnenje otroka pridobiti v zelo kratkem času, pa se pojavi vprašanje smiselnosti postavitve. Zagovornik za izvedbo v povprečju devetih srečanj z otrokom in navezavo zaupnega odnosa namreč potrebuje določen čas, so poudarili.

V preteklem letu smo bili prisotni tudi na Pedagoški fakulteti Univerze na Primorskem, kjer smo študentom, ki se bodo pri svojem bodočem delu srečevali z otroki in mladostniki, predstavili institut zagovorništva otrok. Na predstavitvi smo ponovno poudarili, da zagovornik poskrbi, da mu otrok zaupa svoje mnenje in potem to mnenje tudi posreduje tistim, ki ga morajo slišati, to je sodiščem, centrom za socialno delo in drugim organom, ki odločajo o njegovem življenju. Zagovorništvo otrok se je izkazalo kot zgodba o uspehu, saj je bil postavljen že več kot 700 otrokom, največkrat v primeru razvez. Gre za primere, ko se odloča o stikih otroka s staršema, ali pa ko gre za vprašanje pre-



dodelitve otroka, pri spremembi bivanja idr. Zagovornika se lahko dodeli tudi v primeru, ko se razmišlja o odvzemu otroka, namestitvi v rejništvo, v zavodsko varstvo ali v drugih primerih.

Posebej pa je treba izpostaviti redni letni dvodnevni posvet, ki ga je Varuh priredil v Bohinjski Bistrici lani septembra. Na posvetu so priznane strokovnjakinje in strokovnjaki občinstvo seznanili z načini komunikacije z otroki s posebnimi potrebami. Ti so temelj za zaupen odnos, ki omogoča izražanje potreb in želja, ki so lahko potem upoštevane v različnih postopkih. Ugotovili smo, da postaja zagovorništvo po njegovi formalni ureditvi in predstavitvenih dogodkih raznim ciljnim skupinam prepoznano. Varuh je tudi iz svojega profesionalnega zornega kota, kot specialni pedagog, izpostavil pomen prilagojenega vzpostavljanja stika z otroki, ki so doživeli travmatične izkušnje, še posebej z otroki s posebnimi potrebami, in dodal, da se zagovorniki srečujejo z otroki, ki so največkrat nemi udeleženci dogajanja ob razpadu družinske skupnosti ali drugih zanje stresnih izkušenj. Če želijo izraziti svoje stiske ali mnenja v postopkih, pogosto ne naletijo na posluš odraslih, čeprav jim ta pravica pripada po Konvenciji o otrokovih pravicah. Zagovorništvo otrok jim namreč pomaga okrepiti glas, pomaga, da se jih v postopkih sliši.

Udeleženke in udeleženci so se tudi seznanili z značilnostmi otrok z motnjo pozornosti in hiperaktivnostjo, tistih z motnjami avtističnega spektra in otrok s čustveno vedenjskimi težavami, se poučili o vplivu stresnih dogodkov nanje in se seznanili s posebnostmi vodenja pogovora z njimi. Razreševali so konkretne dileme na praktičnih primerih zagovorništva ter prisluhnili priznanim strokovnjakom. Zagovorniki so poudarili, da so dobili ogromno informacij, s pomočjo katerih bodo lahko še bolje gradili temelje za odnos z otroki, ki se znajdejo v postopkih in potrebujejo zagovornika. **Če znaš prepoznati** specifiko posameznega otroka, njegove potrebe in razvozlaš načine, kako mu pristopiti, je osnova za zaupanje postavljena, je bilo še ugotovljeno.



**Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh) prejme iz leta v leto več pobud za postavitev zagovornika, ki so utemeljene**, še vedno pa je delež neutemeljenih po naši oceni prevelik. Namen promocije instituta zagovorništva otrok je zato med drugimi tudi ta, da strokovnim delavcem, ki delajo z otroki ali družinami, predstavimo, kdaj je čas, da zagovornika predlagajo in kdaj je morda zanj prepozno ali je postavitev nesmiselna.

Zagovornika smo do konca leta 2020 postavili že skoraj 900 otrokom, zato lahko na podlagi izkušenj trdimo, da je smiselno zagovornika postaviti v čim bolj zgodnji fazi postopka ali z drugimi besedami, ko se v družini zaplete do te mere, da vanjo posežejo službe, ki so dolžne zaščititi pravice in koristi otrok. Na podlagi primerov zagovorništva smo ugotovili, da je zagovorništvo veliko manj uspešno, če se postopki pred različnimi institucijami odvijajo že dlje časa, včasih celo več let. Otrok, ki se znajde v takšni situaciji, navadno nima več svojega mnenja ali pa je le-tega že tolikokrat izrazil, pa se kljub temu stvari niso uredile, da nima več volje in upanja, da bi mu vključitev v zagovorništvo prinesla kaj pozitivnega.

## 1.12.2 Otrokom (ne)prijazno pravosodje

Varuh organizira in skrbi za zagovorništvo otrok že več kot desetletje, od oktobra 2017 je pravica otroka do zagovornika zapisana tudi v njegovem zakonu. Ne glede na to **pa praksa kaže na (pre)velike razlike med slovenskimi okrožnimi sodišči v priznavanju in uporabi tega instituta.**



Primeri zagovorništva zadnjih let kažejo, da je med predlagatelji za postavitvev zagovornika otroku vedno več sodišč. Največkrat gre za primere, ki potekajo na družinskih oddelkih okrožnih sodišč, v nepravdnih postopkih, kjer se odloča bodisi o stikih (določitev, sprememba, ukinitvev ipd.) bodisi o zaupanju otrok v varstvo in vzgojo staršem. V zadnjih letih, od uporabe Družinskega zakonika, zagovornika sodišča predlagajo tudi v nekaterih drugih postopkih, npr. omejitvev starševske skrbi, oddaja otroka v zavodsko varstvo, nasilje v družini ipd.



Kljub velikemu povečanju predlogov sodišč v zadnjih letih, pa **si levji delež deli le šest Okrožnih sodišč: Ljubljana, Maribor, Kranj, Murska Sobota, Celje in Koper, ostalih pet okrožnih sodišč pa predlaga zagovornika za otroke v enakih postopkih zelo redko, nekatera pa ga niso še nikoli.** Čeprav so v ospredju večja sodišča in vsak otrok v zgoraj navedenih postopkih ne potrebuje zagovornika, se sprašujemo o razlogih za pomanjkanje predlogov z ostalih okrožnih sodišč.



Ker pa gre za pravico otroka in ne dolžnost, da izrazi svoje mnenje v postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, želimo izpostaviti še drug, kvalitativen in ne le kvantitativen vidik otrokom prijaznega pravosodja.

**Še vedno namreč iz pobud za postavitvev zagovornika otroku zaznavamo paternalističen odnos sodišča do otroka, kjer se otroka še vedno obravnava kot objekt in ne kot subjekt postopka.** Tako smo npr. prejeli pobudo za postavitvev zagovornika s kratko obrazložitvijo, da so se na sodnem naroku, na katerem so bili prisotni otrokovi starši ter center za socialno delo, prisotni odločili, da otroku postavijo zagovornika. Otrok na obravnavi ni bil prisoten. Pozneje se je izkazalo, da so različni postopki med staršema tekli že več let, da je otrok imel ogromno razgovorov na centru za socialno delo, pri več sodnih izvedencih, tudi neformalne pogovore s sodniki, oba starša sta otroka vključila tudi v druge oblike pomoči. Pripisano je bilo, da otrok z nikomer od navedenih ne želi več sodelovati, zato so se odrasli v njegovem imenu odločili, da se mu postavi še zagovornika. Vlogo Varuha so videli le v izbiri ustreznega zagovornika, sodišče pa bi ga v postopku imenovalo s svojim sklepom. Zagovornika otroku v tem primeru nismo postavili.



Tudi v več drugih pobudah prejmemo soglasje obeh staršev za postavitvev zagovornika, **nobene informacije pa o tem, ali z zagovornikom soglaša tudi otrok.** Varuh za presojo utemeljenosti pobude najprej pridobi informacije o družini, o postopkih, ki tečejo, ter drugih pomembnejših informacijah o družini in otroku

v zadnjem obdobju. Posebej nas zanima, ali so z otrokom že bili opravljeni razgovori, kje in kolikokrat, ali otrok prejema v istem času še kakšno drugo strokovno pomoč z namenom psihosocialne podpore in pomoči. Ključno pri presoji pa je, ali zagovornika želi otrok, ga morda tudi predlaga, ali ga zanj predlagajo drugi odrasli. Če korist v zagovorniku vidijo drugi, se otroku vedno pojasni, kaj je zagovornik, kako poteka zagovorniški proces in otrok se mora z njim strinjati, da se proces sploh začne. Tako kot v zgornjem primeru se je tudi v nekaterih drugih zgodilo, da zagovornika otroku nismo postavili in pobudo ocenili kot neutemeljeno, saj je otrok svoje mnenje že večkrat jasno izrazil, bil vključen v druge oblike pomoči in bil naveličan, da se s strokovnjaki pogovarja o zanj bolečih temah. Zavračanje novih pogovorov z novimi strokovnjaki srečamo najpogosteje pri mladostnikih, ki so se v življenju že večkrat znašli v različnih postopkih, povezanih z njimi. Tudi če otrok pristane na sodelovanje z zagovornikom, se le-to lahko prekine kadarkoli, če otrok to želi. Varuh si prizadeva, da odrasli, ki so vključeni v zgodbo otroka, slišijo in razumejo, da je zagovorništvo otrokova pravica in ne dolžnost.

Nasprotno od opisanega pa opažamo, da je praksa nekaterih sodišč pri ravnanju z otroki na zavidljivi ravni. Primer dobre prakse, ki ga drugje še nismo zasledili, prihaja z Okrožnega sodišča v Mariboru. V primeru petnajstletne mladostnice smo prejeli predlog sodišča za postavitve zagovornika v postopku odločanja o spremembi stikov. Starš, pri katerem je dekle živelo, je predlagal, da se stiki z drugim staršem popolnoma ukinejo, saj jih je mladostnica že dlje časa zavračala zaradi nasilja in drugih slabih izkušenj iz preteklosti. Drug starš pa je želel, da se stiki določijo, in zatrjeval, da so razlogi za zavračanje stikov na strani trenutnega skrbnika, ki naj bi na hčerko vplival in ji preprečeval stike z drugim staršem.

V postopku presoje utemeljenosti pobude smo, kot navajamo že zgoraj, preverili tudi voljo otroka v zvezi z zagovorništvom. Izvedeli smo, da je sodišče, v skladu z 274. členom Družinskega zakonika, pristojni CSD zaprosilo, da mladostnici predstavi različne možnosti sodelovanja v predmetnem sodnem postopku. Po navedbah CSD je strokovna delavka po navodilu sodišča mladostnico seznanila z njenimi pravicami ter ji pomagala izpolniti vprašalnik sodišča, rezultat katerega je bil, da bi mladostnici najbolj ustrezalo zagovorništvo, kjer bo na več srečanjih z zagovornikom pripravila tudi izjavo za sodišče. Mladostnici je bil zagovornik pozneje res postavljen, v več srečanjih z zagovornico je napisala izjavo, ki smo jo poslali sodišču in CSD, njej pa se ni bilo potrebno udeležiti sodnih obravnav. Zagovornica je bila dekletu na voljo do zaključka sodnega postopka, v njenem imenu bi sodišču tudi predstavila dekličino izjavo in kako je zagovorništvo potekalo, če bi sodišče to želelo.

Udeležba zagovornikov na sodnih narokih pa je drugi primer dobre prakse, ki se je zaenkrat uveljavil na Okrožnem sodišču v Kranju. Po zaključku zagovorništva običajno zagovornik prejme vabilo sodišča za udeležbo na naroku, na katerem predstavi, kako je zagovorništvo potekalo in prebere izjavo otroka. S tem dobi mnenje otroka primerno težo v postopku, hkrati pa, po mnenju sodnikov, lahko deluje pomirjujoče na starša in sam potek sodne obravnave, saj je prisoten »glas otroka«.

## 1.12.3 Konflikten odnos med staršema in stiska otroka – izkušnje iz primerov zagovorništva

---

**Urejanje stikov med otrokom in starši po razvezi so najpogostejši postopki, v katerih otrok dobi zagovornika otroka v okviru zagovorništva otrok, ki poteka pri Varuhu. V nadaljevanju želimo opozoriti na odgovornost staršev in stiske otrok, ki jih zaradi konfliktov med starši zaznavamo v zagovorništvu.**

Starši se za sodno urejanje stikov odločijo navadno potem, ko so za njimi neuspešni poskusi reševanja težave z drugim staršem. Žal pa mnogi od staršev po razvezi ne komunicirajo ali npr. komunicirajo samo preko sms sporočil ali na druge načine, ki ne omogočajo pristne komunikacije, zato se prvič zares pogovarjajo o skupni težavi šele na CSD oziroma sodišču. Družinski zakonik sicer predvideva, da se starši na t. i. predhodnem svetovanju na CSD srečajo in poskušajo najti rešitev in nov dogovor glede stikov, vendar mnogo staršev zahteva ločene razgovore, saj se z drugim staršem ne želijo niti srečati ali pa je skupni razgovor zaradi sovražne nastrojenosti popolnoma nekonstruktiven. Obstaja tudi možnost mediacije na CSD ali izven njega že v tej fazi postopka, ki pa jo mnogi spet zavračajo.

Kljub različnim možnostim pomoči številni starši vse zavrnejo, ne zavedajo se, da ne gre le za odnos med nekdanjima partnerjema, temveč da njuna nepripravljenost za reševanje težav povzroča stisko predvsem otroku. V zagovorništvu redno srečujemo starše, ki želijo in pričakujejo, da bodo njihove težave rešili drugi, medtem ko sami ne zmorejo bivšemu partnerju pogledati v oči, kaj šele, da bi prepoznali, kako s svojim ravnanjem škoduje otroku.

Iz primerov zagovorništva izhaja, da so pojmi, kot so otrokova želja in otrokova korist, v takšnih situacijah pogosto pomešani. Starš, pri katerem otrok živi, trdi, da otrok ne želi imeti stikov z drugim staršem, starš, ki stikov nima ali se ti ne izvajajo v skladu z dogovorom, pa trdi, da nekdanji partner otroka ne pripravi ustrezno na stik ali da na otroka vpliva in stike preprečuje.

Na teh temeljih se običajno začne sodna bitka, polna medsebojnega obtoževanja in sklicevanja na domnevno željo oziroma korist otroka. Kar pogrešamo v tovrstnih primerih pa je, da bi starši bili pripravljeni stopiti korak nazaj in namesto krivca v nekdanjem partnerju, videli stisko in razdvojenost njunega otroka. Velika večina otrok, ki jim je zagovornik postavljen z namenom psihosocialne pomoči, informiranja, razbremenitve in oblikovanja mnenja glede odnosa in stikov z obema staršema (kar predstavlja cca. 80 % vseh primerov), si želi, da se starša sploh ne bi razvezala ali pa vsaj, da bi se pogovarjala in dogovarjala glede zadev, ki so povezane z njim. Izjave, ki jih otroci v zagovorništvu napišejo, pogosto odražajo zrelost, ki presega starost otroka.

Razumemo lahko, da so konflikti z nekdanjim partnerjem, še posebno, če trajajo več let, utrujajoči in da so novi in novi sodni postopki stresni za vse dru-

žinske člane, vendar so ti še posebno stresni za otroke. Odrasli si največkrat želijo in to zavestno ali nezavedno potem prenašajo na svojega otroka, da z nekdanjim partnerjem ne bi imeli nobenega opravka več. Praksa mnogih let kaže, da je iskanje strokovne pomoči z namenom izboljšanja starševskega odnosa, žal še vedno velika redkost. Staršem, ki se na Varuha obrnejo in izrazijo stisko zaradi konfliktov z nekdanjim partnerjem, strokovno svetovanje (sami ali v paru) vedno svetujemo. Po mnenju Varuha je možnosti (tudi brezplačnih) dovolj, veliko večji problem predstavlja pripravljenost staršev soočiti se z lastnimi stiskami in prevzemanjem odgovornosti za svoje ravnanje.

Ob sodelovanju s CSD-ji in nekaterimi sodišči ugotavljamo, da nepripravljenost staršev na soočanje z lastnimi težavami in odporom do vključitve v ustrezno svetovanje predstavlja tudi zanje pogosto težavo. Rešitev se ponuja v obvezni vključitvi v svetovanje, vendar bi bila ta učinkovita za majhen delež staršev, saj je osebna pripravljenost in motiviranost za tovrstno reševanje težav ključna za uspeh. Prav motivirani starši pa obveznega svetovanja ne potrebujejo, saj ga bodo poiskali že sami. Kako torej doseči, da se starševski konflikt zmanjša in posledično omili stiska otroka, vsaj tam, kjer je to najbolj potrebno?



**Kljub različnim zakonskim možnostim, ki jih je prinesel Družinski zakonik, in pozitivnim spremembam v delu pristojnih služb še vedno vidimo več sistemskih pomanjkljivosti. Hitrost postopkov**, v katerih so udeleženi otroci, bi zagotovo lahko pripomogla, da bi bili otroci manj izpostavljeni pritiskom obeh staršev. Poleg časovnega vidika pa velja še več pozornosti nameniti **profesionalizaciji oseb, ki s takšno družino pridejo v stik**, da bi znali prepoznati psihične pritiske, ki jih konflikti med staršema puščajo na otrocih. In nenazadnje, pristojni strokovnjaki potrebujejo znanje in podporo, da izmed velikega nabora možnosti ukrepov zoper starše izberejo najustreznejše, ter ponovno, da je to ukrepanje odločno in hitro.

**Zdi se, da se za nekatere otroke po razvezi resnične težave šele začnejo. Žal so, kot smo opisali, za to v prvi vrsti odgovorni starši, ki vztrajajo na čustvenem vrtiljaku in z njega, pogosto se zdi, ne znajo in nočejo izstopiti.** Otrok, ki se je znašel med njima, zato potrebuje hitro in učinkovito ukrepanje pristojnih državnih organov, preden konflikti začnejo preraščati v vojno. Zagovornik v tej situaciji lahko okrepi otrokov glas, kar nekatere starše predrami, vseh pa še zdaleč ne, saj so preveč obremenjeni s svojimi stiskami in težavami.

## 1.12.4 Kdaj je pravi čas za postavitve zagovornika otroku

---

**Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh) prejme iz leta v leto več pobud za postavitve zagovornika, ki so utemeljene, še vedno pa je delež neutemeljenih po naši oceni prevelik. Namen promocije instituta zagovorništva otrok je zato med drugimi tudi ta, da strokovnim delavcem, ki delajo z otroki ali družinami, predstavimo, kdaj je čas, da zagovornika predlagajo in kdaj je morda zanj prepozno ali nesmiselno.**

Zagovornika smo do konca leta 2020 postavili že skoraj 900 otrokom, zato lahko na podlagi izkušenj trdimo, da je smiselno zagovornika postaviti v čim bolj zgodnji fazi postopka ali z drugimi besedami, ko se v družini zaplete do te mere, da vanjo posežejo službe, ki so dolžne zaščititi pravice in koristi otrok. Na podlagi primerov zagovorništva smo ugotovili, da je zagovorništvo veliko manj uspešno, če se postopki pred različnimi institucijami odvijajo že dlje časa, včasih celo več let. Otrok, ki se znajde v takšni situaciji, navadno nima več svojega mnenja ali pa je le-tega že tolikokrat izrazil, pa se kljub temu stvari niso uredile, da nima več volje in upanja, da bi mu vključitev v zagovorništvo prinesla kaj pozitivnega.

Nemalokrat se še zgodi, da nam starši povedo, da so na csd ali sodišču že pred meseci predlagali, da bi otrok dobil zagovornika, pa niso bili slišani ali pa so jim povedali, da je za zagovornika še prezgodaj. Nekateri niti niso dobili informacije, da se lahko na Varuha obrnejo sami, saj predlog za postavitve zagovornika, skladno z veljavnim zakonom, lahko poda vsakdo. Misleč, da mora predlog podati csd ali sodišče, so tako čakali mesece in mesece, preden so se na Varuha obrnili sami in izvedeli, da predloga ni podal še nihče.

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

**Tako je za zagovorništvo (pre)pozno, če so se strokovne službe že odločile, kaj je za otroka najboljše in je potrebno ukrep samo še izvesti.** Opažamo, da



se strokovnjaki na CSD še vedno premalo zavedajo različnih vlog, ki jih imajo – nudijo pomoč in hkrati podajajo predloge na sodišče. Tudi če otroka in družino obravnavajo različni strokovni delavci, se zelo pogosto odnos s staršema skrha, ko mora CSD odločneje poseči v družino zaradi varovanja koristi otrok. Ko zaupanja ni več, pa CSD nima več veliko možnosti učinkovitega nudenja pomoči, kljub temu, da bo končno odločitev sprejelo sodišče. V tem smislu tudi Družinski zakonik v praksi ni prinesel bistvenih sprememb.

Varuh pogosto v tej fazi postopkov prejme predlog za postavitve zagovornika, ko CSD izgubi zaupanje staršev. CSD od zagovornika nemalokrat pričakuje, da bo otroka npr. prepričal, da je zanj oddaja v vzgojni zavod najboljša rešitev. V takšnih primerih se zagovorništvo žal ni izkazalo kot smiselno, saj otrok zagovornika povezuje s CSD ali pa od njega pričakuje, da bo ukrep oddaje v vzgojni zavod lahko preprečil. Smiselno pa je, če z otrokom še ni bilo opravljenih več razgovorov in otrok ni vključen tudi v druge obravnave pri drugih strokovnjakih in če ima otrok še možnost, da sooblikuje nadaljnje korake v zvezi z njim in njegovo prihodnostjo. Ko je še odprtih več možnosti, takrat je pravi čas za postavitve zagovornika otroku, če tako želi tudi otrok.

Primeri prepoznih pobud staršev za postavitve zagovornika, so takrat, ko je sodni postopek v zaključni fazi, kot je svoje mnenje že izdelal tudi sodni izvedenec, ko je CSD opravil več pogovorov z družino, pripravil več mnenj za sodišče, poleg njih pa tudi šola in drugi strokovnjaki, ki delajo z otrokom. Oče ali mama, ki mu v sodnem postopku ne kaže najboljšo, pogosto želi, da bi otrok dobil še zagovornika, da bi se upoštevala domnevna želja otroka, ki je lahko tudi v nasprotju z njegovo koristjo.

V zadnjem času se je tudi v našem prostoru uveljavil izraz visoko konflikten odnos med staršema ali visoko konfliktna razveza. Vsak primer s to oznako je drugačen in zahteva različne pristope in obravnavo, pri vseh pa za tem izrazom stoji otrok, ki je žrtev konflikta med staršema, kar lahko privede do čustvenih in/ali vedenjskih težav otroka, delo s takšnima staršema pa je zaradi intenzivnosti medsebojnega obračunavanja za strokovnjake zahtevna in naporna. V takšnih primerih strokovne službe prepoznajo, da so otroci spregledani med staršema in iščejo različne vire pomoči za otroke. Tudi starši navadno prepoznajo stisko otrok, vendar krivca zanjo vidijo le v drugem staršu.

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

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

## 1.12.5 Neuresničena pretekla priporočila

---

Varuh je pri svojem lanskoletnem delu ponovno opazil kritično pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah. Zato ponovno apelira na vse pristojne institucije v državi, da se ta resna težava končno odpravi, saj gre za stalno nalogo sodišč.

**Priporočilo (stalna naloga) št. 6:** Varuh v primerih zagovorništva otrok ugotavlja, da pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah lahko vodi v kršitve pravic otrok, zato priporoča Vladi Republike Slovenije in Zdravniški zbornici Slovenije, da se stori vse potrebno, da se nevezdržno stanje v najkrajšem možnem času odpravi.



## 1.12.6 Primeri iz Zagovorništva

---

### **Primer: Nesodelovanje CSD pri seznanitvi otroka z možnostjo postavitve zagovornika**

**Varuh pri obravnavi pobud za postavitve zagovornika otroku vedno poskrbi, da je otrok seznanjen s tem, kaj mu zagovornik lahko nudi in česa ne in se torej še pred uvodnim srečanjem strinja, da želi sodelovati z zagovornikom oziroma vsaj da ga ne odklanja. V opisanem primeru smo naleteli na težavo v sodelovanju s CSD, da bi otroku možnost zagovorništva sploh predstavili.**

Na Varuha se je po odločitvi sodišča o odvzemu otroka staršem in namesnitvi v vzgojni zavod (zavod) obrnila mama 13-letnice, saj se z odločitvijo centra in sodišča ni strinjala. Ni se mogla strinjati, da je bivanje v zavodu v večjo korist otroku kot bivanje pri njej ali očetu, s katerim sta bila razvezana že dlje časa. Želela je, da bi hčerka v več odprtih postopkih na CSD in sodišču lahko izrazila svoje želje preko zagovornika otroka.

Mama nam je zatrjevala, da je hči v hudi stiski, ker ima s staršema le redke stike in še te pod nadzorom, želela si je domov k mami, v tistem času je zavračala stike z očetom, pozneje stike z njo. Hči se je zaradi stiske tudi samopoškodovala, mama pa je, ko je to izvedela, zoper CSD podala prijavo na policijo.

Varuh je v postopku presojanja utemeljenosti pobude pridobil dodatne in-



formacije in pojasnila o razlogih za izrečen ukrep odvzema in namestitve v zavod od mame in pristojnega centra.

Dekle je, po informacijah CSD, imelo na začetku res večje težave s prilaganjem na novo okolje, red in pravila, saj tega v domačem okolju ni bil vajena. Zavod je v intenzivnem sodelovanju s CSD otroku nudil strokovno pomoč in oporo, poleg tega pa je zelo hitro dobila tudi psihološko pomoč. Glede na te informacije smo se po posvetovanju s CSD in zavodom odločili, da bi bila v tistem času za dekle preveč še nova strokovno pomoč – zagovorništvo, saj bi jo dodatno obremenili, namesto da bi ji pomagali.

Odločili smo se, da z zagovorništvom počakamo, dokler se dekle ne prilagodi na novo situacijo, vendar mama tega ni sprejela, zato je v želji, da se hči čim prej vrne domov, hčerko nagovorila, da svoje želje sama napiše in jih pošlje sodišču. Pozneje smo izvedeli, da je mama hčerki obljubljala, da bo v nekaj tednih spet doma, da ona lahko vse uredi, s čimer pa je hči spravljala v dodatno stisko, vendar tega ni prepoznala. S CSD in zavodom mama ni želela sodelovati, za odvzem je krivila institucije in očeta, ki pa je z vsemi sodeloval in se vključil tudi v osebno svetovanje z namenom izboljšanja starševskih sposobnosti.

Po mesecu dni smo izvedeli še, da je dekle imelo tudi neformalni razgovor s sodnico, in sicer potem, ko je prejela njeno pisno mnenje. Ne glede na to, da je imelo dekle že zagotovljeno pomoč različnih strokovnjakov in je svoje mnenje v sodnem postopku izrazila tako pisno kot ustno v pogovoru s sodnico, smo želeli, da se ji predstavi tudi možnost zagovorništva kot njena pravica, ki ji jo predstavljala že mama.

Zaradi epidemije covid-19 smo za pomoč pri predstavitvi zagovorništva dekletu zaprosili CSD, vendar nam je ta odgovoril, da je dekle svoje mnenje že izrazilo in da ima redno obravnavo pri psihologinji, s katero sta vzpostavili dober odnos, zato po njihovem mnenju za zagovorništvo ni primeren čas. CSD je kot razlog navajal tudi, da zaradi ovadbe mame oni niso primerni, da otroku predstavijo zagovorništvo. Strinjali smo se s centrom, da ima dekle že ustrezno strokovno pomoč, ni pa ji bila vsaj predstavljena možnost zagovorništva, do katere ima prav tako pravico. Razumeli smo, da mama bedi nad vsako njihovo potezo, in jih prosili, če ji prednosti in omejitve zagovorništva lahko predstavijo v zavodu, vendar za to niso imeli posluha, zato smo se neposredno na zavod obrnili sami, kar ni običajna praksa.

Otrokova vzgojiteljica je dekletu brez težav predstavila možnost, da bi svoje mnenje lahko izrazila tudi preko zagovornika, v večkratnih srečanjih z neodvisnim strokovnjakom, ki bi njeno mnenje posredoval centru in sodišču, ne bi pa mogel vplivati na odločitev o bivanju v zavodu. Predstavljeno ji je bilo tudi, da je zagovornik njena pravica in ne dolžnost in dekle se po teh pojasnilih zanj ni odločila.

Mami smo pojasnili, da je namen zagovorništva predvsem informiranje, razbremenitev otroka ter zagotavljanje možnosti, da izrazi svoje mnenje v postopkih, kjer se odloča o njem, kar pa je bilo hčerki že zagotovljeno oziroma ustrezno strokovno pomoč še vedno prejema, dodatnih pogovorov, z novo osebo, pa ne želi, zato ji zagovornika, ne glede na njeno željo, ne bomo postavili.

Mami smo svetovali sodelovanje s strokovnimi službami, ki obravnavajo njeno hčerko, saj je to v njeno korist. Odgovor smo poslali tudi CSD.

Razumemo lahko, da je CSD avtonomen pri sprejemanju svojih strokovnih odločitev glede vodenja določenega postopka, ne razumemo pa, da otroka niso želeli niti informirati o možnosti zagovorništva, kar je njegova pravica, ki mu jo zagotavlja Zakon o VČP in Konvencija o otrokovih pravicah. Ne glede na opisano slabo izkušnjo pa ne moremo trditi, da CSD v Sloveniji ne sodelujejo v korist otrok, kadar gre za zagovorništvo otrok. Veseli nas, da je institut vedno bolj prepoznaven in sprejet med različnimi strokovnjaki, ki delajo z otroki in družinami, in da je predstavljen primer izjema in ne pravilo.

### **Primer: Sodišče prepoznalo potrebo po zagovorniku v postopku ureditve stikov**

**Na pobudo okrožnega sodišča v zagovorništvu vendarle vselej ne pride do izjave otroka, saj je potrebno voljo otroka spoštovati.**

Pobudnik, ki se je na Varuha obrnil za postavitev zagovornika otroku v postopku za spremembo stikov, je bilo okrožno sodišče, ki je zadevo obravnavalo, starša pa sta k predlogu sodišča podala soglasje, saj je sodišče ocenilo, da je v korist otroka, da s pomočjo zagovornika izrazi svojo voljo do stikov z očetom. Stiki so bili dotlej neredni, otrok pa je sčasoma začel izražati odpor do vsakršnega kontakta z očetom, zato so bili z začasno odločbo določeni pod nadzorom.

Srečanja z zagovornikom so potekala nemoteno, bilo jih je devet. Otrok je rad prihajal na srečanja, v pogovoru pa bil zelo odprt za vse teme. Srečanj se je veselil. Zagovornica mu je predstavila pomen oblikovanja izjave, vendar je ob tem otrok kazal zelo veliko stisko, da bi moral napisati izjavo, zato se je odločil, da je ne bo, saj ne želi prizadeti nobenega od staršev. V procesu zagovorništva pa je otrok jasno povedal, da si stikov z očetom zelo želi, vendar da bi stike določala skupaj oba, odvisno od obveznosti, ki jih imata. Prav tako je izrazil željo, da bi pri očetu preživel tudi vikende in da bi se skupaj odpravila na kakšen potep po naravi.

Ker otrok ni želel napisati izjave, je zagovornica to upoštevala in to pove-

dala tudi na zaključnem srečanju z obema staršema, kjer pa otrok ni želel biti prisoten. Otrok je izrazil željo, da zagovornica prenese sporočilo staršem. Mama je bila ob dejstvu, da otrok ne želi nobenega od njiju prizadeti, zelo ganjena, oče pa ob tem ni kazal nobenih čustev.

Ob koncu zagovorništva je Varuh obvestil sodišče, da otrok ni želel napisati izjave, temveč smo sodišču posredovali zgolj poročilo zagovornice o poteku zagovorništva ter poročilo koordinatorice, ki je spremljala konkretni primer.

**Več primerov iz dela zagovornikov otrok v letu 2020** je predstavljenih v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>.

- **Pomoč zagovornika otroku, nameščenemu v vzgojni zavod**
- **Z zagovornikom do jasnega izražanja volje**
- **Zagovorništvo otroku, ki odklanja vsakršne stike z materjo**
- **Zagovornik ne opravlja zaslišanj v kazenskem postopku namesto otroka ali mladostnika, ki je bil žrtev nasilja**
- **Otrok zavrnil možnost zagovornika**
- **Zagovorništvo otroku, ki si želi drugačnega odnosa z očetom**

# 1.13

## PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA

### USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

#### 159. člen

(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)

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

### ZAKON O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

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

#### 1. člen

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

#### *Komentar k 1. členu*

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

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

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

**POSLOVNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

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

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

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

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

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

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

**Poslovnik Sveta varuha za človekove pravice**

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

**1. člen (predmet in namen)**

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

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

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

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

**1. člen (predmet in namen)**

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

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

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

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

**4. člen**

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

**Zakon o javnih financah**

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

**Položaj in pooblastila varuha opredeljujejo tudi drugi zakoni:**

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

**Mednarodni akti, ki določajo standarde delovanja Varuha:**

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

# 1.14

## FINANCE

### Pregled sredstev Varuha v letu 2020 po proračunskih postavkah znotraj posameznih podprogramov

|   | Dodeljena sredstva (SP) v EUR | Veljavni proračun (VP) v EUR | Porabljena sredstva v EUR | Preostanek sredstev glede na VP v EUR |
|---|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| <b>Varuh človekovih pravic RS</b>                         | <b>3.067.240</b>              | <b>3.057.823</b>             | <b>2.984.107</b>          | <b>73.716</b>                         |
| <b>PODPROGRAMI</b>  |                               |                              |                           |                                       |
| <b>Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin</b> | <b>2.760.740</b>              | <b>2.745.740</b>             | <b>2.692.692</b>          | <b>53.048</b>                         |
| Plače   | 2.100.741                     | 2.100.741                    | 2.049.384                 | 51.357                                |
| Materialni stroški  | 549.999                       | 528.672                      | 527.231                   | 1.441                                 |
| Investicije   | 110.000                       | 116.327                      | 116.077                   | 250                                   |
| <b>Izvajanje nalog in pooblastil DPM</b>                  | <b>196.500</b>                | <b>180.668</b>               | <b>172.422</b>            | <b>8.246</b>                          |
| Plače   | 135.000                       | 135.000                      | 127.075                   | 7.925                                 |
| Materialni stroški  | 50.000                        | 39.971                       | 39.868                    | 103                                   |
| Sodelovanje z nevladnimi organizacijami                   | 11.500                        | 5.697                        | 5.479                     | 218                                   |
| <b>Zagovorništvo otrok</b>                                | <b>110.000</b>                | <b>119.500</b>               | <b>118.993</b>            | <b>507</b>                            |
| Materialni stroški  | 110.000                       | 119.500                      | 118.993                   | 507                                   |
| <b>Namenska sredstva *</b>                                | <b>0</b>                      | <b>11.915</b>                | <b>0</b>                  | <b>11.915</b>                         |
| Sredstva odškodnin  | 0                             | 2.365                        | 0                         | 2.365                                 |
| Sredstva od prodaje državnega premoženja                  | 0                             | 9.550                        | 0                         | 9.550                                 |

\*Namenska sredstva bodo prenesena v proračun leta 2021

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor Republike Slovenije v državnem proračunu. Za leto 2020 je državni zbor v državnem proračunu za delo Varuha določil 3.067.240 EUR.

Varuh je v proračun leta 2020 prenesel namenska finančna sredstva v višini 11.915 EUR (sredstva od prejetih odškodnin in prodaje državnega premoženja).



Varuh je ob koncu leta za potrebe pokrivanja zakonskih obveznosti iz državnega proračuna prerazporedil sredstva v višini 21.332 EUR.

Z upoštevanjem navedenega je veljavni proračun Varuha za leto 2020 znašal 3.057.823 EUR.

#### **Varuh je za tri podprograme porabil 2.984.107 EUR, od tega za:**

- varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin: 2.692.692 EUR,
- izvajanje nalog in pooblastil DPM: 172.422 EUR,
- zagovorništvo otrok: 118.993 EUR.

#### **Poraba v okviru podprograma Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin**

**Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2020 porabili 2.049.384 EUR.** Od tega so plače in dodatki znašali 1.629.150 EUR, regres za letni dopust 49.479 EUR, povračila in nadomestila 67.157 EUR, sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela 13.181 EUR, sredstva za nadurno delo 1.357 EUR, drugi izdatki zaposlenim 4.307 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost pa 264.211 EUR. Za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev smo porabili 20.542 EUR.

**Za materialne stroške smo leta 2020 porabili 527.231 EUR.** Od tega smo za pisarniški in splošni material in storitve porabili 189.370 EUR, za posebni material in storitve smo porabili 16.361 EUR, za prevozne stroške 14.529 EUR, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 67.195 EUR, za izdatke za službena potovanja 11.199 EUR, za tekoče vzdrževanje 42.748 EUR, za poslovne najemnine in zakupnine 146.922 EUR, drugih operativnih odhodkov pa je bilo za 38.907 EUR.

#### **Za investicijske izdatke smo leta 2020 porabili 166.077 EUR.**

Za nakup opreme smo porabili 81.502 EUR (med tem največ za strojno računalniško opremo), za investicijsko vzdrževanje in obnove smo porabili 23.984 EUR, za nakup licenčne programske opreme 6.687 EUR ter za izdelavo načrta in projektne dokumentacije 3.904 EUR.

#### **Poraba v okviru podprograma Izvajanje nalog in pooblastil DPM**

**Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2020 porabili 127.075 EUR.** Od tega so plače in dodatki znašali 103.539 EUR, regres za letni dopust 2.351 EUR, povračila in nadomestila 3.167 EUR, sredstva za nadurno delo 127 EUR, drugi izdatki zaposlenim 82 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost 16.699 EUR, za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega

zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev pa smo porabili 1.119 EUR.

**Za materialne stroške v sklopu Opcijskega protokola smo leta 2020 porabili 39.868 EUR.** Od tega za pisarniški in splošni material in storitve 11.147 EUR, za komunikacijske storitve 165 EUR, za izdatke za službena potovanja 677 EUR, za druge operativne odhodke 944 EUR in za poslovne najemnine 26.935 EUR.

**Iz sredstev, namenjenih sodelovanju z nevladnimi organizacijami, smo leta 2020 porabili 5.479 EUR,** od tega za druge operativne odhodke 2.378 EUR, za tekoče transferje neprofitnim organizacijam in ustanovam pa 3.101 EUR.

### Poraba v okviru podprograma Zagovorništvo otrok

**Za Zagovorništvo otrok smo leta 2020 porabili 118.993 EUR.**

Sredstva so bila porabljena za materialne stroške, od tega za pisarniški in splošni material in storitve 14.477 EUR, za komunikacijske storitve 75 EUR, za izdatke za službena potovanja 72 EUR in za druge operativne odhodke 104.369 EUR (stroški zagovornikov, supervizije, posvet).



# 2.

## VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

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

## A. Obravnavane ranljive skupine

# 2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

| PODROČJE DELA                                 | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |            | INDEKS 20/19 | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE 2020 |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | EVT ZADEVE |              | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 3. SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI          | 1                           | 11   | 8               | 3          | 1100,00      | 11                   | 6               | 54,5                              | 0               | 11                          |
| 3.1 SVOBODA VESTI                             | 1                           | 6    | 5               | 0          | 600,00       | 6                    | 5               | 83,3                              | 0               | 6                           |
| 3.2 VERSKE SKUPNOSTI                          | 0                           | 3    | 2               | 1          | 0,00         | 3                    | 0               | 0,0                               | 0               | 3                           |
| 3.0 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI - DRUGO | 0                           | 2    | 1               | 2          | 200,00       | 2                    | 1               | 0,0                               | 0               | 2                           |

### 2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Stanje na področju ni tako dramatično, kot je to videti ob le mimobežnem pogledu na relativno primerjavo med obravnavanimi zadevami v prejšnjem in tokrat poročanem letu. Prejeli smo vsega skupaj osem pobud (od tega večino povezanih z ukrepi v zvezi z epidemijo covid-19), šest zadev pa smo odprli na lastno pobudo (vse v zvezi z epidemiološkimi ukrepi).

Kot bržkone področno najbolj izrazito zgodovinski dogodek kaže izpostaviti, da je v letu 2020 (7. februarja) **svoja vrata odprla džamija v Ljubljani**. Pot do tega trenutka je bila res dolga, Varuhov angažma ob tem pa je bil skozi leta od opozarjanja, da si muslimanska skupnost že skoraj tri desetletja zaman prizadeva zgraditi svoj kulturni center (kar da lahko pomeni kršitev ustavno zagotovljene pravice do svobodnega zadovoljevanja svojih verskih potreb, toliko časa trajajoča (ne)gradnja pa da tudi ne more biti posledica naključnega spleta neugodnih okoliščin)<sup>1</sup>, prek javnih pozivov za gradnjo muslimanskega verskega centra<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gl. str. 7 Letnega poročila Varuha za leto 2001.

<sup>2</sup> Gl. str. 145 Letnega poročila Varuha za leto 2004.

vse do pozdravljanja končne odločitve Mestne občine Ljubljana o sprejemu prostorskih aktov in sklenitvi pravnih poslov, ki bodo omogočili gradnjo prve džamije v državi<sup>3</sup>. Ob priložnosti njenega odprtja se je sicer ponekod skušalo javno<sup>4</sup> ponovno problematizirati vlogo žensk v islamu, češ da je veseli dogodek za muslimane v očeh drugih prebivalcev Slovenije skazilo sporočilo Islamske skupnosti ženskim vernicam, da zaradi gneče v džamiji zanje najverjetneje ne bo prostora<sup>5</sup> (prednost da imajo pač moški, ženske v islamu pa da so tega žal že vajene), ipd. V izogib nesporazumom posebej izpostavljamo, da tudi v tovrstnih tako ali drugače motiviranih pomislekih Varuh vidi manifestacije ustavno zagotovljene svobode izražanja oziroma za sleherno demokratično družbo nujnega pluralizma misli oziroma mnenj, ki so še vedno znotraj ustavno dopustnih okvirov. Glede vloge spola znotraj verskih skupnosti pa načelno stališče Varuha ostaja, da se na to lahko gleda tudi kot na zadevo, povezano z uresničevanjem vere ter s pravicami in dolžnostmi pripadnikov verske skupnosti, povezanih z uresničevanjem vere – nanaša se na versko prepričanje te skupnosti, na njeno notranjo organiziranost ter notranji položaj njenih pripadnikov, glede katerih ima verska skupnost najširšo avtonomijo.<sup>6</sup>

Kakorkoli že, po drugi strani lahko npr. izpostavimo, da se tudi na Varuhovo samoiniciativno vabilo vsem registriranim verskim skupnostim, da nam sporočijo morebitne spremembe v delovanju v času epidemije covid-19 in s tem povezanimi prepovedmi, predvsem v smeri bogoslužja in drugih verskih obredov za njihove pripadnike, ni odzvala prav nobena od islamskih oziroma muslimanskih skupnosti. Spomniti gre, da **smo lani že pisali**<sup>7</sup> (vezano na presahnitev pobud za obravnavo vprašanj na sejah Sveta Vlade Republike Slovenije za dialog o verski svobodi) **o javno-dialoški neangažiranosti verskih skupnosti in zaključili, da je za Varuha bistveno predvsem, da ne kaže, da bi se verskim skupnostim ali njihovim posameznim pripadnikom preprečeval tak ali drugačen stik z oblastmi, če bi si ga želeli – kar lahko ponovimo tudi tokrat, z dodatno pripombo, da smiselno enako seveda velja tudi glede odnosa verskih skupnosti do samega Varuha kot neoblastnega organa.** **3.0-1/2020**

3 Gl. str. 24 Letnega poročila Varuha za leto 2008.

4 Prejeli pa smo npr. tudi elektronsko pismo, v katerem je pošiljatelj očital, da »namesto da bi se aktivno borili proti Islamizaciji, balkanizaciji, varuh to aktivno podpira, kar bo slabo tako za vas kot za vaše otroke, še globoko boste obžalovali gradnjo mošeje v Lublani.« **0.6-36/2019-7**.

5 Gl. Reporter (10. 2. 2020, str. 6): Najprej moški, šele potem ženske.

6 Za podrobnejšo ustavnopravno utemeljitev gl. predvsem str. 78–79 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

7 Gl. str. 73 Letnega poročila Varuha za leto 2019.



Vezano posebej na islam želi Varuh še na tem mestu ovekovečiti, da je **po smrtonosnem terorističnem napadu simpatizerja Islamske države v začetku novembra na Dunaju, npr. Islamska skupnost v Republiki Sloveniji javno in nedvoumno ostro obsodila ta napad**<sup>8</sup>. Večkrat je namreč v javnem diskurzu slišati, da po terorističnih napadih islamskih skrajnežev ne sledi na strani muslimanskih skupnosti dovolj odločnega javnega nasprotovanja takšnemu zavržnemu ravnanju v imenu njihovega boga.

**Sicer pa ostaja posebej občutljivo s svobodo vesti tako ali drugače povezano udejstvovanje državnih funkcionarjev.** V preteklosti smo že poročali, da nekateri protestirajo<sup>9</sup> npr. tudi zaradi udeležbe državnih predstavnikov na tradicionalni sveti maši za domovino v ljubljanski stolnici sv. Nikolaja ob dnevu samostojnosti in enotnosti. V tokrat poročanem letu pa smo med drugim morali obravnavati pritoževanje čez velikonočno poslanico premierja na osrednjem spletnem mestu državne uprave<sup>10</sup>, ki da je »kršil ustavo, ki v 7. členu pravi: «Država in verske skupnosti so ločene.»«, češ da »v pismu ne vošči le za praznike, ampak večkrat omenja «Boga».« Stališče Varuha v zvezi s tem je, da je država z ustavnim načelom o ločitvi države in verskih skupnosti iz 7. člena sicer vezana k nevtralnosti pri urejanju zadev iz svoje pristojnosti<sup>11</sup>, vendar pa pri tem sporočilo premierja, kakršno je bilo objavljeno na spletišču državne uprave, ne pomeni izvajanja katere(ga) izmed zakonskih oblastnih pristojnosti oziroma pooblastil, ki bi imelo pravne posledice za njegove naslovljence, poleg tega pa mu slednji lahko prisluhnejo oziroma ga preberejo (le), če to želijo – in ne samo, da ne nazadnje v besedilu beseda Bog nikoli ni bila izrecno povezana s konkretno določeno versko skupnostjo, niti ni izrecno izključevala katere izmed njih, pač pa je situacijo treba še nekoliko širše kontekstualno umestiti: velika noč je (najpomembnejši) krščanski praznik, upoštevanje identitete ljudi, ki zgodovinsko živijo na območju sedanje države in so povezani z izročilom

8 Na svoji spletni strani so objavili novico z naslovom Islamska skupnost v Republiki Sloveniji ostro obsoja teroristični napad na Dunaju (<https://www.islamska-skupnost.si/2020/11/islamska-skupnost-v-republiki-sloveniji-ostro-obsoja-teroristicni-napad-na-dunaju/>) in navedbami: »Islamska skupnost v Republiki Sloveniji ostro obsoja teroristični napad, ki se je zgodil na Dunaju, 2. novembra 2020, v katerem so bili ubiti in ranjeni nedolžni ljudje.«, sledilo pa je še izražanje globokega sožalja družinam ubitih in celotnemu prijateljskemu avstrijskemu narodu, ipd.

9 Gl. str. 77 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

10 Velikonočna poslanica predsednika vlade Janeza Janše (<https://www.gov.si/novice/2020-04-11-velikonocna-poslanica-predsednika-vlade-janeza-janse/>), 11. 4. 2020.

11 Prim. npr. z mnenjem Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka Rm-1/02, točka 20: »Načelo o ločitvi države in verskih skupnosti pomeni, da se država ne veže na nobeno veroizpoved, nobeni veri ne daje položaja državne vere in nima svojega svetovnega nazora. Pomeni torej, da se država pri urejanju zadev iz svoje pristojnosti ne more poistovetiti s posamezno veroizpovedjo in zato tudi ne more biti vezana na stališča ene izmed veroizpovedi«. Spomniti pa gre npr. tudi na navedbe istega organa v točki 15 sklepa številka U-I-67/14-11 z dne 19. 1. 2017, v kateri je ocenjeval ustavnost Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (ZPDPD): »Izpodbijana ureditev je dela proste dneve ločila od praznikov in jih namenila posameznikom, da jih užijejo, kot želijo. Pri tem je država izključena. Zato je neutemeljen tudi očitek, da izpodbijana ureditev ni v skladu s 7. členom Ustave.«

evropskega prostora pa tudi po ustavnosodni presoji celo pri oblastnem ravnanju ni nujno nedopustno<sup>12</sup>. Po mnenju Varuha gre takšen govor predsednika vlade torej razumeti predvsem v luči (njegove) svobode vesti (41. člen URS) in s tem povezane svobode izražanja (39. člen URS), slednja pa naj bi v demokratičnih sistemih zavzemala osrednje mesto, saj pomeni<sup>13</sup> enega izmed temeljev demokratične družbe, pogojev za njen napredek in za razvoj vsakega človeka. **4.2-11/2020**. Sliko pa lahko tudi hitro uravnotežimo – med drugim smo po telefonu prejeli tudi pritožbo nekoga, ki ga je zmotilo, da je imel eden izmed poslancev na seji Državnega zbora oblečeno majico z napisom Bad Religion in znakom prečrtanega križa (podobnih dolžinsko-širinskih razmerij kot ga ima simbol krščanstva)<sup>14</sup> – klicatelj je to uvrščal ob bok tedaj nedavnemu tvtitanju enega izmed državnih sekretarjev o veselem božiču in umazanih živalih (»MERRY CHRISTMAS YA FILTHY ANIMALS«)<sup>15</sup>. Tudi v tem primeru gre sicer razumeti, da tovrstno sporočilo lahko marsikoga vznemiri, vendarle pa na tak način predstavnik zakonodajalca oziroma država, ki to dopušča, še ne krši ustavnih oziroma konvencijskih standardov glede svobode izražanja – slednja naj se nenazadnje tudi po dodobra ustaljeni presoji Evropskega sodišča za človekove pravice ne bi nanašala le na ideje, ki jih sprejemamo naklonjeno, temveč naj bi zajemala tudi tiste, ki lahko prizadenejo, šokirajo ali vznemirijo državo ali kateri koli del prebivalstva<sup>16</sup>.

Ob koncu leta so nas nekateri opozarjali tudi na »protipravno evangelizacijo države in nelegalno zdravniško dejavnost« – šlo je za odziv na dogodke v logaški občini, kjer je župan razpošiljal novoletna voščila z dobrimi željami, v ovojnici pa sta bila dodana še letak in obesek z angelom Zavoda Živim (kot je znano, so z njim povezani posamezniki pred ljubljansko ginekološko kliniko in pred frančiškansko cerkvijo v centru mesta s transparenti in filmi izražali nasprotovanje umetnim prekinitvam nosečnosti<sup>17</sup>). Eden izmed pobudnikov je bil tako mnenja, da Občina Logatec in Zavod Živim z verskim tekstom in obeskom ter s tem povezanimi nadaljnjimi objavami v Domovini hudo »krnita dostojanstvo, kršita pravice, ter ogrožata zdravje, oziroma vznemirjata, omalovažujeta, prizadeneta čustva ter spravljata v podrejen položaj.« Iz nekaterih javno dostopnih medijskih vsebin je bilo sicer razbrati, da se je župan že opravičil za nenamerno napako s posredovanjem obeska, ki mu je

12 Gl. isto točko istega sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije, kot je omenjen že v gornji opombi.

13 Kot je v svojih sodbah (npr. že v sodbi Handyside v. Združeno kraljestvo (pritožba št. 5493/72) z dne 7. 12. 1976) že večkrat poudarilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice.

14 Gre sicer za ikonografijo ameriškega punk benda Bad Religion.

15 Gl. razdelek 2.1.3.2 Tudi 'božično voščilo' lahko prizadene verska čustva v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebinska-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/21-svoboda-vesti-in-verske-skupnosti/>).

16 Gl. npr. §49 že omenjene sodbe v zadevi Handyside proti Združenemu kraljestvu.

17 V tej zvezi gl. razdelek 3.12.3.3 Nasprotovanje umetnim prekinitvam nosečnosti pred ginekološko kliniko glede na svobodo izražanja v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebinska-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/212-svoboda-izrazanja/>).



bil dodan letak<sup>18</sup>, Zavod Živim pa je zasebnopravni subjekt, do katerega Varuh nima pristojnosti, zato Varuhovo posredovanje ni prišlo v poštev – morebitno iskanje varstva osebnostnih pravic v okviru bolj formalnih postopkov<sup>19</sup> pa je seveda predmet osebne odločitve na ta način prizadetih. **3.0-2/2020.**

**Splošni pregled stanja na področju pa moramo zaključiti še z informacijo, da se za kontroverzno še vedno kaže tudi blagoslavljanje javnih šol.** Tudi to je dolga zgodba, Varuh pa jo je lani zaključil s pojasnilom<sup>20</sup>, da po večletnem pošiljanju predlogov na ministrstvo in tudi glede na neuresničen predlog tudi po njegovi predložitvi neposredno zakonodajalcu, šteje, da ni realno pričakovati, da bi še nadaljnje ponavljanje priporočila za zakonodajne spremembe, zaradi katerih bi se razčistilo dvome glede (ne)dopustnosti organiziranja religiozних obredov na območju javnih šol in vrtcev, doseglo svoj namen – edini manjkajoči element za takšne spremembe pač ostaja dovoljšna politična volja<sup>21</sup>. Tako je ob tej priložnosti na mestu le še nekoliko konkretnejša pripomba, da se je tudi v eni izmed zadev v letu 2020 s strani pobudnika problematiziralo blagoslavljanje javne šole (konkretno prizidka Osnovne šole Antona Martina Slomška na Vrhniki s strani vrhniškega župnika), češ da »tovrstno početje žali čustva ateistov in drugih veroizpovedi«, da »krši 72. člen ZOFVI«, ipd. **3.1-6/2020.**

## 2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

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

## 2.1.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

Varuh na področju svobode vesti in verskih skupnosti ne naslavlja na oblasti nobenega novega priporočila, dejavnost Varuha glede svobode vesti in verskih skupnosti pa je v celoti predstavljena v razdelku **2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja.**

18 Gl. npr. Slovenske novice (18. 12. 2020): Poslanka iskreno spregovorila o splavu, prizadela jo je poteza župana (<https://www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/poslanka-iskreno-spregovorila-o-splavu-prizadela-jo-je-poteza-zupana-382163>).

19 Npr. z zahtevo za prenehanje s kršitvami osebnostnih pravic po 134. členu OZ.

20 Gl. str. 74 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

21 Gl. str. 100 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

### 2.1.3.2 Svoboda vesti in verske skupnosti v drugih delih letnega poročila

Na **verske skupnosti** pa se nanaša **priporočilo št. 14** iz poglavja 2.2 tega letnega poročila.



Dejavnost Varuha glede svobode vesti in verskih skupnosti je obravnavana tudi v naslednjem poglavju oziroma razdelku tega poročila:

#### 2.11.3.5 Vprašanje restitucije premoženja, ki je bilo med letoma 1933 in 1945 kot posledica holokavsta zaseženo in odvzeto žrtvam

## 2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

| PODROČJE DELA  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 6. NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI   | 25                          | 45   | 6               | 6                         | 180,00       | 38                   | 11              | 28,9                              | 22              | 67                          |
| 6.1 SLOVENCİ V ZAMEJSTVU IN PO SVETU   | 3                           | 5    | 1               | 1                         | 166,67       | 2                    | 1               | 50,0                              | 0               | 5                           |
| 6.2 POLOŽAJ IN PRAVICE ITALIJANSKE IN MADŽARSKE NARODNE SKUPNOSTI TER NJUNIH PRIPADNIKOV | 2                           | 5    | 1               | 0                         | 250,00       | 5                    | 3               | 60,0                              | 0               | 5                           |
| 6.3 POLOŽAJ IN PRAVICE ROMSKE SKUPNOSTI OZIROMA NJENIH PRIPADNIKOV                       | 16                          | 31   | 4               | 5                         | 193,75       | 29                   | 6               | 20,7                              | 22              | 53                          |
| 6.4 DRUGE NACIONALNE ALI ETNIČNE SKUPNOSTI   | 3                           | 1    | 0               | 0                         | 33,33        | 0                    | 0               | 0,0                               | 0               | 1                           |
| 6.0 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI - DRUGO  | 1                           | 3    | 0               | 0                         | 300,00       | 2                    | 1               | 50,0                              | 0               | 3                           |

### 2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na predmetnem področju številčno še vedno močno prevladujejo pobude, ki so v takšni ali drugačni zvezi z romsko skupnostjo. Prav teh je bilo v letu 2020 skoraj še enkrat več kot v letu poprej, najzanimivejše поблиže predstavljamo spodaj v posebnem podpoglavju. Kakšen drug splošen komentar številčk iz gornje tabele ni smiseln, saj so vzorci enostavno premajhni, da bi šlo na njihovi podlagi izpeljevati kakšne dovolj pomembne zaključke.

Na splošno lahko rečemo, da še vedno opažamo, da **ljudje (pre?)pogosto v nečem vidijo nekakšno diskriminacijo, ki jo pripisujejo svoji nacionalni oziroma etnični pripadnosti** – poročali smo npr. že o pobudniku, ki nas je prepričeval, da je zmeraj kriv in posledično tudi veliko v zaporu, ker je pač Rom; in o ustavnem pritožniku, ki je poskušal uspeh doseči zgolj s trditvami, da mu je

bil pripor odrejen zato, ker je Rom in na podlagi diskriminacijskega postopka<sup>1</sup>; ali pa npr. o nekonkretiziranih navedbah Socialne Stranke Srbov, o škodljivih in diskriminatornih postopkih v Sloveniji s strani policije, tožilstva in sodstva<sup>2</sup>, pa še kaj bi se našlo. Tudi v poročanem letu smo se srečevali s tovrstnimi primeri, npr. Indijca, ki je zatrjevane nepravilnosti v zvezi s preklicem oziroma razveljavitvijo vizuma in občevarje s slovenskim veleposlaništvom v New Delhiju pripisoval rasističnim stališčem glede njegove etničnosti, družine in države, pa navkljub skrbni obravnavi okoliščin zadeve nismo ugotovili ničesar, kar bi vsaj kazalo na kaj takega<sup>3</sup>; ali pa Sinta, ki je nekonkretizirano zatrjeval diskriminacijo v postopku zamenjave občinskega neprofitnega stanovanja (češ da se ljudje na Jesenicah pogovarjajo o večih zamenjavah stanovanj mimo seznama, sam pa je kot Sint še ni uspel doseči)<sup>4</sup>.

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

**Varuh se je že za samo vzpostavitev posebnega podpodročja o Slovencih v zamejstvu in po svetu (leta 2018) odločil samoiniciativno<sup>5</sup>, in prav tako smo tudi v letu 2020 z obravnavo prav vseh tovrstnih zadev začeli na lastno pobudo. Pobud torej še vedno ne prejemamo, ostaja pa Varuh kljub temu področno aktiven.**

#### Prišlo je do zgodovinskih premikov glede statusa Slovenca brez slovenskega državljanstva!

Za prvo leto obravnave podpodročja Slovencev v zamejstvu in po svetu smo med drugim poročali<sup>6</sup> o Varuhovi ugotovitvi, da status Slovenca brez slovenskega državljanstva doslej sploh še nikomur ni bil podeljen oziroma da v več kot desetih letih od začetka veljavnosti zakona sploh še ni bil izveden noben postopek za pridobitev statusa Slovenca brez slovenskega državljanstva. Z letom 2020 se je to spremenilo<sup>7</sup> – **podeljen je bil prvi status Slovenca brez slovenskega državljanstva v zgodovini!** Do te ugotovitve smo prišli, ko smo se ob izteku leta ponovno obrnili na Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu glede udejanjanja ZORSSZNM, specifično prav členov 59–64, vezanih na status Slovenca brez slovenskega državljanstva.

1 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 104.

2 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 141.

3 **7.2-24/2020.**

4 **1.0-83/2020.** Varuh je v okviru obravnave zadeve naposled sicer ugotovil, da jeseniška občina ni pravilno postopala v postopkih glede vlog za zamenjavo občinskega neprofitnega stanovanja, saj ni izdajala odločb o upravičenosti do zamenjave neprofitnih stanovanj – vendar pa je tako ravnala glede vseh vlog za zamenjavo neprofitnega stanovanja, ne zgolj glede pobudnikove.

5 Gl. str. 121–122 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

6 Isti vir kot navedeno že zgoraj.

7 Dopis Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, številka 5302-3/2019/10 z dne 20. 1. 2021.

Po 60. členu ZORSSZNM se slovenski rod (slovensko poreklo) dokazuje z izpiski iz rojstne matične knjige in drugimi ustreznimi dokazili. Na Varuhova vprašanja o tem, kakšna je v praksi dokazna vrednost predloženih izpiskov iz rojstne matične knjige in za koliko stopenj sorodstva se takšne izpiske v praksi zahteva ter kaj so v praksi 'druga ustrežna dokazila', s katerimi se lahko dokazuje slovenski rod (slovensko poreklo), se je naslovni urad odzval navajajoč, da za status Slovence brez slovenskega državljanstva lahko zaprosi vsakdo, ki je slovenskega rodu (oziroma slovenskega porekla, torej da ima slovenske prednike), saj skladno z 59. členom ZORSSZNM pri kvalificiranju za pridobitev tega statusa ni generacijske omejitve. Prosilec mora svoj slovenski rod dokazati tako, da priloži npr. matične listine zadnje generacije prednikov, ki je bila rojena na slovenskem etničnem ozemlju ter dokaže družinsko vez do njih (dovolj je tudi le posameznik), ali da priloži matične listine že v tujini rojenega prednika, ki pa dokazujejo, da je bil slednji slovenskega rodu (porekla). Pri dokazovanju z drugimi ustreznimi dokazili pa naj bi po pojasnilih urada šlo za dodatno možnost, v primeru, ko bi posameznik razpolagal s kakršnimikoli dokumenti, ki bi še dodatno dokazovali njegov slovenski rod (poreklo) – doslej se v praksi sicer še niso srečali s situacijo, ko bi bila za dokazovanje potrebna takšna druga ustrežna dokazila, so pa v namen ponazoritve primeroma navedli uradne dokumente prednika (npr. potni listi, osebna izkaznica), ki jih je izdala Republika Slovenija ali katera izmed državnih tvorb, v katerih so Slovenci pred tem živeli in v katerih je specificirano, da je bila oseba slovenske narodnosti.

Na Varuhovo vprašanje o morebitnih podelitvah statusa Slovence brez slovenskega državljanstva v času, odkar smo jih to nazadnje povprašali, pa je Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu sporočil, da so 25. 11. 2020 prejeli dve novi vlogi za podelitev statusa Slovence brez slovenskega državljanstva, ki sta bili takrat še v postopku preverjanja verodostojnosti listin in izpolnjevanja pogojev, o obeh pa naj bi se predvidoma odločilo v roku enega meseca. Edino dotlej pozitivno rešeno vlogo pa so prejeli 27. 8. 2019 in je bila odločba nato izdana 2. 3. 2020. Razlog za dolgotrajnost postopka je po pojasnilih urada bil, da je šlo za prvi takšen primer in je bilo potrebno stvari šele primerno ugotoviti in urediti, pri čemer je bolj kot za vsebinski vidik, šlo za tehnične težave (npr. način zaračunavanja upravnih taks in izdajanja plačilnih nalogov, ustrezen transakcijski račun, saj urad za svoje ostale dejavnosti tega ne potrebuje). Kot so napovedali, bo v prihodnje izdaja odločb o statusu zagotovo potekala precej hitreje. Kot zanimivost še pristavljamo, da nobeden od omenjenih treh dotedanjih prosilcev ni bil mladoleten, urad pa je tudi še pojasnil, da se je interes za status Slovence brez slovenskega državljanstva pojavil šele v zadnjem obdobju – kar da je verjetno posledica tega, da se kandidati raje odločajo za vlogo za državljanstvo Republike Slovenije, ki daje več pravic; ker pa vse več rojakov izven meja matične domovine ne izpolnjuje pogojev za pridobitev slovenskega državljanstva in ker obenem številni pripadniki diaspore hrepenijo predvsem po simbolni vezi, **se povečuje tudi zanimanje za status Slovence brez slovenskega državljanstva**. Urad zagotavlja, da to podrobno spremljajo in da tudi razmišljajo o okrepitvi statusa. **6.1-3/2020**.



## Bo v namen nastanitve repatriiranih oseb kdaj ustanovljen dom za priseljevanje?

Varuh je v okviru obravnave širšega vprašanja repatriacije posebej obravnaval vprašanje namestitve repatriiranih oseb in doma za priseljevanje. Na podlagi 79. člena ZORSSZNM namreč Vlada Republike Slovenije lahko za nastanitev repatriiranih oseb ustanovi dom za priseljevanje ter v ustanovitvenem aktu tudi določi upravljavca tega doma in vir njegovega financiranja. Repatriiranim osebam in njihovim ožjim družinskim članom, kot so opredeljeni v tretjem odstavku 77. člena istega zakona, naj bi bila skladno z 80. in 82. členom v domu za priseljevanje za 15 mesecev zagotovljena osnovna oskrba, ki obsega bivanje in organiziranje prehrane, skladno s standardi s področja socialnovarstvene dejavnosti, ki veljajo za storitev institucionalnega varstva. **Vse od sprejema ZORSSZNM leta 2006 pa se nobena izmed dosedanjih vlad dejansko ni odločila ustanoviti takšnega doma za priseljevanje.**

V letu 2020 je vprašanje nastanitvenih kapacitet postalo izrazito aktualno v zvezi s postopki repatriacije slovenskih rojakov iz Bolivarske republike Venezuele. Kot je Varuhu uspelo od Urada za Slovence v zamejstvu in po svetu izvedeti<sup>8</sup>, so se šele ob začetku konkretnega postopka njihove repatriacije začele iskati možne nastanitve, pri čemer je prišlo do bistvenih težav glede primernosti nastanitev, prostih kapacitet, stroškov ipd. Po pojasnilih urada so po pozivu ministrstvom dobili ponudbo le za eno stanovanje (od 17 občin, ki so se odzvale na poziv, nobena ni imela proste kapacitete; prav tako ni bilo odziva od Združenja hotelirjev za oddajo hotela; zasebniki pa so ponujali previsoke cene ipd.), zato so začeli iskati ponudbe za nastanitev pri zasebnikih še preko oglasov. Konkretni postopki repatriacije so se zaradi pandemije covid-19 začasno zaustavili, še pred tem pa je bila 15 osebam izdana pozitivna odločba o statusu repatriirane osebe, še enkrat toliko pa jih je v tistem obdobju izpolnjevalo pogoje za podelitev statusa. Urad je bil takrat v dilemi, kako tudi v prihodnje poiskati ustrezne kapacitete za te osebe, Varuhu pa je med drugim tudi sporočil, da **težava glede urejanja nastanitve repatriiranih oseb izhaja iz nedorečenosti ZORSSZNM, saj da ta ne navaja konkretnega resorja, katerega dolžnost in pristojnost bi bila zagotovitev ustreznih nastanitvenih kapacitet, urad pa za to nima zagotovljenih ne finančnih in kadrovskih kot tudi ne tehničnih možnosti.**

Pri Varuhu pričakujemo, da bodo vprašanja namestitve repatriiranih slovenskih rojakov in njihovih ožjih družinskih članov, kot to predvideva ZORSSZNM, ostala aktualna tudi v prihodnje. Zato smo se že obrnili na Vlado Republike Slovenije za pojasnila o tem, kakšno je njeno stališče glede ustanovitve doma za priseljevanje in konkretno kateri resor vidi kot tisti, ki naj bi bil pristojen za to področje in bi tudi imel na voljo ustrezne finančne, kadrovske in tehnične možnosti za reševanje predmetne problematike. Vladin odziv je bil<sup>9</sup>, da **so bile določbe ZORSZNM, ki določajo repatriacijo oseb slovenskega rodu v Republiko Slovenijo ter pravice repatriiranih oseb, do zdaj uporabljene dvakrat:**

8 Dopis številka 070-1/2020/6 z dne 26. 5. 2020.

9 Dopis številka 07000-12/2020/7 z dne 16. 7. 2020.



**leta 2013, ko je bilo v Republiko Slovenijo repatriiranih osem oseb iz Sirije, in leta 2019, ko se je začela repatriacija oseb slovenskega rodu iz Bolivarske republike Venezuele** (v času odgovora je bilo od tam repatriiranih 23 oseb, proces do takrat še ni bil zaključen, saj je bil prekinjen zaradi pandemije covid-19). V letu 2013 repatriirane osebe so bile nastanjene v organizaciji Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, območnega Centra za socialno delo in občine; leta 2019 pa so bile repatriirane osebe nastanjene pri humanitarno naravnanih zasebnikih in sorodnikih repatriiranih oseb.

Po navedbah Vlade Republike Slovenije se pri preučevanju možnosti ustanovitve enotnega doma za priseljevanje pojavlja več pomislov in takšna rešitev ni nujno optimalna – ustanovitev trajnega doma bi pomenila konstanten strošek vzdrževanja in skrb za njegovo stalno obratovanje, upoštevajoč, da ni mogoče predvideti, če in kdaj bo Republika Slovenija zopet izvajala repatriacijo, iz katere države in kakšno bi bilo število repatriiranih oseb, pa bi bil takšen dom težko funkcionalen. Dodaten pomislek po vladinem mnenju predstavlja tudi dejstvo, da skupna nastanitev večjega števila oseb iz tuje države otežuje njihovo integracijo v slovensko družbo.

Vlada Republike Slovenije tako kot najboljšo možnost vidi nastanitev v organizaciji države v individualnih enotah za vsako družino posebej – 79. člen ZORSSZNM se tako smiselno udejanja v obliki zagotovitve več nastanitvenih kapacitet, ki omogočajo razpršeno nastanitev repatriiranih oseb in posledično njihovo lažjo in hitrejšo integracijo. Tudi vladin Akcijski načrt za izvedbo repatriacije prosilcev slovenskega rodu iz Bolivarske republike Venezuele v Republiko Slovenijo z dne 14. 11. 2019 omenja, da do ustanovitve takšnega doma, kot ga omenja zakon, ni prišlo. Kot rešitvi sta se zato v akcijskem načrtu ponudili državni najem ene namestitvene kapacitete (npr. hotel), da bi se iz nje ustvaril dom za priseljevanje (kar bi lahko v skladu z 79. členom ZORSSZNM razumeli kot dom za priseljevanje, ustanovljen s strani države, le da bo ta začasne narave), ali pa da se iščejo stanovanjske kapacitete in se vsako družino namesti v zanjo najprimernejšo namestitev. Po navedbah v akcijskem načrtu je prednost prve možnosti lažja logistična izvedba, ker so vse repatriirane osebe na enem mestu, pomanjkljivost pa, da bi bila skupina repatriiranih oseb skupaj in izolirana, kar bi ustvarjalo občutek geta; prednost druge možnosti pa je, da se družine lahko namesti blizu potencialnih služb in blizu krajev, od koder so prišli predniki, kar bi pomenilo lažjo integracijo itd.

Na Varuhovo vprašanje glede resorne pristojnosti pa se je Vlada Republike Slovenije odzvala s pojasnilom, da ker ZORSSZNM ne določa konkretnega resorja, ki bi bil zadolžen za ustanovitev in upravljanje doma za oskrbo, naj bi se rešitve iskalo skupaj, z dialogom v okviru Medresorske delovne skupine za spremljanje in koordiniranje izvajanja postopka repatriacije oseb slovenskega rodu iz Bolivarske republike Venezuele v Republiko Slovenijo, v katero so vključena ministrstva, katerih pristojnosti so povezane s tem vprašanjem. Nastanitvene rešitve za repatriirane osebe, ki naj bi v Republiko Slovenijo prihajale v bližnji prihodnosti, naj bi se po vladinih besedah tako iskalo v okviru medresorske delovne skupine, glede na število, frekvenco in strukturo prihajajočih repat-

riiranih oseb. Ob tem so tudi poudarili, da je bila ena izmed zavez v koalicijski pogodbi tudi zagotovitev dovoljšnjih finančnih sredstev za izvedbo in dokončanje repatriacije.

Vlada Republike Slovenije je tudi izpostavila, da je **za uspešno izvedbo repatriacije ter integracijo repatriiranih oseb v slovensko družbo potrebno dobro medresorsko sodelovanje, saj se problematika dotika več resorjev (kar naj bi bil tudi razlog**, zaradi katerega ni bilo posebej določeno resorno ministrstvo). Tako je leta 2013 vodenje medresorske delovne skupine prevzelo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, leta 2019 pa Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu.

Po mnenju Varuha so razlogi, ki jih je aktualna vlada navedla v zgoraj opisanem odzivu (konstantni stroški vzdrževanja, negotovost tega, kdaj se bo spet sprejemalo repatriirane osebe ...), sicer razumni, **ne rešujejo pa problema iskanja ad hoc rešitev nameščanja repatriiranih v zadnjem hipu. Takšen pristop nenazadnje ne odraža najbolje izrecnih navedb v Resoluciji o odnosih s Slovenci po svetu (ReOSPS)<sup>10</sup>, da je Republika Slovenija »zainteresirana za vračanje Slovencev po svetu v Slovenijo, ravno tako pa tudi za naselitev njihovih potomcev«**. Spomnimo pa naj tudi, da je že sam predlagatelj ZOR-SSZNM navajal, da je posebno skrb »potrebno nameniti tudi Slovcem, ki živijo v državah s hudo politično, ali drugačno krizo. V procesu repatriacije je treba prav tem rojakom ponuditi prednostno in čimprejšnjo priselitev v Slovenijo.«<sup>11</sup> Predvsem pa ne gre pozabiti, da naj bi po 5. členu URS država med drugim skrbela tudi za slovenske izseljence in zdomce ter pospeševala njihove stike z domovino. **6.1-2/2020.**



## Še vedno so nejasnosti glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije

Lani smo poročali<sup>12</sup>, da v ZGZH še vedno ni določeno, kdo naj bi opravljal nadzor nad uporabo zastave Republike Slovenije, vezano na to pa je bilo podano tudi posebno priporočilo<sup>13</sup>. MJU je Varuhu v septembru 2019 sicer zagotovilo<sup>14</sup>, da bodo pripravili spremembe ZGZH s ciljem, da se nedvoumno določijo organi, pristojni za nadzor nad izvajanjem določb tega zakona, in da bodo za ta namen imenovali medresorsko delovno skupino ter predlog novele zakona za obravnavo na vladi pripravili do konca leta 2019 – a se to potem ni zgodilo, je pa vsaj v vladinem odzivnem poročilu na Letno poročilo Varuha za leto 2019<sup>15</sup>

10 Uradni list RS, št. 7/02.

11 Iz obrazložitve k predlaganemu 71. členu ZORSSZNM (EPA: 473 - IV), leto 2005.

12 Spletna različica Letnega poročila Varuha za leto 2019, točka 2.2.3.2.

13 Št. 18: »Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, naj čim prej pripravi predlog sprememb ZGZH, s katerimi bodo odpravljene pomanjkljivosti zakonske ureditve glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, in Vladi Republike Slovenije predlaga, da predlog sprememb ZGZH pošlje v obravnavo in sprejetje državnemu zboru.«

14 Dopis ministrstva številka 000-11/2019/4 z dne 13. 9. 2019.

15 Str. 165 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, dokument št. 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.



še pojasnjeno, da je delovna skupina »z delom zaključila junija 2020 in ugotovila, da obstajajo razhajanja med veljavnim zakonom in izvajanjem le-tega, predvsem v zvezi z uporabo slovenske zastave. V nadaljevanju je tako potrebno preučiti tudi materialne določbe zakona z vidika njihovega namena in na drugi strani različnega izvajanja le-teh ter splošne družbene (ne)sprejetosti le-tega. Zakon je bil sprejet leta 1994 in se od takrat ni spreminjal, v določenem delu (kjer ni določil nadzornega organa) pa tudi ne izvajal.«

Na Varuha se je v letu 2020 ponovno obrnil nekdo, ki je bil nezadovoljen z obravnavo njegove pritožbe zaradi sporne uporabe zastave Republike Slovenije (konkretno zaradi fotografije zastave, priložene informaciji o bonitetni oceni Fitch Ratings na Twitter profilu Vlade Republike Slovenije ter na njeni spletni strani). Pobudnik je menil, da navedeno predstavlja kršitev 1. točke 26. člena ZGZH, zato se je v zvezi s tem obrnil na policijo, ki pa je, kot je navedel, »postopala popolnoma nestrokovno in najbrž po političnem nareku in ugotovila, da se ne da ugotoviti, da gledamo slovensko zastavo«. Pobudnik se je potem sicer tudi še pritožil na Sektor za pritožbe zoper policijo ter v odziv prejel sporočilo, da njegovo pisanje ne predstavlja pritožbe na podlagi ZNPPol<sup>16</sup>, da policija ni pristojna za obravnavo njegovih očitkov ter da jih zato tudi ne bodo obravnavali. Pobudnik je od Varuha želel ukrepanje, vendar smo mu lahko le pojasnili, da njegov primer potrjuje nekatere naše pretekle ugotovitve na tem področju, zlasti pomanjkljivost, da veljavna ureditev določa kazen za prekršek, če se uporablja grb, zastavo ali slovensko narodno zastavo v obliki ali z vsebino, ki je v nasprotju z URS oziroma ZGZH, ne določa pa organa, ki bi izvajal nadzor nad navedenimi določbami, zaradi česar gre za nepopoln zakon, takšna ureditev pa tudi ne more biti skladna z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), kot ga razume Varuh.

Varuh se je sicer odločil ponovno obrniti na MJU, tokrat za konkretno ponazoritev ugotovitve zgoraj omenjene delovne skupine, »da obstajajo razhajanja med veljavnim zakonom in izvajanjem le-tega, predvsem v zvezi z uporabo slovenske zastave« ter za (ponovno) oceno, kdaj predvidoma bi lahko pripravilo predlog novele zakona za obravnavo na vladi. Pojasnilo MJU je bilo, da so bili na delovni skupini izpostavljeni predvsem primeri pogoste uporabe popisane slovenske zastave na športnih prireditvah<sup>17</sup> ter tudi uporaba podobe zastave na raznih predmetih<sup>18</sup>, kjer oblikovna pravila niso v celoti upoštevana ali pa je tudi v tem primeru podoba zastave popisana. Ministrstvo tudi ugotavlja, da je glede na veljavno zakonodajo takšna uporaba zastave nezakonita – slovenski državni simboli označujejo pripadnost Republiki Sloveniji in se morajo uporabljati v skladu z veljavno zakonodajo in na spoštljiv način, se je pa pri pripravi predlogov sprememb zakona treba vprašati, ali so prej navedeni primeri uporabe zastave še spoštljivi oziroma ali so z leti postali že družbeno sprejemljivi. Ob

16 V 138. členu ZNPPol določa, da se v pritožbenem postopku lahko uveljavlja nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter da se pri tem ugotavljajo okoliščine izvedbe policijskega postopka in uporaba policijskih pooblastil.

17 Npr. <https://www.rtvsllo.si/sport/fotodneva/rokometase-spodbujal-tudi-predsednik-pahor/17929> in <https://siol.net/media/img/c9/b0/d3c7f5b55bdf65ad96c3-rio-navijaci.jpeg>.

18 <https://www.stadionshop.com/si/slovenija-tattoo.html>.



tem **zaradi neizvajanja nadzora nad določenimi členi ZGZH nimamo prakse nadzornega organa in tudi ne sodne prakse**<sup>19</sup>, prav tako pa tudi iz Poročevalca DZ ni razvidno, katere konkretne primere je imel predlagatelj zakona takrat v mislih.

Po pojasnilih MJU je delovna skupina že obravnavala tudi vprašanje spremembe 8. člena ZGZH, ki prepoveduje uporabo državnih simbolov v tržne namene, in v zvezi s tem ugotovila, da »splošna prepoved uporabe državnih simbolov v tržne namene lahko v praksi slovenske proizvode postavlja v slabši položaj, predvsem pri prodaji slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov, saj je trend in tudi javni interes, da se kupuje čim več lokalnih izdelkov«. Podobno MJU ocenjuje, da je v javnem interesu tudi promocija Slovenije v turizmu (spominki) in na športnih prireditvah (navijaški rekviziti).

MJU je tako zaključilo, da minimalna sprememba zakona, kjer bi določili zgolj nadzorni organ, ne bi bila dovolj. Narejen naj bi sicer že bil tudi primerjalno-pravni pregled ureditev uporabe državnih simbolov v komercialne namene, pri nadaljnjem delu pa se bo po navedbah ministrstva treba posvetovati tudi s stroko in pozneje še s širšo javnostjo v okviru javne obravnave predloga zakona. Glede na širino in tudi občutljivost problematike se ocenjuje, da bi predlog zakona za obravnavno na vladi lahko pripravili najpozneje do konca leta 2021. **6.2-2/2020.**

### 2.2.1.2 Posebej o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njihovih pripadnikih

Varuh na tem področju še vedno ne prejema veliko pobud – v letu 2020 smo prejeli le tri takšne, eno zadevo (vezano na obveščanje avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covid-19) pa smo odprli samoiniciativno.

Pri enem dopisu je pravzaprav šlo le za to, da smo (kot eden izmed naslovnikov) v vednost prejeli pisanje Obalne samoupravne skupnosti italijanske Narodnosti, ki je bil sicer naslovljen na Direkcijo Republike Slovenije za vodo – pri čemer so izpostavljali, da so prejeli več opozoril glede na novo postavljene table pri vhodu na gradbišče v Strunjanskih solinah, češ da je bil prevod v italijanskem jeziku na zadnjem mestu, po prevodu v angleškem in nemškem jeziku (prevod pa naj bi bil tudi napačen in v italijanskem jeziku nerazumljiv). V preostalih dveh zadevah pa je prišlo tudi do Varuhovega posredovanja in ju podrobneje predstavljamo spodaj.

<sup>19</sup> V tem smislu situacija spominja na tisto v zvezi s sicer v imenu avtonomije šolskega prostora uzakonjene prepovedi organiziranih religioznih obredov v javnih vrtcih in šolah, obenem pa ne predpisane tudi sankcije za kršitev te prepovedi, v posledici česar se njen pomen ni izkristaliziral v upravni in eventualno tudi sodni praksi (gl. str. 74 Letnega poročila Varuha za leto 2017).

## Uresničevanje posebnih pravic avtohtonih narodnih skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja

Eden izmed pobudnikov, pripadnik avtohtone madžarske narodne skupnosti v Sloveniji (v nadaljevanju: pobudnik), je problematiziral navedbe Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport<sup>20</sup>, da so v zvezi z njegovim mnenjem, da bi morali biti predpisi Republike Slovenije s pomočjo sodnega tolmača prevedeni v madžarščino in objavljeni v Uradnem listu RS, za mnenje zaprosili tudi Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Urad vlade za narodnosti in Ministrstvo za javno upravo, in da je stališče vseh štirih organov enako, tj. »da bi prevajanje vseh predpisov RS v madžarski jezik in njihova objava v Uradnem listu RS presegljo obseg dvojezičnosti, kot ga zagotavlja 11. člen Ustave, saj v tem primeru dvojezičnost ne bi ostala omejena na območje, kjer živi narodna skupnost, ampak bi se (zaradi narave normativne dejavnosti) vzpostavila tudi izven tega območja, torej na celotnem ozemlju RS.« Pobudnik je bil mnenja, da takšno stališče predstavlja diskriminacijo pripadnikov madžarske narodnosti, »ker jim država (ministrstvo) ne omogoči seznaniti se s pravnimi akti v uradnem madžarskem jeziku«. Poudarjal je, da ti akti vplivajo na vsakdanje življenje pripadnikov narodnostne skupnosti in hkrati pomenijo tudi »temeljni obstoj madžarskega jezika na dvojezičnem področju«. Diskriminacijo je pobudnik videl tudi v stališču MIZŠ, da se »učne načrte in druga kurikularna gradiva prevaja v madžarščino glede na finančna sredstva in kadrovske možnosti« ter opozoril, da spletna stran ministrstva ne vsebuje italijanskih in madžarskih vsebin.

### *Posebej o uporabi jezika v aktih državnih organov*

Kar zadeva uporabo madžarskega jezika v predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, se je MIZŠ v odzivu Varuhu sklicevalo na mnenje Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo<sup>21</sup>, na mnenje Urada za narodnosti<sup>22</sup> ter na mnenje Ministrstva za javno upravo<sup>23</sup>. Vsi ti se strinjajo, da niti iz 11. člena URS, ki določa uradni jezik, niti iz njenega 64. člena, ki ureja posebne pravice avtohtonih narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji, in tudi ne iz ratificiranih mednarodnih konvencij ne izhaja (posebna) pravica italijanske in madžarske narodne skupnosti do (celotne) zakonodaje, veljavne na območju Republike Slovenije, v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. Omenjena vladna služba pri tem iz 11. člena URS povzema zahtevo, da državni organi in nosilci javnih pooblastil na območju, kjer živita narodnosti, poslujejo tudi v jeziku narodnosti, pripadnikom narodnosti pa omogoča, da pri teh organih oziroma subjektih uporabljajo jezik narodnosti, kar se nanaša tudi na njihovo udeležbo in postopanje v celotnih uradnih postopkih – kar da pomeni, da imajo pripadniki narodnosti pravico vlagati zahtevke in izvajati aktivnosti za izpolnjevanje svojih zakonitih obveznosti v jeziku narodnosti. Navedena služba nadalje meni, da je

20 Iz dopisa številka 092-5/2020/162 z dne 25. 2. 2020.

21 Številka 020-1/2020/2 z dne 3. 2. 2020.

22 Številka 09501-3/2020-UN/3 z dne 4. 2. 2020.

23 Številka 007-53/2020 z dne 4. 2. 2020.

normodajna dejavnost države, ki zajema celoten postopek nastajanja predpisov, od njihove priprave, sprejemanja do objave v uradnem glasilu bistvena državna funkcija, katere učinki se raztezajo na celotno državno ozemlje; da bi bilo sprejetje dejstva, da bi bilo treba vse predpise objavljati v uradnem listu tudi v jeziku narodnosti v nasprotju z 11. členom URS; da bi slednje imelo za posledico prekoračitev obsega dvojezičnosti, kot ga zagotavlja prej navedeni člen, saj bi se slednja zaradi narave normativne dejavnosti države dejansko vzpostavila na celotnem državnem ozemlju in ne bi ostala omejena zgolj na območje, kjer živita obe narodni skupnosti in kjer mora poslovanje državnih organov in nosilcev javnih pooblastil potekati tudi v jeziku narodnosti. Takšnemu mnenju pritrjujeta omenjeni vladni urad in omenjeno ministrstvo, slednje pa k temu še dodaja, da so na podobno vprašanje poslanske skupine italijanske in madžarske narodne skupnosti tudi že sami odgovorili<sup>24</sup> enako, in sicer: »Obveznost dvojezičnega poslovanja je omejena na območje občin, kjer živi italijanska in madžarska narodna manjšina, sedež Državnega zbora, Vlade in ministrstev je na enojezičnem območju. S Poslovníkom Državnega zbora Republike Slovenije (4. člen) je določeno, da Državni zbor posluje v slovenskem jeziku, iz česar izhaja, da v slovenskem jeziku sprejema zakone in druge akte iz svoje pristojnosti, ki jih v sprejeti obliki objavi v uradnem listu. To velja kljub dejstvu, da narodni manjšini v državnem zboru zastopata njuna predstavnika, ki imata poslovniško zavarovano pravico uporabljati italijanski in madžarski jeziki pri vsaki ustni in pisni komunikaciji tako, da se pobude, vprašanja in druge vloge prevajajo v slovenski jezik. Smiselno enako kot za Državni zbor velja tudi za upravne organe. Vlado in ministrstva veže 4. člen Zakona o državni upravi, ki uporabo italijanskega in madžarskega jezika omejuje na dvojezično območje. Poslovanje uprave izven tega območja poteka v slovenskem jeziku, zato je logičen sklep, da v tem jeziku izdaja predpise iz svoje pristojnosti.«

Upošteva je navedeno ter tudi razlago 11. člena URS s strani Ustavnega sodišča Republike Slovenije<sup>25</sup>, **Varuh ni mogel pritrditi stališčem pobudnika, da vpleteni izvajajo** »prisilno asimilacijo in diskriminirajo pripadnike madžarske narodnosti, ker jim država (ministrstvo) ne omogoči se seznaniti s pravnimi akti v uradnem madžarskem jeziku, narodnostnem jeziku«. **Obveznost organov oblasti, ki ne poslujejo na območjih, v katerih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost (kot sta v danem primeru Državni zbor in MIZŠ), da objavljajo kar vse predpise v jezikih avtohtonih narodnih skupnosti, po mnenju Varuha ne izhaja iz 11. člena URS ali kakšne druge ustavne in tudi ne zakonske določbe.** Za omenjene organe ta obveznost po mnenju Varuha velja le v primeru, da k temu napotuje izrecna zakonska določba<sup>26</sup>.

24 V dopisu št. 010-235/2015/9 z dne 26. 8. 2015.

25 Konkretno v 9. točki odločbe številka U-I-218/04 z dne 20. 4. 2006.

26 Gl. v nadaljevanju podrobneje o 5. členu ZPIMVI in prim. tudi s stališčem iz točke 12 v predhodni opombi že navedene odločbe, kjer je navedeno, da Ustava dovoljuje zakonodajalcu, da avtohtonima narodnima skupnostma in njunim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, pri tem pa ni vezan na pravice, ki jih pripadnikom manjšin izrecno dodeljuje 64. člen URS, pač pa izhaja iz zaveze države v 5. členu URS, da na svojem ozemlju varuje in zagotavlja pravice narodnih manjšin in je takšna obravnava tudi skladna z mednarodnimi instrumenti.

Zgoraj omenjeno stališče vladne službe, glede katerega je bil kritičen tudi pobudnik, namreč da bi bilo sprejetje dejstva, da je treba vse predpise objavljati v uradnem listu tudi v jeziku narodnosti, v nasprotju z 11. členom URS, kaže kvečjemu dopolniti še upoštevajoč navedbe iz ustavnosodne prakse – **če zakon določa, da se določeni predpisi organa, ki sicer ne posluje na območjih, v katerih živi italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, objavi tudi v madžarščini in italijanščini, takšna ureditev ni neustavna.**

*Posebej o objavi javno veljavnih programov, učnih načrtov, katalogov znanj in izpitnih katalogov v madžarskem jeziku*

ZPIMVI v drugem odstavku 5. člena določa, da se izobraževalni programi za pripadnike narodne skupnosti in dvojezični izobraževalni programi prilagodijo tako, da se dopolnijo cilji vzgoje in izobraževanja, pogoji za vključitev, predmetnik, učni načrti, katalogi znanj in izpitni katalogi; v tretjem odstavku istega člena je določeno, da se programom iz drugega odstavka dodajo navodila za izvajanje; po petem odstavku istega člena se učni načrti, katalogi znanj in izpitni katalogi objavijo dvojezično, skladno s sedmim odstavkom istega člena pa javno veljavne programe, prilagojene v skladu s tem zakonom, sprejme minister, pristojen za šolstvo, v sodelovanju s pristojnim strokovnim svetom v skladu z zakonom in jih na enak način kot druge javno veljavne programe objavi tudi v jeziku narodnih skupnosti. Obenem iz 12. člena ZOFVI med drugim izhaja, da ima izobraževalni program splošni in posebni del (prvi odstavek 12. člena) ter da posebni del izobraževalnega programa vsebuje predmetnik, učne načrte, predmetne kataloge znanj in izpitne kataloge, v katerih se navedejo vsebina predmetov oziroma predmetnih področij in izbirnih vsebin, standardi znanj oziroma cilji pouka in znanja, ki se preverjajo ob koncu obdobja v osnovni šoli ter pri maturi oziroma zaključnem izpitu, ter znanja, ki jih morajo imeti izvajalci posameznega predmeta (četrti odstavek 12. člena ZOFVI).



MIZŠ je v odzivu Varuhu priznalo, da **vsi učni načrti še niso bili prevedeni in da manjkajo prevodi (prenovljenih) izvedbenih navodil, prevodi predmetnih katalogov ter drugi kurikularni dokumenti.** Na vprašanje Varuha o tem, kako MIZŠ izvaja peti odstavek 5. člena ZPIMVI (in v okviru tega posebej poda informacijo o tem, koliko učnih načrtov, katalogov znanj in izpitnih katalogov je bilo doslej objavljenih (posebej) v madžarščini in italijanščini od uvedbe te določbe v letih 2018, 2019 in 2020), pa so nam odgovorili skopo in nepregledno. **MIZŠ navkljub Varuhovi izrecni prošnji ni posredovalo informacij o dostopnih vsebinah v posameznih letih in za vsak posamezni jezik.**

Glede učnih načrtov je bilo iz odgovora MIZŠ ter njihove spletne strani o programih in učnih načrtih v osnovni šoli<sup>27</sup> razbrati, da so bili dostopni štirje učni načrti v madžarščini (madžarščina, madžarščina kot drug jezik, matematika in šport), poleg tega pa še za šest izbirnih predmetov (Etnologija Madžarov, Gledališče in drama, Literarni klub, Madžarska ljudska glasba, Madžarski ljudski

<sup>27</sup> <https://www.gov.si/teme/programi-in-ucni-nacrti-v-osnovni-soli/>.

plesi in Šolsko novinarstvo), in le trije v italijanščini (italijanščina, matematika, šport) – **velika večina učnih načrtov pa ni bila dostopna ne v italijanskem ne v madžarskem jeziku. Varuh na spletnih straneh MIZŠ tudi ni našel informacij o katalogih znanj in izpitnih katalogih, glede katerih velja zakonska obveznost (peti odstavek 5. člena ZPIMVI), da se jih objavi dvojezično.**



Na Varuhovo vprašanje o spletni dostopnosti javno veljavnih programov v madžarskem in italijanskem jeziku je MIZŠ le splošno pojasnilo, da so informacije o programih na spletnih straneh ministrstva, splošne informacije po področjih (o izobraževanju) pa tudi na splošnem portalu e-uprava<sup>28</sup>, kjer je treba izbrati ali madžarski ali italijanski jezik. Glede slednje povezave na splošni portal e-uprava je Varuh ugotovil, da ta ne deluje, MIZŠ pa Varuhu navkljub izrecni prošnji ni posredovalo informacij o tem, kje so objavljeni in dostopni ter kdaj je bilo to storjeno. Srednješolske izobraževalne programe smo našli objavljene na spletu<sup>29</sup>, vendar pa vsebina ni bila dostopna v italijanščini in madžarščini. Prav tako Varuh na spletnih straneh MIZŠ ni našel osnovnošolskih izobraževalnih programov v madžarščini in italijanščini, kakor tudi ne izvedbenih navodil v obeh jezikih avtohtonih narodnih manjšin. Na podlagi vsega tega je Varuh zaključil, da **MIZŠ ni izpolnilo zakonske obveznosti iz 5. člena ZPIMVI, da dvojezične izobraževalne programe (vključujoč tudi učne načrte, kataloge znanj in izpitne kataloge) prilagodi, jim doda navodila za izvajanje ter vse navedeno objavi (na spletu) v madžarskem jeziku. Smiselno podobno velja tudi glede izobraževalnih programov za pripadnike italijanske narodne skupnosti in njihove objave v italijanskem jeziku.**



Obveznost, da prilagojene javno veljavne programe (s priloženimi navodili za izvajanje) sprejme minister in jih objavi v jezikih narodnih skupnosti, velja vse od sprejetja ZPIMVI, to je od 25. 4. 2001 – obveznost, da se dvojezično objavi učne načrte, kataloge znanj in izpitne kataloge, pa še izrecno od sprejetja ZPIMVI-A, to je od 13. 2. 2018 (ZPIMVI-A se sicer uporablja od 1. 9. 2018). Posebej pa je vezano na to treba še pripomniti, da izobraževalni programi že po četrtem odstavku 12. člena ZOFVI v splošnem delu med drugim vsebujejo učne načrte, kataloge znanj in izpitne kataloge, zato ZPIMVI-A po Varuhovem mnenju ni uvedel kakšne nove dolžnosti MIZŠ, pač pa jo je le izrecno izpostavil.

URS v okviru posebnih pravic avtohtonih narodnih skupnosti v 64. členu med drugim določa: »... V skladu z zakonom imata ti narodni skupnosti in njuni pripadniki pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja te vzgoje in izobraževanja.« V 5. členu ZPIMVI je urejen način uresničevanja pravice pripadnikov madžarske in italijanske narodne skupnosti do izobraževanja v svojem jeziku, ki jo zagotavlja 64. člen URS. **Neizpolnitev zakonske dolžnosti MIZŠ po oceni Varuha predstavlja diskriminacijo pripadnikov madžarske in italijanske skupnosti, ki jo prepoveduje drugi odstavek 4. člena ZVarD.** Pri tem gre za opustitev dolžnega ravnanja, ki temelji na osebnih



28 <https://e-uprava.gov.si/podrocia/izobrazevanie-kultura.html>.

29 <http://eportal.mss.edus.si/msswww/programi2019/programi/index.htm>.

okolščinah (narodna pridanost, jezik) in ima za posledico zmanjšanje enakopravnega priznavanja pravice madžarske in italijanske narodne skupnosti do izobraževanja v svojem jeziku (64. člen URS). Zaradi dolgotrajne narave kršitve, to je kar 19 let, za objavo prilagojenih izobraževalnih programov z navodili za izvajanje v madžarskem in italijanskem jeziku, je v danem primeru videti, da gre celo za hujšo obliko diskriminacije v smislu tretje alineje 12. člena ZVarD.

Varuh je MIZŠ tudi že predlagal, da v najkrajšem času, najpozneje pa do konca leta 2020, izpolni dolžnosti, ki jih nalaga 5. člen ZPIMVI ter da nas seznanj tudi s tozadevnim terminsko opredeljenim načrtom. V odziv nam je MIZŠ posredovalo načrt, ki je »skladen s kadrovskimi zmogljivostmi zavoda RS za šolstvo ter zunanjih izvajalcev z ustreznimi strokovnimi kompetencami«. **Varuh kritično ocenjuje, da so nekateri prevodi dokumentov predvideni šele v letu 2022, velik del pa je časovno neopredeljenih (»po letu 2020«).** Je pa sicer MIZŠ še zagotovilo, da bodo v največji meri skušali zagotoviti razvojno in svetovalno delo ter drugo strokovno podporo na področju vzgoje in izobraževanja pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. **6.2-2/2020.**



## Dvojezična območja in obrazci Zavoda za zdravstveno zavarovanje



V letu 2020 smo bili na novo opozorjeni tudi na **težave, povezane z uvedbo elektronske oblike potrdila o zadržanosti z dela** – v samem bistvu je šlo<sup>30</sup> za vprašanje pravice do izdaje takšnega potrdila v fizični obliki na dvojezičnem območju (tudi) v italijanščini.

Ko se je Varuh v zvezi z zgoraj navedenim obrnil na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), smo med drugim poudarili, da je že po 11. členu URS uradni jezik v Sloveniji na območju občin, v katerih živita italijanska in madžarska narodna skupnost, tudi italijanščina ali madžarščina. Če torej območna enota zavoda posluje v Kopru, ki skladno z določbo 7. člena Statuta Mestne občine Koper spada med območja, kjer živijo pripadniki avtohtone italijanske narodne skupnosti in kjer sta uradna jezika slovenščina in italijanščina, mora biti poslovanje v celoti zagotovljeno tudi v italijanskem jeziku. Takšno poslovanje zahteva tudi prvi odstavek 5. člena ZJRS v povezavi s 3. členom istega zakona ter v primerih, ko stranka zahtevo vloži v italijanskem jeziku oziroma če stranka uporabo italijanskega jezika zahteva kadarkoli med postopkom, tudi drugi odstavek 62. člena ZUP. ZZZS se je Varuhu odzval s pojasnilom, da bodo vprašanje izdaje fizičnega izpisa potrdila o začasni zadržanosti od dela v italijanskem jeziku ustrezno uredili ob prvi naslednji spremembi Pravilnika o obrazcih in listinah za uresničevanje obveznega zdravstvenega zavarovanja.

<sup>30</sup> Konkretni pobudnik je bil živec na dvojezičnem območju, kjer je imel tudi osebnega zdravnika, trdil pa je, da sodi v kategorijo zavarovancev, ki kljub prehodu na elektronsko poslovanje potrebujejo fizični izpis potrdila »na belem papirju formata A4«. Takšen izpis potrdila je želel pridobiti v italijanskem jeziku, vendar naj bi mu na območni enoti Zavoda za zdravstveno zavarovanje v Kopru pojasnili, da to ni mogoče.

Na tej točki se moramo najprej navezati še na to, da smo obenem prejeli tudi končno stališče ZZS, vezano na primer, predstavljen v Letnem poročilu za leto 2019, ki se nanaša na dostopnost evropskih obrazcev za odsotnost z dela E115 oziroma E118 v italijanskem in madžarskem jeziku. ZZS je pojasnil, da se od prehoda na evropski elektronski sistem EESSI obrazca E115 in E118 ne izdajata in da se sedaj uporabljajo »strukturirani elektronski obrazci – SEDI ter prenosni dokumenti PDji«. Iz odgovora ZZS med drugim izhaja, da se zadevni obrazci uporabljajo v komunikaciji med pristojnimi nosilci in se običajno ne izročajo posameznim zavarovancem. V zvezi z opisano problematiko naj bi Ministrstvo za zdravje organiziralo že več sestankov, na katerih so bili med drugim prisotni tudi predstavniki Urada za narodnosti, Ministrstva za zunanje zadeve in ZZS, na enem izmed njih pa naj bi tudi sprejeli dva sklepa, in sicer da je, ko gre za poslovanje na dvojezičnem območju in s tem izdajanje obrazcev za izvajanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, treba dosledno izvajati določbe URS, ZDU-1 in ZUP ter tako zagotavljati visok nivo uporabe jezikov narodnih manjšin in izdajati, če oseba zahteva, obrazce in listine v jeziku narodnih manjšin; ter da je, ko gre za izdajanje mednarodnih obrazcev, pri izdaji obrazcev, dogovorjenih v mednarodnih sporazumih, in EU pravilih koordinacije socialne varnosti, potrebno upoštevati jezik, ki je določen za uporabo med pristojnimi organi in nosilci po mednarodnih sporazumih ter skladno z zakonodajo EU (slovenski pristojni nosilci na podlagi tega izdajajo obrazce v slovenskem jeziku). Prav tako naj bi bilo na enem izmed omenjenih sestankov ugotovljeno tudi, »da obrazec E115, v zvezi s katerim je dobil prijavo Varuh človekovih pravic, ni obrazec, ki bi se sicer izdal posameznikom, pravtako se ta obrazec zaradi EESSI (elektronska izmenjava podatkov) ne bo več uporabljal in za to obrazec ni več aktualen. Do takšnega dogodka ne more več priti.«

Sklepno tako v tej zvezi ugotavljamo, da **namerava ZZS po posredovanju Varuha na dvojezičnem območju zagotoviti izdajo fizičnega izpisa potrdila o začasnih zadržanosti od dela tudi v italijanskem jeziku**, SEDI oziroma PDji pa se bodo še naprej izdajali (le) v slovenščini, ker se uporabljajo za komunikacijo med organi držav in je njihova uporaba določena z mednarodnimi sporazumi. **6.2-1/2020.**



### 2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih

Glede na zapletenost in izrazitost nakopičenih problemov ne preseneča, da podpodročje o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih ostaja po obsegu obravnavanih zadev največje. **Situacija ostaja v bistvu nespremenjena, tj. pravni in dejanski zapletenosti ustrezno antagonistična, mestoma zaznamovana tudi z resigniranostjo, predvsem pa se zdi iz takšne ali drugačne računice prezrta.**<sup>31</sup> Po letih in letih kritik, tudi z mednarodne ravni, se razumu



31 Prim. npr. tudi z navedbami v Sedmem poročilu Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji (številka 00701-1/2020-UN/81 z dne 5. 11. 2020) o mnenju tudi Komisije Državnega sveta za državno ureditev »da se ob obravnavi poročil vlade o položaju romske skupnosti že leta vrtimo okoli istih težav in opozoril, pri čemer je zaskrbljujoče, da ni zaznati bistvenega napredka in da celo obstaja občutek, da se stanje v JV Sloveniji poslabšuje, kljub vsemu vloženemu trudu in finančnemu vložku, ki je usmerjen v ukrepe.«



ne več samo ponuja, pač pa že kar vsiljuje zaključek, da je stanje, kakršno vztrajno je, preprosto odraz dejstva, da v veliki večini slovenskih občin ne gre za območja, kjer živi tudi neka dovolj opazna romska skupnost in gre posledično pri t. i. romski problematiki za povsem partikularni vidik življenja v le manjšini lokalnih skupnosti, ki se posledično na interesnih prioritetenih listah vseh ostalih nahaja vse prej kot visoko. Obenem **tovrstne politično premalo profitabilne specifikne seveda tudi na državni ravni ne zgenerirajo dovolj iskrenega posluha.**

Zgoraj navedeno sicer ne pomeni, da v čisto vseh pogledih vlada popoln iniciativnostni mrk. Po naših opažanjih je najaktivnejša gonilna sila v državi, ki si prizadeva korenito spreobrniti stanje na terenu, kočevski župan s svojo ekipo – s konkretnimi predlogi zlasti na področju bivalnih razmer, izobraževanja, zaposlovanja in sociale, ob siceršnjem zavedanju, da je problematika zahtevna in da terja sistemske ukrepe, tudi na zakonodajni ravni. Žal ima tako kot oni, tudi Varuh podobne izkušnje z državnimi organi, glede (ne)upoštevanja predlogov, jih pa kljub temu nekaj podajamo še v pričujočem letnem poročilu (gl. razdelek 2.2.3 spodaj). **6.3-5/2020**

Proti koncu leta 2020 je izšlo tudi Sedmo poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji<sup>32</sup>. Tudi iz njegove vsebine ne izhaja nič takega, kar bi kazalo na kakšen bistven premik pri uresničevanju Varuhovih dosedanjih priporočil na tem področju. Poleg tega se ob prebiranju najbolj izrazito poraja vprašanje, o čem vlada res sploh lahko poroča, če pa »pridobivanje točnih podatkov za analizo stanja in spremljanje ter evalviranje napredka«<sup>33</sup> zaradi varstva osebnih podatkov naj ne bi bilo mogoče (o vidiku zbiranja podatkov o etnični pripadnosti je Varuh že poročal<sup>34</sup>). Čudi, da kljub stališču, da podatkov o romski skupnosti ni mogoče zbirati in obdelovati, pa se v navedenem vladinem poročilu potem na več mestih vendarle pojavljajo (zaskrbljujoči) konkretni podatki o vključenosti Romov v vzgojo in izobraževanje in na trg dela<sup>35</sup>. Tako npr. **kljub temu, da v osnovnih šolah prihaja do kritičnih težav, zaradi katerih pripadniki romske skupnosti ne dosežejo niti osnovne izobrazbe, podatka o obiskovanju in uspešnosti romskih otrok v osnovnih šolah še vedno ni**, domnevno zaradi neustreznih zakonskih podlag za obdelavo osebnih podatkov – tovrstnih ovir pri zbiranju podatkov pa očitno ni v primeru vrtcev in srednjih šol, v katere naj bi bilo v šolskem letu 2017/18 vpisanih od 133 do 145 romskih dijakov, in v primeru univerzitetnega izobraževanja, kamor je bilo vključenih 13 romskih študentov (poročilo beleži tudi 231 izhodov v zaposlitev, od tega se je v javna dela in druge zaposlitvene programe vključilo 100 Romov,

32 Številka 00701-1/2020-UN/81 z dne 5. 11. 2020.

33 Str. 36.

34 Gl. str. 91–92 Letnega poročila za leto 2016.

35 Npr. na str. 4 priloge 1 piše, da je približno 180 (romskih) otrok vpisanih v vrtce, medtem ko je na strani 3 iste priloge navedeno: »V skupaj 7 oddelkih je bilo vključenih 90 romskih otrok. Oddelki delujejo v romskih naseljih oziroma v njihovi neposredni bližini.« Iz teh dveh podatkov (90 in 180) je sicer težko ugotoviti, koliko romskih otrok dejansko hodi v vrtce. Zaskrbljujoče je, da je v krajši program vrtcev, ki je namenjen prav romskim otrokom, vključenih manj kot 6 otrok (str. 3. priloge 1 k Poročilu, natančno število ni navedeno).



poleg tega pa se je 115 Romov zaposlilo na trgu dela; podatkov o stopnji brezposelnosti med aktivno populacijo pripadnikov romske skupnosti ni).

Nekatere navedbe v omenjenem vladinem poročilu tudi **kažejo na očitno potrebo po strategiji Vlade Republike Slovenije o tem, kaj z romskimi naselji, ki jih ni moč legalizirati**. Gre npr. za ugotovitve Ministrstva za okolje in prostor<sup>36</sup>, da se smernice in navodila pri pripravi OPN večinoma upoštevajo, razen »ko se nelegalna romska naselja nahajajo na območjih, ki so zavarovana s posebnimi varstvenimi režimi (ožje vodovarstveno območje, območje NATURA 2000, poplavno območje, varstvo kulturne dediščine ali ko gre za naselja na območjih, ki jih iz objektivnih razlogov ni mogoče komunalno opremiti)«.



**Sicer pa gre na področju med spodbudnejšimi okoliščinami izpostaviti napovedi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano glede sprememb ZSKZ, ki naj bi za namen legalizacije romskih naselij omogočile brezplačen prenos lastninske pravice na zemljiščih s Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije na občine.** Do teh informacij smo naposled prišli v okviru obravnave ene izmed zadev, v kateri se je pripadnik romske skupnosti iz grosupeljske občine na Varuha obrnil zato, ker na svoje prošnje za odkup parcele ni prejel nobenega odziva s strani naslovnikov. Kot smo potem na poizvedovanje izvedeli od občine, je naselje Pri Nikotu naseljeno že od leta 1974, večina zemljišč na območju tega naselja pa v lasti države in v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije; ob tem so na podlagi občinskega prostorskega plana leta 2004 na območju naselja že spremenili namensko rabo iz kmetijskega in gozdnega zemljišča v območje, namenjeno za poselitev, v letu 2012 pa izvedli komasacijo območja Mlačevo, ki je vključevala tudi parcelacijo zemljišč v naselju; občina je po njenih navedbah sicer že uspela to naselje legalizirati, v njem zagotoviti elektriko, vodo in kanalizacijo, ni pa ji še uspelo urediti čisto vseh lastniških razmerij z lastniki in skladno z določili ZSKZ pričakuje, da bodo zemljišča prenesena nanjo, pri čemer so bile vloge za prenos skladovih zemljišč podane že leta 2015, vendar navkljub urganju pri skladu odgovora še niso prejeli. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je na Varuhovo poizvedovanje pojasnil, da so v postopku prodaje ene izmed parcel v romskem naselju pri Nikotu leta 2019 ugotovili, da je na tem območju več objektov zgrajenih na zemljiščih, ki so v lasti Republike Slovenije in upravljanju sklada, slednji pa mora za izvedbo pravnega prometa na podlagi 5. člena Pravilnika o prometu z nepremičninami pridobiti cenitev pri sodno zapriseženih cenilcih ustrezne stroke, pri čemer prodajna cena ne sme biti nižja od ocenjene vrednosti nepremičnine; da je zaradi visoke prodajne cene komisija za pravni promet z nepremičninami sklada sprejela odločitev, da se postopek prodaje zaključi in da se poskuša poiskati drugačno možnost rešitve legalizacije romskega naselja, sklad pa da je marca 2020 s problematiko prodaje zemljišč na območju nelegalnega romskega naselja seznanil Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti in tudi Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije ter da so nato z Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in



<sup>36</sup> Na str. 25 Priloge 1.



prehrano prejeli dopis, da je v pripravi sprememba ZSKZ, ki dopolnjuje prvi odstavek 16.b člena na način, da se omogoči brezplačen prenos lastninske pravice zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče. Skratka, **v sedanji situaciji mora torej sklad upoštevati zakonska določila, ki onemogočajo brezplačni prenos zemljišč na občine in prodajo po nižjih prodajnih cenah.**

S strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pa je Varuh nato prejel še pojasnilo, da so prenovo zemljiške politike razdelili v dve fazi. V prvi fazi se pripravljajo spremembe in dopolnitve ZKZ (ta sprememba je bila novembra 2020 v fazi priprave gradiva za medresorsko usklajevanje), v drugi fazi pa naj bi ministrstvo izvedlo dopolnitev ZSKZ (predvidevalo se je, da bo ministrstvo s pripravo sprememb in dopolnitev tega zakona začelo najpozneje v začetku leta 2021). Po pojasnilih ministrstva se tako v zakonu med drugim predvideva dopolnitev prvega odstavka 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče.

### 6.3-16-2020

V začetku leta 2020, torej pozimi, smo odšli tudi na teren in si v kočevski občini, kjer naj bi bilo naseljenih okoli 900 Romov (poleg samega mesta se največja koncentracija pojavlja še v šestih romskih naseljih, in sicer Stari log, Marof, Trata, Griček pri Željnah, Željne in Mestni log), skupaj z županom<sup>37</sup> tudi ogledali nekaj lokacij, konkretno v romskih naseljih Mestni log in Griček. Pozneje v letu tovrstnega terenskega dela, za razliko od prejšnjih let, nismo več izvajali zaradi razmer, povezanih z epidemijo covid-19. Četudi **Varuh t. i. romske problematike ne obravnava samo pisarniško**, se še vedno pojavljajo npr. očitki, da ga »ne zanima pravo dejstvo na terenu«<sup>38</sup>, da »na določenih krajih pa očitno ni bil, ker si tja tudi policija ne upa«<sup>39</sup> ipd. O tem pavšalnem očitku nasprotnih konkretnih dejstvih smo poročali že večkrat<sup>40</sup>.

Sicer pa **ugotavljanje vseh relevantnih okoliščin v t. i. romskih zadevah ostaja težavno in nevhvaležno opravilo** – kot smo že poročali, včasih kaže, da se Romom kdaj tudi preveč zlahka kaj obljublja<sup>41</sup>, tokrat pa z druge strani lahko

37 Navadno tovrstne obiske sicer opravljamo v sodelovanju z romskimi svetniki – gl. v tej smeri npr. razdelek 2.2.3.4 v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/22-narodne-in-etnicne-skupnosti/>), str. 128 in nasl. Letnega poročila Varuha za leto 2018, str. 111 in nasl. Letnega poročila Varuha za leto 2017.

38 Šlo je za očitek s strani predsednika civilne iniciative z novomeškega konca (Regijska civilna iniciativa za reševanje romske problematike), v enem izmed njegovih pisanj, poslanih na številne elektronske naslove. **6.3-9/2020-11.**

39 Šlo je za očitek s strani poslanca poslanske skupine Slovenske nacionalne stranke, na 21. seji Državnega zbora, 22. 10. 2020, ob obravnavi Letnega poročila Varuha za leto 2019.

40 Gl. npr. str. 108–109 Letnega poročila Varuha za leto 2016; str. 111–114 Letnega poročila Varuha za leto 2017; str. 128–131 Letnega poročila Varuha za leto 2018; in razdelek 2.2.3.4 v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/22-narodne-in-etnicne-skupnosti/>).

41 Tako že na str. 135–136 Letnega poročila za leto 2018.

v ponazoritev izpostavimo, da nam je eden izmed romskih pobudnikov najprej zatrjeval, da želi poklicno rehabilitacijo za svojega sina, pozneje pa se je izkazalo, da je zavodu trdil ravno nasprotno. Tudi takšni primeri potrjujejo pomen nepristranskega vodenja Varuhovih postopkov oziroma pridobivanja stališč vseh vpletenih strani, kot je to tudi izrecno predpisano s četrtem odstavkom 9. člena ZVarCP. **6.3-8/2019**

Prav tako smo že poročali o zanimivem nasprotju, da se po eni strani neredko srečujemo s pritoževanjem Romov čez bojda vse prej kot redke intervencije policije, inšpekcij in redarstva ter neugodne sodne epiloge, po drugi strani pa tudi z ravno tako neredkimi opazkami predvsem ne-romskega okoliškega prebivalstva, da Romi lahko počnejo tako rekoč vse nekaznovano.<sup>42</sup> Tokrat pa lahko v tej zvezi predvsem kot zanimivost pristavimo še primer Rominje, ki se nam je ravno tako pritoževala, da se policija ne odziva ustrezno na njene prijave fizičnega nasilja in groženj s strani druge romske družine v naselju, ki da ga oziroma jih je deležna.<sup>43</sup> **Sentiment, da policija v zvezi s pripadniki romske skupnosti ne opravlja zadovoljivo svoje temeljne dolžnosti oziroma nalog varovanja življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, je po naših izkušnjah torej prisoten v nezanemarljivem delu javne zavesti** – kako upravičeno je to, pa je seveda lahko že drugo vprašanje. Načeloma pa lahko tudi tu ponovimo Varuhovo dolgoletno stališče, da zagotavljanja posebnega varstva romski skupnosti oziroma njenim pripadnikom ne gre enačiti z varstvom pred sleherno odgovornostjo za protipravno ravnanje<sup>44</sup>.

Še vedno **se vezano na t. i. romsko problematiko vsaj mestoma izraža tudi nerealna pričakovanja glede dejanskih pristojnosti oziroma pooblastil Varuha, kot jih opredeljuje veljavni pravni red – slednji Varuhovim stališčem pač ne daje pravno zavezujoče moči, breme njihove realizacije pa je tudi sicer na tistih, na katere so naslovljena – in ne na Varuhu.** V letu 2020 je npr. predsednik Regijske civilne iniciative za reševanje romske problematike v svoji kritiki pristopa državne politike konkretno Varuhu očital, da »ni storil popolnoma nič« oziroma da se ukvarja »zgolj s komunalnim urejanjem naselij, z zagotavljanjem pitne vode in sanitarij ter dostopom do elektrike«. Tovrstne navedbe Varuh zavrača, saj že v okviru obravnave konkretnih zadev naslavljamo na vpletene organe najrazličnejše konkretne predloge, mnenja, kritike ali priporočila<sup>45</sup>, sicer pa tudi v svojih letnih poročilih, s katerimi skladno s 5. oziroma 43. členom ZVarCP poroča Državnemu zboru Republike Slovenije o svojem delu, izpostavlja<sup>46</sup> svoje načelno stališče, da pravna in komunalna neurejenost



42 Gl. str. 128 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

43 16.1-24/2020. To pobudnico smo upoštevali subsidiarnost Varuhovega posredovanja najprej napotili na izčrpanje pritožbene možnosti po ZNPPol, potem pa se nam ni več oglasila.

44 Gl. str. 76 Letnega poročila Varuha za leto 2019; str. 139 Letnega poročila Varuha za leto 2018; str. 104 Letnega poročila Varuha za leto 2017 itd.

45 Le primeroma: Varuh je v letih 2014 in 2015 (glej Letno poročilo Varuha za leto 2015, str. 64) vodil intenzivno komunikacijo z lokalnimi oblastmi o postavitvi sanitarnega objekta za očeta s tremi šoloobveznimi otroki – naposled je bil postavljen sanitarni zabojnik s tušem in straniščem, napeljalo se je pitno vodo in priključilo na javno kanalizacijsko omrežje.

46 Gl. npr. Letna poročila Varuha za leto 2016, str. 105–106; 2017, str. 104; 2018, str. 125; 2019, str. 75–76.

romskih naselij ogrožata uresničevanje človekovih in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov na eni strani in tudi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin državljanov, ki živijo v okolici takšnih romskih naselij, na drugi – v zvezi s tem pa na različne organe oblasti tudi naslavlja številna priporočila, pri čemer gre poudariti, da jih je Državni zbor vselej sprejel in priporočil vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da jih upoštevajo<sup>47</sup>. Prav tako je Varuh že pripravil prav posebno poročilo o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije, v katerem je nanizal šest priporočil lokalnim oblastem in Vladi Republike Slovenije<sup>48</sup>. Varuh tudi ni ostal pasiven ob zadnjih poskusih področnih normativnih sprememb – samoiniciativno je v letu 2017<sup>49</sup> proučil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji<sup>50</sup> in ugotovil, da se niso upoštevala dolgoletna njegova priporočila, ki so se nanašala na zagotavljanje učinkovitega in dejanskega uresničevanja človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti v nelegalnih romskih naseljih, kot so na primer dostop do pitne vode in sanitarij ter dostop do elektrike.

Glede očitkov, vezanih na stalno širjenje getoiziranih romskih naselij, in nastajanje tudi novih, je treba v prvi vrsti poudariti, da so v tej zvezi pristopi lahko različni – in tudi njihovi rezultati se v posledici najrazličnejših spremenljivk lahko bistveno razlikujejo (npr. naselje Pušča). To vprašanje je prav tako izrazito programsko obarvano in iskanje odgovorov nanj je ponovno stvar politik(e) vsakokratnih oblasti – ne pa postopkov pri Varuhu. Varuh na podlagi svojih pooblastil Vladi pač ne more narekovati, kako naj vodi politiko vključevanja romske skupnosti v slovensko družbo. Vprašanje obstoja in razvoja romskih naselij je seveda občutljivo tudi z vidika pripadnikov romske skupnosti – ob obiskih romskih naselij od prebivalcev pogosto slišimo, da ne želijo oditi iz naselja<sup>51</sup>, če pa že, se pogosto soočijo z diskriminacijo<sup>52</sup>. Ne glede na to se je Varuh v posebej utemeljenem primeru že zavzel tudi za preselitev prebivalcev komunalno in pravno neurejenega romskega naselja<sup>53</sup>.

Nadalje, ker se glede Romov neredko bolj ali manj odkrito tudi očita, da so delomrzneži, naj posebej vsaj pripomnimo, da ne pomnimo, da bi se doslej kakšen pripadnik romske skupnosti že obrnil na Varuha, češ da mu je kršena pravica do dela – smo pa o tematiki s področja delovnih razmerij in pripadnikov romske skupnosti že poročali<sup>54</sup>. Glede očitajočih vprašanj o tem, ali je Varuh v zvezi z osnovnošolskim (ne)izobraževanjem romskih otrok kdaj zahteval poročilo vzrokov in njihovo odpravo, pa gre predvsem pojasniti, da je bilo npr.

47 Za zadnji tak primer gl. Uradni list št. 157/20 z dne 30. 10. 2020, str. 6552.

48 Priporočila iz tega posebnega poročila je Varuh nato tudi ponovil v svojih rednih letnih poročilih za leti 2012 in 2013.

49 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 115–116.

50 EVA 2016-1540-0001.

51 Gl. npr. zapis na strani 133 Letnega počila za leto 2018.

52 Gl. npr. objavo Varuh zaskrbljen zaradi nestrpnosti ob preselitvi romske družine na Vranoviče, z dne 19. 3. 2012 (<https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/varuh-zaskrbljen-zaradi-nestrpnosti-ob-preselitvi-romske-druzine-na-vranovice/>).

53 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 106.

54 Npr. na str. 52 v Letnem poročilu Varuha za leto 2012 (Ugotavljanje pripadnosti romski skupnosti).

tudi že v uvodniku letnega poročila kritično navedeno, da »že na vprašanje, koliko otrok pripadnikov romske skupnosti ne konča osnovne šole, ni mogoče dobiti uradnega podatka, ki pa je lahko izhodišče za oblikovanje učinkovitejših programov, da bi država ustvarjala dejanske možnosti uresničevanja ustavne pravice pridobivanja ustrezne izobrazbe«<sup>55</sup>, tudi sicer pa Varuh redno opozarja na tesno povezanost ustreznih bivalnih razmer za otroke s šolsko uspešnostjo in (poznejšo) zaposljivostjo: tako je npr. tudi v letnem poročilu<sup>56</sup> že posebej opozarjal, da se zaradi kršitve pravice do dostopa do sanitarij romski otroci spoprijemajo z resnimi grožnjami za njihovo zdravje in zdravje oseb, s katerimi prihajajo v stik (npr. v šoli) ter s hudo oviro pri odraščanju in izobraževanju, ki bo trajno zaznamovala njihovo osebnost in nadaljnjo življenjsko pot; Varuh je tudi že pri obravnavi konkretne pobude centru za socialno delo npr. predlagal<sup>57</sup>, naj v sodelovanju z občino za družino, ki je živela v počitniški prikolic, sprejme ukrepe za izboljšanje njenega položaja – center za socialno delo pa je nato predlagal občini, da družini v okviru možnosti v najem dodeli primerno neprofitno stanovanje; poročano je tudi že bilo, kako se je Varuh zavzel za polno uresničevanje pravice do brezplačnega prevoza v šolo za romske otroke<sup>58</sup>.

Pogoje za urejanje prostorske problematike romskih naselij in izboljšanje bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti naj bi zagotavljali<sup>59</sup> državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti; vključevanje pripadnikov romske skupnosti v sistem vzgoje in izobraževanja, zagotavljanje pogojev za dvig izobrazbene ravni pripadnikov romske skupnosti in posebna skrb spodbujanju zaposlovanja so<sup>60</sup> naloge Vlade Republike Slovenije; slednja naj bi<sup>61</sup> za usklajeno uresničevanje posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti (v sodelovanju s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi in Svetom romske skupnosti Republike Slovenije) tudi sprejemala program ukrepov, s katerim se določijo obveznosti in naloge. Odgovornost za oblikovanje politik in doseganje rezultatov na teh področjih torej ni na Varuhu, pač pa v prvi vrsti na Vladi Republike Slovenije, demokratično izvoljenem državnem zboru ter (tudi demokratično izvoljenih) organih lokalne samouprave, ne nazadnje pa **odgovornost za izboljšanje svojega položaja, razvoj in uspešno vključevanje v slovensko družbo nosi tudi romska skupnost oziroma njeni pripadniki sami**<sup>62</sup>. 6.3-26/2020

Splošen pregled stanja gre zaključiti v smeri razvoja dogodkov še na mednarodni ravni. O zgodovinski odločitvi<sup>63</sup> (senata drugega oddelka) Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Hudorovič ter Novak in drugi proti Slove-

55 Letno poročilo Varuha za leto 2017, str. 13.

56 Letno poročilo Varuha za leto 2016, str. 108.

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

58 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 134.

59 Skladno s prvim odstavkom 5. člena ZRomS-1.

60 Skladno s 4. členom ZRomS-1.

61 Skladno s 6. členom ZRomS-1.

62 Prim. 2. člen ZRomS-1; gl. pa npr. tudi zadnji odstavek na str. 133 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

63 Po eni strani za samo sodišče, saj si je prvič zastavilo vprašanje, ali Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja pravico do pitne vode v okoliščinah, ko ni bilo pravne možnosti za priključitev na javni vodovod, po drugi pa tudi za slovensko državo, saj je šlo za sploh prvo slovensko romsko zadevo pred tem sodiščem.



niji<sup>64</sup>, do katere je prišlo marca leta 2020 in ki je bila za pritožnike iz romskega naselja Goriča vas v Ribnici oziroma Dobruška vas v občini Škocjan neugodna, smo poročali že lani, tokrat pa lahko še dodamo, da je ta sodba zdaj tudi že dokončna, saj je v mesecu septembru svet petih sodnikov velikega senata zavrnil zahtevo za ponovno obravnavo pred velikim senatom. Kot smo sicer pojasnjevali že lani, pa je navedena konvencija večinoma namenjena varstvu t. i. pravic prve generacije, tj. državljanskim in političnim pravicam, medtem ko je v navedeni zadevi pravzaprav veliko bolj izrazit socialni vidik (t. i. pravice druge generacije), zato se zastavlja vprašanje, kako ustrezen forum za odločitev o njej je Evropsko sodišče za človekove pravice sploh bilo. Navezujoč se na to je Varuh tudi že opozoril, da Republika Slovenija še ni ratificirala Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, po katerem ima Odbor o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah pristojnost, da sprejema in obravnava obvestila posameznikov ali skupin posameznikov, ki so pod sodno pristojnostjo države podpisnice in menijo, da so jim bile kršene ekonomske, socialne ali kulturne pravice iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. V zvezi s tem smo v prejšnjem letnem poročilu podali tudi konkretno priporočilo, ki pa tudi še ni bilo realizirano in ga ponavljamo (gl. razdelek 2.2.2).

V razdelku 2.11.1.3 pričujočega poročila že omenjamo sprejetje neobvezujoče delovne definicije zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu, tule pa izpostavljamo še, da je Mednarodna zveza za spomin na holokavst (angl. International Holocaust Remembrance Alliance - IHRA) na izrednem zasedanju vodij delegacij v mesecu oktobru soglasno sprejela tudi pravno neobvezujočo delovno definicijo anticiganizma oziroma anti-romske diskriminacije<sup>65</sup>.

**Priporočilo št. 14:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da se, podobno kot se je že sprejelo pravno neobvezujoči delovni definiciji antisemitizma ter zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu, sprejme tudi pravno neobvezujočo delovno definicijo anticiganizma oziroma anti-romske diskriminacije.

Na nadnacionalni ravni gre izpostaviti še to, da je v mesecu oktobru Evropska komisija lansirala nov Strateški okvir EU za Rome (angl. EU Roma Strategic Framework)<sup>66</sup>, s katerim se cilja na hitrejši napredek pri izboljševanju življenjskih pogojev največje in najbolj diskriminirane manjšine v Evropi. Pri tem so trije cilji opredeljeni za področja enakopravnosti, vključevanja in participacije, štirje pa za področja izobraževanja, zaposlovanja, bivanja in zdravja. Gre sicer za prvi neposredni prispevek k implementaciji Akcijskega načrta EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025.

64 Pritožbi št. 24816/14 in 25140/14.

65 Gl. <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination>.

66 Gl. [https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_sl).

## Letošnja ponazoritev situacije glede dostopa do pitne vode v romskih naseljih

**V romskem naselju Goriča vas v ribniški občini je konec leta 2019, kot je izhajalo iz razpoložljivih informacij, tudi zaradi neustreznih bivalnih razmer umrl dojenček.**



Naj najprej spomnimo, da je Varuh že v Posebnem poročilu o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije iz maja 2012 med drugim zapisal priporočilo o zagotavljanju primerne dostopa do pitne vode. Vežano konkretno na Goričo vas pa je Varuh že marca 2014 županu med drugim predlagal, da se tamkajšnjim prebivalcem zagotovi dostop do osnovne infrastrukture, zlasti do pitne vode in sanitarij, čemur pa župan ni sledil in se je Varuh s predlogi obrnil še na Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti<sup>67</sup>; Varuh je nato v letu 2015 vnovič pozval Vlado Republike Slovenije, da naj v najkrajšem možnem času sprejme in izvede vse potrebne ukrepe za zagotovitev dostopa do pitne vode in sanitarij v romskem naselju Goriča vas, in sicer z zagotovitvijo javnega dostopa oziroma dostopa na javnem priključku – in ker vlada temu predlogu ni sledila, je Varuh oblikoval končno oceno o kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin prebivalcev romskega naselja Goriča vas<sup>68</sup>.

Po zgoraj omenjenem tragičnem dogodku je Varuh ob oceni, da komunalna neurejenost romskega naselja Goriča vas huje ogroža zdravje tam živečih pripadnikov romske skupnosti, februarja Vladi Republike Slovenije (ponovno) predlagal, da na podlagi tretjega odstavka 5. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Slovenije (ZRomS-1) ali drugi ustrezni podlagi, urgentno sprejme in izvede vse potrebne ukrepe za zagotovitev dostopa do pitne vode, sanitarij in elektrike v romskem naselju Goriča vas oziroma njenim prebivalcem na drug ustrezen način (npr. s preselitvijo) zagotovi dostojne življenjske razmere, z zagotovljenim dostopom do pitne vode, sanitarij in elektrike. Takratni predsednik vlade je sicer odstopil, vendar smo menili, da predlagani ukrepi štejejo za tekoče posle v smislu 115. člena URS, saj so usmerjeni v varovanje zdravja in življenja prebivalcev, to pa po naravi stvari pomeni, da so neodložljivi in nujni ter zato terjajo neodložljivo in takojšnjo vladino intervencijo. Odziva Varuh v postavljenem roku ni prejel.

Marca je sicer sledila zgoraj že omenjena sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, da pritožnikom (med katerimi je bila tudi druga družina iz Goriče vasi brez dostopa do pitne vode) niso bile kršene konvencijske pravice – vendar pa se v omenjeni zadevi ni odločalo o pravici do pitne vode konkretne družine, v kateri je konec leta 2019 umrl dojenček. Drugi dan po tem (12. 3. 2020) je bila v Republiki Sloveniji na podlagi 7. člena ZNB zaradi naraščanja števila primerov okužb s koronavirusom razglašena epidemija, naslednji dan pa je državni zbor imenoval novo vlado. Varuh se je nato obrnil še na slednjo, pri čemer smo opozorili tudi še posebej na informacije Ministrstva za okolje in prostor, da se prebivalci romskega naselja Goriča vas s pitno vodo oskrbujejo

<sup>67</sup> O čemer je poročano v Letnem poročilu Varuha za leto 2014, str. 67.

<sup>68</sup> Str. 60 Letnega poročila Varuha za leto 2015.



iz bližnje kmetije, prek javnih pip na pokopališču v Hrovačah ali pa plačajo dovoz pitne vode gasilcem, odvajanje komunalnih odpadnih voda v naselju pa ni urejeno, ter izrazili tudi mnenje, da ob taki oskrbi s pitno vodo ni mogoče zadovoljivo slediti higienskim priporočilom ob epidemiji koronavirusa; predlagali pa smo tudi, da se pri izbiri ukrepov za zagotovitev pitne vode v romskem naselju Goriča vas posebej prouči tudi sklep<sup>69</sup> Vlade Republike Slovenije, s katerim je bil sprejet odgovor takratni varuhinji z navedbami, da »spoštovanje pravice do pitne vode, ki izhaja tako iz domače kot mednarodne zakonodaje, pomeni zagotovitev javnega dostopa oziroma dostopa na javnem priključku ...« ter da se bo z javnim priključkom »zagotovil takojšen dostop do pitne vode prebivalcem romskega naselja kot nujen in začasen ukrep«.

Občina Ribnica je posredovala informacijo, da je tamkajšnji poveljnik civilne zaščite 31. 3. 2020 na podlagi priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje, da se zagotovi umivanje rok v romskem naselju Goriča vas, odredil dostavo in namestitev cisterne za shranjevanje pitne vode ter da so cisterno istega dne tudi prepeljali do romskega naselja, vendar so prebivalci naselja postavitve cisterne zavrnilo z utemeljitvijo, da je za njihove potrebe premajhna – Vlada Republike Slovenije pa je na tej podlagi zaključila, da je Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje podala ustrezne usmeritve resorjem in občinam, da namenijo potrebno skrb ranljivejšim skupinam prebivalstva in jih pozvala, da v okviru svojih pristojnosti izvedejo ukrepe za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni.



Iz prikazanega izhaja, da **tudi tako resne okoliščine, kot sta smrt dojenčka in epidemija koronavirusa, odgovornih (v prvi vrsti občine, podrejeno pa na podlagi pooblastil iz tretjega odstavka 5. člena tudi Vlade) niso spodbudile k zagotovitvi zadovoljive oskrbe s pitno vodo** v romskem naselju Goriča vas. Po mnenju Varuha gre sicer pohvaliti prizadevanja civilne zaščite za namestitev cisterne za pitno vodo, vendar je ob tem treba ponoviti, da je pri uresničevanju pravice do pitne vode takšen način oskrbe lahko le začasen ukrep, saj je v določenih vremenskih pogojih (zmrzal, vročina) povsem neprimeren<sup>70</sup>. Po več letih tako še vedno ostaja neuresničen in zato aktualen predlog Varuha, da se prebivalcem romskega naselja Goriča vas omogoči dostop do pitne vode, in sicer z zagotovitvijo javnega dostopa oziroma dostopa na javnem priključku. Ob tem pa kaže posebej glede tokratnih vladnih navedb, da so »prebivalci naselja postavitve cisterne zavrnilo z utemeljitvijo, da je za njihove potrebe premajhna«, tudi **opozoriti še na notranje neenotnosti prebivalcev romskih naselij, saj se dogaja, da tisti na vrhu takšnih neformalnih hierarhičnih struktur (t. i. poglavarji, vodje klanov) tudi dostop do osnovnih dobrin (voda, elektrika ...) uporabljajo kot sredstvo izsiljevanja in nadzora nad drugimi, še toliko bolj zlahka nad ravno najbolj ranljivimi znotraj naselja (otroci, ženske, starostniki), zato je vsako že na prvi pogled nerazumno zavrnitev dobave pitne vode treba obravnavati tudi s tega vidika. 6.3-4/2020**. To konkretnije pona-  
zarjamo tudi s spodnjim primerom<sup>71</sup>.

69 Številka 09501-1/2011/20 z dne 28. 7. 2011.

70 Gl. npr. str. 110 v Letnem poročilu Varuha za leto 2016.

71 Varuh je bil ob obravnavi pobud in obiskih posameznih romskih naselij doslej že večkrat

## **Primer: Pomanjkljiva (pravna) urejenost uporabe javnega vodovodnega priključka**

**Varuh je bil seznanjen s konkretnim sporom med romskimi družinami glede priključitve na javni vodovodni priključek ene izmed družin in plačevanja računov za porabo vode na tem priključku v romskem naselju Šmihel. Spor je prerasel v grožnje s smrtjo in posredovati je morala policija.**

V okviru obravnave zadeve je Varuh na Mestno občino Novo mesto (v nadaljevanju: MONM) naslovil poizvedbo, v katerem nas je med drugim zanimal pravni status omenjenega priključka za vodo (lastnik zemljišča, naslovník računov za porabo vode, morebitne pogodbe ali dogovori o uporabi priključka ipd.) ter kakšni so načrti občine za ureditev dostopa do vode za objekte v romskem naselju Šmihel. MONM se je odzvala s pojasnilom, da so z javnimi pipami, katerih lastnica je MONM, v preteklosti interventno reševali oskrbo s pitno vodo v naseljih, kjer še ni bilo pogojev za priključevanje na javno vodovodno omrežje; da je takrat MONM zagotovila javne pipe, ki so začasno omogočale dostop do vode večini družin; da je bil takrat dogovorjen tudi način delitve stroškov za porabljeno vodo; da so dogovori zelo stari, zaradi česar med uporabniki prihaja do sporov; da je trajna rešitev v priključitvi posameznih družin na javno vodovodno omrežje z lastnim priključkom in števcem, kar je sedaj že omogočeno ter da so nastali spor v romskem naselju rešili z novim dogovorom.

**Varuh je mnenja, da je v romskih naseljih, kjer si posamezniki ne (z) morejo urediti individualnih priključkov, zagotavljanje pitne vode z javnimi pipami dobrodošel in hvalevreden (začasni in nujni) ukrep** MONM, katerega pomen se je še posebej kazal v času razglasitve epidemije zaradi širjenja okužb s koronavirusom. Posebej smo pohvalili tudi prizadevanja in ukrepe MONM, ki so omogočili vsem prebivalcem romskega naselja dostop do pitne vode z (lastno) priključitvijo na javno vodovodno omrežje ter izrazili strinjanje, da je edina trajna rešitev nastalega spora v tem, da se vsaka družina priključi na javno vodovodno omrežje z lastnimi priključkom. Vendarle pa smo morali tudi opozoriti na problem pomanjkljive (pravne) urejenosti uporabe javnega vodovodnega priključka. Zelo stari dogovori o uporabi javnega vodovodnega priključka so ustni, zaradi njih pa prihaja do hudih sporov, ki vključujejo tudi grožnje in mora v njih

---

seznanjen (gl. npr. str. 109 in 112 Letnega poročila Varuha za leto 2017), da v primerih, kadar je dostop do infrastrukture v romskih naseljih (voda, elektrika, odvoz smeti) urejen na kolektiven način in ne individualno, pogosto prihaja ne samo do sporov, pač pa tudi do medsebojnega izsiljevanja posameznih družin in prodaje oziroma zaračunavanja teh dobrin po oderuških cenah, zlasti tudi najranljivejšim družinam; pisali pa smo npr. tudi že (str. 132 Letnega poročila Varuha za leto 2018) o starejši Rominji, ki je bila tudi nepismena in nam je pokazala cel kup nepravilnih računov na njeno ime, med drugim tudi za internetne storitve (čeprav je bilo očitno, da ga sama že ne more uporabljati), pa tudi o neki drugi starejši Rominji, ki so ji prevoze storitve do zdravstvenih ustanov zaračunavali kar lastni sinovi.

posredovati policija. Ker tudi rešitev konkretnega spora z novim (ustnim) dogovorom ni imela trajnejših izgledov, je Varuh ob sklicevanju na načela dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP) MONM predlagal, da dogovore o uporabi javnih vodovodnih priključkov obnovi, sklene v pisni obliki in v okviru tega določi pomembne pogoje uporabe (način delitve, plačnik skupnega računa, datum plačila obveznosti posameznih uporabnikov, način plačila obveznosti posameznih uporabnikov, pravica uporabnikov do vpogleda v izdan račun, pogoji za priključitev novih uporabnikov, odgovornost za vzdrževanje javnega vodovodnega priključka ipd.). Po mnenju Varuha bi se s tem zmanjšalo tveganje za (tudi zelo hude) spore in možnosti za medsebojno izsiljevanje posameznih družin in prodaje oziroma zaračunavanja vode po oderuških cenah, zlasti tudi najranljivejšim družinam.

MONM predlogu Varuha ni sledila, saj meni, da do sporov med družinami ne prihaja zaradi pomanjkljive pravne urejenosti vodovodnega priključka, pač pa zaradi »siceršnjih notranjih nesoglasij med posameznimi družinami«, zato vztraja, da je edina trajna rešitev problematike v priključitvi posameznih družin na javno vodovodno omrežje z lastnim priključkom in lastnim števnim mestom. Odziv MONM Varuha ni prepričal – med drugim tudi zato, ker je v predhodnem dopisu MONM sama navedla: »Ker gre za zelo stare dogovore in začasne rešitve, je stanje na terenu danes takšno, da med uporabniki javnih pip prihaja do sporov«. Iz navedenega izhaja, da so spori med romskimi družinami (med drugim) posledica prav nejasnosti glede pogojev uporabe javnih vodovodnih priključkov. **6.3-6/2020**

## Letošnja ponazoritev situacije glede elektrifikacije romskih naselij

Varuh je v svojih letnih poročilih že večkrat opozarjal<sup>72</sup> na pomen preskrbe z električno energijo. Slednja dandanes mora šteti za osnovno dobrino, ki je v nekaterih primerih tudi nujno potrebna za preprečitev ogrožanja življenja ali zdravja posameznikov, nepogrešljiva pa je tudi za omogočanje osnovnih pogojev za šolanje in pridobitev izobrazbe (razsvetljava znotraj bivališča, uporaba računalnika ...).

Ob koncu leta 2020 se je na Varuha obrnil romski svetnik iz Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: MONM) in napovedal, da bodo prebivalci romskega naselja Žabjak februarja 2021 vendarle dobili možnost priključitve na električno omrežje – ob tem pa se je tudi zahvalil za vsa prizadevanja Varuha na tem področju in ocenil, da brez aktivne vloge Varuha takšnega napredka ne bi bilo. Varuh vse od leta 2016 spremlja postopke urejanja možnosti za priključitev na električno omrežje za prebivalce romskega naselja Žabjak v MONM. Zagotovitev oskrbe z električno energijo v tem naselju smo sicer pričakovali že v letu 2016, in sicer na podlagi načelnega dogovora iz sestanka z direktorjem Urada

<sup>72</sup> Gl. npr. str. 48 Letnega poročila Varuha za leto 2013.

Vlade Republike Slovenije za narodnosti, direktorjem Centra za socialno delo Novo mesto ter predstavnikom MONM<sup>73</sup>. Vezano na to smo tudi že opozarjali na neizpolnjene obljube vladnih predstavnikov pripadnikom romske skupnosti ter tudi priporočili Vladi Republike Slovenije pripravo pravnih podlag, ki bodo pripadnikom romske skupnosti, ki živijo v nelegalnih naseljih, omogočale dejansko in učinkovito izvrševanje njihovih človekovih pravic, tj. dostop do pitne vode, sanitarij in elektrike<sup>74</sup>. Podobno je Varuh ponovil v letnem poročilu za leto 2019, in sicer je v priporočilu številka 22 Vladi priporočil, naj okrepi aktivnosti za pripravo posebnega zakona za interventno urejanje romskih naselij. Poročali smo tudi že<sup>75</sup>, da je občinski svet MONM julija 2018 sprejel prostorski načrt, s katerim je določen način in vsebina prenove romskega naselja Žabjak ter da naj bi bila po napovedih mestne občine v tem naselju v naslednjih dveh letih zgrajena ključna komunalna oprema za vodovod, elektrika in cestna povezava.

Kljub omenjenim napovedim pa je Varuh moral ugotoviti, da priključitev na električno omrežje za prebivalce romskega naselja Žabjak tudi v letu 2020 še ni bila omogočena. Še v začetku februarja 2020 nam je MONM sporočila, da je v letu 2020 investicijski projekt prostorske in komunalne ureditve romskega naselja Žabjak Brezje v zaključni fazi ter da bodo ob zaključku leta imele vse parcelirane zemljiške parcele za stanovanjsko gradnjo možnost priključitve na javno cestno omrežje, vodovodno omrežje in elektro ter komunikacijsko omrežje. Ko je Varuh v začetku leta 2021 ponovno poizvedoval pri MONM, se je ta odzvala z navedbami, da uporabno dovoljenje za celotni sistem novograjene občinske infrastrukture še ni bilo pridobljeno, obetajo pa si ga po tem, ko bo gradnja v celoti zaključena, predvidoma aprila 2021. Po napovedih MONM naj bi uporabniki lahko pričeli s pridobivanjem dovoljenj za gradnjo in s priključevanjem na javno infrastrukturo pri posamezni pristojni instituciji. MONM je tudi napovedala, da bo zaradi omejenih finančnih zmogljivosti družin in zagotavljanja osnovnih bivalnih pogojev v letu 2021 omogočila socialni dostop do minimalne storitve priključka na električno energijo na posamezni gradbeni parceli (ker gre za edini dom družine), ki pa ne bo uradna priključitev objektov na elektrodistribucijsko omrežje, temveč zgolj začasno zagotavljanje nujno potrebne električne energije z omejeno priključno močjo. **6.3-3/2020**

73 Več o tem na str. 116 v Letnem poročilu Varuha za leto 2016 in na str. 112 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

74 Priporočilo Varuha številka 8 iz Letnega poročila za leto 2017.

75 Na str. 138 Letnega poročila za leto 2018.

## 2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



Varuh je s **priporočilom št. 14 (2019)**<sup>76</sup> priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omenjenega protokola. Glede realizacije tega priporočila je Varuh poizvedoval še po izidu vladnega odziva na prejšnje letno poročilo – in najbolj ažurna informacija, s katero v tej zvezi razpolagamo, je, da je Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije še v začetku meseca februarja v letu 2021 ponovno urgiral<sup>77</sup> pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in pri Ministrstvu za zunanje zadeve za odgovor glede postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. **Priporočila tako v nobenem pogledu ne moremo šteti za realizirana in ga Varuh ponavlja tudi tokrat.**



Z Varuhovim **priporočilom št. 15 (2019)**<sup>78</sup> je bilo priporočeno Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, da naj ob pripravi naslednjega nacionalnega programa ukrepov za Rome z vsebino poročila Varuha za leto 2018, ki se nanaša na tematiko ostarelih pripadnikov romske skupnosti, seznanjeni pristojno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter mu predlaga, naj po ustreznih preučitvah v naslednji program vključijo tudi ukrepe v zvezi s to kategorijo romskega prebivalstva. Na to priporočilo sta se odzvala tako omenjeni urad kot tudi omenjeno ministrstvo. Kot izhaja iz zadnjega vladnega odzivnega poročila<sup>79</sup>, je urad predlagal ministrstvu ponovni premislek o tem, ali predlagani ukrepi v zadostni meri odražajo potrebe ostarelih pripadnikov romske skupnosti, to pa tudi samo navaja, da se zaveda, da so »ostareli znotraj že tako ranljive družbene skupine Romov, zaradi svojega družbenega, družinskega in ekonomskega statusa ter (v veliko primerih) zdravstvenega stanja, še posebej ranljiva skupina.« Predmetnega priporočila tako več ne ponavljamo. Že od začetka je bil naš namen pritegniti posebej v ostarele Rome usmerjeno dodatno pozornost<sup>80</sup> pristojnih – in to je bilo tudi doseženo. Dodamo naj le še, da se je Varuh v zvezi z navedbami v vladinem odzivnem poročilu obrnil na ministrstvo še za nekatera dodatna pojasnila<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 79.

<sup>77</sup> Dopis številka 07002-2/2020/33 z dne 3. 2. 2021.

<sup>78</sup> Isto kot že zgoraj.

<sup>79</sup> Skupno poročilo Vlade za leto 2019 (številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020), str. 162–163.

<sup>80</sup> S čimer smo začeli v letnem poročilu za leto 2018, gl. str. 134 in nasl.

<sup>81</sup> **Na Varuhovo dodatno vprašanje**, ali zaradi poročane zahtevnosti, kompleksnosti ter izpostavljenosti izvajalcev in vse manjšega zanimanja organizacij za delo s pripadniki romske skupnosti predvidevajo vzpostavitev tudi drugih ukrepov, poleg javnih razpisov glede navedene situacije oz. izziva, se je ministrstvo odzvalo z navedbami, da je v okviru letno dodeljenih finančnih sredstev, s katerimi razpolagajo, in omejitev, ki jih slednje predstavljajo za sofinanciranje vsebinsko raznovrstnih ukrepov, kateri sodijo v njihovo pristojnost, že izvedlo dodaten ukrep za okrepitev dela na področju integracije, opolnomočenja in socialne

**Priporočilo št. 16 (2019)**<sup>82</sup> je Varuh naslovil na Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, in sicer da naj predlaga oziroma da pobudo Vladi Republike Slovenije, da naj naloži ministrstvu, pristojnemu za obravnavano področje, da preuči organizacijo brezplačnih avtobusnih prevozov otrok pripadnikov romske skupnosti v občini Šentjernej do osnovne šole oziroma v tej zvezi v skladu z drugim stavkom tretjega odstavka 88.a člena ZLS ugotovi, ali občinska uprava ravna v skladu z ZOsn, ZOFVI, drugim odstavkom 4. člena ZVarD in 3. členom ZRomS-1 ter po potrebi predlaga ustrezne ukrepe in o tem poroča. Iz vladinega odziva<sup>83</sup> na to priporočilo je razvidno, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport s šentjernejsko občino že vzpostavilo pisno korespondenco in tudi predlagalo organizacijo sestanka z vsemi relevantnimi deležniki ter da izraža nadaljnjo pripravljenost za rešitev tega vprašanja. Varuh zato tokrat tega priporočila ne ponavlja, bomo pa v vsakem primeru naslednjič poročali o morebitnih dejanskih rezultatih v zvezi z navedenim.

---

aktivacije Romov (v okviru Javnega razpisa za sofinanciranje projektov socialne aktivacije se nahaja poseben, tretji sklop javnega razpisa, namenjen socialni aktivaciji ter približevanju trgom dela romskih žensk, ostali posebni dodatni ukrepi pa niso predvideni); **na Varuhovo dodatno vprašanje**, kakšne vsebine oziroma aktivnosti oziroma dejavnosti, ki se izvajajo v sedmih večnamenskih romskih centrih in mreži večgeneracijskih centrov, konkretno, so namenjene tudi starejšim oz. ostarelim pripadnikom in pripadnicam romske skupnosti, je ministrstvo pojasnilo, da se skladno s ciljem Javnega razpisa za vzpostavitev večnamenskih romskih centrov v okviru večnamenskih romskih centrov izvajajo delavnice, te pa so namenjene tudi starejšim in ostarelim pripadnikom romske skupnosti in pokrivajo področja zdravja (zdrav življenjski slog, pomen gibanja v vsakdanjem življenju, zdrava prehrana, pomen obiskovanja zdravnika ter seznanjanje z boleznimi, kot je diabetes), področja skrbi za varstvo okolja (ločevanje odpadkov, skrb za hišne ljubljence in domače živali), pomena vključevanja starejših v vzgojo otrok ter različne ustvarjalne delavnice (poleg tega se starejši Romi lahko vključujejo v vse aktivnosti večgeneracijskih centrov, kot so delavnice finančne in bralne pismenosti ter digitalno opismenjevanje); na Varuhovo dodatno vprašanje, kakšne ukrepe so predvideli za ostarele Rome, ki imajo poleg starosti tudi druge morebitne pridružene dejavnike oz. osebne okoliščine, npr. spol, zdravstvene težave, invalidnost, slab ekonomski status ipd., ki bi ovirali njihovo aktivno sodelovanje v predvidenih ukrepih, je ministrstvo pojasnilo, da imajo večnamenski romski centri in večgeneracijski centri urejen dostop za invalidne osebe (v večnamenskih romskih centrih se izvajajo tudi delavnice, ki vključene seznanjajo o pomenu skrbi za zdravje, delovanju reševalne službe ter o tem, kdaj obiskati osebnega zdravnika, v nekaterih so izvajalci zagotovili tudi predstavitev izvajanja prve pomoči), drugi posebni ukrepi pa v javnem razpisu niso bili posebej predvideni; **na Varuhovo dodatno vprašanje**, kako konkretno so ostareli pripadniki romske skupnosti o aktivnostih večgeneracijskih centrov in večnamenskih romskih centrov, ki so namenjene njim, o tem obveščeni in kako konkretno se v dejavnosti vključujejo te socialno slabše vključene skupine, je ministrstvo pojasnilo, da informiranje pripadnikov in pripadnic romske skupnosti, ki v glavnem živijo v skupnostih oziroma gospodinjstvih, v katerih biva skupaj več generacij, poteka tako preko obvestil po spletu (za mlajše) ter plakatov kot tudi preko osebnega kontakta in obiskovanja na domu, tj. romski aktivatorji pogosto obiščejo romska naselja ter se pogovorijo s tamkajšnjimi prebivalci – na tak način obveščajo tudi starejše in ostarele pripadnike romske skupnosti (romski aktivatorji pripadnike in pripadnice romske skupnosti tudi osebno nagovarjajo k vključevanju v aktivnosti, ki se izvajajo v večnamenskih romskih centrih, centri pa pri tem sodelujejo tudi z drugimi inštitucijami v lokalnem okolju, kot so centri za socialno delo, zdravstveni domovi in podobno); **na Varuhovo dodatno vprašanje**, ali so po predlogu Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti opravili ponovni premislek o tem, ali predlagani ukrepi v zadostni meri odražajo potrebe ostarelih pripadnikov romske skupnosti in ali so morda nato že pripravili predloge morebitnih dodatnih ukrepov, pa se je ministrstvo odzvalo s pojasnilom, da ne načrtujejo ali pripravljajo dodatnih ukrepov, ki bi posebej naslavljali potrebe ostarelih pripadnikov romske skupnosti. 6.3-20/2020

82 Isto kot že za temu predhodno priporočilo.

83 Isti vir kot že za predhodno priporočilo, le da tu str. 163–164.

Varuhovo **priporočilo št. 17 (2019)**<sup>84</sup> je bilo, da naj Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti predlaga oziroma da pobudo Vladi Republike Slovenije, da naloži ministrstvu, pristojnemu za obravnavano področje, da preuči podrobni področni program in ukrepe Občine Šentjernej, če ti obstajajo, oziroma razloge, zakaj ne obstajajo, in v skladu z drugim stavkom tretjega odstavka 88.a člena ZLS ugotovi, ali občina ravna v skladu z drugim odstavkom 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1 ter po potrebi predlaga ustrezne ukrepe in o tem poroča<sup>85</sup>. Urad se je odzval<sup>86</sup> s pojasnili o večkratni neodzivnosti šentjernejske občine, obenem pa tudi zagotovil, da bo v zvezi z realizacijo priporočila tja naslovil ponovno poizvedbo v zvezi s stanjem sprejema podrobnega področnega programa ukrepov ter poziv k njegovemu sprejetju, hkrati pa skupaj s pristojnim Ministrstvom za javno upravo proučil možnosti realizacije priporočila v luči določb ZLS. Predmetnega priporočila tako tokrat ne ponavljamo več, bomo pa prihodnjič v vsakem primeru poročali o novih okoliščinah v zvezi z omenjenim zagotovitom.



S **priporočilom št. 18 (2019)**<sup>87</sup> je Varuh priporočil Ministrstvu za javno upravo, naj čim prej pripravi predlog sprememb ZGZH, s katerimi bodo odpravljene pomanjkljivosti zakonske ureditve glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, in Vladi Republike Slovenije predlaga, da predlog sprememb ZGZH pošlje v obravnavo in sprejetje državnemu zboru. Nekaj premikov v smeri realizacije tega priporočila je bilo že narejenih (gl. razdelek 2.2.1.1.3 zgoraj), **vendar ga mora Varuh tudi tokrat ponoviti.**

**Varuh je s priporočilom št. 19 (2019)**<sup>88</sup> priporočil Ministrstvu za pravosodje, da naj tudi v letu 2020 nadaljuje z obravnavo uporabe jezika italijanske in madžarske narodne skupnosti v sodnih postopkih, v katerih je določena izključna pristojnost, in da še pred koncem tega leta Varuha seznaniti z novimi ugotovitvami in morebitnimi ukrepi na tem področju. Med pomembnejšimi vidiki odziva<sup>89</sup> na to priporočilo lahko tukaj izpostavimo predvsem, da je ministrstvo v januarju 2020 opravilo strokovno razpravo na temo problematike ureditve dvojezičnosti v predpisih (sodelujoči so bili tudi predstavniki Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in Ministrstva za javno upravo) in da so pri pripravi predloga novele ZDT-1

84 Isto kot že za temu predhodno priporočilo, le da tu tudi str. 80.

85 V tej zvezi gre pristaviti, da je tudi na str. 22 Sedmega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji npr. navedeno: »Še vedno je možno ugotoviti, da večina občin nima sprejetega podrobnega področnega programa na podlagi drugega odstavka 6. člena ZRomS-1 v obliki celovitega in realnega dokumenta, ki bi ga sistematično uresničevala in spremljala napredek na lokalni ravni.« Na to, da občine brez kakršnekoli (pravne) posledice ne izvršujejo še tako minimalne obveznosti iz ZRomS-1 (ki sicer ne pomenijo nekega konkretnega izboljšanja razmer za pripadnike romske skupnosti, pač pa le pripravljenost občine, da se s to problematiko vsaj načelno sooči) že leta opozarja Varuh in daje tudi konkretne predloge (gl. npr. priporočilo št. 19 iz Letnega poročila Varuha za leto 2018).

86 Gl. isti vir kot že glede prejšnjega priporočila, le da tu str. 164.

87 Isti vir kot že za temu predhodno priporočilo, str. 80.

88 Isto kot že za temu predhodno priporočilo.

89 Gl. isti vir kot že glede prejšnjega priporočila, le da tu str. 165–166 in 289–291.

že nadgradili posamezne določbe veljavnega zakona – ob čemer je ministrstvo tudi napovedalo, da bodo tudi v prihodnosti pri pripravi nove organizacijske

in procesne zakonodaje posebno pozornost posvečali uporabi jezika narodnih manjšin. Predmetnega priporočila tako ne kaže ponavljati še tokrat, bo pa tudi sam Varuh pozoren na morebitne konkretne primere, ki bi ponovno oživili potrebo po izpostavitvi opisane problematike.

Varuh je **priporočilo št. 20 (2019)**<sup>90</sup> naslovil na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, konkretno da naj Območna enota Koper vlagateljem, ki zahtevajo e-obrazce v italijanskem jeziku, obrazce izda v slovenskem in italijanskem jeziku (smiselno enako tudi glede izdaje obrazcev v madžarskem jeziku na območju, kjer je poleg slovenskega jezika uradni jezik tudi madžarščina). To priporočilo štejemo za realizirano (gl. razdelek 2.2.1.2.2 zgoraj), načeloma vsaj dokler se ne pojavi kakšen pobudnik, izkazujoč nasprotno.

**Priporočila št. 21, 22 in 23 (2019)**<sup>91</sup> je Varuh naslovil na Vlado Republike Slovenije, v vseh treh primerih pa se je odzvalo<sup>92</sup> kar Ministrstvo za okolje in prostor in realizacijo zavrnilo zaradi nestrinjanja. Varuh tako ne vidi nobenega smisla več pri ponavljanju navedenih treh priporočil oziroma ne goji nobenih upov več, da bi (vsaj sedanja) vlada naložila Ministrstvu za okolje in prostor, da preuči izpolnjevanje zakonske obveznosti glede sprejetja podrobnega področnega programa in ukrepov za urejanje prostorskih težav romskih naselij (drugi odstavek 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1) v Občini Šentjernej in v tej zvezi opravi nalogo iz drugega stavka tretjega odstavka 88.a člena ZLS; oziroma da bi določila ministrstvo, ki bo v skladu z 10. poglavjem ZLS izvedlo nadzor nad (ne)izpolnjevanjem zakonske obveznosti Občine Brežice glede sprejetja podrobnega področnega programa in ukrepov za pravno in komunalno ureditev romskega naselja Krušče (drugi odstavek 6. člena ZRomS-1); oziroma da bi okrepila aktivnosti za pripravo posebnega zakona za interventno urejanje romskih naselij. **Ob stališčih Ministrstva za okolje in prostor, kot je tisto, da se romska naselja »uspešno urejajo v skladu s predpisi povsod tam, kjer so izpolnjeni pogoji v zvezi z lastništvom zemljišč in komunalno opremo«, se sicer seveda marsikje ne gre nadejati kakršnihkoli bistvenih premikov<sup>93</sup> na bolje; podobno npr. tudi stališču ministrstva, »da je problematiko romskih naselij potrebno urejati postopoma in v dialogu med Romi in ostalim prebivalstvom«, na prvi pogled seveda ne bi šlo oporekati, izkušnje pa vendarle kažejo, da vse prevečkrat zanašanje na le takšna, v njihovi teoretičnosti sicer tako všečna izhodišča, realno gledano marsikje enostavno ne bo moglo biti dovolj za doseg tudi stvarnih rešitev. Dosedanji nabor že obstoječih nadvse zapletenih problemov pa navkljub nesporni specifičnosti<sup>94</sup> romske**



90 Isto kot že za predhodno priporočilo.

91 Isto ko že za predhodno priporočilo.

92 Gl. isti vir kot že glede predprejšnjega priporočila, le da tu tudi še str. 167–168.

93 V konkretno ponazoritev naj primeroma spomnimo samo na zapis Brezplodnost urejanja romskih naselij z vidika lastninske pravice pravnih (so)lastnikov zemljišča – primer romskega naselja Krušče v elektronski verziji našega lanskoletnega poročila (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/22-narodne-in-etnicne-skupnosti/>).

94 V tej smeri za začetek gl. tretji odstavek na str. 104 Letnega poročila Varuha za leto 2017 in prvi odstavek pod priporočilom na str. 77 Letnega poročila Varuha za leto 2019.





**problematike, po oceni ministrstva očitno tudi še ni vreden tveganja, da »bi poseben zakon, ki bi urejal samo romska naselja, povzročil nove konflikte v lokalnem okolju«.**<sup>95</sup> O morebitni ponovitvi navedenih treh priporočil oziroma naslovitvi kakšnega njim podobnega bo Varuh tako razmislil spet po naslednji spremembi oblastnih struktur.

## 2.2.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

---

### 2.2.3.1 Priporočila



**Varuh na področju nacionalnih in etničnih skupnosti naslavlja na oblasti štiri nova priporočila:**

**9.** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da se sistemizira delovno mesto romskega pomočnika (za vrtce, osnovne in srednje šole z romsko populacijo).<sup>96</sup>

**10.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da preuči možnosti za sistemizacijo posebnega delovnega mesta romskega koordinatorja na centrih za socialno delo, ki pokrivajo področja občin, ki so dolžne zagotoviti pravico v občini naseljene romske skupnosti do enega predstavnika v občinskem svetu.<sup>97</sup>

**11.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da preuči ali bi šlo zagotavljanje otroškega dodatka (kot prejemka za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka) staršem pogojevati z obveznostjo dejanskega osnovnošolskega izobraževanja otroka in v ta namen tudi pripraviti spremembe področne zakonodaje.

<sup>95</sup> Prim. npr. tudi z navedbami Občine Brežice na str. 25 Sedmega poročila Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji (številka 00701-1/2020-UN/81 z dne 5. 11. 2020), vezane na pravno in komunalno urejanje romskih naselij, da bi bilo »za realne rezultate potrebno dopolniti že vzpostavljen sistem s pripravo posebnega interventnega zakona« (oziroma že pred tem na str. 24: »... nekatere občine so v zvezi z vsemi izpostavljenimi težavami, s katerimi se soočajo pri prostorskem in komunalnem urejanju romskih naselij, predlagale sprejem posebnega interventnega zakona ...«).

<sup>96</sup> V tej smeri se želi Varuh tudi navezati na navedbe zadnjega poročila Vlade Republike Slovenije in pohvaliti ukrep vključevanja romskih pomočnikov v osnovnih šolah in deloma tudi na srednjih šolah ter podpreti vsa prizadevanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za sistemizacijo delovnega mesta romski pomočnik, ki je napovedana za šolsko leto 21/22.

<sup>97</sup> Nedvomno so tamkaj obremenitve zaposlenih na centru za socialno delo zaradi specifičnih okoliščin v zvezi z romsko skupnostjo bistveno drugačne in se zgolj siceršnji normativi na ravni države ne zdijo dovoljšni.

**12.** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pripravi strategijo o tem, kaj z romskimi naselji, ki jih ni mogoče legalizirati.



**13.** Varuh priporoča Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da še v letu 2021 pripravi spremembe in dopolnitve Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), s predvideno dopolnitvijo prvega odstavka 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče.

**14.** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da se podobno, kot se je že sprejelo pravno neobvezujoči delovni definiciji antisemitizma ter zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu, poskrbi za sprejem tudi pravno neobvezujoče delovne definicije anticiganizma oziroma anti-romske diskriminacije.

### **2.2.3.2 Nacionalne in etnične skupnosti v drugih delih letnega poročila**

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

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

2.5.1.2 Otrokove največje koristi

2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil,

- Priporočilo št. 62 (2019), vezano na pietetni pokop v drugi svetovni vojni pobitih Romov

2.11.3.5 Vprašanje restitucije premoženja, ki je bilo med letoma 1933 in 1945 kot posledica holokavsta zaseženo in odvzeto žrtvam

## 2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI

| PODROČJE DELA                   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                                 | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 10. DELOVNOPRAVNE ZADEVE        | 124                         | 81   | 24              | 103                       | 65,32        | 73                   | 9               | 12,3                              | 120             | 201                         |
| 10.1 DELOVNO RAZMERJE           | 33                          | 27   | 14              | 58                        | 81,82        | 26                   | 4               | 15,4                              | 63              | 90                          |
| 10.2 DELAVCI V DRŽAVNIH ORGANIH | 61                          | 35   | 3               | 20                        | 57,38        | 34                   | 3               | 8,8                               | 12              | 47                          |
| 10.3 OSTALO                     | 30                          | 19   | 7               | 25                        | 63,33        | 13                   | 2               | 15,4                              | 45              | 64                          |
| 11. BREZPOSELNOST               | 22                          | 11   | 0               | 8                         | 50,00        | 10                   | 1               | 10,0                              | 20              | 31                          |
| 11.1 BREZPOSELNOST              | 12                          | 7    | 0               | 3                         | 58,33        | 6                    | 0               | 0,0                               | 5               | 12                          |
| 11.2 OSTALO                     | 10                          | 4    | 0               | 5                         | 40,00        | 4                    | 1               | 25,0                              | 15              | 19                          |

### 2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

#### 2.3.1.1 Zaposleni

Število obravnavanih pobud na delovnopravnem področju se je v letu 2020 bistveno zmanjšalo. Varuh je obravnaval 81 zadev, v letu 2019 pa 124. Povečala pa se je stopnja utemeljenosti. V letu 2020 je bila 12,3-%, v letu 2019 pa 6,4-%.

V tem poglavju obravnavamo le pobude, ki so povezane z vprašanji delovnih razmerij nasploh in ločeno s problematiko delovnih razmerij v državnih organih oziroma širše v javnem sektorju. Pobude delavcev v državnih organih so se v letu 2020 bistveno zmanjšale, in sicer za 57,38 %, kar je posledica opravljanja dela na domu v času epidemije.

Zaradi spremembe v organizaciji dela pri Varuhu smo številna vprašanja z delovnopravnega področja rešili v okviru vstopne točke, s pojasnili glede možnosti, ki so na voljo pobudnikom za rešitev nastalega položaja, kam se lahko obrnejo po pomoč ter katere pravne poti so jim na voljo za odpravo kršitev in nepravilnosti. Večina težav, s katerimi so se pobudniki obračali na nas, se je

namreč nanašala na delovna razmerja v zasebnem sektorju, za katera Varuh ni neposredno pristojen. **Večji del pobud, ki jih sicer podrobneje obravnavamo v posebnem poglavju, je bil letos neposredno ali posredno povezan z epidemijo covid-19, ki je obarvala praktično celotno leto 2020. V preostalem delu pa so bile temeljne vsebine pri obravnavi obvestil in pobud posameznikov tako ali drugače povezane z okoliščinami opravljanja dela oziroma z delovnim mestom, in sicer: trpinčenje na delovnem mestu, koriščenje letnega dopusta, neizplačevanje plač in neplačevanje prispevkov za socialno varnost, domnevno nezakonite odpovedi delovnega razmerja in problematika izvajalcev osebne asistence in osebnih asistentov.** Nekaj pobudnikov se je na Varuha obrnilo zaradi nezadovoljstva z odzivnostjo Inšpektorata Republike Slovenije za delo, obravnavali pa smo tudi posamezne pobude v zvezi z imenovanjem v uradniški naziv in dopustnostjo vpogleda v dokumentacijo izbirnega postopka zaposlitve.

Ugotovili smo zlasti kršitve pravice do osebnega dostojanstva in varnosti pri delu ter načela dobrega upravljanja.

Sodelovanje s pristojnimi organi ocenjujemo kot zadovoljivo. Njihov odzivni čas je bil včasih nekoliko daljši kot običajno, kar pa je Varuh zaradi splošno znanih okoliščin in posledično povečanega obsega dela sprejel z razumevanjem. Komunikacija z Inšpektoratom Republike Slovenije za delo in Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je skladno z epidemiološkimi razmerami v letu 2020 potekala pisno.

Varuh se je s predstavniki sindikatov srečal osebno in z njimi razpravljal o aktualnih težavah in možnostih za njihovo rešitev.

## Nova zakonodaja

Skladno z Zakonom o spremembah Zakona o minimalni plači (Ur. l. RS, št. 83/18 – ZminPB) sta se s 1. 1. 2020 spremenili opredelitev in višina minimalne plače. Minimalna plača se je tako v letu 2020 z 886,63 EUR zvišala na 940,58 EUR, v minimalno plačo pa se več ne všttevajo dodatki, vključno z dodatkom na delovno dobo, del plače za delovno uspešnost in plačilo za poslovno uspešnost. Od januarja 2021 se za izračun minimalne plače uporablja formula, na podlagi katere bo moral najnižji prejemek za polni delovni čas za 20 odstotkov presegati izračunane minimalne življenjske stroške. Glede na to, da Varuh že dalj časa opozarja, da mora znesek izplačane minimalne plače delavcu in njegovi družini omogočati dostojno življenjsko raven, navedene spremembe pozdravlja.

Na podlagi Zakona o spremembah Zakona za uravnoteženje javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/19) se je s 1. 1. 2020 zvišala tudi minimalna bruto urna postavka za študentsko delo (s 4,89 EUR na 5,40 EUR), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela pa je določil prožnejšo ureditev začasnega in občasnega dela upokoencev.

## Pravica do dodatnih dni letnega dopusta za starše, ki skrbijo za odrasle otroke z najtežjimi motnjami v duševnem in telesnem razvoju

Z dnem 22. 2. 2020 je stopila v veljavo sprememba Zakona o delavcih v državnih organih, ZDDO-H, ki po novem določa, da se dopust za pet dni poveča delavcu, ki neguje in varuje otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo v skladu s predpisi, ki urejajo družinske prejemke, kar v praksi pomeni, da so do dopusta upravičeni le skrbniki otroka do njegovega 18. leta, oz. do 26. leta starosti, če se otrok šola. Marsikateri starš, zaposlen v javni upravi, ki skrbi za odraslega otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo, je bil negativno presenečen nad letošnjim sklepom o letnem dopustu, saj je 39. člen ZDDO pred spremembo določal, da se delavcu, ki neguje in varuje težje telesno ali zmerno, težje ali težko duševno prizadete osebe, letni dopust poveča za pet dni.



**Področje varstva pravic invalidov se je v zadnjem obdobju sistemsko urejalo. Varuh v zvezi s tem pozdravlja dejstvo, da je Ministrstvo za javno upravo pri pripravi zakonodajnih sprememb glede normative ureditve pravice do dodatnih dni dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami, upoštevalo priporočila Varuha in poenostavilo dokazovanje upravičenosti samo z odločbo centra za socialno delo tako za delavce zaposlene v državnih organih kot zasebnem sektorju.** Res pa je, da se je s spremembo 39. člena ZDDO, ki določa, da so do dodatnih dni dopusta upravičeni delavci, ki negujejo in varujejo otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo v skladu s predpisi, ki urejajo družinske prejemke, in po eni strani bistveno širi krog upravičencev do letnega dopusta iz tega kriterija, **odvzela pravica do dodatnih dni dopusta delavcem v državnih organih, ki negujejo in varujejo odraslega otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo.** Nekatere področne kolektivne pogodbe to pravico določajo, kar pomeni, da so v prednosti javni uslužbenci, ki so organizirani v močne sindikate.



Vendarle pa ostaja dejstvo, da osebe z najtežjimi motnjami v duševnem in telesnem razvoju, če se ne nahajajo v celodnevem institucionalnem varstvu, tudi v odrasli dobi potrebujejo veliko pozornosti, nege in skrbi svojih staršev, zato bi morali biti starši, ki skrbijo za odrasle otroke z najtežjimi motnjami v duševnem in telesnem razvoju, nedvomno upravičeni do dodatnih dni letnega dopusta.



**Priporočilo št. 15:** Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, da prouči problematiko odraslih invalidnih oseb, za katere še vedno skrbijo njihovi starši, in v okviru sistemske ureditve in enake obravnave vseh oseb, ki potrebujejo večjo pozornost, nego in skrb svojih staršev, skupaj s socialnimi partnerji razišče možnosti za uvedbo dodatnih dni letnega dopusta za takšne starše, zaposlene tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju. Varuh bo problematiko spremljal tudi v prihodnje.

## Pravica do dostojanstva in varnosti pri delu mora biti zagotovljena tudi zaposlenim v centrih za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV)

Zaposleni v CUDV so zaradi specifičnih uporabnikov in nekaterih kategorij varovancev še posebej izpostavljeni nasilju na delovnem mestu, za obvladovanje katerega pa so nujno potrebne strategije za preprečevanje nasilja in obvladovanje negativnih posledic, ki jih delavci doživljajo zaradi nasilnih dogodkov. Varuh ugotavlja, da s strani MDDSZ doslej ni bilo narejenega dovolj v smeri reševanja obravnavane problematike na sistemski ravni, kljub temu, da izvajalci na področju zavodov za usposabljanje na to že dalj časa opozarjajo.

Pobudnica, zaposlena v enem od CUDV, se je obrnila na Varuha in nas seznanila s težavami, s katerimi se pri delu sooča negovalno osebje, ki je pogosto izpostavljeno fizičnemu in verbalnemu nasilju s strani uporabnikov CUDV, kar ima za zaposlene tudi psihične posledice. Pobudnica pričakuje, da se zaposlenim zagotovi varno delovno okolje.

Varuh ocenjuje, da s strani MDDSZ doslej ni bilo narejenega dovolj v smeri reševanja obravnavane problematike na sistemski ravni. In to kljub temu, da je bilo s strani izvajalcev na področju zavodov za usposabljanje MDDSZ s tem seznanjeno, z reprezentativnimi sindikati pa o problematiki zaposlenih v CUDV izpeljan tudi sestanek, na katerem je bilo zaradi vse pogostejših incidentov z elementi nasilja nad zaposlenimi obravnavano varstvo zaposlenih pri delu z določenimi kategorijami varovancev, na katerem so sindikati opozorili, da so pogoji dela vse težji.

Varuh je pobudo ocenil za utemeljeno in ugotovil pomanjkanje sistemskih ukrepov pristojnega ministrstva v zvezi z reševanjem izpostavljene problematike, predvsem natančnih usmeritev, ki bi zaposlenim zagotovile ustrezne pogoje za varno in dostojno delo in implementacijo ustreznih standardov in normativov, ki morajo biti zaradi posebnosti uporabnikov CUDV drugačni od splošno veljavnih za socialnovarstvene zavode.

**Priporočilo št. 16:** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da čim prej pristopi k sistemskemu reševanju problematike nevzdržnih delovnih razmer v centrih za usposabljanje, delo in varstvo, ki zaposlenim ne zagotavljajo pravice do varnega in dostojanstvenega dela.



## Problematika prekarizacije dela

Varuh že dalj časa opozarja na problematiko prekarizacije, ki delavce sili v negotove in nepredvidljive pogoje dela, s pomanjkljivo socialno varnostjo. Gre za sistemski problem, ki terja večplastno obravnavo. V Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2019 smo zapisali, da so se v letu 2019 pričele določene aktivnosti v smeri sistemske rešitve na ravni Vlade RS, in sicer v okviru delovne skupine, ki naj bi se ukvarjala s problematiko prekarizacije dela. Vlada RS je na 17. redni seji dne 31. 1. 2019 sprejela sklep št. 02401-7/2019/4 o ustanovitvi in imenovanju Medresorske delovne skupine za načrtovanje in izvedbo ukrepov proti prekarnosti (v nadaljevanju: MDS), ki jo sestavljajo predstavniki vseh ministrstev. Naloga delovne skupine je, da se seznanijo s stanjem prekarnosti v Sloveniji in prouči učinke, ki jih ima takšno delo na posameznika in družbo v celoti ter da pripravi celovit nabor ukrepov za omejitev njenih učinkov. Na tretji seji MDS, ki je potekala 5. 12. 2019, je bila dogovorjena priprava ocene tveganja za vse možne oblike dela ter določitev ukrepov, s katerimi bi se ta tveganja omilila. Konec marca 2020 je bila načrtovana tudi zadnja seja MDS, ki pa zaradi razglašene epidemije ni bila izvedena. Na tej seji naj bi bili sicer obravnavani zaključki dela MDS, v okviru teh pa naj bi bil predstavljen celovit nabor ukrepov za omejitev učinkov prekarnosti. Varuh je s tem v zvezi izrazil pričakovanje, da bo nabor ukrepov dokončan, ustrezno predstavljen in tudi aktiviran v najhitrejšem možnem času, kot to dopuščajo razmere. Izredne razmere, ki jih je povzročil pojav novega koronavirusa, lahko problematiko kvečjemu zaostrijo, zato je hitro, učinkovito, usklajeno in dobro premišljeno ukrepanje pristojnih organov oblasti ključnega pomena. Problematiko bomo nadalje spremljali, od Ministrstva pa skladno z njegovim zagotovilom pričakujemo redno poročanje tako o lastnih aktivnostih kot tudi zaključkih delovne skupine, ko bodo ti sprejeti.



**Varuh ponovno priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zakonsko opredeli prekarnost, njene najbolj pojavnne oblike in prepove prekarna razmerja, hkrati pa predpiše tudi sankcije za kršitve te prepovedi. Priporočilo Varuha št. 25 (2019) namreč ostaja neuresničeno.**

## Zaposlovanje za določen in krajši delovni čas v dejavnosti izobraževanja

Varuh že dalj časa ugotavlja, da je v dejavnosti izobraževanja zaposlovanje za določen in krajši delovni čas nadpovprečno. Kljub zavedanju, da je v panogi veliko delovnih mest, za katere delodajalec ne more zagotoviti zaposlitev za nedoločen čas ali zaposlitev za polno delovno obveznost, ugotavljamo, da se stanje tudi v letu 2019 ni izboljšalo. Zato je Varuh Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport ob opiranju na 7. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) predlagal, da kljub epidemiološki situaciji tudi obravnavani problematiki pred pričetkom novega šolskega leta nameni posebno pozornost in zagotovi, da bo delež tovrstnih zaposlitev čim nižji oziroma da bodo na obrav-

navane načine izvedene resnično samo tiste zaposlitve, pri katerih drug način ni mogoč, ter da bo delavcem zagotovljeno ustrezno delovnopravno varstvo.

## Seznanjenost s pojavnimi oblikami trpinčenja na delovnem mestu in možnimi ukrepi inšpektorjev

Nadalje Varuh na podlagi prejetih pobud ugotavlja, da pojavne oblike trpinčenja na delovnem mestu (katera ravnanja se dejansko lahko štejejo za mobing in katera ne oziroma na kakšen način je treba navedbe konkretizirati) ter možni ukrepi med delavci (kot tudi delodajalci) še niso dovolj poznane. To pa posledično vodi tudi v razočaranje prijaviteljev nad delom inšpektorjev. **Varuh tako opozarja na pomembnost obširnejših in jasnih pojasnil v zvezi z mobingom ter predlaga, da bi jih prijavitelji prejeli že ob sami podaji prijave zaradi domnevnega trpinčenja in bi tako hitreje in lažje prepoznali možne pravne poti in izglede za uspeh v konkretnem primeru.**

## Neustrezne rešitve iz 55.a člena ZZVZZ za nosilce dopolnilne dejavnosti na kmetiji

Problematika (nesorazmernega) plačevanja prispevkov za nosilce dopolnilne dejavnosti na kmetiji je nastala s sprejetjem novele Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 91/13 z dne 5. 11. 2013, ZZVZZ). V javnosti je zaslediti predloge, da bi se za kmetije z dopolnilnimi dejavnostmi z dejansko izkazanimi nizkimi ustvarjenimi dohodki plačilo dodatnih prispevkov za socialno varnost vezalo na dejansko ugotovljen prihodek, nadalje pa tudi za informacijo o morebitnih tozadevnih aktivnostih naslovnega ministrstva. Po pojasnilih, ki jih je Varuh dne 30. 4. 2020 prejel od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, tudi navedeno ministrstvo ocenjuje uveljavljene rešitve iz 55.a člena ZZVZZ kot nesprejemljive, zato je Vladi Republike Slovenije predlagalo, da se za dopolnilne dejavnosti oblikuje specifičen pristop in oblikovanje posebne politike zanje na način, da se zagotovi ugodno poslovno okolje tako z administrativnega kot tudi davčnega in drugih vidikov. Vlada Republike Slovenije je tako v odgovoru na pobudo državnega svetnika za ukinitvev prispevka po 55.a členu ZZVZZ za nosilce dopolnilnih dejavnosti na kmetiji zavzela stališče, da bo Ministrstvo za zdravje predlog preučilo v sklopu priprave novega ZZVZZ, ko bo predmet urejanja tudi področje vseh dosedanjih kategorij zavarovancev in njihovih družinskih članov ter se bo celovito uredilo tudi prispevne stopnje in prispevne osnove za prispevke na področju zdravstvenega zavarovanja.



### 2.3.1.2 Brezposelni

Število obravnavanih pobud na področju brezposelnosti v letu 2020 se je zmanjšalo za 50 %. V letu 2020 smo obravnavali 12 zadev, v letu 2019 pa 22. Povečala se je stopnja utemeljenosti. V letu 2020 je bila 10 %, v letu 2019 pa 6,4 %.

Negotovost v gospodarski sferi, ki jo je s seboj prinesla epidemija covid-19, se je odrazila tudi v povečanem številu brezposelnih v letu 2020 (po podatkih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje se je leta 2020 v primerjavi z letom 2019 stopnja brezposelnosti v povprečju povečala za 14,6 %). Najranljivejši v kategoriji brezposelnih pa so vsekakor starejši in invalidi.

Tudi v letu 2020 smo se srečevali s primeri nezadovoljstva pobudnikov nad odnosom zaposlenih na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) do brezposelnih oseb. Kar nekaj obravnavanih primerov je bilo povezanih s težavami invalidnih oseb pri iskanju primerne zaposlitve in s tem v zvezi z nezadovoljstvom zaradi dolgotrajnosti postopka poklicne rehabilitacije in eksistenčnih težav v obdobju od priznanja pravice do poklicne rehabilitacije in do podpisa pogodbe o poklicni rehabilitaciji.

#### Sprejeta zakonodaja

Dne 27. 12. 2019 je začela veljati **novela Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-E)**. Med ključnimi spremembami, ki jih prinaša, je zvišanje minimalnega zneska denarnega nadomestila iz 350 evrov bruto na približno 530 evrov bruto, s čimer se zasleduje cilj izboljšanja socialnega položaja brezposelnih oseb.



**Varuh spremembo pozdravlja kot tudi večjo možnost vključevanja v ukrepe aktivne politike zaposlovanja (APZ) za brezposelne osebe, ki so bile pred prejemanjem materinskega, očetovskega ali starševskega nadomestila prijavljene v evidenci brezposelnih oseb**, saj se bo po novem pri ugotavljanju izpolnjevanja pogoja za vključitev v ukrepe APZ upoštevalo tudi obdobje prijave brezposelne osebe v evidenci, ki so ga osebe »pridobile« pred prejemanjem materinskega, očetovskega ali starševskega nadomestila.



**Priporočilo št. 17:** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, naj proučita vsebino seminarjev in delavnic, ki so v okviru ukrepov APZ na voljo brezposelnim osebam, izvedeta ocenjevanje in analizo ter ugotovita, ali je udeležba povečala zaposljivost udeleženca izobraževanja.

**Priporočilo (stalna naloga) št. 7:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi zadostna sredstva za izvajanje ukrepov APZ s ciljem zmanjševanja brezposelnosti.



**Novela je uvedla še dvig minimalne zavarovalne dobe za priznanje denarnega nadomestila, saj mora zavarovanec po novem pridobiti 10 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih, da se mu prizna denarno nadomestilo.** Pri mladih, to je mlajših od 30 let, ostaja pogoj pridobljene zavarovalne dobe v trajanju 6 mesecev v zadnjih 24 mesecih. S 27. 3. 2020 sta se spremeni pogoja starosti in pridobljene zavarovalne dobe za pridobitev denarnega nadomestila za starejše brezposelne osebe, in sicer tako, da se denarno nadomestilo odmeri v trajanju 19 mesecev za zavarovance, starejše od 53 let, ob sočasnem izpolnjevanju pogoja zavarovalne dobe več kot 25 let, in 25 mesecev za zavarovance, starejše od 58 let, ob sočasnem izpolnjevanju pogoja zavarovalne dobe več kot 28 let. Od 27. 3. 2020 dalje prav tako ne more več uveljavljati pravice do denarnega nadomestila zavarovanec, ki izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali izpolnjuje pogoje za poklicno upokojitev.

**Brezposelna oseba, ki odkloni vključitev v program aktivne politike zaposlovanja ali krši obveznosti, sprejete s pogodbo o vključitvi v program aktivne politike zaposlovanja oz. ki odkloni ustrezno ali primerno zaposlitev ali si pri razgovoru za zaposlitev ne prizadeva za pridobitev zaposlitve, se v primeru prve kršitve preneha voditi v evidenci brezposelnih oseb oziroma evidenci vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja.** V primeru prve kršitve obveznosti iz naslova aktivnega iskanja zaposlitve se lahko prejemniku denarnega nadomestila le-to zniža tudi pod višino minimalnega denarnega nadomestila, vendar le za naslednja dva meseca od storjene kršitve (in ne več trajno).

**Priporočilo št. 18:** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj analizira učinkovitost služb Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje in glede na ugotovitve sprejme organizacijske ukrepe.



## 2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

---

### 2.4.2.1 Zaposleni



**V nadaljevanju posebej izpostavljam aktualna pretekla Varuhova priporočila na področju zaposlenih, ki ostajajo še naprej v celoti neuresničena:**

- **Priporočilo št. 25 (2019):** Varuh priporoča, da naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) zakonsko opredeli prekarnost, njene najbolj pojavne oblike in prepove prekarna razmerja, hkrati pa predpiše tudi sankcije za kršitve te prepovedi.
- **Priporočilo št. 26 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi pripravo in sprejetje pravilnika za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter določi postopek čezmejnega povračila sredstev v primerih odprave potrdila A1, kot to predvideva deveti odstavek 9. člena ZČmIS.
- **Priporočilo št. 27 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj preuči možnosti za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu ter za to pooblasti en organ.

Iz preteklih priporočil posebej izpostavljam pomen doslednega uresničevanja naslednjih dveh priporočil, ki predstavljata stalno nalogo Vlade Republike Slovenije:



- **Priporočilo št. 28 (2019):** Varuh ponovno priporoča Vladi Republike Slovenije, naj za doseganje obrambne varnosti države ter dostojanstva zaposlenih in njihovih družin redno zagotavlja vse potrebne vire za delo v Slovenski vojski (Ustavno sodišče RS je s sklepom do končne odločitve o presoji ustavnosti zakonu o zagotavljanju sredstev za investicije v slovenski vojski 2021–2026 zadržalo njegovo izvrševanje).
- **Priporočilo št. 46 (2018):** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih ter da naj se Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD) primerno kadrovske okrepi, kjer je to mogoče tudi s prerazporeditvami. To priporočilo naj bi bilo po odzivu vlade delno uresničeno z dodatnimi zaposlitvami inšpektorjev za delovna razmerja.
- **Priporočilo št. 51 (2018),** s katerim je Varuh s strani ministra za javno upravo zahteval prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), je **delno uresničeno**, saj med vlado in sindikati še vedno potekajo pogajanja in usklajevanja glede spremembe zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

### 2.3.2.2 Brezposelni

V nadaljevanju posebej izpostavljamo **pretekla Varuhova priporočila na področju brezposelnih, ki ostajajo še naprej delno ali v celoti neuresničena**. Poudarjamo, da **gre pri vseh naslednjih priporočilih za stalno nalogo** Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). **Priporočila, ki jih Varuh ponavlja že več let in pri njih v celoti vztraja, predstavljajo stalno nalogo, ne glede na nestrinjanje ministrstva:**



- **Priporočilo št. 67 (2016), priporočilo št. 72 (2017) in priporočilo št. 34 (2019):** Varuh ponovno priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj spremeni 63. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva. **Priporočilo štejemo za stalno nalogo MDDSZ.**
- **Priporočilo št. 32 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj sprejme ukrepe za skrajšanje čakalnih dob za vključitev v programe zaposlitvene rehabilitacije. **Priporočilo štejemo za stalno nalogo MDDSZ.**



### 2.3.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

Varuh na podlagi obravnavanih zadev na področju zaposlenih na pristojne organe oblasti naslavlja naslednji priporočili:

**15.** Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, da prouči problematiko odraslih invalidnih oseb, za katere še vedno skrbijo njihovi starši, in v okviru systemske ureditve in enake obravnave vseh oseb, ki potrebujejo večjo pozornost, nego in skrb svojih staršev, skupaj s socialnimi partnerji razišče možnosti za uvedbo dodatnih dni letnega dopusta za takšne starše, zaposlene tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju.

**16.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da čim prej pristopi k systemskemu reševanju problematike nevzdržnih delovnih razmer v centrih za usposabljanje, delo in varstvo, ki zaposlenim ne zagotavljajo pravice do varnega in dostojanstvenega dela.



Varuh na podlagi obravnavanih zadev glede brezposelnih na pristojne organe oblasti naslavlja naslednji priporočili:



**17.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje naj proučita vsebino seminarjev in delavnic, ki so v okviru ukrepov APZ na voljo brezposelnim osebam, izvedeta ocenjevanje in analizo ter ugotovita, ali je udeležba povečala zaposljivost udeleženca izobraževanja.

**18.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj analizira učinkovitost služb Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje in glede na ugotovitve sprejme organizacijske ukrepe.

Varuh na Vlado v zvezi s problematiko brezposelnosti naslavlja tudi stalno nalogo:



**7 (stalna naloga).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi zadostna sredstva za izvajanje ukrepov APZ s ciljem zmanjševanja brezposelnosti.

## 2.4 ŽENSKÉ

### 2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2020 je Varuh obravnaval več zadev, ki se nanašajo na položaj žensk v družbi. **Posebno pozornost je Varuh namenil problematiki trgovine z ljudmi, položaju žensk v zaporu, nasilju nad ženskami in v družini, pa tudi drugim temam, ki posebej zadevajo položaj žensk v družbi.**

**Varuh je v letu 2020 posebno pozornost namenil vprašanju nasilja nad ženskami, deklicami in v družini. Izpostavil je, da samo ozaveščena družba lahko zmanjša nasilje nad ženskami.** Zaradi povečanja nasilja v družini bi morale biti v državi prioriteto zagotovljene ustrezne podporne storitve za žrtve nasilja, vključno z dostopnostjo varnih hiš in kriznih centrov. Da bi zajezili nasilje nad ženskami, je nujen trajen proces opolnomočanja žensk in deklet, pa tudi izobraževanje moških in fantov o nedopustnosti takšnega ravnanja. Ključno za preprečevanje in naslavljanje nasilja je tudi podpora žrtvam v postopkih, stalno usposabljanje zaposlenih v pristojnih organih, ki se srečujejo z nasiljem, skrb za spolno in reproduktivno zdravje žensk žrtev ter jasno sporočilo vsem, da je nasilje nesprejemljivo. **Varuh je opozoril tudi na potrebo po redefiniciji kaznivega dejanja posilstva, ki mora temeljiti na odsotnosti soglasja in jasno sporočati, da spolna dejanja niso dovoljena, če vanje ne privolijo vsi vpleteni.<sup>1</sup>**

**Varuh ugotavlja neskladnost obstoječe opredelitve kaznivega dejanja posilstva in spolnega nasilja z Istanbulsko konvencijo, pa tudi prakso ESČP,** saj kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja po 170. in 171. členu KZ-1 trenutno temeljita na tako imenovanem modelu prisile, ki kot nujni pogoj zahteva uporabo sile ali grožnje. ESČP pa je že leta 2003 v zadevi M. C. proti Bolgariji odločilo, da je odločilni dejavnik pri določanju, ali gre za kaznivo dejanje posilstva, odsotnost privolitve, ne pa dokaz uporabe sile in upiranja ter da opredelitve, ki temeljijo na privoljenju, bolj upoštevajo načelo človekovih pravic o pravici do zaščite telesne nedotakljivosti. ESČP je odločilo, da mora biti privolitev dana prostovoljno, kot rezultat svobodne volje, ocenjene v kontekstu okoliščin. Tudi po Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulski konvenciji) mora biti »privolitev dana prostovoljno kot izraz svobodne volje osebe, ocenjene v okviru danih okoliščin«. Podobno je tudi Odbor ZN, ki nadzira izvajanje Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW), v zadnjih letih pozval vrsto evropskih držav, naj svojo zakonodajo uskladijo z mednarodnimi standardi, vključno z Istanbulsko konvencijo, in definirajo posilstvo na temelju odsotnosti privolitve. Zato daje Varuh **priporočilo št. 3, ki poziva k ustrezni spremembi določb**



<sup>1</sup> Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-samo-ozavescena-druzba-lahko-zmanjsa-nasilje-nad-zenskami/>.

**170. in 171. člena KZ-1 tako, da bosta kaznivi dejanji posilstva in spolnega nasilja temeljili na odsotnosti prostovoljne privolitve skladno s 36. členom Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima (Istanbulske konvencije).**

Varuh je na podlagi analize svojega Centra za človekove pravice Ministrstvo za pravosodje (MP) pozval, da z vidika zahtev Istanbulske konvencije prouči ustreznost 4. odstavka 170. in 171. člena KZ-1, ki določata, da se v primeru, če je bilo **posilstvo ali spolno nasilje storjeno proti osebi, s katero storilec živi v zakonski, zunajzakonski skupnosti ali registrirani istospolni skupnosti, pregon začne na predlog**. Istanbulska konvencija namreč določa, da morajo države zagotoviti, da pregon tovrstnih kaznivih dejanj ni popolnoma odvisen od volje žrtve in da se postopek lahko nadaljuje tudi, če žrtev prekliče svojo izjavo. **Trenutna zakonodajna rešitev pregona posilstva ali spolnega nasilja v intimnopartnerski skupnosti, drugače kot v primerih posilstva in spolnega nasilja izven intimnopartnerske skupnosti, brez predloga za pregon ne omogoča.**



**Neustrezno ureditev Varuh opaža tudi v zvezi z določbo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), ki določa pravico do posebne državne odškodnine žrtvam nasilnih dejanj in njihovim svojcem za dejanja, storjena na ozemlju Republike Slovenije.** Ta v 5. členu kot formalen pogoj za priznanje odškodnine določa, da mora imeti žrtev državljanstvo Republike Slovenije ali druge države članice Evropske unije. Žrtve z državljanstvom drugih držav torej pravice do te državne odškodnine nimajo. Medtem pa mora biti ta glede na razlago **obrazložitvenega poročila k Istanbulski konvenciji**, ki v 30. členu določa pravico do državne odškodnine, dostopna tako državljanom kot tudi nedržavljanom, saj številne žrtve nasilja nimajo državljanstva države, na katero ozemlje je bilo storjeno kaznivo dejanje.<sup>2</sup> Na to pomanjkljivost je opozorila tudi Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA) in pozvala slovenske organe, da vse žrtve trgovine z ljudmi vključi v sklop ZOZKD, ne glede na njihovo državljanstvo.<sup>3</sup> Tudi Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2019–2020 (str. 32) zaradi enakovredne obravnave vseh žrtev ne glede na državljanstvo kot cilj navaja noveliranje Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj, tako da se v omenjenem 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«. Varuh se je tako obrnil tudi na Ministrstvo za pravosodje v zvezi **s pomanjkljivo zakonodajno ureditvijo zagotavljanja pravice dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi. Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi** namreč v 15. členu pogodbenicam nalaga, da v svoji notranji zakonodaji zagotovijo žrtvam pravico dostopa do odškodnine – vsaka pogodbenica naj

2 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 172. odstavek, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>.

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

bi, skladno s četrtem odstavkom istega člena, sprejela takšne zakonodajne in druge ukrepe, kot so morebiti potrebni za zagotovitev kompenzacije žrtvam v skladu s pogoji, določenimi z njeno notranjo zakonodajo, na primer tako, da se ustanovi sklad za kompenzacijo žrtvam ali sprejmejo ukrepi ali programi, ki podpirajo socialno pomoč in (družbeno) integracijo žrtev. GRETA je že večkrat (2013 in 2017) pozvala slovenske oblasti, naj sprejmejo ukrepe za olajšanje in zagotovitev dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi. Sicer pa **tudi Direktiva 2011/36/EU** v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem. ZOZKD sicer v 5. členu opredeljuje formalne pogoje za priznanje odškodnine, a le za prosilce državljane Republike Slovenije ali državljane druge države članice Evropske unije, do noveliranja ZOZKD pa kljub ciljem iz Akcijskega načrta za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2019–2020, da se črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije« iz 5. člena, ni prišlo.

**Varuh posledično daje dve ločeni, a po vsebini enaki priporočili (št. 4 in št. 33), v katerih MP in Vladi priporoča, da čim prej pripravita in predložita Državnemu zboru novelo ZOZKD, s katero bo pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije in drugih držav EU – torej, da se v 5. členu ZOZKD črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi tudi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem.**

Varuh v povezavi s problematiko trgovine z ljudmi izpostavlja tudi pomen mehanizma za spremljanje, ki nadzoruje izvajanje obveznosti iz **Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi** in ga sestavljata dva stebra: GRETA in Odbor pogodbenic. **Tretji krog ocenjevanja Slovenije je bil zaradi pandemije covid-19 prestavljen s septembra 2020 na maj 2021, ko bo najprej poslan vprašalnik GRETA, rok za odziv nanj pa bo oktober 2021. Obisk GRETA naj bi se nato izvedel med januarjem in marcem leta 2022.** Konkretno omenjena konvencija Sveta Evrope npr. v 12. členu pogodbenicam nalaga, da žrtvam trgovine z ljudmi zagotovijo dostop do nujne medicinske pomoči in tudi potrebno medicinsko in drugo pomoč, ko te zakonito prebivajo na njenem ozemlju in nimajo dovolj sredstev. **Varuh se pridružuje kritikam glede trenutno veljavne zakonodaje, po kateri so tuji državljani, ki so žrtve trgovine z ljudmi, upravičeni le do storitev nujne medicinske pomoči.** Tudi po mnenju GRETA bi morali slovenski organi zagotoviti dostop do lokalnega javnega zdravstvenega varstva za vse žrtve trgovine z ljudmi<sup>4</sup>. **Varuh tako še ob tej priložnosti priporoča Ministrstvu za zdravje, da pripravi potrebne zakonodajne spremembe, da bo status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno urejen.**



4 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, SECOND EVALUATION ROUND 2017, 108. odstavek.



**Na področju zdravstvenega varstva pa smo obravnavali pobudo v zvezi z umetno prekinitvijo nosečnosti.** Pobudnica in njen partner sta na komisijo I. stopnje za umetno prekinitvev nosečnosti (Komisija UPN I) podala zahtevo za prekinitvev nosečnosti. Komisija UPN I je izdala negativni sklep in zavrnila pobudnično zahtevo za umetno prekinitvev nosečnosti. Po ugovoru pa je Komisija II. stopnje za umetno prekinitvev nosečnosti (Komisija UPN II), pobudnici ugodila. Pobudnica se je obrnila na Varuha, ker je menila, da ji je bila neutemeljeno in neupravičeno začasno odvzeta pravica do svobodnega odločanja o rojstvu otrok. Pobudnica je izpostavila tudi odnos komisije do njenega partnerja, ki kot oče otroka ni imel pravice biti prisoten in sodelovati v obravnavi pred komisijo kljub izrecnemu zaprosilu pobudnice. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno z vidika nepravilnosti pri vodenju postopka in umanjkanju obrazložitve v sklepih Komisij UPN I in II, s čimer se strinja tudi MZ. Kar moti, je dejstvo, da MZ kljub ugotovljenim nepravilnostim v okviru postopka Komisij ni ukrepalo (ali pa le Varuha ni seznanilo s svojim ukrepanjem). **Varuh zato MZ poziva, da ustrezno ukrepa in člane Komisij UPN I in II seznaniti s pravilnim vodenjem postopka in odločanjem, ki ga bo možno tudi preizkusiti, da se primer, kot ga je izkusila pobudnica, ne bi več ponovil.**

Varuh in predstavnici Centra so se septembra 2020 sestali tudi s predstavnicama **Skupine strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO), ki sta obiskali Slovenijo**, da bi pridobili informacije o izvajanju Istanbulske konvencije. Center je za GREVIO pripravil tudi **pisni prispevek za obravnavo izhodiščnega poročila Slovenije (alternativno poročilo)**<sup>5</sup> – več o tem glej v razdelku 1.9.3.10 tega poročila. V okviru Centra za človekove pravice je bilo narejenih tudi več raziskav glede nasilja nad ženskami in v družini, katerih namen je bil med drugim priprava poročil različnim mednarodnim institucijam (o tem podrobneje v poglavju 1.9 Center za človekove pravice).

Položaj žensk je posebej obravnavan tudi v 3. poglavju tega poročila, ki se nanaša na dejavnosti Varuha v zvezi z epidemijo covid-19.

## 2.4.2 Priporočila Varuha glede žensk iz drugih delov letnega poročila



Na ženske se nanašajo priporočila št. **3, 4, 5, 32, 33, 34, 55** in **66** iz drugih delov tega letnega poročila.

5 Objavljeno v angleščini na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/center-za-clovekove-pravice-s-predstavniki-grevio-o-istanbulski-konvenciji/>.

## 2.4.3 Ženske v drugih delih letnega poročila

---

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

- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
  - Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
  - Nasilje nad ženskami in v družini
- 1.9.1.3 Priva mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
  - Srečanje s Skupino strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO) in alternativno poročilo Varuha
- 1.9.3.3 Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.3.5 Nasilje nad ženskami in v družini – ključni argumenti in zaključki več analiz Centra
- 1.9.3.12 Odzivi Centra na različne vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij in združenj s področja človekovih pravic
- 2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
  - Zaposlovanje za določen in krajši delovni čas v dejavnosti izobraževanja

### 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi

- Tretji krog ocenjevanja Slovenije glede izvajanja Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi je bil zaradi pandemije covid-19 prestavljen
- Kritike vredna je veljavna zakonodaja, po kateri so tuji državljani, ki so žrtve trgovine z ljudmi, upravičeni le do storitev nujne medicinske pomoči
- Zagotavljanje pravice dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi le, če so ti državljani EU, je diskriminatorno in v nasprotju z direktivo 2011/36/EU
- Mladoletne žrtve trgovine z ljudmi morajo biti deležne posebne zaščite
- V postopku nedavne akreditacije Varuha po Pariških načelih je bila posebej izpostavljena zahteva po podrobnejšem obravnavanju vprašanj v zvezi s trgovino z ljudmi

### 2.14.3.2.1 Obsojenci

- Sobivanje obsojenk med prestajanjem kazni zapora

### 2.16.3.3 Zdravstveno varstvo

- Dileme postopka in odločanja komisij za umetno prekinitev nosečnosti

### 2.17.1.5 Nasilje

### 2.18.3.3 Slovenske oblasti so popačile zapis osebnega imena tuje državljanke

### 2.18.3.9 Varuh je s svojim posredovanjem presekalo dolgotrajno reševanje pritožbe zoper odločbo o podaljšanju licence za opravljanje dela diplomirane medicinske sestre

## 2.5 OTROCI

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 21 VARSTVO OTROKOVIH PRAVIC   | 199                         | 224  | 37              | 38                        | 112,56       | 196                  | 27              | 13,8                              | 162             | 386                         |
| 21.1 STIKI S STARŠI   | 77                          | 80   | 14              | 23                        | 103,90       | 78                   | 4               | 5,1                               | 81              | 161                         |
| 21.2 PREŽIVNINE, OTROŠKI DODATKI IN UPRAVLJANJE OTROKOVEGA PREMOŽENJA | 13                          | 9    | 1               | 0                         | 69,23        | 9                    | 5               | 55,6                              | 11              | 20                          |
| 21.3 REJNIŠTVO, SKRBNIŠTVO, ZAVODSKO VARSTVO                          | 7                           | 7    | 1               | 2                         | 100,00       | 7                    | 0               | 0,0                               | 9               | 16                          |
| 21.4 OTROCI S POSEBNIMI POTREBAMI                                     | 36                          | 40   | 13              | 4                         | 111,11       | 32                   | 14              | 43,8                              | 11              | 51                          |
| 21.5 OTROCI MANJŠIN IN OGROŽENIH SKUPIN                               | 0                           | 1    | 0               | 0                         | 0,00         | 1                    | 0               | 0,0                               | 1               | 2                           |
| 21.6 NASILJE NAD OTROKI V DRUŽINI                                     | 16                          | 15   | 0               | 1                         | 93,75        | 12                   | 1               | 8,3                               | 12              | 27                          |
| 21.7 NASILJE NAD OTROKI IZVEN DRUŽINE                                 | 4                           | 4    | 0               | 0                         | 100,00       | 4                    | 0               | 0,0                               | 0               | 4                           |
| 21.0 DRUGO  | 46                          | 68   | 8               | 8                         | 147,83       | 53                   | 3               | 5,7                               | 37              | 105                         |

### 2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

#### 2.5.1.1 Uvod

Otroci sodijo med najranljivejše dele družbe, najmanj so sposobni zagotoviti svojo blaginjo in najbolj podvrženi vplivom zlorabe. Hkrati pa so tudi pomembni za prihodnost človeštva. V mednarodnih dokumentih so otrokove pravice zavarovane na dva načina, in sicer s temeljnimi dokumenti o človekovih pravicah, kot je Splošna deklaracija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, v dokumentih, ki se nanašajo na posamezna področja človekovih pravic, s posebnimi členi, ki urejajo varstvo pravic otroka, ter s posebnimi dokumenti, ki v celoti obravnavajo pravice otrok. Med pomembnejše dokumente s področja otrokovih pravic na mednarodni ravni spadajo Ženevska deklaracija o pravicah

otrok, Deklaracija OZN o otrokovih pravicah in Konvencija o otrokovih pravicah (KOP). Skladno z Ženevsko deklaracijo o pravicah otrok so pravice otrok: prepoved diskriminacije; pravica do svobodnega razvoja in posebnega varstva otrok, pri kateri je največja korist otroka temeljno načelo; pravica otroka do imena in državljanstva; pravica do socialnega varstva, vključujoč pravico do življenja in razvoja v zdravih okoliščinah, pravica do ustrezne prehrane, stanovanja, razvedrila in zdravstvenih storitev; pravica do posebne nege telesno, mentalno ali socialno prizadetega otroka; posebna obravnava večjih družin in otrok brez staršev; pravica do šolanja; pravica do pomoči; prepoved izkoriščanja otrok, prepoved trgovine z otroki in prepoved otroškega dela ter pravica do primerne vzgoje.<sup>1</sup>

Varstvo pravic otrok je v okviru Sveta Evrope urejeno v EKČP in Evropski socialni listini, ki poleg splošnih pravic vsebuje tudi posebna sklicevanja na otroke. Svet Evrope je sprejel več konvencij, ki obravnavajo še nekatera posebna vprašanja v zvezi z otrokovimi pravicami: Konvencija o pravnem položaju otrok, rojenih zunaj zakonske zveze, Konvencija o posvojitvi otrok, Konvencija o stikih z otroki, Konvencija o uresničevanju otrokovih pravic, Konvencija o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolnim zlorabljanjem (Lanzarotska konvencija) in Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic.

Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic (v nadaljevanju MEKUOP) je krovni dokument Sveta Evrope o otrokovih pravicah. Sprejeta je bila leta 1996. V strukturi se naslanja na KOP in poskuša prek območnega instrumentarija nadzora okrepi njeno implementacijo v praksi evropskih držav. Namen MEKUOP je dodatno prispevati k uresničevanju pravic otrok, določenih s KOP tako, da države pogodbenice sprejmejo vse ustrezne zakonodajne, upravne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki so priznane v tej konvenciji. V preambuli MEKUOP je določeno, da je njen namen spodbujati otrokove pravice in njihove koristi, jim zagotoviti ustrezne informacije, da bi lahko spodbujali take pravice in koristi, pri čemer je posebnega pomena vloga staršev, družin, pa tudi držav podpisnic. Najpomembnejše procesne določbe, ki jih konvencija daje otroku, so:

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

<sup>1</sup> Novak, Varstvo pravic otrok v državah Evropske unije in Sveta Evrope, Upravna fakulteta, 2018.

možnih posledicah upoštevanja izraženega mnenja; da je obveščen o možnih posledicah odločitve;

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

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

Omenjeni **mednarodni dokumenti so nastali kot posledica gledanja na otroka kot na samostojnega nosilca pravic in ne več samo kot na člana ustavno zavarovane družine ter na predmet varstva in skrbi. Otrok kot samostojen subjekt je tako upravičen do posebnega varstva ne samo v razmerju starši-otrok, temveč tudi v tako kompleksnem razmerju kot je razmerje starši-otrok-država. S priznanjem otroka kot nosilca pravic in ne le kot predmeta zaščite ter s celovito obravnavo pravic v vseh življenjskih okoliščinah lahko pripomoremo k izboljšanju njegovega položaja.**

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

O delu, ki obravnava tematiko soočanja z epidemijo, bo več obrazloženo v posebnem poglavju.

### 2.5.1.2 Otrokove največje koristi

V praksi žal še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic. Ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na nezadostni podlagi odločamo o njihovih koristih. Moramo pa biti pri sklicevanju oziroma interpretaciji otrokove največje koristi pozorni, da pokroviteljsko ne poskušamo na kakršenkoli način omejevati uresničevanja otrokovih pravic, ki jim jih zagotavljajo domači in mednarodni dokumenti.

**Varuh poudarja, da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, naše vodilo otrokove največje koristi. To pomeni, da bi morali imeti otroci vedno prednost pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj.**

Pred skoraj 31 leti je bila sprejeta Konvencija Združenih narodov o otrokovih

pravicah, prvi pravno zavezujoč mednarodni dokument, v katerem so države sveta opredelile pravice otrok, hkrati pa izpostavile, da so posebej ranljiva skupina, ki jo je treba zaščititi. Po Konvenciji je družina osnovna celica, ki mora poskrbeti za otroka.

Pri Varuhu pozdravljamo začetek uporabe Družinskega zakonika in uveljavitev Zakona o nepravdnem postopku, vendar ugotavljamo, da se je z njuno uveljavitvijo še povečala potreba po izvedencih klinične psihologije za otroke, psihiatrije in pedopsihiatrije, kar pa se žal odraža v zastojih v postopkih na sodiščih. **Različni organi in institucije morajo v skrbi za otroke sodelovati in se povezovati. Ugotavljamo prelaganje odgovornosti za polno zaščito otrokovih pravic, ko si institucije le birokratsko dopisujejo in se ne zavzemajo za usodo prav vsakega otroka v stiski. Želimo si več medresorskega sodelovanja.**



Pri Varuhu človekovih pravic se zavzemamo, da otroke in mladostnike vključujemo v odločevalske procese o vsebinah, ki se nanašajo nanje. V letnem poročilu smo objavili tudi ugotovitve iz 29. **nacionalnega otroškega parlamenta**, kjer so obravnavali temo Šolstvo in šolski sistem.

Kot je Slovenijo opozoril Odbor za otrokove pravice Združenih narodov ob zadnjem pregledu izvajanja Konvencije, bi morala država pritožbe otrok obravnavati na otroku občutljiv in hiter način. Zato **pri Varuhu načrtujemo ozaveščanje otrok o njihovi pravici do neposrednega vlaganja pritožb pri Varuhu ter za zagotavljanje dostopnih, enostavnih in otroku prijaznih postopkov.**

Želimo si, da bi bile naše družine prostor ljubezni, sprejemanja in upanja. Vsak izmed nas bi se v družini moral počutiti varno in spoštovano, a žal se je v času izolacije zaradi epidemije koronavirusa v družinah povečala pojavnost nasilja. Zato smo pristojne organe pozvali, naj v družinah, v katerih nasilje zaznajo, takoj ukrepajo in zaščitijo najranljivejše člane družine. Naš cilj mora biti družba, v kateri se bodo vse družine počutile enakovredne in sprejete.

**Ob mednarodnem dnevu družine je Varuh poudaril, da se morajo vse družine v družbi počutiti enakovredne in sprejete.** Varuh dodaja, da je družina osnovna celica družbe, za večino prebivalcev pa daleč najpomembnejša vrednota v njihovih življenjih. Čeprav se je družina v zadnjih desetletjih nenehno spreminjala, prilagajala času in prostoru, njen pomen in vpliv ostajata enaka. V času koronavirusa je institucija Varuha zaznala tudi povečano število težav pri stikih staršev in otrok, kljub temu, da so takšni stiki nujni, predvsem za varovanje koristi otrok. Veliko število družin se srečuje tudi z revščino. Zaradi epidemije se je veliko družin znašlo v težkem finančnem položaju, ogromno ljudi je namreč čez noč ostalo brez dela. Mnoge družine, ki so bile že prej na robu preživetja, je ta kriza še bolj prizadela. Že pred izbruhom koronavirusa je več tisoč otrok v Sloveniji živelo pod pragom revščine, zdaj je takih otrok še več, kar je zelo zaskrbljujoče. Država za socialne transferje namenja veliko denarja, a žal ta denar ne pride vedno do družin, ki ga nujno potrebujejo. Starši, ki hodijo v službo, morajo za svoje delo prejeti dostojno plačilo, ki mora zadoščati za kakovostno življenje družine, poudarja Varuh in dodaja, da se z različ-

nimi težavami srečujejo tudi družine, v katerih živijo otroci ali odrasle osebe z različnimi posebnimi potrebami. Državi zbor je pred dvema letoma sprejel Resolucijo o družinski politiki 2018–2028 z naslovom Vsem družinam prijazna družba. Ta določa konkretne cilje, ukrepe in kazalnike. Varuh poziva odgovorne, da v resoluciji predvidena družinska politika, ki nujno zahteva medresorsko sodelovanje, ne bo ostala le mrtva črka na papirju.

Zaradi neustreznih socialnih in ekonomskih razmer mnogi otroci ne živijo v družinah, ki bi zmogle zaščititi njihove pravice, in nimajo možnosti za razvoj vseh svojih sposobnosti, poudarja Varuh in opozarja, da smo sicer v Sloveniji razvili razmeroma dobre sisteme socialnega, zdravstvenega in institucionalnega varstva, izobraževanja, rejništva, posvojitve, svetovanja, pravnega in sodnega varstva ter drugih pomoči otrokom in staršem, a da kljub temu v praksi na posameznih področjih še vedno ni postorjeno vse za polno zaščito otrokovih pravic, načel in določil konvencije. Varuh se pogosto srečuje s stiskami, ki so posledica revščine, problemi so na področjih socialne izključenosti, medvrstniškega in spletnega nasilja, pereča so dolgotrajna rejništva in številne težave, ki so posledica ločitve staršev. Varuh opozarja tudi na pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov, pa na dejstvo, da skrb za otroke s posebnimi potrebami in invalidnostmi še vedno ni urejena sistemsko, ampak je odvisna od ozaveščenosti posameznikov in njihovih individualnih prizadevanj. Pri Varuhu se srečujemo s kršitvami pravic romskih otrok, pa tudi otrok beguncev, z neenako obravnavo otrok pri skrbi za njihovo zdravje.

**Varuh je ob svetovnem dnevu Romov, 8. aprila, opozoril na njihovo prikrajšanost in na ovire, s katerimi se mnogi Romi soočajo pri uresničevanju svojih človekovih pravic, še posebej v času koronavirusne bolezni.** Od posameznikov in romskih družin na jugovzhodu države, kjer še vedno nimajo dostopa do pitne vode, težko pričakujemo, da bodo zadovoljivo sledili higienskim priporočilom za zajezitev epidemije. Vlado in občinske oblasti je zato Varuh pozival k ukrepanju, da se zagotovi dostop do vode vsem prebivalcem. Ta je nujen že za vsakodnevno življenje, zdaj v času epidemije pa je zaradi preprečevanja širjenja okužb še toliko bolj pomemben.

**Varuh opozarja na velike razlike, ki se kažejo na področju šolanja otrok. Varuh je poudaril, da je v času šolanja na daljavo treba poskrbeti tudi za najšibkejše.** Ne smemo pozabiti na tiste romske otroke, ki živijo v domovih brez elektrike, računalnikov, interneta. Številni njihovi starši ne znajo brati, ne razumejo jezika. Zato je nujno, da so predstavniki oblasti in učitelji pozorni na različne razmere, v katerih živijo učenci, in poskrbijo, da zaradi trenutnih ukrepov ne bodo še bolj prikrajšani, je jasno sporočilo Varuha.

**Ob svetovnem dnevu zavedanja o avtizmu** varuh človekovih pravic opozarja na pomanjkanje sistemskih rešitev.

Generalna skupščina Organizacije združenih narodov je drugi april razglasila za svetovni dan zavedanja o avtizmu, z namenom spodbujanja k boljšemu razumevanju te bolezni. Da se njihov glas ne sliši dovolj, saj so brez pozicije moči v družbi, opozarja tudi Varuh. Pri Varuhu delujemo v smeri, da bi se Deklara-



cija o pravicah oseb z avtizmom, ki je bila leta 1996 sprejeta v Evropskem parlamentu, polno uveljavila tudi v Sloveniji. Avtizem se je po prizadevanjih različnih društev in nevladnih organizacij klasificiral kot kategorija invalidnosti, s čimer je omogočena primernejša obravnava oseb s spektroatvistično motnjo. Vendar je v praksi ta kljub temu okrnjena, saj je tudi na tem področju pereče pomanjkanje ustreznega kadra: pedopsihiatrov, psihologov, delovnih terapevtov. Na to pri Varuhu človekovih pravic opozarjamo že leta. Velika težava, ki jo zaznavamo, je tudi, da zdravstveno osebje na primarni ravni, pa tudi delavci v sociali, pogosto nimajo dovolj ustreznega znanja o tej motnji. Enako šibko je poznavanje področja pri organih pregona. Mnoge rešitve s področja dela z osebami s spektroatvističnimi motnjami so že izpeljane in delujejo, nujno bi bilo, da so tudi širše dostopne in sistematične.

In medtem, **ko država (pre)počasi išče systemske rešitve, številni otroci z različnimi motnjami avtističnega spektra odrastejo. Zamujenih priložnosti za izboljšanje kakovosti njihovega življenja in vključenosti v družbo pa se ne da nadoknaditi.** Varuh ugotavlja, da potrebujejo prilagojeno pomoč in podporo pri vsakodnevnem življenju, saj so bolj ali manj prepuščeni sami sebi. Nemalokrat se zgodi, da te osebe bolj ali manj uspešno dokončajo šolanje, potem pa tudi več let čakajo na zaposlitev, ki je zaradi svojih posebnosti največkrat ne dobijo. Zaradi vsega navedenega Varuh meni, da je ključno zgodnje prepoznavanje, da se lahko osebe z motnjami avtističnega spektra, ki so pogosto težje zaposljive, pravočasno usmeri v ustrezne programe, ki jim lahko pomagajo tako pri vstopu na trg dela kot ostalih vidikih življenja.

### 2.5.1.3 Pomen civilne družbe za uresničevanje pravic otrok

**Varuh je mnenja, da lahko s civilno družbo dosežemo napredek pri uresničevanju pravic otrok.** S srečanji z nevladnimi organizacijami s področja varstva otrokovih pravic se dejansko pogloblja sodelovanje s civilno družbo. Tako **zavedanje krepi pomen orientacije demokratične kulture glede varstva otrokovih pravic.**

Varuh poudarja sinergijo med Varuhom in civilno družbo ter izpostavlja pomen enake obravnave otrok in izpostavlja razpršenost zakonodaje, ki hromi uresničevanje pravic otrok in onemogoča ustrezno interpretacijo največje koristi otrok na različnih področjih. V Sloveniji je zelo veliko zakonov, ki urejajo področje otrokovih pravic. **Kot pereč problem izpostavljamo dolgotrajno pripravo enotnega dokumenta, na podlagi katerega bi se sprejel akcijskih načrt, ki bi odločevalce zavezal k ukrepanju.** Pogoste menjave vodilnih na ministrstvih, še preden se določeni projekti končajo, in horizontalna neusklajenost sta velika ovira za napredovanje na področju uveljavljanja otrokovih pravic. Kot tretji večji problem, s katerim se srečujejo mnoge nevladne organizacije, vidimo pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov, zaskrbljujoče pa je tudi neznanje o pravicah otrok mnogih, ki pri svojem delu prihajajo v stik z otroki ter pri tem uporabljajo neustrezne komunikacijske pristope, tudi stereotipe in predsod-



ke. Problematično je tudi, da se osebe z različnimi invalidnostmi obravnava predvsem kot zdravstveni problem, ne pa tudi, kako jim zagotoviti ustrezno socialno oskrbo in vključenost, so med drugim poudarili. Predstavniki nevladnih organizacij opozarjajo, da je revščina med otroki še kako prisotna, saj jih kar 40.000 živi pod pragom, in da je pandemija razgalila vse šibkosti sistemov, ki skrbijo za uresničevanje pravic otrok. V vsej svoji nazornosti se kaže neenakost pri dostopu do izobraževanja, pri dostopu do različnih oblik strokovne pomoči, do zdravstvene oskrbe in še do mnogih drugih segmentov skrbi za otroke, kar je treba ustrezno nasloviti in odločevalce pozvati, da ukrepajo, so se strinjali prisotni. Uradne statistike mnogokrat skrijejo otroke, ki so posebej ogroženi, nemalokrat do njih pride le civilna družba. Tudi med epidemijo so otroci brez spremstva ali otroci, ujeti v družinah, ki jim ne predstavljajo varnega okolja, pomoč dobivali zgolj od nje. Družbena karantena je pustila pečat tudi na duševnem zdravju otrok. Telefoni za pomoč otrokom in mladostnikom ali žrtvam nasilja so zaznali zaskrbljujoč porast klicev, ki pričajo o stiskah otrok. Zato so nujni programi, ki bi jim omogočili lajšanje teh stisk. Pereče je spletno nasilje med otroki, ni napredka na področju prisilnih porok ali prostitucije mladoletnih oseb, so opozorili. Oskrba za otroke brez spremstva se oblikuje že od leta 2017. Varuh opozarja na nesprejemljivo prakso glede namestitvev teh otrok v Centru za tujce ali Azilnem domu. Med izolacijo so bili prepuščeni zgolj pomoči nevladnih organizacij, nanje ni pripravljen niti rejniški sistem, so opozorile nevladne organizacije. Predolgo traja tudi ureditev instituta stalnega spremljevalca, ki bi otrokom s posebnimi potrebami omogočil uspešno vključevanje v izobraževalni sistem in za izkazovanje svojih potencialov. Nujno je izboljšati položaj otrok v sodnih postopkih in odpreti Hišo za otroke (Barnahus) ter izkoristiti vse sodobne tehnologije, ki lahko omogočijo otrokom prijazne postopke, so se še strinjali predstavniki nevladnih organizacij.

**Varuh posebej opozarja, da je zaradi uveljavitve Družinskega zakonika in Zakona o nepravdnem postopku večja potreba po izvedencih klinične psihologije otrok in mladostnikov. Na izvedenca se v razveznem postopku po njegovih besedah čaka od pol do enega leta.**



#### 2.5.1.4 Projekt Varuha za otroke »Če vidiš krivice, uporabi pravice!«

**Varuh s povsem novim projektom »Če vidiš krivice, uporabi pravice!« vnaša v družbeni prostor svežino in vabi otroke k dejavnemu uresničevanju njihovih pravic.** Varuh je ob svetovnem dnevu otrok, ki ga obeležujemo 20. novembra, ko obeležujemo sprejetje Deklaracije in Konvencije o otrokovih pravicah, pripravil projekt z naslovom »**Če vidiš krivice, uporabi pravice!**«. Pandemija koronavirusne bolezni namreč predstavlja posebno priložnost, da postavimo otrokove pravice v ospredje. Po mnenju Unicefa je povzročila ‚izobraževalno krizo‘, otroci pa so zaradi sprejetih ukrepov za preprečevanje širjenja in odpravo epidemije ena od najbolj ogroženih skupin. Unicef ugotavlja tudi, da so trenutne zaostrene zdravstvene razmere in posledično zaustavitev javnega življenja

v mnogih državah sveta poglobile že obstoječe kršitve otrokovih pravic. Pravice in temeljne svoboščine otrok so zaradi prizadevanj za zajezitev koronavirusne bolezni omejene. Omejena je pravica do zbiranja, združevanja, izobraževanja, do stikov z vrstniki, kvalitetnega preživljanja prostega časa, do ustvarjalnosti, ukvarjanja s športom, sodelovanja v skupnosti. Zato je poseben namen projekta otrokom ponuditi priložnost, da razmislijo o njihovem pomenu in vrednosti, ki jih imajo pravice za njihovo življenje. Pomembno pa je tudi ozaveščanje o postopkih, ki so otrokom na razpolago, če menijo, da so jim pravice kršene.

S projektom želimo krepiti med otroki in mladimi zavest, da niso le objekti pravic, ampak lahko tudi dejavno prispevajo k njihovem uresničevanju, tako svojih kot človekovih pravic drugih, je ob uveljavitvi projekta poudaril Varuh.

Varuh sporoča, da nenavaden čas, v katerem smo se vsi znašli, za nikogar ni enostaven. Se pa v tem obdobju **lahko učimo tudi to, da smo bolj pozorni do pravic drugih**; morda pomagamo starejši sosedi ali sošolcu, ki nima enakih možnosti kot mi in poziva mlade, da mu pišejo ali pokličejo na brezplačno telefonsko številko, namenjeno njim, če zaznajo kršitev svojih pravic ali pravic koga drugega. O projektu glejte tudi v razdelku 1.9.1 tega poročila.

### 2.5.1.5 Mednarodna aktivnost Varuha na področju otrokovih pravic

**Težave otrok in posegi v njihove pravice so po besedah Varuha na evropski ravni precej primerljive, kar spoznava ne le v okviru srečanj s kolegi iz drugih držav, pač pa tudi v okviru mreže evropskih ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC), ombudsmanov za otrokove pravice jugovzhodne Evrope (CRONSEE) in Jadransko-jonske iniciative (EUSAIR).** Mednarodno sodelovanje omogoča pretok informacij o primerih dobrih in slabih praks, iskanje skupnih rešitev, srečanja pa so pomembna tudi zato, ker smo združeni močnejši. Včasih država bolj sliši opozorila iz tujine – od regionalnih oz. mednarodnih organizacij – in tu smo si s kolegi ombudsmeni v veliko pomoč, opozarja Varuh. Brez mednarodnega sodelovanja po njegovem mnenju namreč ni mogoče razreševati vprašanj beguncev, ki bežijo pred vojnami, posledicami podnebnih sprememb ali revščino, in mnogih vprašanj spletnega poseganja v pravice posameznikov ter drugih vprašanj, pri katerih težave ne priznavajo državnih meja. Tudi zato sta na vseh področjih tako zelo pomembna sodelovanje in solidarnost, še poudarja Varuh.

Prisotnost v omenjenih mednarodnih organizacijah in sodelovanje na konferencah sta pustili sled tudi v mednarodnem okolju na področju otrokovih pravic. Slovenija sebe tako postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic. Vendar pa se Varuh s tem ne zadovolji in poudarja, da se je treba stalno boriti za višanje ravni zaščite pravic otrok. Na področju otrokovih pravic izzive prinašajo tudi informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki se nezaustavljivo širijo v vse pore naših življenj. Slovenski otroci imajo

v primerjavi z vrstniki po svetu visoko stopnjo dostopnosti do interneta, kar je dobro, hkrati pa to povečuje tveganja za zlorabe. Spletno nasilje, verbalno, spolno, ekonomsko lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju. Vedno več je otrok staršev, ki imajo različna državljanstva ali živijo v različnih državah, kjer lahko prihaja do mednarodnih ugrabitev otrok, težav pri ohranjanju stikov ali plačevanju preživnine, izpostavlja Varuh in opozarja na pomen ozaveščanja.

## 2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

**Priporočilo št. 36 (2019)**, naj vlada čim prej pripravi predlog zakona, ki bo uredil položaj, upravljanje in delovanje hiše za otroke ter opredelil načine usklajenega sodelovanja različnih služb in organov pri obravnavi otroka, žrtve kaznivega dejanja, **je bilo v letu 2020 delno uresničeno, saj so potekale številne aktivnosti Ministrstva za pravosodje in drugih udeležencev, namenjene ustanovitvi hiše za otroke (Barnahus). Ugotoviti pa moramo, da je 21. januarja 2021 vlada vendarle sprejela predlog Zakona o zaščiti otrok v kazenskem postopku in njihovi celostni obravnavi in ga predložila v obravnavo Državnemu zboru, ta pa ga je 26. marca 2021 sprejel s kar 83 glasovi za in nobenim proti – zato štejemo priporočilo kot uresničeno. Varuh posebej pozdravlja, da je bilo pri pripravi tega zakona prvič izvedeno sodelovanje (participacija) otrok v postopku nastajanja zakona, ki se nanaša nanje, kar je primer dobre prakse. Varuh meni, da bi takemu pristopu vključevanja otrok v pripravo predpisov in politik, ki se nanašajo nanje, morali slediti tudi v drugih primerih.**



**Številna pretekla Varuhova priporočila, ki se nanašajo na otroke in njihove pravice, žal ostajajo le delno uresničena ali celo v celoti neuresničena:**



**Priporočilo št. 36 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnava ugotovitve, predloge in sklepe 29. nacionalnega **otroškega parlamenta** in se do vsake ugotovitve, predloga ali sklepa opredeli ter jih ustrezno upošteva pri odločitvah, ki zadevajo otroke. **Priporočilo je delno uresničeno.** MIZŠ je obravnavalo ugotovitve, predloge in sklepe 29. otroškega parlamenta. Glede sklepov, ki se nanašajo na delokrog MIZŠ, pojasnjujejo naslednje: področje urejanja dostopnosti do e-učbenikov in e-gradiv je ena osrednjih nalog ministrstva, posamezne rešitve bodo v veljavi že z letom 2021; Nacionalno preverjanje znanja ostaja eden ključnih mehanizmov za presojo kakovosti podajanja in osvajanje znanja, visoka kakovost pa je cilj, ki jo zasleduje vsak šolajoči, je interes vsakega učitelja, ravnatelja, starša, skrbnika, tudi davkoplačevalca; uporaba telefonov za učne namene je področje, ki so ga učiteljice in učitelji po večini že osvojili, vendar usposabljanja še tečejo. Spoznavanje učinkovite rabe telefonov za ostale namene, razvoja čustvenih in socialnih kompetenc pa je še v razvoju. Šola se srečuje z novimi oblikami neželenih ravnanj (spremenjene,

nove pojavne oblike nasilja), zato v prizadevanju za varno in spodbudno učno okolje prosta raba ostaja z zadržki. Na področju zdrave prehrane bo stališče Otroškega parlamenta vzeto v obzir v času obravnave področja. Razumemo ga dobronamerno, v duhu zavzemanja parlamenta za zdrav življenjski slog, ki ga razberemo pri zahtevah o več gibanja. MIZŠ podpira športno oziroma gibalno dejavnost, kar izhaja tudi iz našega specialnega predpisa, Zakona o športu (Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZNOrg in 82/20), ki v 4. členu določa, da je šport v javnem interesu. Javni interes v športu obsega naloge nacionalnega in lokalnega pomena, ki se določijo v Nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji in so namenjene zagotavljanju pogojev, da se prebivalci Republike Slovenije več in bolj kakovostno ukvarjajo s športom in gibalnimi dejavnostmi za ohranjanje zdravja. Nacionalni program športa 2014–2023 (Uradni list RS, št. 26/14) opredeljuje na področju športa v vzgojno-izobraževalnem sistemu naslednje ukrepe:

1. povečati količino obveznih ur športne vzgoje,
2. povečati količino izbirnih ur športne vzgoje,
3. povečati kakovost športne vzgoje,
4. sistemsko spremljati telesni in gibalni razvoj ter druge kazalnike gibalne kompetentnosti na celotni populaciji osnovnošolcev, srednješolcev in študentov.

Skladno z zakonodajo v osnovnih šolah pri urah oddelčne skupnosti učenci skupaj z razrednikom obravnavajo vprašanja, povezana z delom in življenjem učencev, prav tako skladno z zakonom za razvijanje različnih interesov učencev osnovna šola organizira interesne dejavnosti, ki jih določi z letnim delovnim načrtom, lahko pa osnovna šola organizira tudi druge dejavnosti, ki jih določi z letnim delovnim načrtom. Šola izvaja del obveznega programa in drugih dejavnosti kot šolo v naravi. Šola v naravi je organizirana oblika vzgojno-izobraževalnega dela, ki poteka strnjeno tri ali več dni izven prostora šole. Za učence, ki se šole v naravi ne udeležijo, osnovna šola v tem času organizira primerljive dejavnosti. Skladno z 31. členom Zakona o osnovni šoli letni delovni načrt sprejme svet osnovne šole v skladu z zakonom in drugimi predpisi najpozneje do konca meseca septembra v vsakem šolskem letu. Nadalje pojasnjemo, da se z letnim delovnim načrtom določijo vsebina, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom in obseg, vsebina in razporeditev interesnih in drugih dejavnosti, ki jih izvaja šola. Določi se delo šolske svetovalne službe in drugih služb, delo šolske knjižnice, aktivnosti, s katerimi se šola vključuje v okolje, obseg dejavnosti, s katerimi šola zagotavlja zdrav razvoj učencev, oblike sodelovanja s starši, strokovno izpopolnjevanje učiteljev in drugih delavcev, sodelovanje z visokošolskimi zavodi, ki izobražujejo učitelje, raziskovalnimi inštitucijami, vzgojnimi posvetovalnicami oziroma svetovalnimi centri, sodelovanje z zunanjimi sodelavci in druge naloge, potrebne za uresničitev programa osnovne šole.



**Priporočilo (stalna naloga) št. 8:** Varuh priporočilo glede obravnavanja ugotovitev, predlogov in sklepov vsakoletnega nacionalnega otroškega parlamenta in opredelitve pristojnih organov do vsake ugotovitve, predloga ali sklepa ter njihovega ustreznega upoštevanja pri odločitvah, ki zadevajo otroke, ponavlja kot stalno nalogo.

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

Glede drugih priporočil na tem področju iz preteklih let, ki še niso uresničena (v celoti ali delno), posebnega napredka pri njihovi izvedbi do konca leta 2020 ni bilo. Posebej želimo izpostaviti predvsem naslednje neuresničeno priporočilo:

**Priporočilo št. 88 (2018):** Varuh je priporočal, naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola. S tem smo se ukvarjali tudi v letu 2019, ko smo znova poudarili, da je treba urediti testiranje učencev na prepovedane droge, pri čemer opozarjamo, da lahko le zakon uredi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine. **Priporočilo ni uresničeno. MIZŠ je v zvezi s tem priporočilom pojasnilo, da je področje treba urediti sistemsko in enovito po vertikali izobraževalnega sistema, zato so morebitni po-**

**segi v področno zakonodajo predvideni v času, ko se bo spreminjal Zakon o osnovni šoli.** Glede prisotnosti dijakov med šolskimi obveznostmi pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog MIZŠ dodaja, da je ureditev v okviru šolske zakonodaje naslednja: v skladu z določbo 56. člena Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1) podrobnejša pravila o odgovornosti dijakov, vzgojnem ukrepanju in šolskem redu predpiše minister. Šola pa lahko določi pravila v zvezi z vzgojnim ukrepanjem in šolskim redom z internim aktom v skladu z ZPSI-1 in omenjenim podzakonskim predpisom ministra, tj. Pravilnikom o šolskem redu v srednjih šolah. V skladu z omenjenim pravilnikom so v času šolskih obveznosti, torej tudi med poukom, prepovedani kajenje, uživanje alkohola ali prepovedanih drog ter prisotnost pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog. Navedene prepovedi so v skladu s 56.a členom ZPSI-1 opredeljene kot najtežje kršitve šolskega reda, za katere se lahko izreče najstrožji vzgojni ukrep, tj. izključitev iz šole. Izključitev iz šole traja do konca šolskega leta, če pa je bil dijaku ukrep izrečen mesec dni ali manj pred iztekom pouka v skladu s šolskim koledarjem, lahko izključitev traja največ do konca naslednjega šolskega leta. Izključitev iz šole se lahko izreče tudi pogojno, tako da do tega ne pride, če dijak v pogojnem obdobju, ki lahko traja največ eno leto, ne stori enake kršitve. Če dijak v pogojnem obdobju stori enako kršitev, se pogojna izključitev lahko prekliče. Za uvedbo in vodenje postopka vzgojnega ukrepanja, v katerem se lahko izreče vzgojni ukrep izključitve iz šole, je pristojen ravnatelj šole. Šolski predpisi, kakor je navedeno, izrecno ne določajo pristojnosti odgovornih oseb šole oziroma njenih strokovnih delavcev in načinov za ugotavljanje prisotnosti alkohola ali drugih prepovedanih drog pri dijakih. Tudi ni določeno, da je to v pristojnosti šolske svetovalne službe. Pri ugotavljanju in dokazovanju alkoholiziranosti oziroma prisotnosti prepovedanih drog je v primeru utemeljenega suma vedno treba paziti, da se ne poseže v osebno integriteto in dostojanstvo dijaka. Postopek na šolah ni dorečen, pa tudi praksa ni znana. Če se upošteva analogija z delovnopravno zakonodajo, potem je glede na sodno prakso ugotavljanje in dokazovanje alkoholiziranosti oziroma prisotnost prepovedanih drog pri dijaku lahko dopustno edino in izjemoma pod naslednjimi pogoji: da alkotest izvede oseba, ki je strokovno usposobljena (opravljen strokovni izpit) in pooblaščen za to (pisno pooblastilo) s soglasjem oziroma privolitvijo dijaka in njegovih staršev, če je postopek predviden v splošnih aktih šole, pri tem je seveda ves čas postopka preizkusa treba paziti, da niso kršene temeljne človekove pravice in svoboščine dijaka; odvzem telesnih tekočin je mogoč samo s privolitvijo dijaka in njegovih staršev ter izpovedjo prič oziroma dijaka. Šole morajo v tovrstnih primerih obvestiti pristojne organe za odkrivanje kaznivih dejanj (Policija), kamor področje prepovedanih drog in izvedba testiranja vsebnosti prepovedanih drog in opojnih snovi tudi spada. Pristojno ministrstvo ocenjuje, da šolska zakonska regulacija ni namenjena ukvarjanju s postopki preprečevanja in odkrivanja kaznivih dejanj, ampak zaznavanju in preventivnemu vzgojnemu delovanju z vzgojnimi ukrepi za kršitve pravil šolskega reda.

Osnovna naloga vzgojno-izobraževalnih zavodov je izobraževalni proces in se v pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola vključi zgolj v primerih, ko je ogroženo zdravje in varnost drugih učencev, dijakov ali strokovnih

delavcev. Ministrstvo še dodaja, da je v obstoječih predpisih dovolj zakonskih podlag za prvo ukrepanje, v vsakem primeru pa mora posamezna šola obvestiti pristojne organe.

## 2.5.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.5.3.1 Priporočila

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

**19.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj pri pripravi zakonodaje upošteva, da je pri priznavanju pravic do javnih sredstev treba razlikovati med osebami, ki so poleg sebe dolžne preživljati tudi otroka, in tistimi, pri katerih takšne dolžnosti ni.

**20.** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da uvede družinsko asistenco v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, mlajše od 18 let, s ciljem dodatnega zmanjšanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami z namenom uresničevanja pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja.

**21.** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da se pravica v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, ki naj bi nadomestila izgubljeni dohodek, odmeri vsaj v znesku minimalne zagotovljene plače, s ciljem zmanjševanja institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami in uresničevanja pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja.

**22.** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da se za otroke s posebnimi potrebami, ki niso slepi, vendar pa za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevnih opravil prav tako potrebujejo pomoč, zagotovi pomoč tretje osebe.

**23.** Varuh priporoča, da občine v dialogu z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport uredijo, da imajo učenci s posebnimi potrebami skladno z določbami 56. člena Zakona o osnovni šoli (ZOsn) pravico do organiziranega brezplačnega prevoza, ki jim ga je skladno z določbami Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) dolžna zagotavljati lokalna skupnost, do šole oziroma zavoda, kjer se šolajo, in nazaj.



**24.** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da zagotovi, da bo na področju prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami dejansko zagotovljena pravica do brezplačnega prevoza in ne zgolj povračilo stroškov prevoza, kadar prevoza otrok do zavoda ali vrtca ni mogoče organizirati.

**25.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da je treba invalidnost razumeti v povezavi z različnimi ovirami, ki posameznika omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi, zato podlaga za različno obravnavo invalidov ne more biti vrsta okvare, ki povzroča invalidnost, temveč le omejitve, ki jo ima posameznik zaradi nje. Taksoativno naštevanje bolezni in stanj ima za posledico neenako obravnavo invalidov, saj je nemogoče sestaviti seznam vseh bolezni in stanj (tudi tistih najredkejših) ter njihovih kombinacij, ki bi vključeval vse invalidne osebe z enakimi omejitvami.

**26.** Varuh priporoča Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, da v šolah zagotovi prilagojeno preverjanje in ocenjevanje znanja otrok z učnimi težavami.

**27.** Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, da prosilec, ki poda prošnjo kot mladoletnik brez spremstva, ta položaj in oskrbo ohrani do pravnomočnega zaključka postopka mednarodne zaščite, pri čemer bi si moralo Ministrstvo za notranje zadeve kot pristojni organ prizadevati, da prošnje mladoletnikov brez spremstva obravnava hitro, saj gre za ranljive prosilce s posebnimi potrebami.

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

**8 (stalna naloga).** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnava ugotovitve, predloge in sklepe nacionalnega otroškega parlamenta in se do vsake ugotovitve, predloga ali sklepa opredeli ter jih ustrezno upošteva pri odločitvah, ki zadevajo otroke.

**9 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da dosledno upoštevajo, da morajo biti vsi postopki, vezani na otroke, humani in da mora biti otrokova korist glavno vodilo.

**10 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da sledijo Ministrstvu za pravosodje, da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne za-

deve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v nepravdnih postopkih iz 93. člena ZNP-1 in pa tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok.

**11 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da mora v postopkih, v katerih je vloženo pravno sredstvo in so udeleženi otroci, biti skladno s 3. členom Konvencije (OZN) o otrokovih pravicah zadeva hitro in brez odlašanja predložena višjemu sodišču v nujno odločanje.

**12 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da naj bodo pri svojem delu transparentna, skladno z določbo 24. člena Ustave, in naj svoja stališča, s katerimi vplivajo na pravni ali dejanski položaj strank v postopku, podajajo v predpisanih postopkih, z obrazložitvijo in na način, ki bo strankam omogočal uporabo pravnih sredstev, ne pa na neformalne pisne ali celo ustne načine.

**13 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da upoštevajo, da morata biti obe stranki enakovredno seznanjeni s spisovno dokumentacijo in ravnanji sodišča.

**14 (stalna naloga).** Varuh priporoča sodiščem, da pri odločanju pazijo, da položaj otrok, ki so bili pred pričetkom uporabe Družinskega zakonika (DZ) v zavod nameščeni z začasno odredbo sodišča, ni slabši in manj varovan kot položaj otrok, ki so bili ob primerljivih okoliščinah in iz primerljivih razlogov v zavod nameščeni z odločbo centra za socialno delo, saj bi bilo to v nasprotju z določbo 14. člena Ustave RS.

Na **otroke** se nanašajo tudi **priporočila št. 7, 9, 11, 19, 42, 44, 48, 49, 52, 56, 66, 68 in 81** iz drugih delov tega letnega poročila ter **priporočilo (stalna naloga) št. 18** iz poglavja 2.14 tega letnega poročila.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede otrok** in njihovih pravic je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

#### 2.5.3.2 Otroški parlament

#### 2.5.3.2 Otroci v sodnih postopkih

- Odvzem otrok
- Pomen hitrega odločanja sodišč
- Nepriistranskost sodišča in javnost sojenja v postopkih, ki zadevajo otroke
- Enako varstvo pravic v postopkih, ki zadevajo otroke

**2.5.3.3 Starši in otroci**

- Dolžnost preživljanja

**2.5.3.4 Otroci s posebnimi potrebami**

- Zagotavljanje pomoči družinam, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami
- Pravica do brezplačnega prevoza otrok s posebnimi potrebami
- Neenaka obravnava otrok s posebnimi potrebami po ZSDP-1
- Otroci z učnimi težavami

**2.5.3.5 Mladoletniki brez spremstva**

- Preselitev mladoletnika brez spremstva

**2.5.3.6 Otroci v drugih delih letnega poročila**

**Dejavnost Varuha glede otrok in otrokovih pravic je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:**

- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
- Projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice« o otrokovih pravicah in možnostih pritožbe otrok neposredno Varuhu
  - Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila
  - Interni pritožbeni postopki v primeru kršitev pravic otrok v šolah in drugih institucijah
- 1.9.3.2 Projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice« o otrokovih pravicah in možnostih pritožbe otrok neposredno Varuhu
- 1.9.3.3 Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.3.7 Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila
- 1.9.3.7 Interni pritožbeni postopki v primeru kršitev pravic otrok v šolah in drugih institucijah
- 1.9.3.12 Odzivi Centra na različne vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij in združenj s področja človekovih pravic
- 1.12 Zagovorništvo otrok
- 2.9.1.3 Postopki ugotavljanja starosti prosilcev za mednarodno zaščito
- 2.9.3.2 Tudi pri odločanju o izdaji dovoljenja začasno prebivanje

- otroka je treba biti pozoren na nevarnosti kršitve pravice do družinskega življenja
- 2.10.1.5 Ugotovljena diskriminatorna pravila glede na starost otroka
- 2.10.3.2 Razpisna merila za dodelitev stanovanja v najem ne smejo biti diskriminatorna – četudi se jih utemeljuje na starosti otrok
- 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
- Mladoletne žrtve trgovine z ljudmi morajo biti deležne posebne zaščite
- 2.11.3.4 Pomanjkljive ureditve (posebnih) postopkovnih zaščitnih ukrepov zoper otroke žrtve oziroma priče trgovine z ljudmi
- 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci
- 2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje
- 2.14.2.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje
- 2.14.3.5 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje
- Institucionalno varstvo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami
  - Sodelovanje vzgojnega zavoda in centra za socialno delo pri sprejemu otroka v vzgojni zavod
- 2.16.1.1 Zdravstveno zavarovanje
- Sobivanje starša v zdravstvenem zavodu z otrokom
  - Uveljavljanje pravice do nege otroka v primeru ločenih staršev
- 2.16.1.2 Zdravstveno varstvo
- Informacijska podpora za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov
- 2.16.3.3 Zdravstveno varstvo
- Problematika redkih bolezni
- 2.17.1.5 Nasilje
- 2.20.3.2 Policijski postopki
- Ostala obravnavana problematika
  - *Preizkus alkoholiziranosti otrok*
- 2.23.1.1 Osnovno in srednje šolstvo
- Uporaba računalna na maturi za kandidate s posebnimi potrebami
- 2.23.3.2 Selitev Srednje šole za oblikovanje in fotografijo Ljubljana iz stavbe Križank
- 2.23.3.3 Sodelovanje učenke na tekmovanju iz logike brez podpisanega soglasja staršev

## 2.6 INVALIDI

### 2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

#### 2.6.1.1 Poziv k vzpostavitvi neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov v skladu z mednarodnimi standardi

Varuh je v letu 2020 večkrat izpostavil, da je pripravljen prevzeti nalogo spremljanja izvajanja Konvencije o pravicah invalidov. To izhaja že iz 25. rednega Letnega poročila Varuha za leto 2019, v katerem je izpostavil, da se zavzema, da tudi Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov, skladno z drugim odstavkom 33. člena te konvencije. Konvencija o pravicah invalidov namreč zahteva ustanovitev neodvisnega nacionalnega mehanizma ob upoštevanju Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (1993). Institucija Varuha je pripravljena prevzeti to odgovornost in poslanstvo. V Sloveniji je tudi edina, ki ima mednarodno priznan status nacionalne institucije za človekove pravice, in sicer od januarja 2021 s statusom A, kar pomeni, da izpolnjuje vse mednarodne standarde. Zato je še toliko bolj smiselno, da bi prav Varuh v Sloveniji prevzel naloge iz drugega odstavka 33. člena konvencije.

V razpravah o poročilu, ki so potekale v Državnem zboru RS, je bilo zaznati široko podporo tako pozivu, da Slovenija vzpostavi omenjeno telo, kot tudi, da to nalogo prevzame Varuh. Varuh se je zato v začetku novembra obrnil na MDDSZ in MZZ ter predlagal, da pristojna ministrstva čim prej pristopijo k pripravi ustreznih pravnih podlag in notifikacije vzpostavitve neodvisnega telesa pri Organizaciji združenih narodov (OZN). V dopisu je Varuh posebej izpostavil, da v okviru konvencije velja obveznost ustanovitve neodvisnega nacionalnega mehanizma ob upoštevanju Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (1993), kar izhaja neposredno iz Poslovnika Odbora za pravice invalidov, ustanovljenega po konvenciji.<sup>1</sup> Zato ne preseneča podatek poročila Agencije za temeljne pravice EU (FRA) o stanju nacionalnih institucij za človekove pravice v Evropski Uniji, da trenutno 17 nacionalnih institucij za človekove pravice iz 30 obravnavanih držav izvaja tudi naloge nacionalnega mehanizma po konvenciji (14 institucij s statusom A in tri s statusom B).<sup>2</sup> Predlagali smo, da se po vzoru vzpostavitve državnega preventivnega mehanizma

1 Gl. UN Doc. CRPD/C/1/Rev.1, 10 October 2016, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Rules of procedure, točke 2, 3, 5, 6, 14, 17, 18 in 23.h; dostopno na: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=CRPD/C/1/Rev.1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=CRPD/C/1/Rev.1).

2 FRA: Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities, 1 September 2020, str. 31; dostopno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

(DPM) z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju,<sup>3</sup> čim prej pristopi k dopolnitvam relevantne zakonodaje, saj naj bi bil po mednarodnih standardih ta mandat opredeljen v zakonu.

Ob tem smo opozorili še, da bi bilo treba za omenjene dodatne naloge zagotoviti tudi določena dodatna sredstva za vzpostavitev in delovanje tega nacionalnega mehanizma, vključno za potrebne nove zaposlitve in zagotovitev dodatnih prostorov – kar je prav tako mednarodna obveznost tako po konvenciji kot Pariških načelih – sicer pa bodo dodatni stroški delovanja tega mehanizma v okviru Varuha optimizirani, saj bo mehanizem administrativno in organizacijsko vezan na že obstoječo strukturo delovanja Varuha. Nenazadnje smo MDDSZ obvestili tudi, da smo pri Varuhu pripravljeni dejavno sodelovati pri vzpostavljanju ustreznih pravnih podlag v zvezi z omenjenim dodatnim mandatom naše institucije. **Po tem smo MDDSZ pisali še dvakrat, a do napredka še ni prišlo.** Zato Varuh daje naslednje priporočilo:



**Priporočilo Varuha št. 28:** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Vladi Republike Slovenije, da pripravita ustrezen predlog, Državnemu zboru pa, da sprejme ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotovile, da Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov, skladno z drugim odstavkom 33. člena te konvencije in da za to nalogo imenuje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki je mednarodno akreditiran kot nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih (1993).



### 2.6.1.2 Kratak pregled ugotovitev Varuha glede položaja invalidov v družbi

V letu 2020 smo nadaljevali s spremljanjem uresničevanja pravic invalidov tako v povezavi s covid-19 (o tem glej podrobno v 3. poglavju tega poročila) kot tudi sicer. Varuh je preučil različne pobude, ki zadevajo zagotavljanje človekovih pravic invalidom, ter vladi, ministrstvu in drugim pristojnim organom poslal več priporočil. Srečal se je s predstavniki različnih invalidskih organizacij, npr. s predstavniki Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije in Zveze paraplegikov Slovenije, Zveze društev za cerebralno paralizo – Sonček. Srečal se je tudi z direktorji Radiotelevizije Slovenija (RTV), Slovenske tiskovne agencije (STA) in Urada vlade za komuniciranje (UKOM), s katerimi je govoril o dostopnosti informacij za ranljive skupine. Varuh je nadaljeval z opozarjanjem na

<sup>3</sup> Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06.

potrebo po deinstitutionalizaciji, pozval k ustanovitvi neodvisnega organa za učinkovito spodbujanje, varstvo in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov ter podprl pobudo za vstop slovenskega znakovnega jezika v Ustavo Republike Slovenije.

Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil, nova priporočila in podrobnejša dejavnost Varuha glede invalidov je obravnavana po posameznih področjih letnega poročila. V nadaljevanju izpostavljam le nekatere dejavnosti, ugotovitve in opozorila.

**Pri Varuhu človekovih pravic na splošno ugotavljamo, da so invalidi v Sloveniji na številnih področjih diskriminirani.** Na to pogosto opozarjamo in zato tudi različne državne institucije spodbujamo, da vsem invalidom omogočijo, da bodo videni, slišani in razumljeni ne glede na njihovo invalidnost.

Pri Varuhu npr. opozarjamo na pomanjkljivosti izobraževalnega sistema za uporabnike znakovnega jezika. Menimo, da se mora gluhim zagotoviti izobraževanje v znakovnem jeziku, ki je njihov naravni jezik. Zavedati se je treba, da včasih v Sloveniji znakovni jezik ni bil priznan, kar je bila očitna diskriminacija. Veliko gluhih in naglušnih je slabo izobraženih tudi zato, ker se v šolah ne zagotavlja popolne prisotnosti tolmača. **Zato je Varuh podpiral pobudo za vpis slovenskega znakovnega jezika v Ustavo Republike Slovenije. Varuh pozdravlja, da je 27. maja 2021 Državni zbor z 78 glasovi za in brez glasu proti sprejel ustavni zakon, po katerem bo ustava dopolnjena s pravico do uporabe in razvoja slovenskega znakovnega jezika. Zakon določa tudi, da svobodno uporabo in razvoj jezika gluhoslepih ureja zakon. Od pristojnih pričakujemo, da čim prej pristopijo k pripravi tega zakona z namenom, da bi bil sprejet v razumnem času.** Zavedati se namreč moramo, da bomo za zagotovitev ustrezne vključenosti gluhih in naglušnih v družbo morali narediti še veliko. Treba je sprejeti različne ukrepe, ki bodo olajšali življenje približno 1500 gluhim in približno 75 tisoč uporabnikom slušnega aparata v Sloveniji.

**Varuh je na podlagi pobude obravnaval več vprašanj v zvezi s pravicami otrok s posebnimi potrebami in njihovih družin.** Ugotovil je kršitev 23. člena Konvencije o pravicah invalidov, v delu, ki se nanaša na obveznost države, da **zbira ustrezne razčlenjene podatke** ter vzpostavi nadzorne mehanizme za učinkovit nadzor redistribucije virov. Ministrstvo je pozval, da v najkrajšem možnem času ustrezno analizo opravi. Varuh je ugotovil tudi kršitev 52. člena Ustave Republike Slovenije, ker se za otroke s posebnimi potrebami, ki niso slepi, vendar pa za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevni opravil prav tako potrebujejo pomoč tretje osebe, pravica, ki bi bila primerljiva tisti za slepe otroke oziroma osebe iz petega odstavka 100. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ne zagotavlja.<sup>4</sup>

4 Podrobneje o tem na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/obravnavava-vec-vprasanj-v-zvezi-s-pravicami-otrok-s-posebnimi-potrebami-in-njihovih-druzin-v-pristojn/>.

Dne 23. septembra 2020 se je **Zakon o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij** (Uradni list RS, št. 30/18) začel uporabljati tudi za spletišča, objavljena pred 23. septembrom 2018. V slovenski pravni red je bila tako v celoti prenesena Direktiva (EU) 2016/2102 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2016 o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja. S tem se je namreč iztekel rok za prilagoditev spletišč državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in oseb javnega prava, na način, da so dostopna tudi uporabnikom z različnimi oblikami invalidnostmi. Varuh je na Ministrstvo za javno upravo naslovil **poizvedbo, koliko in kateri zavezanci izpolnjujejo zakonske zahteve glede dostopnosti spletišč. Varuh je prilagodil tudi svoje spletišče.**<sup>5</sup>

Varuh je za **Evropski odbor za socialne pravice pripravil** t. i. alternativno poročilo glede obravnave 19. nacionalnega poročila o izvajanju Evropske socialne listine. V njem je opozoril tudi na velike zamude pri izvajanju zakonskih zahtev glede dostopnosti fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij za invalide ter pomanjkljivosti pri zagotavljanju ustreznih, dostopnih in sprejemljivih storitev za invalide, ki potrebujejo pomoč (vključno s pomanjkanjem politik za deinstitutionalizacijo).

V okviru svojega programa Zagovorništva otrok je Varuh pripravil **dvodnevni posvet na temo, kako biti zagovornik otroku s posebnimi potrebami.**<sup>6</sup>

**Varuh je dosegel, da so se podpisale pogodbe z izvajalci osebne asistencije.**

Po tem, ko je Varuh prejel pobudo z očitkom, da MDDSZ ne sklepa pogodb o izvajanju osebne asistencije iz 13. člena Zakona o osebni asistenci in po pojasnilu MDDSZ, da pogodb ne more sklepati zaradi ukrepa Vlade o zadržanju izvajanja proračuna Republike Slovenije (sprejetega na seji Vlade 11. 4. 2020), ki omejuje sklepanje novih pogodb, s katerimi bi za državni proračun nastajale nove finančne obveznosti, je Varuh MDDSZ seznanil s stališčem, da se pri izvajanju osebne asistencije dodatni stroški za sistem pojavijo v primeru, da se pojavi nov uporabnik, ki mu je omogočena pomoč novega osebnega asistenta. Tak novi uporabnik pa povzroči dodaten strošek za sistem v povsem enaki višini, če mu osebnega asistenta zagotavlja izvajalec osebne asistencije, ki že ima podpisano pogodbo, ali tak, ki bi pogodbo šele moral podpisati, zato Varuh meni, da je sklicevanje na sklep vlade neutemeljeno. Varuh je za mnenje zaprosil tudi Ministrstvo za finance RS, ki je Varuhovim stališčem pritrdilo. MDDSZ je tako po posredovanju varuha podpisalo vse pogodbe.<sup>7</sup>

5 Podrobneje o tem na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/dostopnost-spletisc-za-ranljive-skupine-zaveza-za-drzave-evropske-unije/>.

6 Podrobneje o tem v razdelku 1.11 in na povezavi <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/kako-biti-zagovornik-otroku-s-posebnimi-potrebami/>.

7 O tem glej tudi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/varuh-dosegel-da-so-se-podpisale-pogodbe-z-izvajalci-osebne-asistencije/>.



**Varuh je pozval tudi k hitrejšemu odločanju o pritožbah glede dodelitve osebne asistence.** Varuh je na podlagi pobude pri MDDSZ opravil poizvedbo o razlogih za zamudo pri izdaji odločbe in ga pozval, da o zadevi odloči.<sup>8</sup>

Varuh je opozoril tudi, da tretji odstavek 9. člena Zakona o osebni asistenci (ZOA) ne more biti pravna podlaga za zmanjševanje odobrenih ur osebne asistence za število ur vključenosti v posebni program vzgoje in izobraževanja, kar je tudi sporočil MDDSZ. Varuh je ob tem problematiziral tudi sedanji način zmanjševanja ur odobrene osebne asistence v primeru vključenosti uporabnika v druge storitve, kot to določa 9. člen ZOA. Za vsako uro vključenosti v storitve se odobrena osebna asistenca zmanjša za uro. To pomeni, da npr. uporabniku, ki ima 40 ur odobrene osebne asistence in je 30 ur tedensko vključen v drugo storitev, preostane 10 ur razpoložljive osebne asistence za vseh preostalih 138 ur v tednu. Osebna asistenca je namenjena aktivnostim, ki potekajo preko celotnega dne: osebni pomoči uporabnika, pomoči v gospodinjstvu in pri drugih dnevni opravilih, spremstvu, pomoči na delovnem mestu in v izobraževalnem procesu ter pomoči pri komunikaciji. **Varuh zato meni, da bi bilo primerneje, da bi se z vključitvijo v določeno storitev obseg priznane osebne asistence zmanjšal zgolj sorazmerno, kar bi npr. v gornjem primeru pomenilo, da bi se zaradi vključitve v drugo storitev posamezniku obseg ur osebne asistence zmanjšal za 30/168, saj je to delež ur v tednu, ko posameznik uporablja drugo storitev, torej na približno 33 ur osebne asistence.** MDDSZ je sporočilo, da bo predlog Varuha o sorazmernem odštevanju ur vključenosti uporabnika v druge storitve od ur storitev osebne asistence preučilo v okviru priprave sprememb in dopolnitev ZOA.

**Varuh je pozval k posebni skrbi pri izvajanju sodnih postopkov po Zakonu o duševnem zdravju (ZDZdr).** Vrhovno sodišče RS in Odvetniško zbornico Slovenije je opozoril na posebno ranljivost oseb z motnjami v duševnem zdravju in na spoštovanje njihovih človekovih pravic ter ju pozval, da v trenutnih razmerah še posebej poskrbijo, da bodo osebe v postopkih po Zakonu o duševnem zdravju (ZDZdr) razumele svoj položaj in pravice. Predsednik Vrhovnega sodišča je v takojšnjem odzivu Varuha obvestil, da je priporočilo posredoval nižjim sodiščem in hkrati tudi sam priporočal posebno pozornost in spoštovanje dostojanstva pridržanih oseb pri videokonferenčnem izvajanju narokov.<sup>9</sup>

**Varuh je nadalje pozval k popravni krivic in zapolnitvi pravne praznine glede priznavanja statusa invalida.** Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki so ji na centru za socialno delo pojasnili, da njen polnoletni sin ne more pridobiti statusa invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) dokler bo imel status dijaka. Ker v ZDVDTP ni določbe, iz katere bi izhajalo, da bi bilo status invalida po tem zakonu polnoletni osebi mogoče priznati šele po zaključku šolanja, se je Varuh obrnil na center za socialno delo (v nadaljevanju: CSD). Po več urgencah in preteku približno polovice leta je

8 Več o tem glej na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/ni-dovolj-le-priznanje-osebne-asistence-dodeljena-mora-biti-tudi-v-potrebem-obsegu-ur/>.

9 Več o tem glej na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/sodni-postopki-po-zakonu-o-dusevnem-zdravju-v-casu-epidemije/>.

prejel odgovor, da je bilo sinu pobudnice in še štirim drugim upravičencem invalidsko nadomestilo priznано od njihove polnoletnosti dalje (torej tudi za nazaj). Varuh pa se je s poizvedbo obrnil tudi na druge CSD-je ter ugotovil, da je bila njihova praksa v zvezi s priznavanjem statusa invalida različna. Velika večina centrov je status invalida po ZDVDTTP priznavala od polnoletnosti dalje, Varuh pa je kot nesprejemljivo in brez pravne podlage štel prakso centrov, ki posameznikom, ki so izpolnjevali pogoje za priznavanje statusa invalida po ZDVDTTP, kategorično niso priznavali statusa invalida po 18. letu, če so se le-ti šolali. S sprejetjem Zakona o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) je ZDVDTTP prenehal veljati. Varuh je tako preveril tudi obravnavo vlog po ZSVI in ugotovil, da so vsi centri, ki so že obravnavali vlogo za pridobitev statusa invalida po ZSVI, tega priznali z 18. letom, če je bila vloga pravočasno vložena. Nejasnosti so se pokazale le pri vprašanju, od kdaj se invalidu prizna status invalida po ZSVI, če je vloga zanj vložena po 18. letu (npr. ker je do invalidnosti prišlo šele po 18. letu ali ko vloga ni pravočasno vložena ipd.). Varuh je ugotovil, da ZSVI glede tega ne vsebuje določbe. Varuh je zato MDDSZ opozoril, da gre za pravno praznino, ki bi jo moral zakonodajalec ustrezno zapolniti, ter predlagal, da se posameznikom, ki jim status invalida po ZDVDTTP ni bil priznan zaradi šolanja, popravijo krivice za nazaj. MDDSZ se do stališča Varuha o popravi krivic (še) ni opredelilo. **V zvezi z ugotovitvijo, da ZSVI vsebuje pravno praznino v zvezi s časom priznanja invalidnosti, pa je sporočilo, da so pristopili k pripravi sprememb in dopolnitev navedenega zakona, s katerimi nameravajo pravno praznino ustrezno urediti.**<sup>10</sup>



**Varuh že dalj časa obravnava tudi problematiko prilagoditve študijskega procesa za študente invalide.** Na sistemski ravni je na problem urejanja problematike študentov invalidov opozoril že leta 2010, nato pa priporočila ponavljal. Tudi v letu 2020 podzakonski akti za urejanje pravic študentov s posebnimi potrebami še niso bili sprejeti. Rok za primerno prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa iz 11. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) pa se je iztekel že 11. decembra 2015 – zamuda je glede na ta zakon torej že kar petletna.



Dne 11. decembra 2020 se je **iztekel rok za primerno prilagoditev avtobusov za prevoz potnikov v cestnem prometu na način, da se bo invalidom zagotovila dostopnost, ki jo zahteva 16. člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI).** Varuh je zato na Ministrstvo za infrastrukturo naslovil poizvedbo, kateri konkretni ukrepi so bili sprejeti v 10-letnem prehodnem obdobju za namen zagotovitve (gibalne in senzorne) dostopnosti javnega avtobusnega prometa za invalide ter na kakšen način in s katerimi ukrepi ministrstvo zagotavlja, da izvajalci avtobusnega prevoza v okviru javnih služb javnega prevoza zagotavljajo dostopnost javnega prevoza za invalide.

Varuh je Ministrstvo za infrastrukturo in MDDSZ tudi opozoril, **da Konvencija o pravicah invalidov v 20. členu določa, da morajo države sprejeti učinkovite ukrepe, s katerimi invalidom zagotavljajo največjo mogočo samostojno**

<sup>10</sup> Več o tem glej na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/zavrnitev-statusa-invalida-po-zdvdtpp-zaradi-solanja>.



**osebno mobilnost.** Konvencija ne zahteva določene intenzitete/stopnje okvar/e pri posamezniku, da se ta oseba lahko šteje za osebo z ovirami. Zadostuje, da ima oseba zaradi dolgotrajne okvare omejitve pri polnem in učinkovitem sodelovanju v družbi, ki pa so lahko omejene le na eno ali več področij socialnega življenja. **Zato je Varuh predlagal, da ministrstvu preučita, ali je ureditev, ki pravico do brezplačnega prevoza zagotavlja le imetnikom invalidske kartice ugodnosti, kot to določa 114.b člen Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP), skladna z 52. členom Ustave RS v povezavi s 14. členom Ustave RS.**<sup>11</sup>

**Nadalje je dal Varuh pripombe na predlog zakona o dolgotrajni oskrbi** in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Varuh meni, da vprašanje dolgotrajne oskrbe zajema tako področje zdravja in zdravstva kot tudi področje socialnih zadev, česar pa predlog zakona ne prepozna v zadostni meri. Prav tako iz predloga ni razvidna zatrjevana usmerjenost k deinstitucionalizaciji.

Center za **človekove** pravice od julija dalje pripravlja tudi **redne trimesečne informacije** za javnost o aktivnosti Varuha na področju človekovih pravic invalidov – informacije o pregledu aktivnosti so bile objavljene tako na spletnih straneh Varuha kot tudi posredovane invalidskim organizacijam.<sup>12</sup>

## 2.6.2 Priporočila Varuha glede invalidov iz drugih delov letnega poročila

Varuh daje naslednje priporočilo, ki se nanaša na spremljanje uresničevanja pravic invalidov:



**28.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Vladi Republike Slovenije, da pripravita ustrezen predlog, Državnemu zboru pa da sprejme ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotovile, da Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov, skladno z drugim odstavkom 33. člena te konvencije in da za to nalogo imenuje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki je mednarodno akreditiran kot nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih (1993).

<sup>11</sup> O tem glej tudi na povezavi: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pravica-do-brezplacnega-javnega-prevoza-za-osebe-ki-ne-smejo-voziti/>.

<sup>12</sup> Podrobneje o tem v razdelku 1.9 in na povezavah <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-julij-september-2020/> in <https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-pri-zagotavljanju-clovekovih-pravic-invalidov-oktober-december-2020/>.

Na **invalidne** se nanašajo tudi **priporočila št. 6, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 35, 36, 39, 40, 46, 47, 50, 51, 61, 62, 63, 64 in 69** iz drugih delov tega letnega poročila ter **priporočilo (stalna naloga) št. 19** iz poglavja 2.17 tega letnega poročila.



## 2.6.3 Invalidi v drugih delih letnega poročila

---

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

- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
  - Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
  - Redno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov
- 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
  - Zagotavljanje dostopnosti spletnih strani osebam z različnimi oblikami invalidnosti
- 1.9.3.3 Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
- 1.9.3.6 Zagotavljanje dostopnosti spletnih strani osebam z različnimi oblikami invalidnosti
- 1.9.3.12 Odzivi Centra na različne vprašalnike in pozive organov Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij, institucij in združenj s področja človekovih pravic
- 2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja  
Pravica do dodatnih dni letnega dopusta za starše, ki skrbijo za odrasle otroke z najtežjimi motnjami v duševnem in telesnem razvoju
  - Pravica do dostojanstva in varnosti pri delu mora biti zagotovljena tudi zaposlenim v centrih za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV)

- 2.5.1.2 Otrokove največje koristi
- 2.5.3.4 Otroci s posebnimi potrebami
  - Zagotavljanje pomoči družinam, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami
  - Pravica do brezplačnega prevoza otrok s posebnimi potrebami
  - Neenaka obravnava otrok s posebnimi potrebami po ZSDP-1
  - Otroci z učnimi težavami
- 2.5.3.5 Mladoletniki brez spremstva
  - Preselitev mladoletnika brez spremstva
- 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 2.10.1.1 Študenti invalidi dobili brezplačen prevoz do kraja izobraževanja, a pravice iz 69.a člena Zakona o visokem šolstvu ostajajo neuresničene
- 2.10.1.2 Ustavno sodišče ni ugotovilo kršitve ustave glede ureditve volilne pravice invalidov
- 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
- 2.10.3.1 Nova priporočila Varuha
- 2.13.1.2 Še vedno ni določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku zaradi nejavnega delovanja oziroma poslovanja invalidske organizacije!
- 2.14.1.2 Enota za forenzično psihiatrijo
- 2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 2.14.2.2 Enota za forenzično psihiatrijo
- 2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 2.14.3.2 Priporniki in obsojenci
  - Zagotavljanje ustrezne socialnovarstvene ter zdravstvene nege in oskrbe v zavodih za prestajanje kazni zapora
- 2.14.3.3 Enota za forenzično psihiatrijo
  - Vprašanje časovnih omejitev izvrševanja varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja
- 2.14.3.4 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
  - Jara kača spreminjanja in dopolnjevanja ZDZdr

- Težave v komunikaciji med bolnišnico in sodiščem
- Zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja
- Dolgotrajno odločanje o verifikaciji varovanih oddelkov
- Poročila o izvajanju posebnih varovalnih ukrepov
- Standardi in normativi socialnovarstvenih storitev
- Znova o prezasedenosti varovanih oddelkov (posebnih) socialnovarstvenih zavodov
- Premalo časa za pravočasno odločitev sodišča o podaljšanju zadržanja osebe na varovanem oddelku
- Plačilo oskrbe v primeru neprostoVOLjne namestitve na varovani oddelok socialnovarstvenega zavoda

#### 2.16.3.3 Zdravstveno varstvo

- Problematika redkih bolezni

#### 2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

##### 2.17.1.1 Socialni prejemki, pomoči in štipendije

- Zavrnitev statusa invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (v nadaljevanju ZDVDTP) zaradi šolanja

##### 2.17.1.2 Socialne storitve

- Varuh je dosegel, da so se podpisale pogodbe z izvajalci osebne asistencije

##### 2.17.1.3 Institucionalno varstvo

##### 2.17.1.4 Revščina

##### 2.17.3.3 Socialne storitve

- Zmanjšanje števila odobrenih ur osebne asistencije uporabnikom

#### 2.20.3.2 Policijski postopki

- Ostala obravnavana problematika

#### 2.23.1.1 Osnovno in srednje šolstvo

- Uporaba računalna na maturi za kandidate s posebnimi potrebami

#### 3.15.1.2 Invalidsko zavarovanje

## 2.7 STAREJŠI

### 2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Varuh je v letu 2020 preko svojih dejavnosti, ki so se nanašale na položaj starejših v družbi in njihove pravice, opozarjal, da »starejši potrebujejo ukrepe za dostojno življenje zdaj«. Nova realnost življenja s koronavirusom pred nas namreč brezkompromisno postavlja zahteve, da zapolnimo razpoke v sistemih, ki so bile leta zanemarjane. Pri skrbi za starejše je treba urediti dolgotrajno oskrbo in poskrbeti, da se zmanjša število tistih, ki živijo v revščini, čeprav so dali družbi pretežni del svojih mladostnih prizadevanj. Nujno je treba investirati v javni zdravstveni sistem, saj bodo samo tako lahko imeli dostop do zdravstvenih storitev vsi, ne glede na prihodke. Na to je Varuh opozoril tudi ob mednarodnem dnevu starejših, 1. oktobra.<sup>1</sup>

**Manko zakona o dolgotrajni oskrbi, na katerega čakamo že skoraj 20 let in vanj polagamo veliko upov, pa ne sme biti izgovor, da se zadeve ne urejajo že sedaj.** Potrebno je novelirati socialno zakonodajo in ne le čakati, da bo vse rešil zakon o dolgotrajni oskrbi. Menimo, da odgovor na dolgoživo družbo ni povečanje zmogljivosti v institucijah, pač pa je treba narediti korak v smeri de-institucionalizacije. Tudi zato je nesprejemljivo, da so mnogi v najrazličnejših ustanovah, čeprav bi lahko dostojanstveno živeli v domačem okolju.

Varuh se je februarja sestal z vodstvom Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS). Varuhu so predstavili projekt Starejši za starejše, v okviru katerega prostovoljci obiskujejo in na različne načine pomagajo starejšim od 69 let v svoji okolici, pogovarjali pa so se tudi o problemih, ki jih zaznavajo na terenu. Dva večjih sta revščina in osamljenost, ugotavljajo na ZDUS, čemur pritrjuje tudi varuh.<sup>2</sup> Varuh starejše pogosto obiskuje v domovih za starejše, v dnevni centrih in stanovanjskih skupinah, člani Državnega preventivnega mehanizma pa skrbijo tudi za pravice starejših na krajih, kjer je njihova prostost omejena, to je v psihiatričnih bolnišnicah, zaporih in varovanih oddelkih socialno-varstvenih zavodov.

Varuh izpostavlja, da je **starejše treba vključevati v odločanje o njihovih pravicah in načinu življenja in jih ne pokroviteljsko odrivati pod krinko zmanjšanih psihofizičnih sposobnosti ali drugih oviranosti.** Omogočiti jim je treba, da se sami odločijo, v kolikšni meri potrebujejo zaščito in skrb, da to zanje še pomeni kakovost življenja.

Spodbujati je treba pozitiven odnos do staranja in biti pozoren do vseh neželjenih oblik, kot so nasilje nad starejšimi ali starizem, ki je v družbi prisoten, a

1 Gl. sporočilo za javnost <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-starejsi-potrebujejo-ukrepe-za-dostojno-zivljenje-zdaj/>.

2 Gl. sporočilo za javnost <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/peter-svetina-na-srecanju-z-vodstvom-zdus/>.

ne zaznan v zadostni meri, ter ukrepati še preden te neželene oblike postanejo ‚normalen‘ del vsakdana. Poskrbeti je treba tudi, da starejši na trgu dela niso dojeti kot breme in da se zaradi starosti ne srečujejo s stigmatizacijo.

**Posebna skrb odločevalcev mora biti po mnenju Varuha usmerjena v sistemsko ureditev socialne vključenosti starejših, kar je mogoče uresničevati tudi z zasledovanjem smernic deinstitucionalizacije.** To poudarjata tudi kohezijska politika Evropske unije in socialni naložbeni sveženj. »Starejšim je treba omogočiti izbiro, ali želijo živeti v domačem okolju ali v ustrezni ustanovi. Potem pa zagotoviti, da zanje tam skrbi strokovno usposobljeno, številčno zadostno in za svoje delo ustrezno plačano osebje, saj tudi to prispeva h kvaliteti odnosov in zvišuje raven kakovosti življenja. Ne samo osebja v domovih, primanjkuje tudi ustreznih služb, ki bi nudile podporo ljudem, ki želijo prebiti doma, pa brez ustrezne pomoči ne zmorejo več živeti sami,« niza varuh Svetina izzive za oblikovalce socialnih politik.

**Zaradi pomanjkanja kapacitet v domovih za starejše, predragih storitev in posledično njihove neenake dostopnosti za vse, ki jih potrebujejo, institucija Varuha pogosto ugotavlja kršenje načela socialne države. Izpostavljamo, da ta spada med pet najpogostejših kršitev, ki jih ugotavljamo.** Prepogosto je prizadeto človekovo dostojanstvo, ko posameznik ali njegova družina nimajo osnovnih pogojev za zadovoljevanje svojih temeljnih potreb ali so pahnjeni v revščino. Med najbolj ogroženimi so prav starejši, znotraj zaprtih zidov pa so kršitve še pogostejše.

**Varuh je v letu 2020 ozaveščal tudi o tem, da imamo oblike varstva starejših, ki se jih ne uporablja pogosto. Taka oblika je na primer namestitvev pri drugi družini po Zakonu o socialnem varstvu.** Namestitvev v drugi družini obsega osnovno oskrbo in socialno oskrbo po predpisih s področja socialnega varstva ter zdravstveno varstvo po predpisih s področja zdravstvenega varstva. Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva določa, da se institucionalno varstvo v drugi družini izvaja na podlagi pogodbe, ki jo skladno s 65. členom Zakona o socialnem varstvu skleneta center za socialno delo in (tretja) oseba. Lahko se izvaja tudi na podlagi pogodbe, ki jo skleneta izvajalec institucionalnega varstva iz javne mreže in (tretja) oseba, ki izvaja storitev. Dogovor v prvem primeru sklenejo center za socialno delo, uporabnik in izvajalec storitve institucionalnega varstva v drugi družini, v drugem primeru pa zavod, v katerem je nameščen uporabnik, uporabnik in izvajalec storitve institucionalnega varstva v drugi družini. Ko se storitev izvaja v skladu s 65. členom zakona in storitev v drugi družini (do)plačuje tudi občina, dogovor o trajanju, vrsti in načinu izvajanja storitve sklenejo občina, center za socialno delo, uporabnik in izvajalec storitve institucionalnega varstva v drugi družini. Pogostejša uporaba institucionalnega varstva namestitvev pri drugi družini bi omogočila tudi določeno razbremenitev institucij ter zmanjšala tveganja za širitev različnih okužb. Ljudi je treba z različnimi oblikami skrbi zanje seznaniti in jim dati možnost izbire.<sup>3</sup>

3 Gl. sporočilo za javnost <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-imamo-oblike-varstva-starejsih-ki-se-jih-ne-uporablja-pogosto/>.



Posebej izpostavljamo, da je glede na to, da se družba stara tudi na svetovni ravni, skrb zbuja, da še ni mednarodnopravnega instrumenta, ki bi celostno urejal pravice starejših. **Varuh podpira sprejetje posebne konvencije o pravicah starejših v okviru Organizacije združenih narodov, podobno kot so že bile sprejete konvencije o pravicah otrok, žensk in invalidov.** Pozdravljamo zavzemanje slovenske zunanje politike glede pravic starejših v Organizaciji združenih narodov, vendar pa bi si želeli, da bi se to zavzemanje bolje odražalo tudi v Republiki Sloveniji s sprejetjem ustrezne zakonodaje in ukrepov ter na splošno z odnosom države do starejših ljudi.

Položaj starejših je posebej obravnavan tudi v 3. poglavju tega poročila, ki se nanaša na dejavnosti Varuha v zvezi z epidemijo covid-19.

## 2.7.2 Priporočila Varuha glede starejših iz drugih delov letnega poročila



Na **starejše** se nanašajo **priporočila št. 36, 45, 51, 54, 62, 64, 65 in 66** iz drugih delov tega letnega poročila ter **priporočilo (stalna naloga) št. 19** iz poglavja 2.17 tega letnega poročila.

## 2.7.3 Starejši v drugih delih letnega poročila

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

### 2.14.3.2 Priporniki in obsojenci

- Zagotavljanje ustrezne socialnovarstvene ter zdravstvene nege in oskrbe v zavodih za prestajanje kazni zapora

### 2.15.1.1 Pokojninsko zavarovanje

### 2.17.1.2 Socialne storitve

### 2.17.1.3 Institucionalno varstvo

### 2.17.1.4 Revščina

### 2.17.1.5 Nasilje

### 2.17.3.3 Socialne storitve

- Pripombe na predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo

## 2.8 LGBTI+

### 2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Varuh je tudi v letu 2020 obravnaval malo zadev, povezanih s pravicami lezbijk, gejev, biseksualnih, transspolnih in interspolnih oseb ter oseb z drugimi spolnimi identitetami (LGBTI+).

**Želimo pa pozdraviti, da je Evropska komisija 12. novembra 2020 sprejela prvo Strategijo EU za enakost lezbijk, gejev ter biseksualnih, trans, nebinarnih, interseksualnih in kvir (LGBTIQ) oseb za obdobje 2020–2025<sup>1</sup>.** S tem je bil storjen pomemben korak glede spodbujanja raznolikosti v EU. Strategija obravnava neenakosti in izzive, s katerimi se soočajo LGBTIQ osebe, ter določa številne ciljno usmerjene ukrepe za naslednjih pet let, vključno s pravnimi in finančnimi ukrepi. Strategija vzpostavlja usmerjene dejavnosti preko naslednjih štirih stebrov:

1. reševanje diskriminacije LGBTIQ oseb;
2. zagotavljanje varnosti LGBTIQ osebam;
3. gradnja družbe, ki vključuje LGBTIQ osebe in
4. vodenje poziva k enakosti LGBTIQ v svetu.

Posebej izpostavljamo, da je namen strategije izpostaviti glas LGBTIQ oseb in spodbuditi vse države članice EU na vseh ravneh pri skupnem zavzemanju, da učinkovito naslovijo neenakost LGBTIQ oseb. Strategija posebej izpostavlja, da ima EU zelo visoke standarde temeljnih pravic, vendar pa ti niso enako uveljavljeni v vseh državah članicah. Varuh verjame, da bodo pristojni organi pri svojem delu in odločitvah sledili sprejeti strategiji.



### 2.8.2 Priporočila Varuha glede LGBTI+ iz drugih delov letnega poročila

---

V zvezi s pravicami LGBTI+ oseb Varuh letos ne daje novih priporočil, opozarja pa na pretekla, še neuresničena priporočila.

<sup>1</sup> Gl. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en).

## 2.8.3 LGBTI+ v drugih delih letnega poročila

---

Dejavnost Varuha glede LGBTI+ je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:

- 2.10.1.3 Prave LGBTI+: vprašanje (skupnih) posvojitev v istospolnih zvezah
- 2.10.1.4 (Pre)počasno sprejemanje zakona, ki naj bi uredil pravno priznanje spola

## 2.9 TUJCI

| PODROČJE DELA  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 7. TUJCI   | 110                         | 108  | 9               | 13                        | 98,18        | 88                   | 15              | 17,0                              | 34              | 142                         |
| 7.1 PRIDOBITEV IN PRENEHANJE DRŽAVLJANSTVA                   | 5                           | 4    | 0               | 1                         | 80,00        | 3                    | 0               | 0,0                               | 3               | 7                           |
| 7.2 VSTOP, ZAPUSTITEV IN BIVANJE TUJCEV V DRŽAVI             | 74                          | 65   | 4               | 9                         | 87,84        | 53                   | 7               | 13,2                              | 20              | 85                          |
| 7.3 MEDNARODNA ZAŠČITA, ZAČASNA ZAŠČITA IN NAČELO NEVRAČANJA | 23                          | 18   | 2               | 0                         | 78,26        | 14                   | 7               | 50,0                              | 2               | 20                          |
| 7.4 MLADOLETNIKI BREZ SPREMSTVA                              | 4                           | 7    | 0               | 0                         | 175,00       | 6                    | 1               | 16,7                              | 1               | 8                           |
| 7.0 TUJCI - DRUGO  | 4                           | 14   | 3               | 3                         | 350,00       | 12                   | 0               | 0,0                               | 8               | 22                          |

### 2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Področja niso pretresle kakšne korenite spremembe v smislu števila obravnavanih zadev – še vedno gre za eno izmed področij z velikim številom pobud (za primerjavo, v istem letu se je npr. na področju pravosodja obravnavalo le 37 pobud zaradi kazenskih postopkov, na področju omejitev osebnosti svobode pa le 17 pobud pripornikov, ipd.). Največ pobud na tujskem področju se je tudi tokrat nanašalo na vprašanja vstopa in bivanja tujcev v državi, za približno tretjino teh pa je bilo pobud glede mednarodne zaščite oziroma načela nevratanja. Pridobitev državljanstva je bila predmet le manjšega števila pobud.

**V zvezi s področjem tujcev Varuh še vedno ostaja tarča kritik z vseh strani – tako s strani tistih z očitki pretiranega Varuhovega zavzemanja za tujce<sup>1</sup> kot s strani tistih, ki menijo, da Varuhov konkretni angažma ni dovoljšen<sup>2</sup>.** V letu 2020 je bilo tako npr. zaslediti navedbe v nekaterih medijih o varuhih človekovih pravic, ki jih bolj skrbi za migrante kot domačine<sup>3</sup>, prejeli pa

1 V tej smeri gl. že str. 128 Letnega poročila Varuha za leto 2019 in tam navedene nadaljnje reference.

2 Za primer tovrstnih očitkov v preteklosti pa glej že str. 256 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

3 Gl. Demokracija (19. 11. 2020, str. 52): Varuha človekovih pravic skrbi za migrante.



smo tudi elektronska pisma z navedbami npr. o tem, da »Varuh ne dela nič koristnega za Slovenski narod, le potuho daje priseljencem iz albanije, bosne«<sup>4</sup>, pa z vprašanji npr. o tem, čigave pravice mi varujemo, in nato še nadaljnji očitki, da razlagamo zakone tako kot nam prišepetavajo kriminalci, ki tiho-tapijo migrante iz Bosne v Slovenijo in si ustvarjajo bajne zasluge, mi pa da takšen kriminal podpiramo s trditvami o kršitvah človekovih pravic<sup>5</sup>, ipd. **Še vedno gre torej za tudi eno najbolj polemičnih področij, kjer pa razumni in z dejstvi podprti argumenti praviloma nimajo nobenega učinka.** Večkrat smo tudi že v svojih letnih poročilih npr. spomnili, da je Varuh v svoji četrstoletni zgodovini med desetimi zahtev za oceno ustavnosti predpisov na Ustavno sodišče Republike Slovenije vložil le dve, ki sta se navezovali na tujce<sup>6</sup>; lani smo npr. dodatno tudi izpostavili, kako na naši novinarski konferenci niti eden od številnih navzočih ni zastavil niti enega vprašanja v zvezi s tam predstavljeno zahtevo za oceno ustavnosti t. i. uredbe o hrupu, številna pa so bila zastavljena v zvezi z ravno tako takrat predstavljenimi ugotovitvami glede ravnanja policije s tujci na južni meji<sup>7</sup>. Sicer brez resnejših pričakovanj, da bomo s tem dejansko spremenili kakšno od očitno prevladujoče fiksnih idej oziroma da bi na ta način lahko kogarkoli uspeli odvrniti od namernega manipuliranja s protitujsko retoriko, letos vendarle dodatno pristavljamo v razmislek še en pomenljiv podatek: drugi odstavek 9. člena ZVarCP daje Varuhu možnost, da »lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost«. - in na tej pravni podlagi je Varuh v zadnjih treh letih (2018, 2019 in 2020) na lastno pobudo na področju tujcev obravnaval skupno 9 zadev, na področju socialne varnosti (revščina, socialni prejemki, socialne storitve ... za državljane) pa skupno 62! Z drugimi besedami, Varuh je samoiniciativno namenil pozornost skoraj sedemkrat več zadevam s širšo, za državljane socialno relevantno problematiko kot pa zadevam z vsemi problematikami tujcev skupaj! Poseben vidik povednih dejstev, ki očitke glede zatrevanja Varuhovega favoriziranja tujskih interesov na račun slovenskih postavljajo v realnost, pa je tudi naslednji: ne samo, da je Varuh z letom 2018 samoiniciativno vzpostavil posebno novo podpodročje dela o Slovincih v zamejstvu in po svetu, od takrat je na njem kar tri četrtine (75 %) vseh tamkajšnjih zadev obravnaval na lastno pobudo – medtem ko je v istem triletnem obdobju Varuh na področju tujcev na lastno pobudo obravnaval za dobre štiri odstotke vseh zadev. Še bi lahko naštevali, a prepričani smo, da kdor želi razumeti, je že razumel. Tistega, ki ne želi ali ne zmore razumeti, pa tako in tako ne bi uspelo prepričati v nasprotno tudi nič drugega.

Obenem je treba poudariti, da bi bil ravno tako napačen zaključek, da Varuh področje tujcev preveč zanemarja. Za iskreno spoznanje, da temu ni tako, bi načeloma moral zadostovati že samo bežen prelet pričujočega poglavja, o vseh siceršnjih Varuhovih prizadevanjih na tujskem področju pa si je mogoče prebrati seveda tudi v še drugih, lahko dostopnih letnih poročilih Varuha in

4 0.6-36/2019-7.

5 7.0-12/2020-1.

6 V tej smeri gl. str. 128 Letnega poročila Varuha za leto 2019 in tam navedene nadaljnje reference.

7 Gl. str. 128-129 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

poročilih o njegovem izvrševanju pristojnosti in nalog državnega preventivnega mehanizma<sup>8</sup>. Vse, kar je torej potrebno za pravo perspektivo Varuhovega pravšnjega ukvarjanja s tujci, so dobro dokumentirana dejstva iz njegove vsakoletne prakse, ustrezno upoštevajoč pri tem seveda tudi njegove pristojnosti oziroma pooblastila. Vse ostalo pa kvečjemu priča o parcialnih interesih tistega, ki s svojimi očitki skuša vršiti takšen ali drugačen pritisk, in ne o Varuhovih.

Še vedno<sup>9</sup> torej velja, da ni Varuh tisti, ki bi se nesorazmerno veliko osredotočal predvsem ali celo izključno na tujsko področje – v tujske teme je usmerjen diskurz, kot ga zastavljajo drugi. Vzrok za to je seveda privlačnost dihotomije mi – oni, ki že po naravi stvari razdvaja, to pa vselej skuša izrabiti vsaj del politike (poceni nabiranje političnih točk pri volivcih) in vsaj del medijev (zaradi večje branosti, poslušnosti, gledanosti). Tovrstne namere drugih pa se ne odražajo tudi v dejanski praksi samega Varuha, ki tudi nima (in niti ne želi imeti) prikladne možnosti za obravnavanje pravic le nekaterih. Pri veliki večini zadev, ki jih Varuh vsako leto obravnava, (ne)slovenstvo največkrat sploh ni bistvena okoliščina, glede tistih, pri katerih pa se na ta status vendarle navezujejo odločujoče posledice, pa je treba spomniti, da so tudi tujci ljudje in naj bi bili zato tudi oni deležni določene pravne varnosti, večinoma enake kakor jo imajo državljani. To je potrebno zaradi spoštovanja človekovega dostojanstva, brez katerega ne more biti resnično demokratične družbe. Nenazadnje so človekove pravice in temeljne svoboščine tudi po veljavnih mednarodnopравnih aktih univerzalne, kar pomeni, da so zagotovljene vsakomur, ne glede na katerokoli osebno okoliščino, vključno z narodnostjo, raso, jezikom in vero. Pritiskom, kakršne omenjamo zgoraj, navkljub bo torej Varuh še naprej z vso potrebno skrbnostjo obravnaval tudi zadeve tujcev oziroma z njihovim položajem povezano problematiko.

Kot že rečeno, pa smo bili ponovno deležni tudi diametralno nasprotnih očitkov o pretiranem ščitenju oblasti pri njihovem obravnavanju tujcev – tokrat z zavrnitvijo njegove pobude nezadovoljnega posameznika<sup>10</sup>, da Varuh »ni bil nevtralen, ima interese<sup>11</sup> Ministrstva za notranje zadeve in upravna enota Laško«<sup>12</sup>. Tudi tovrstni očitki so brez dejanske opore v dejstvih<sup>13</sup>, za razliko od zgoraj opisanih z druge strani pa največkrat koreninijo v nerealnih pričakovanjih do Varuha glede na njegove zakonske pristojnosti oziroma pooblastila, ki jih v zvezi s svojo konkretno zadevo goji prizadeti posameznik.

8 Podobno že na str. 256 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

9 Tako že na str. 129 Letnega poročila Varuha za leto 2019 (gl. tudi tam navedeno nadaljnjo referenco).

10 Konkretno glede povrnitve statusa zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva kot mladoletnika ter zavrnitve priznanja odškodnine v zvezi s tem.

11 O podobnih (ravno tako povsem neosnovanih) očitkih o nekakšnem zarotniškem kolaboriranju z Ministrstvom za notranje zadeve na področju varstva osebnih podatkov pa smo pisali že lani, na str. 147 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

12 **7.2-4/2020-4.**

13 Naj tule v tej smeri le primeroma izpostavimo, da je v eni izmed drugih zadev upravna enota sledila predlogu ravno Varuha in je prepoznala težko zdravstveno stanje pobudnika (ki ravno tako sodi med izbrisane) kot razlog za prednostno obravnavo vloge za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje tujca, ki v Republiki Sloveniji dolgotrajno biva brez urejenega statusa. O zadevi podrobneje poročamo v razdelku 2.9.3 spodaj.

## 2.9.1.1 Problematika obmejnega dogajanja v zvezi s sodobnimi migracijskimi tokovi

Sicer pa področno gledano bržkone kot najbolj aktualen prevladuje vidik obmejnega dogajanja v zvezi s sodobnimi migracijskimi tokovi ter s tem povezana problematika v vsej svoji kompleksnosti. Varuhov pogled na predmetno pravno in dejansko stanje je v bistvenem sledeč.<sup>14</sup> V kontekstu za t. i. pravico do azila relevantnih pravnih podlag, ki naj bi zagotavljale, da se obravnava potrebno varstvo migrantskih tujcev individualno in se jih ne vrača nazaj sploh brez dostopa do takšne obravnave, gre najprej izpostaviti 48. člen URS, ki sicer izrecno zagotavlja pravico pribežališča le tistim tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine – vendarle pa se od tega širši okvir pravice do azila zagotavlja vsakomur prek 8. člena URS, po katerem se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno (med njimi pa sta npr. tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljih svoboščin, pa tudi Ženevska konvencija o statusu beguncev z dne 28. julija 1951, kot jo dopolnjuje Newyorški protokol z dne 31. januarja 1967), pa tudi 18. člena URS, po katerem nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju (kar po ustaljeni ustavnosodni presoji vključuje tudi načelo nevračanja (non-refoulement) oziroma prepoved vračanja<sup>15</sup>). Skladno z 42. členom ZMZ-1 lahko vsak državljan tretje države ali oseba brez državljanstva izrazi namen podati prošnjo za mednarodno zaščito pri kateremkoli državnem organu ali organu samoupravne lokalne skupnosti v Republiki Sloveniji (v praksi je največkrat tak organ policija) – in ko je to enkrat storjeno, ZMZ-1 v 36. členu izrecno prepoveduje odstranitev takšnega posameznika iz države v skladu s predpisi, ki urejajo vstop, zapustitev in bivanje tujcev, razen če iz neupravičenih razlogov, nastalih na njegovi strani, ne vloži prošnje za mednarodno zaščito, čeprav mu je bilo to omogočeno. Nadalje, prepoved odstranitve tujca je predpisana v 72. členu ZTuj-2, ki navaja, da načelo nevračanja po tem zakonu in v skladu z načeli mednarodnega običajnega prava pomeni obveznost Republike Slovenije, da ne sme odstraniti tujca v državo, v kateri bi bilo njegovo življenje ali njegova svoboda ogrožena zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, v kateri bi lahko bil izpostavljen mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju.

**Varuhovo načelno stališče je, da je pravno gledano zaveza države k individualni obravnavi morebitnih potreb varstva migrantskih tujcev pred morebitno (za)vrnitvijo ustrezna – ustreznost implementacije te formalne zaveze tudi v praksi pa je bolj vprašljiva.** To je še posebej izrazito v luči vračanj migrantov Hrvaški na podlagi sporazuma med obema državama, brez izpeljave postopka, v katerem bi imel posameznik sploh pravico do izjave, in tudi brez izdaje obrazložene odločbe o vrnitvi oziroma predaji sosednji državi, prav tako

<sup>14</sup> 0705-9/2021.

<sup>15</sup> V tej smeri gl. predvsem odločitvi Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevah št. Up-78/00 in U-I-155/11.

pa tudi brez pravnih sredstev zoper takšno odločitev pristojnih organov. Lani smo na kratko že opisali<sup>16</sup> Varuhov angažma v smislu naslovitve svojega kritičnega mnenja o Sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, v dveh konkretnih sodnih postopkih, letos pa lahko še dodamo, da je Varuh v letu 2020 skladno z ZUstS vložil tudi ustavno pritožbo na Ustavno sodišče Republike Slovenije, s soglasjem enega na takšen način Hrvaški vrnjenega državljan Maroka. Poleg same obrazložitve razlogov, ki po naši oceni utemeljujejo zatrjevane kršitve 21., 22., 23. in 34. člena URS, **je Varuh naslovnemu sodišču tudi predlagal, da na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije predloži v predhodno odločanje vprašanja o tem, ali je Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, škodi za sporazum ali ureditev v smislu člena 6(3) Direktive o vračanju; če ga je škodi za sporazum ali ureditev v smislu člena 6(3) Direktive o vračanju, ali mora biti pred predajo posameznika drugi državi članici izdana o tem posebna odločba in ali ima pred predajo prizadeti posameznik pravico do izjave; če pa prizadeti navedenih pravic nima in se lahko tovrstne predaje izvajajo brez formalnosti, ali se mora država, ki osebo predaja, vsaj predhodno prepričati, da bo odločbo o vrnitvi izdala država, ki osebo sprejema.**<sup>17</sup> S to vloženo ustavno pritožbo pa je Varuh tudi seznanil Komisarko za človekove pravice Sveta Evrope, ko je izvedel, da je intervenirala pri Evropskem sodišču za človekove pravice v zadevi<sup>18</sup> iz Hrvaške v Bosno in Hercegovino po podobno (pre?)hitrem postopku vrnjenih Sircev. Komisarka je namreč v svojem dopisu sodišču med drugim tudi izrazila zaskrbljenost, da tudi za tiste, ki so Hrvaški vrnjeni s strani drugih držav članic EU, predvsem Slovenije, obstoje precejšnje ovire za dostopanje do poštenega in učinkovitega azilnega postopka. **0705-15/2021.**

Vprašljiva je tudi negacija varovalk pred (za)vračanjem tujskih migrantov, če bo prišlo do noveliranja ZTuj-2, kot se ga predvideva. Naj spomnimo, leta 2017 je bila sprejeta novela ZTuj-2D, po kateri se je predvidelo omejevanje dostopa do azilnega postopka v primeru prevelikega ogrožanja javnega reda ali notranje varnosti Republike Slovenije, Varuh pa je nato pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije uspel<sup>19</sup> s svojo zahtevo za oceno ustavnosti te nove ureditve. Varuh je takrat naredil izjemo v svojem pristopu k vlaganju zahtev za oceno ustavnosti in omenjeni zakon izpodbijal, četudi ni prejel nobene pobude kakšnega konkretnega tujca, ki bi izkazoval, da je bilo v posledici apliciranja predmetne zakonske ureditve dejansko že nedopustno poseženo v njegove pravice. Takšne izjeme v primeru tega zakona Varuh najverjetneje ne bo več ponovil, četudi bi naposled res prišlo do sprejema sedaj načrtovanih sprememb ZTuj-2,

16 V tej smeri gl. str. 132 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

17 **7.2-41/2019.**

18 S.B., A.A. in A.B. proti Hrvaški (pritožbe št. 18810/19, 18865/19 in 23495/19). Gl. pa tudi Commissioner publishes observations on summary returns of migrants from Croatia to Bosnia and Herzegovina na spletnem naslovu <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-publishes-observations-on-summary-returns-of-migrants-from-croatia-to-bosnia-and-herzegovina>.

19 Gl. str. 129 Letnega poročila Varuha za leto 2019.



ki sicer predvidevajo podobno vprašljive določbe, kot so bile enkrat že uzakonjene. Ne gre namreč pozabiti, da iz sistema ustavnosodnega varstva ustavnosti in človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin, kot je opredeljen po ZUstS, izhaja, da naj bi se v njegovem okviru obravnavale praviloma pobude za oceno ustavnosti konkretnih posameznikov, ki lahko izkažejo, da konkretni predpis neposredno posega v njihove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Varuh tako ni in tudi ne bo neodgovorno izkoriščal privilegiranega dostopa do tega pravnega foruma, ki mu ga je zaupal zakonodajalec z možnostjo, da vlaga zahteve za oceno ustavnosti.<sup>20</sup> Nenazadnje pa v predhodnem odstavku v zvezi z vloženo ustavno pritožbo opisano tudi jasno kaže, da **so tudi na področju varstva tujcev pred neupravičenim (za)vračanjem drug(ačn)e poti do najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin vse prej kot nerealne – in da se jih Varuh tudi ne brani dejansko poslužiti.**

Tudi v letu 2020 smo obravnavali nekaj konkretnih primerov, za katere je videti, da potrjujejo, da slovenske oblasti res ne upoštevajo vselej izraženih namer za podajo prošnje za priznanje mednarodne zaščite, oziroma sploh ne dajejo dejanske priložnosti za to. Videti, da potrjujejo, zato, ker gre za **eno tistih področij, kjer je predvsem ugotavljanje dejanskega stanja izjemno nevhvaležno delo, predvsem v luči raznoraznih interesov vpletenih in posledično tudi izrazito nasprotujočih si trditev obeh strani, praviloma pa tudi zaradi težav pri sploh ohranjanju stika s pobudniki, za katerimi se po njihovi vrnitvi v regijske migrantske tokove sled nemalokrat izgubi.** To se lahko lepo ponazori z zadevo pobudnika, ki je bil eden izmed peterice državljanov Maroka, ki naj bi že prečkala mejo in vstopila v Republiko Slovenijo, potem pa naj bi jih brežiški policisti kljub izraženi nameri, da zaprosijo za mednarodno zaščito v tej državi, predali hrvaškimi varnostnim organom (ti pa nato še naprej bosanskim). Ker so bile okoliščine obravnave teh ljudi v uradni dokumentaciji tako pomanjkljivo oziroma neskladno dokumentirane<sup>21</sup>, si ni bilo mogoče zanesljivo razložiti, kako so policisti zaključili, da gre le za t. i. ekonomske migrante. Največ, kar

20 V tej zvezi gl. že str. 148 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

21 Razvidno je npr. bilo, da je bil s pobudnikom dvakrat opravljen razgovor – prvi naj bi trajal slabo uro, vendar njegova vsebina ni bila dokumentirana, drugi pa je bil opravljen ob prisotnosti tolmača, pri čemer je po navedbah iz uradnega zaznamka pobudnik pojasnil zgolj pot, po kateri je pripotoval iz Maroka do Slovenije, zabeleženo pa je bilo tudi še, da je policistom pojasnil, da je že zaprosil za priznanje mednarodne zaščite v treh državah, ki jih je pred tem prečkal. Ob tem je bila vsa peterica oseb opredeljena kot ekonomski migranti, četudi v uradnih zaznamkih o razgovorih z njimi ni nič kazalo, da bi se opredelili kot taki – ekonomski razlogi so bili navedeni le v plačilnih nalogih, ki so jih prejeli zaradi prekrška po prvem odstavku 145. člena ZTuj-2, v rubriki »zapisnik o izjavi kršitelja«. Ob tem je bila pri vseh petih navedena povsem identična izjava kršitelja: »Rad bi odšel v katerokoli evropsko državo, kjer bi se zaposlil.« Zdi se zelo nenavadno, da bi vseh pet posameznikov (ob različnih urah in ločeno) podalo povsem identične izjave. Izjave, navedene v plačilnih nalogih, se tudi niso ujemale z navedbami v uradnih zaznamkih, kjer ekonomski razlogi niso bili omenjeni. Ni bilo mogoče tudi spregledati, da je bil v plačilnih nalogih zaznamek ure, ko naj bi kršitelji podali izjave ob pomoči tolmača, pri čemer smo po drugi strani lahko ugotovili, da pri večini tolmača ob navedenih urah sploh še ni bilo na policijski postaji (poleg tega se ure, ko naj bi se s pridržanimi opravljali razgovori, niso ujemale z zabeležkami v drugih dokumentih, saj je iz slednjih izhajalo, da naj bi štirje od njih tedaj ležali v prostoru za tujce).

smo navkljub nenapovedanem obisku policijske postaje, vpogledu v dokumentacijo in poizvedovanju uspeli še pridobiti v zvezi s pobudnikovim očitkom, da policisti niso upoštevali njegove namere za podajo prošnje za mednarodno zaščito, je bilo pojasnilo resornega ministrstva, da iz obstoječe dokumentacije ne izhaja, da bi med postopkom na brežiški policijski postaji izrazil to namero, to pa naj bi zanikali tudi policisti, ki so ga takrat tam obravnavali. Varuh je tako ugotovil očitno neskladje med trditvami pobudnika in pojasnili ministrstva, tudi slednje pa se je lahko strinjalo z nami, da je dokumentacija o obravnavi peterice pridržanih oseb pomanjkljiva in netočna. Ker pa je v obravnavnem primeru šlo za položaj, v katerem so bili posamezniki pridržani<sup>22</sup>, torej so bili v oblasti policistov (tj. v danem položaju je obstajalo očitno nesorazmerje moči med posamezniki in oblastnim organom), pač ne bi bilo primerno, če bi se breme dokazovanja tega, ali je izrazil namero za podajo prošnje za priznanje mednarodne zaščite, naložilo pobudniku. V danem primeru iz dokumentacije, ki jo je dolžna voditi policija, ni bilo dovolj jasno razvidno, kaj je bilo z zaprosanjem za mednarodno zaščito in tudi ministrstvo se je strinjalo, da so bile pomembne okoliščine pomanjkljivo in netočno beležene, zato je šlo bolj kot obratno verjeti, da držijo pobudnikovi očitki o neupoštevanju izražane namere za podajo prošnje za priznanje mednarodne zaščite. V tem so nas še dodatno utrjevala tudi siceršnja zagotovila ministrstva, da policisti pridržijo osebe, ki nedovoljeno prečkajo državno mejo, praviloma v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 64. člena ZNPPol zaradi vrnitve osebe v državo izvora ali v državo, iz katere je prišla na ozemlje Republike Slovenije – pri čemer izročitev hrvaškim varnostnim organom nato poteka v skladu s Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito<sup>23</sup>; kljub temu, da gre v teh primerih za t. i. neformalni postopek vračanja, v katerem se ne izda odločba o vračanju, pa naj bi bilo pridržanim osebam omogočeno izvrševanje vseh zakonsko določenih pravic, med drugim tudi pravice do mednarodne zaščite. Tem zagotovitvam primer- no večje pa mora potem biti tudi breme dovolj prepričljivega dokumentiranja okoliščin v zvezi z zaprosanjem za mednarodno zaščito na ramenih oblasti, še posebej ker nenazadnje tudi ministrstvo večkrat omenja zlorabe instituta mednarodne zaščite, ipd. **7.3-7/2019.**

V drugem tovrstnem zanimivem primeru pa je šlo za predajo tujca slovenskim oblastem s strani italijanske policije na podlagi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Italije o prevzemu oseb na državni meji<sup>24</sup>. Policisti naj bi mu ustno pojasnili, da bo pridržan 14 dni za čas trajanja karantene, nato pa naj bi bil naprej predan hrvaškim organom na podlagi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, med drugim pa nam je tudi zatrjeval, da je slovenskim organom izrazil namero, da želi zaprositi za mednarodno zaščito, a naj njegove namere ne bi upoštevali (navkljub izrecno izraženi želji pa naj bi mu tudi onemogočali stopiti v stik z nevladno

22 Konkretno na podlagi prvega do četrtega odstavka 64. člena ZNPPol.

23 Uradni list RS, št. 33/2006.

24 Uradni list RS, št. 35/1997.

organizacijo, ki zagotavlja pravno pomoč v postopkih mednarodne zaščite). Pobudi je bil priložen tudi plačilni nalog, iz katerega je bilo razvidno, da je bila tujcu izrečena globa zaradi prekrška po prvem odstavku 145. člena ZTuj-2 (nedovoljen vstop v Republiko Slovenijo) in odločba o pridržanju (nastanitvi v Centru za tujce), iz katere je bilo razvidno, da je bil predan slovenski policiji takoj potem, ko ga je po nedovoljenem prečkanju meje prišla italijanska policija v Italiji – ni pa bilo priložene odločbe o vrnitvi in prav tako v dokumentaciji nikjer ni bilo zabeleženo, da bi mu bila taka odločba sploh izdana, kar se sklada z zaznano prakso, da potekajo predaje po meddržavnih sporazumih po hitrem neformalnem postopku brez izdaje tovrstne odločbe. Kmalu po tem pa smo bili sicer seznanjeni, da naj bi po posredovanju nekoga tretjega nato tujcu uspelo priti v stik z željeno nevladno organizacijo in z njeno pomočjo upoštevno izraziti namero, da zaprosi za mednarodno zaščito v Sloveniji. **7.3-9/2020.** Ker pa je že ravno govora o Italiji, gre vsaj še pripomniti, da so se večkrat v medijih pojavile informacije o tem, da italijanska sodišča zavračajo vračanje tujcev naši državi – npr. aprila naj bi<sup>25</sup> sodišče v Genovi zavrnilo izročitev nekega Pakistanca Sloveniji, navajajoč pri tem npr. da »se pritožba prosilca – glede na pogoje sprejemanja beguncev v Sloveniji in sistemske pomanjkljivosti v azilnem postopku – zdi utemeljena. (...) V tem primeru se zdi tveganje, da bi bil vložnik v Sloveniji podvržen nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju, utemeljeno (...) Zbrani podatki vzbujajo resne pomisleke o sprejemnem in azilnem sistemu, ki trenutno velja v Sloveniji, in na splošno o vzdušju kulturne nestrpnosti in diskriminacije, ki vlada v civilni družbi, med voditelji na vladi in med policijskimi silami do tujcev, ki so nezakonito vstopili v državo, ki so vložili ali nameravajo vložiti prošnjo za mednarodno zaščito.« Podobno je še konec januarja 2021 odjeknila vest<sup>26</sup>, da je sodišče v Rimu pritrnilo tožbi pakistanskega prebežnika proti italijanskemu notranjemu ministrstvu zaradi njegove vrnitve Sloveniji, potem ko je po t. i. balkanski poti dosegel Italijo (po mnenju sodišča naj policija ne bi smela več vračati potencialnih prosilcev za mednarodno zaščito brez ustreznega postopka v Slovenijo (od koder da se nato znana veriga predaj nadaljuje na Hrvaško in potem v Bosno in Hercegovino).

**Izpostaviti tudi še gre, da policijska obravnava državno mejo nedovoljeno prečkajočih tujcev poraja še cel kup drugih vprašanj, ki niso neposredno povezana z mednarodno zaščito, načelom nevračanja, ipd. Takšen poseben vidik je npr. pridobivanje podatkov iz mobilnih telefonov takšnih tujcev, ko se jih pridrži. Policisti torej praviloma pridržijo osebe, ki nedovoljeno prečkajo državno mejo, v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 64. člena ZNPPol zaradi vrnitve v državo izvora ali v državo, iz katere je prišla na ozemlje Republike Slovenije, izročitev hrvaškimi varnostnim organom pa nato poteka v skladu s Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Republike Hrvaške o izročitvi**

25 Gl. Primorski dnevnik (21. 4. 2020): Slovenija na slabem glasu glede ravnanja z migranti (<https://www.primorski.eu/se/slovenija-na-slabem-glasu-glede-ravnanja-z-migranti-IC501192>).

26 Gl. RTVSLO MMC (22. 1. 2021): Sodišče: Vračanje prebežnikov, ki iz Slovenije prebegnejo v Italijo, je nezakonito (<https://www.rtv slo.si/svet/evropa/sodisce-vracanje-prebeznikov-ki-iz-slovenije-prebegnejo-v-italijo-je-nezakonito/549819>).

in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito. Eden izmed takšnih pobudnikov pa je med drugim tudi problematiziral, da so policisti vpogledali v njegov mobilni telefon in preverili aplikacijo »zemljevidi«, iz katere je bilo razvidno, po kateri poti je prečkal mejo. Varuh se je tudi pri oblasteh z vpogledom v dokumentacijo prepričal o obstoju posnetkov zaslonov mobilnega telefona s točkovno označeno potjo v navigacijski aplikaciji. Da je prišlo do vpogleda v pobudnikov telefon, je bilo razvidno tudi iz zapisnika o pobudnikovi izročitvi in predaji. Iz dokumentacije pa ni bilo mogoče razbrati pravne podlage in drugih okoliščin pridobitve podatkov iz mobilnega telefona tako pridržane osebe. Policija je trdila, da je pobudnik sam pokazal policistom pot potovanja (preko navigacijske aplikacije) med osebnim razgovorom, kar naj bi z njegovim soglasjem zabeležili zaradi dokazovanja nedovoljenega prehoda državne meje in vračanja hrvaškim varnostnim organom s posnetki zaslona mobilnega telefona. Ministrstvo za notranje zadeve je bilo mnenja, da policisti na opisan način niso izvedli preiskave telefona, da pa bi morali podrobneje zabeležiti način pridobitve podatkov o poti in privolitev osebe v fotografiranje zaslonov njenega mobilnega telefona.

Varuh se ne more strinjati, da na opisan način ni izvedena preiskava vsebine telefona le zato, ker naj bi bili podatki pridobljeni med osebnim razgovorom – dejstvo, da je do posega v zasebnost prišlo v kontekstu drugega policijskega opravila, ne vpliva na samo naravo posega. Tovrsten vpogled v podatke, ki se nahajajo v mobilnem telefonu, je poseg v zasebnost imetnika telefona, tj. poseg v ustavno zajamčeno človekovo pravico iz 35. člena URS, do katerega je prišlo v kontekstu postopka o prekršku. ZP-1 v 67. členu določa, da se v rednem postopku smiselno uporabljajo določbe zakona o kazenskem postopku o zasegu in preiskavi elektronskih in z njimi povezanih naprav ter nosilcev elektronskih podatkov, razen če gre za poseg v tajnost pisem in drugih občil, kjer je poseg dopusten le pri pregonu pravnih oseb, ki naj bi storile prekršek. Skladno s smiselno uporabo 219.a in 223.a člena ZKP pa se preiskava elektronskih in z njo povezanih naprav ter nosilcev elektronskih podatkov, kakršna je tudi mobilni telefon, lahko opravi, če so podani utemeljeni razlogi za sum, da je bil storjen prekršek in je podana verjetnost, da elektronska naprava vsebuje elektronske podatke: a) na podlagi katerih je mogoče storilca identificirati, odkriti ali prijati ali odkriti sledove prekrška, ki so pomembni za prekrškovni postopek, ali b) ki jih je mogoče uporabiti kot dokaz v takem postopku.

V konkretni zadevi ni bilo videti, da bi bila preiskava telefona potrebna zaradi konkretnega prekrškovnega postopka, tj. zaradi dokazovanja, da je pobudnik storil očitani prekršek iz prvega odstavka 145. člena ZTuj-2, za katerega mu je bil izdan plačilni nalog. Narava posega v zasebnost (ugotavljanje poti, po kateri se je prečkalo mejo, z aplikacijo, ki prikazuje zemljevide) pa tudi ni mogla biti namenjena identifikaciji storilcev. Iz samega plačilnega naloga, ki je vseboval kratek opis dejanskega stanja z navedbo dokazov, tudi ni bilo vidno, da bi policisti uporabili informacije, pridobljene s preiskavo telefona, v prekrškovnem postopku. Ugotavljanje poti, po kateri je oseba prečkala mejo, in časa vstopa v Slovenijo s pomočjo telefona se je tako kazalo kot relevantno kvečjemu za potrebe izvajanja t. i. skrajšanega postopka sprejema posameznika, ki je neza-

konito prečkal mejo, ki ga določa Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito – zakonske podlage za tovrsten poseg v zasebnost za potrebe izvajanja omenjenega sporazuma pa ni, tudi sam takega posega ne predvideva. Za ugotovitev obstoja privolitve po oceni Varuha tudi ne bi mogla zadoščati pisna zabeležka policista na uradnem zaznamku – morebitna predhodna privolitev imetnika telefona, da se vpogleda v podatke v njegovem telefonu, bi morala biti jasna, nedvoumna in informirana – in kot taka tudi dokumentirana. **7.3-7/2019.**

### 2.9.1.2 (Pre)dolgotrajno odločanje o mednarodni zaščiti

**Varuh se še vedno srečuje tudi s konkretnimi primeri (pre)dolgotrajnega odločanja o mednarodni zaščiti.** Razlogi za to so različni – in pri tem tudi bolj ali manj objektivno opravičljivi. Obravnavali smo npr. primer pobudnika, ki je vložil prošnjo za mednarodno zaščito takrat že pred štirimi leti in pol, o njej pa še vedno ni bilo pravnomočno odločeno – kar pa je šlo vendarle pripisati zlasti temu, da so bila v postopku mnogokrat uporabljena razpoložljiva pravna sredstva<sup>27</sup>. Skladno s presojo Evropskega sodišča za človekove pravice ima država pogodbenica sicer (pozitivno) obveznost zagotoviti, da pristojni organi promptno odločijo o posameznikovi prošnji za azil, da bi bil kar najkrajši čas v negotovosti in brez zagotovljene varnosti<sup>28</sup>; in če ni odločeno o prošnji za azil v razumnem času, lahko to predstavlja kršitev pravice do zasebnega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, pri čemer se poleg trajanja postopka upošteva tudi siceršnji položaj prosilca (npr. primoranost v preživljanje z delom na črno, nemožnost vpisa na univerzo ...).<sup>29</sup> Konkretnemu pobudniku pa so med sicer razmeroma dolgim postopkom vendarle pripadale pravice prosilca za mednarodno zaščito – nastanjen je bil v azilnem domu, kjer

27 Kot smo lahko ugotovili, je ministrstvo po vloženi prošnji za mednarodno zaščito sprva potrebovalo štirinajst mesecev za odločitev, da zavrne pobudnikovo prošnjo za priznanje mednarodne zaščite (po 47. členu ZMZ-1 naj bi se sicer praviloma odločilo o prošnji najpozneje v šestih mesecih, vendar je treba upoštevati, da so se pristojni organi tedaj soočali s povečanim številom oseb, ki so vstopile v državo in zaprosile za mednarodno zaščito – za primer velikega števila prošenj pa ZMZ-1 v tretjem in četrtem odstavku 47. člena izjemoma predvideva daljše trajanje postopka, tako da se lahko rok za odločitev v rednem postopku podaljša za do devet mesecev, v utemeljenih okoliščinah in z namenom zagotoviti ustrezno ter celovito obravnavo prošenj za mednarodno zaščito lahko pristojni organ tudi ta rok prekorači še za največ tri mesece. Nadalje pa je bilo tudi ugotoviti, da je upravni spor zoper zavrnilno odločbo ministrstva skupaj trajal slaba tri leta, pri čemer je v zadevi štirikrat odločalo Vrhovno sodišče Republike Slovenije in štirikrat Upravno sodišče Republike Slovenije. Pri tem sta po oceni Varuha obe sodišči odločili v razumnem času, praviloma v treh do petih mesecih. Enkrat pa je preteklo približno leto dni od sklepa Vrhovnega sodišča, da se zadeva vrne upravnemu sodišču v ponovni postopek, in sodbe upravnega sodišča, izdane v tem ponovnem postopku.

28 Gl. npr. §262 sodbe velikega senata ESČP v zadevi M.S.S. proti Belgiji in Grčiji z dne 21. 1. 2011.

29 Gl. zadevo B.A.C. proti Grčiji, v kateri je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo kršitev 8. člena konvencije, ker pristojni organi niso odločili o prošnji za azil kar dvanajst let. Varuh je menil, da pobudnikov položaj ni primerljiv s položajem pritožnika v zadevi B.A.C.

mu je bila zagotovljena oskrba, imel je prost dostop do trga dela<sup>30</sup> in do izobraževanja<sup>31</sup> ter druge pravice<sup>32</sup>. Takšne okoliščine po oceni Varuha vsaj nekoliko lajšajo položaj negotovosti, v katerem je prosilec za mednarodno zaščito, ki daljši čas čaka na odločitev o prošnji in o tem, ali bo lahko ostal na ozemlju države, kjer išče zaščito ali ne. **7.3-11/2020.**

**Dolgotrajno odločanje o mednarodni zaščiti pa je lahko tudi posledica nezadostne ureditve uporabe tajnih dokazov v tovrstnih postopkih,** kot se je izkazalo v eni izmed drugih zadev. Šlo je za postopek podaljšanja subsidiarne zaščite, pri čemer so od podaje tozadevne prošnje takrat pretekla že tri leta. Izkazalo se je, da je Ministrstvo za notranje zadeve o pravočasno podani prošnji za podaljšanje subsidiarne zaščite odločalo petnajst mesecev, pri čemer je prošnjo zavrnilo iz razlogov, ki naj bi izhajali iz dokumentov Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in ki so bili označeni s stopnjo tajnosti »tajno«. Upravno sodišče Republike Slovenije je v sproženem upravnem sporu zoper to zavrnilno odločbo že ugodilo tožbi<sup>33</sup> in zadevo vrnilo v ponovno odločanje, ob čemer je pristojnemu organu naložilo, da prosilca seznaniti z razlogi, navedenimi v dokumentih Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, saj neseznantitev s temi podatki pomeni poseg v pravico do izjave in obrambe. Ker pa pristojni organ ni izdal odločbe v 30 dneh od prejema sodbe, kot je naložilo upravno sodišče, je prosilec vložil še tožbo zaradi molka organa, ki ji je bilo prav tako ugodeno in naloženo toženi stranki, da v 30 dneh od prejema sodbe izda nov upravni akt, s katerim bo odločeno o prošnji za podaljšanje subsidiarne zaščite. Tudi to se potem ni zgodilo.

Na vprašanje, ali procesno ureditev v tem smislu vidijo kot zadostno, tako da lahko pristojni organ zadovoljivo uskladi interese državne varnosti in procesna jamstva strank (vključno z odločanjem v razumnem roku), Varuh takrat ni prejel nobenega odziva ministrstva. Vseeno gre razumeti posebnost situacije v takšnih primerih, ko torej pristojni organ želi utemeljiti odločitev na dokazih z oznako 'tajno'. Da bi lahko zadostil pravici prizadetega do seznanitve z dokazi in do izjave, mora najprej predlagati pooblaščenim osebam preklic ali spremembo tajnosti in šele po tovrstnem preklicu ali spremembi se bo prizadeti lahko seznanil s temi dokazi. **Trajanja postopka tako predvidoma ne gre pripisovati zgolj organu, ki je pristojen za odločanje o mednarodni zaščiti, temveč tudi postopku, v katerem se odloča o preklicu oziroma spremembi tajnosti.** Še vseeno pa gre tudi spomniti, da je Upravno sodišče Republike Slovenije v predmetni sodbi med drugim izpostavilo, da je domača zakonodaja precej podnormirana na tem področju in bi bilo priporočljivo, da jo zakonodajno telo čim prej popravi in dopolni.

30 Skladno s 87. členom ZMZ-1.

31 Skladno z 88. členom ZMZ-1.

32 Gl. VII. poglavje ZMZ-1.

33 S sodbo opr. št. I U 57/2019-8 z dne 25. 9. 2019.



**Priporočilo št. 29:** Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, da posebej preuči relevantne vidike procesne ureditve v zvezi z uporabo t. i. tajnih dokazov v postopkih mednarodne zaščite (tako glede obstoja jamstev, ki jih ima posameznik v zvezi s pravico do izjave in obrambe ter odločanja v razumnem roku, kot po drugi strani glede varovanja interesov državne varnosti) in nato pripravi tudi potrebne spremembe oziroma dopolnitve zakonodaje.

V vsakem primeru pa **Varuh glede dolgotrajnosti postopkov v zvezi s tujci ostaja na načelnem stališču, da je povečan obseg upravnih zadev, ki jih mora reševati upravni organ, sicer lahko nekaj časa opravičeni razlog za to, da organ ne postopa in odloča v razumnem roku, vendar ne več po poteku časa, ki je nujno potreben za organizacijsko oziroma kadrovske prilagoditve povečanemu obsegu zadev.**

### 2.9.1.3 Postopki ugotavljanja starosti prosilcev za mednarodno zaščito

Od lani pa smo dolžni<sup>34</sup> še pojasnilo glede postopkov ugotavljanja starosti prosilcev za mednarodno zaščito (angl. age assessment procedures). Na Varuhovo poizvedovanje je Ministrstvo za notranje zadeve naposled sporočilo<sup>35</sup>, da pripravo izvedeniških mnenj za potrebe ocene starosti mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito odredijo Inštitutu za sodno medicino Univerze v Ljubljani (in ne Medical centru iz Rogaške Slatine). Po pojasnilih ministrstva inštitut mnenje običajno izdela na podlagi krajšega pogovora s prosilcem in osnovnega zdravniškega pregleda, za izdelavo mnenja pa potrebuje tudi slike obeh ključnic in obeh zapestij ter rentgensko sliko zob – in ker slik obeh ključnic in zapestij ter rentgenskih slik zob inštitut ne more zagotavljati sam, jih preko pogodbenih izvajalcev zagotavlja Ministrstvo za notranje zadeve, eden od teh izvajalcev pa je Medical center Rogaška Slatina, ki preko magnetne resonance zagotavlja slike obeh ključnic ter obeh zapestij. Od ministrstva smo tudi pridobili podatek, da je v letu 2019 inštitutu odredilo pripravo štirih izvedeniških mnenj glede starosti prosilcev za mednarodno zaščito, v katerih je bilo ugotovljeno, da sta dva prosilca dejansko starejša, kot sta zatrjevala in sta polnoletna. **7.3-1/2020.**

### 2.9.1.4 Problematika (ne)odprtja osnovnega transakcijskega računa

Od tujcev, ki si šele prizadevajo pr(e)iti, na tem mestu prehajamo z osredotočanjem pozornosti na tiste, ki so dejansko že tu. Uvodoma smo že izpostavili,

34 Gl. str. 134 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

35 Dopis številka 2142-664/2020/2 (1312-12) z dne 4. 5. 2020.

da na človekovo dostojanstvo ne gre pozabiti tudi takrat, ko gre za tujca, saj so tudi tujci ljudje. **Na Varuha pa se še vedno obračajo tudi tujci, ki naj jim banke ne bi hotele odpreti niti osnovnega plačilnega računa**<sup>36</sup> (npr. tujki z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki bi bančni račun potrebovala zaradi zaposlitve). Kot smo slišali, naj bi bančni delavci takšne odločitve ustno upravičevali z navodilom, po katerem naj tujcem ne bi smeli odpreti računa, pisno pa takšne odločitve niso obrazložene. Ker je Varuh v skladu s 159. členom URS pristojen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju med posamezniki in organi oblasti, v zvezi s tovrstnimi primeri Varuh ne more posredovati neposredno pri poslovnih bankah, ki so subjekti zasebnega prava. Lahko pa vsaj še pojasnimo, da je treba **pri bančnih računih za fizične osebe razlikovati med (običajnim) transakcijskim računom in osnovnim plačilnim računom** – na to razlikovanje so vezane tudi različne pravne poti, ki so na voljo posamezniku, ki meni, da je prizadet zaradi diskriminatornih praks bank pri zagotavljanju bančnih storitev.

Pri odpiranju transakcijskega računa gre načeloma za poslovno odločitev banke ali hranilnice, da bo z določeno stranko poslovno sodelovala ali pa pač ne. Vendar so pri tem banke zavezane tudi s prepovedjo diskriminacije oziroma imajo stranke (potrošniki) pravico do nediskriminacijske obravnave pri storitvah, ki jih banke nudijo na trgu.<sup>37</sup> Ob tem si sicer ni težko predstavljati, da je potrošnikom, ki menijo, da jim je banka neupravičeno odrekla storitev zaradi določene osebne okoliščine (denimo dejstva, da niso državljani Republike Slovenije ali druge članice EU), v praksi to težko dokazovati – njihov položaj pa bi vendarle morale vsaj nekoliko lajšati pravilo o obrnjenem dokaznem bremenu, po katerem je na osebi, ki zatrjuje diskriminacijo, da izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, nato pa mora kršitelj dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi oziroma da je neenako obravnavanje dopustno<sup>38</sup>. Po 42. členu ZVarD opravljajo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega zakona Zagovornik načela enakosti in pristojne inšpekcije.

**Medtem ko je načeloma stvar poslovne odločitve banke, ali bo poslovala z določeno osebo, pa bi obenem prav tako načeloma vendarle morale potrošnikom omogočati vsaj dostop do osnovnega plačilnega računa**<sup>39</sup>. Banka Slovenije je poslovnim bankam in hranilnicam tudi že poslala okrožnico, kjer jih

36 O tem z vidika prav tujcev že na str. 134 Letnega poročila Varuha za leto 2019, str. 88 Letnega poročila Varuha za leto 2018 in str. 267–268 Letnega poročila Varuha za leto 2017; v pričujočem letnem poročilu pa tudi o širši problematiki dostopa do vsaj osnovnega plačilnega računa poročamo v razdelku o varstvu človekovega dostojanstva – gl. razdelek 2.11.1.

37 Prim. člen 15 Direktive 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov; pa tudi prvi odstavek 1. člena, 2. člen in šesti odstavek 13. člena ZVarD.

38 40. člen ZVarD.

39 Osnovni plačilni račun zajema naslednje storitve: storitve, ki so potrebne za odprtje, vodenje in zaprtje plačilnega računa; storitve, ki omogočajo polog sredstev na plačilni račun; storitve, ki omogočajo dvig gotovine s plačilnega računa v EU na bančnem okencu ali bankomatih; izvrševanje domačih in čezmejnih direktnih obremenitev; izvrševanje domačih in čezmejnih plačilnih transakcij s plačilno kartico, vključno z internetnimi plačili; izvrševanje domačih in čezmejnih kreditnih plačil (182. člen ZPlaSSIED).



je spomnila na **dolžnost, da potrošniku, ki zakonito prebiva na območju EU, omogoči odprtje osnovnega plačilnega računa<sup>40</sup>, z namenom preprečevanja finančne izključenosti posameznih skupin**, ki se je pojavila z uveljavitvijo pristopa, ki temelji na oceni tveganosti. Banka Slovenije je pri tem poudarila, da **je zagotovitev dostopa do osnovnih plačilnih storitev vitalnega pomena za ekonomsko in socialno integracijo teh ljudi** ter hkrati napotila na individualno obravnavo strank<sup>41</sup>. Potrošnika, ki zakonito prebiva v EU in zaprosi za odprtje osnovnega plačilnega računa v EU ali do njega dostopa, banka ne sme razlikovati na podlagi državljanstva, prebivališča, spola, rase, barve kože, etničnega ali družbenega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodni skupnosti, narodni manjšini iz druge države, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Prošnjo za odprtje osnovnega plačilnega računa mora banka zavrniti (le), kadar bi odprtje takšnega računa pomenilo kršitev določb zakona, ki ureja preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma<sup>42</sup> (ima pa banka sicer tudi možnost, da<sup>43</sup> zavrne prošnjo potrošnika za odprtje osnovnega plačilnega računa še v nekaterih zakonsko določenih primerih). Če banka zavrne prošnjo za odprtje osnovnega plačilnega računa, mora praviloma potrošnika nemudoma pisno in brezplačno obvestiti o zavrnitvi prošnje in konkretnem razlogu za zavrnitev, pa tudi o postopku pritožbe, o pravici, da z zavrnitvijo prošnje za odprtje osnovnega plačilnega računa seznanjeni Banko Slovenije, ter o pravici do izvensodnega reševanja sporov<sup>44</sup>. Če torej posameznik – tudi, če je tujec – meni, da mu banka neupravičeno preprečuje odpreti vsaj osnovni plačilni račun, se torej lahko obrne na Banko Slovenije in predlaga izvedbo prekrškovnega postopka. **2.0-61/2020.**

### 2.9.1.5 Druge situacije, kjer bi bilo treba sprejeti ukrepe, ki tujcem zagotavljajo dostojanstvo in varnost



Opažamo pa tudi **še druge situacije, v katerih so tujci brez svoje krivde potisnjeni v nezavidljiv eksistencialen položaj**. Enemu izmed takšnih pobudnikov je npr. center za socialno delo neupravičeno razveljavil odločbo o priznanju denarne pomoči, ker da ni vpisan v evidenco brezposelnih oseb. Šlo je za enega izmed t. i. izbrisanih, status pa si je nedavno uredil tako, da je pridobil dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi drugega odstavka 51. člena ZTuj-2, torej iz drugih utemeljenih razlogov, potem ko mu je bilo vsaj dve leti že dovoljeno zadrževanje v Republiki Sloveniji. Imetniki dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 so osebe, ki jim je bilo pred tem v Republiki Sloveniji dovoljeno zadrževanje za čas najmanj 24 mesecev – gre za osebe, ki pred tem vsaj dve leti (lahko pa tudi dlje) niso imele urejenega prebivanja v

40 Tretji odstavek 181. člena ZPlaSSIED.

41 Gl. <https://www.bsi.si/mediji/62/sporocilo-za-javnost-osnovni-placilni-racun>.

42 Šesti odstavek 181. člena ZPlaSSIED.

43 V skladu s sedmim odstavkom 181. člena ZPlaSSIED.

44 181. člen ZPlaSSIED.

državi, posledično pa se v tem daljšem obdobju tudi niso mogle zakonito zaposliti. Zato gre za posameznike, od katerih zaradi daljše izključenosti s trga dela ni realno kar takoj pričakovati aktivnega reševanja lastne socialne problematike (v smeri zaposlitve ipd.), posledično pa jim ureditev po ZTuj-2 tudi omogoča nekoliko olajšan dostop do denarne pomoči, kot sicer velja za osebe, ki so upravičene do denarne socialne pomoči po socialnovarstveni zakonodaji. Enako velja za imetnike dovoljenja za začasno prebivanje po 50. členu ZTuj-2 (dovoljenje za začasno prebivanje, ki se izda žrtvi trgovine z ljudmi, žrtvi nezakonitega zaposlovanja ali žrtvi družinskega nasilja), od katerih se zaradi dejstva, da so žrtve hujših (praviloma trajajočih) kaznivih dejanj, ki naj bi kot priče sodelovale v kazenskem pregonu storilca, ne more pričakovati kar takojšnjega proaktivnega delovanja v smeri iskanja zaposlitve. Kot razume Varuh, takšna ureditev izhaja iz podpostavke, da **gre za posebej ranljive skupine tujcev, ki jim je treba zaradi zagotavljanja dostojanstva in varnosti izjemoma priznati pravico do denarne pomoči že na podlagi izdanega dovoljenja za začasno prebivanje, če nimajo sredstev za preživljanje.**

Ne gre spregledati, da ZTuj-2 izrecno napotuje na socialnovarstveno zakonodajo le glede višine denarne pomoči in načina izplačila, ne pa tudi glede pogojev za dodelitev denarne socialne pomoči, ob čemer z enakimi besedami opredeljuje pravico do denarne pomoči za dve različni kategoriji tujcev: za tiste, ki jim je dovoljeno zadrževanje in sploh nimajo dostopa do trga dela (se v Sloveniji ne morejo zakonito zaposliti, zaradi česar tudi ne morejo aktivno iskati zaposlitve) in se zato tudi ne morejo vpisati v nobeno evidenco zavoda za zaposlovanje (tudi ne v evidenco iskalcev zaposlitve), ter tiste, ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 in se sicer lahko zaposlijo (pod pogoji, določenimi v zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev). Ker ZTuj-2 tema dvema kategorijama tujcev, med katerima obstajajo bistvene razlike v dostopu do trga dela, na enak način priznava pravico do denarne pomoči (edina razlika je, da v primeru oseb z dovoljenjem za zadrževanje o dodelitvi denarne pomoči odloči Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, v primeru oseb z dovoljenjem za začasno prebivanje pa pristojni center za socialno delo), ni videti, da bi pri tistih, ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2, lahko centri za socialno delo zahtevali še izpolnjevanje kakšnih dodatnih pogojev. To bi namreč pomenilo, da se pri osebah z dovoljenjem za prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 pravica do denarne pomoči vsebinsko oži v primerjavi z jezikovno enako opredeljeno pravico oseb z dovoljenim zadrževanjem; obenem tudi iz zakonodajnega gradiva ni razbrati, da bi imel predlagatelj veljavne zakonske ureditve namen omejiti pravico do denarne pomoči za osebe z dovoljenjem za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 z določitvijo pogojev, ki sicer veljajo za pridobitev denarne socialne pomoči. Vse to in še več je Varuh podrobno predstavil tudi v svojem mnenju po 25. členu ZVarCP, ki ga je naslovil na MDDSZ kot pritožbeni organ – vendar pa naslovno ministrstvo tega ni upoštevalo in je zavrnilo pobudnikovo pritožbo ter potrdilo odločitev centra za socialno delo o razveljavitvi odločbe o denarni socialni pomoči. Še dobro, da je nato vložil še tožbo na Delovno in socialno sodišče, saj je

Državno odvetništvo naposled pobudnikov tožbeni zahtevek pripoznalo, omejeno sodišče pa posledično izdalo sodbo, s katero je pobudniku ugodilo ter odpravilo odločbo centra za socialno delo o razveljavitvi odločbe o denarni pomoči – pobudnik pa naj bi odvzeto denarno pomoč prejel za nazaj. **7.2-1/2020.**

**Ni pa seveda vselej težka življenjska situacija tujca posledica napačnega ravnanja slovenskih oblasti.** Eden izmed pobudnikov je npr. problematiziral dolgotrajnost postopka v zvezi z njegovo vlogo za podaljšane enotnega dovoljenja za bivanje in delo (ki bi se izteklo konec novembra, vlogo pa je pri upravni enoti vložil konec oktobra). Izkazalo se je, da ta pobudnikova vloga za podaljšanje enotnega dovoljenja za bivanje in delo sploh še ni bila popolna, kljub temu, da je bil že večkrat pozvan, da jo dopolni z določenimi dokazili; prav tako mu je uradna oseba tudi že sporočila, da lahko posreduje tudi izjavo o spremembi vloge, s katero bi se njegova vloga lahko reševala na drugi pravni podlagi, pa niti te možnosti ni izkoristil. Zaradi brezposelnosti se je pobudnik torej resda znašel v težki življenjski situaciji, vendar pa v tem primeru Varuh ni ugotovil okoliščin, ki bi potrjevale, da je za to odgovorna upravna enota. **7.0-9/2020.**

## 2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



S **priporočilom št. 50 (2019)**<sup>45</sup> je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj čim prej stori vse v okviru svojih pristojnosti za zakonodajne spremembe, ki bi pomenile prenos Direktive (EU) 2016/801 v celoti v nacionalni pravni red. V prejšnjem podpoglavju smo sicer v drugem kontekstu že omenili zaenkrat še načrtovane spremembe ZTuj-2; že iz tega dejstva se lahko izpelje tudi ponovno<sup>46</sup> kritiko na račun tega, da **Republika Slovenija (zdaj še za eno leto več) zamuja s prenosom pravil EU o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušek au pair (Direktiva (EU) 2016/801)** – s to direktivo je bilo treba uskladiti nacionalno zakonodajo že do 23. 5. 2018. **Predmetno priporočilo Varuha torej še ni bilo realizirano in ga zato ponavlja tudi tokrat.**

**Varuhovo priporočilo št. 51 (2019)**<sup>47</sup> je bilo, da Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve in Vlada Republike Slovenije ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Konvencije Združenih narodov o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva (Državni zbor pa da po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme

45 Str. 133 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

46 V tej smeri gl. str. 132 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

47 Isti vir kot že pri gornji opombi.

zakon o ratifikaciji omenjene konvencije). V Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019<sup>48</sup> je Ministrstvo za notranje zadeve nerealizacijo tega priporočila podrobno argumentiralo – in bilo pri tem tudi prepričljivo do te mere, da Varuh tokrat tega priporočila ne ponavlja več. Kolikor bi se eventualno v kakšnem konkretnem primeru pokazalo slabše pravno varstvo za nekoga v posledici tega, da Republika Slovenija še ni ratificirala navedene konvencije, pa bo Varuh ponovno spomnil tudi na to priporočilo.

**Priporočilo št. 52 (2019)**<sup>49</sup> je Varuh naslovil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, in sicer da naj še v letu 2020 pripravi predlog sprememb, da bo zakonsko besedilo izrecno določalo, da imajo imetniki dovoljenja za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov prosti dostop do trga dela (kar zajema tudi pravico do vpisa v evidenco brezposelnih oseb)<sup>50</sup>. Naslovno ministrstvo je realizacijo tega priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja<sup>51</sup>, pri čemer je do tega zaključka po zagotovilih prišlo na podlagi analize potreb in delovanja slovenskega trga dela ter nepredvidenih posledic sprejema predlaganega ukrepa. Spremembe takšnega stališča ministrstva po oceni Varuha realno ne bi šlo pričakovati niti v primeru ponovitve tega priporočila še v pričujočem letnem poročilu. Bo pa Varuh skušal najti še kakšne druge poti za spremembo obravnave tujcev na tem področju.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v zvezi z Varuhovim **priporočilom št. 53 (2019)**<sup>52</sup>, da naj še v letu 2020 pripravi predlog sprememb oziroma dopolnitev ZČmIS za ustrezen ureditev procesnih vprašanj, povezanih z izdajo potrdil A1 na podlagi 13. člena Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o uskladitvi sistemov socialne varnosti, sporočilo,<sup>53</sup> da je z ostalimi člani medresorske delovne skupine za spremembo omenjenega zakona že usklajena posebna ureditev 13. člena navedene uredbe in da je priprava novele v zadnji fazi. Tega priporočila Varuh zato tokrat ne ponavlja več, bomo pa seveda pozorni tudi na še nadaljnji razvoj dogodkov v zvezi z njim.

48 Str. 184–186 in 295–296 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.

49 Str. 136 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

50 V tej smeri gl. razdelek 2.9.3.7 Tudi imetniki dovoljenja za začasno prebivanje, ki se izda potem, ko je bilo posamezniku dalj časa dovoljeno zadrževanje v Sloveniji ter njegova vrnitev v izvorno državo ni dovoljena oziroma mogoča, bi morali imeti prosti dostop do trga dela (v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019, na spletnem naslovu <https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/29-tujci/>).

51 Gl. str. 186 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.

52 Str. 136 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

53 Gl. str. 186 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.

## 2.9.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

---

### 2.9.3.1 Nova priporočila Varuha

Varuh na področju tujcev naslavlja na oblasti (ob ponovitvi enega že prejšnjega – gl. zgoraj) eno novo priporočilo:



**Priporočilo št. 29:** Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, da posebej preuči relevantne vidike procesne ureditve v zvezi z uporabo t. i. tajnih dokazov v postopkih mednarodne zaščite (tako glede obstoja jamstev, ki jih ima posameznik v zvezi s pravico do izjave in obrambe ter odločanja v razumnem roku, kot po drugi strani glede varovanja interesov državne varnosti) in nato pripravi tudi potrebne spremembe oziroma dopolnitve zakonodaje.

Na tujce se nanašajo tudi priporočila št. **7, 43, 44 in 75** iz drugih delov tega letnega poročila.

Letos ob vsem zgoraj že povedanem o področju tujcev podrobneje predstavljamo **še dve izbrani (zaradi narave stvari tudi precej kompleksni) zadevi**, za kateri smo ocenili, da bi glede na obravnavano vsebino utegnili biti uporabni še za koga drugega, ki sta dostopni v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

**2.9.3.2 Tudi pri odločanju o izdaji dovoljenja za začasno prebivanje otroka je treba biti pozoren na nevarnosti kršitve pravice do družinskega življenja**

**2.9.3.3 Podrobneje o problematiki domnevno fiktivnih prijav prebivališča tujcev**

**2.9.3.4 Tujci v drugih delih letnega poročila**

**Dejavnost Varuha glede tujcev je obravnavana tudi v naslednjih poglavjih oziroma razdelkih tega poročila:**

- 1.9.1.1 Promocija, informiranje in izobraževanje ter dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe
  - Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
  - 1.9.1.2 Priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
  - Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila
  
- 1.9.1.3 Priprava mednarodnih poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
  - Vmesno alternativno poročilo Odboru za človekove pravice
  
- 1.9.3.3 Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic pritožite na mednarodne odbore Združenih narodov
  
- 1.9.3.7 Pridržanje mladoletnih migrantov in iskalcev azila Vmesno alternativno poročilo Odboru za človekove pravice
  
- 2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov
  - Kaže, da se vsaj nekaterih osebnih podatkov prosilcev za mednarodno zaščito v Azilnem domu ne obdeluje na ustreznih pravnih podlagah
  
- 2.11.3.3 Kaže, da se vsaj nekaterih osebnih podatkov prosilcev za mednarodno zaščito v Azilnem domu ne obdeluje na ustreznih pravnih podlagah
  
- 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci
  
- 2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito
  
- 2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

#### 2.14.3.6 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

- Zdravstvena oskrba v Centru za tujce

#### 2.18.3.3 Slovenske oblasti so popačile zapis osebnega imena tuje državljanke

#### 2.20.3.2 Policijski postopki

- Ostala obravnavana problematika
- *Obravnavava večjih skupin migrantov, ki na nedovoljen način prestopijo državno mejo*
- *Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamki (JRM-1S: verzija za večje skupine)*
- *Prostorske težave ob obravnavi večjih skupin tujcev*
- *O težavah z zaslišanjem prič tujcev, ki so nezakonito prešli državno mejo*
- *Vrnitev zaseženih predmetov*

## B. Obravnavana vsebinska področja

### 2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE                  | 49                          | 165  | 106             | 33                        | 336,73       | 159                  | 56              | 35,2                              | 68              | 233                         |
| 1.1 ENAKOST PRED ZAKONOM  | 5                           | 5    | 0               | 0                         | 100,00       | 5                    | 2               | 40,0                              | 5               | 10                          |
| 1.2 ENAKE MOŽNOSTI INVALIDOV  | 14                          | 26   | 8               | 2                         | 185,71       | 26                   | 7               | 26,9                              | 6               | 32                          |
| 1.3 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA SPOLNO IDENTITETO ALI USMERJENOST       | 6                           | 3    | 0               | 1                         | 50,00        | 3                    | 2               | 66,7                              | 2               | 5                           |
| 1.4 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA RASO, NARODNOST, ALI ETNIČNO PRIPADNOST | 4                           | 8    | 2               | 1                         | 200,00       | 6                    | 1               | 16,7                              | 5               | 13                          |
| 1.0 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE - DRUGO         | 20                          | 123  | 96              | 29                        | 615,00       | 119                  | 44              | 37,0                              | 50              | 173                         |

#### 2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Podobno kot lani, so tudi v letu 2020 glede na navezane okoliščine, za katere imamo razdelana posebna podpodročja, prednjačile zadeve o enakih možnostih invalidov, ki smo jih prejeli skoraj še enkrat toliko kot lani (kar pripisujemo poudarjenemu angažmaju Varuha na tem področju od nastopa funkcije novega predstojnika naše institucije, vključno s številnimi srečanji z invalidskimi organizacijami).

Sicer pa je bil posebej izrazit porast zadev na podpodročju ‚drugo‘, kamor uvrščamo zadeve o enakosti pred zakonom oziroma prepovedi diskriminacije, v



katerih gre za navezne okoliščine, glede katerih nimamo razdelanih posebnih podpodročij. Tu smo obravnavali dobrih 100 zadev več kot prejšnje leto (na celotnem področju pa skupno za skoraj triinpolkrat več zadev kot lani), pri čemer gre predvsem za posledico številnih pobud v zvezi z vladinimi ukrepi za preprečevanje širjenja okužbe z virusom SARS-COV-2. O slednjih zadevah sicer nekoliko podrobneje poročamo v posebnem poglavju (poglavju 3) tega letnega poročila.

Na splošno opažamo, da ljudje relativno hitro vidijo takšne ali drugačne neenakosti pri oblastnem obravnavanju njih v primerjavi z drugim(i). Vendar pa se neredko pokaže, da odgovor na to, kako (ne)primerljiv v bistvenem dejansko je njihov položaj s položajem tistega drugega, s katerim se primerjajo, ni tako enostaven, kot ga vidijo sami. Če si položaja že v bistvenem nista enaka, že zato tudi nedopustne neenakosti ne more biti – in tudi če sta si, se s tem ugotavljanje ustavne dopustnosti posega v pravico do enakosti pred zakonom oziroma v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja šele začne. Ne ena in ne druga od omenjenih dveh pravic namreč ni absolutna in pod določenimi pogoji različno obravnavanje v bistvenem sicer enakih položajev tudi je lahko ustavno dopustno. Ne pomeni torej že vsaka ugotovljena neenakost pred zakonom oziroma diskriminacija nujno kršitve ustavnih zahtev.

V nekaterih primerih ljudem lahko v odziv na njihove očitke o neupravičeni neenakosti pred oblastmi postrežemo s precej podrobnimi oziroma vsaj predvidoma zelo zanesljivimi pojasnili, da pri njihovem iskanju pravice ne bi šlo upati na uspeh. Gre predvsem za situacije, v zvezi s katerimi že obstaja relevantna presoja Ustavnega sodišča Republike Slovenije ali Evropskega sodišča za človekove pravice – eno od pobudnic na tem področju smo tako glede na njene očitke o diskriminatornem obravnavanju npr. seznanili<sup>1</sup>, da se tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji praksi ustaljeno izreka za nepristojno za presojo ustavnosti in zakonitosti določb kolektivnih pogodb<sup>2</sup>. Po drugi strani pa se srečujemo s primeri, kjer še tako skrbna preučitev relevantnih gradiv ne more zadostovati za pripravo odgovora s stališči, za katera bi lahko bili prepričani, da bodo gotovo enaka tudi stališčem drugih organov, predvsem sodnih, če bi se pobudnik eventualno odločil varstvo svojih pravic iskati (še) pri njih. Razlog za to je navadno predvsem v tem, da enostavno še ni dovolj relevantne sodne prakse o zadevnih vprašanjih, da bi se glede definitivnih odgovorov nanje lahko kaj več kot pa špekuliralo. Eno izmed takšnih odprtih vprašanj je vedno znova, kaj vse sploh lahko šteje za osebno okoliščino – nepogrešljiv element vsake diskriminacije je namreč vselej tudi osebna okoliščina, na podlagi katere je posameznik obravnavan slabše od drugih. Veljavni pravni viri osebne okoliščine (razumljivo) naštevajo le primeroma (spol, narodnost, rasa ...) in je krog tako opredeljenih osebnih okoliščin odprt, saj se prepoveduje diskriminacija tudi na podlagi (katerekoli) »druge osebne okoliščine«. Osebne okoliščine pa naj bi bile »različne prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti,

1 **1.0-5/2020.**

2 Navajajoč pri tem, da ker so po Ustavi Republike Slovenije (125. člen) sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na ustavo in zakon, vsebuje sodna presoja skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom hkrati tudi presojo njihove skladnosti z ustavo (izhodiščno gledati sklep št. U-I-220/94 z dne 6. 2. 1997, nazadnje pa je bilo to stališče ponovljeno v sklepu številka U-I-203/13-8 z dne 17. 10. 2013).

stanja ali statusi, ki so trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo, nje-  
no osebnostjo in identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka ter na podlagi  
katerih se oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti tem  
skupinam.«<sup>3</sup> Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije je npr. že navedlo<sup>4</sup>, da  
»[s]talno prebivališče sicer ni izrecno navedeno v prvem odstavku 14. člena  
Ustave, vendar je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da je stalno prebiva-  
lišče ena izmed okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave.« V konkretnih  
zadevah smo tako morali pojasnjevati, da ena izmed osebnih okoliščin, ki jih  
izrecno navaja ZVarD (ali ZDR-1), ni naziv, v katerem posameznik opravlja delo,  
ali pa npr. opravljanje študentskega dela<sup>5</sup>, obenem pa da je tudi negotovo, ali  
bi šlo to sploh šteti za »drugo osebno okoliščino«.

Glede obravnave zadev na tem področju je pomemben še en vidik: nemalokrat  
je iz predložene nam dokumentacije razvidno, da se ljudje obračajo hkrati na  
več naslovov, poleg Varuha npr. tudi še na Zagovornika načela enakosti. Glede  
takšnih primerov gre spomniti, da je npr. tudi Evropska komisija proti rasizmu  
in nestrpnosti (ECRI) že podala priporočilo<sup>6</sup> o usklajevanju funkcij Varuha in  
Zagovornika, da bi se preprečilo prekrivanje. Zato se trudimo izogibati vode-  
nju sočasnih postopkov Varuha in Zagovornika načela enakosti – če seveda  
ne ocenimo, da bi šlo zadevo obravnavati (tudi) v okviru specifično Varuhovih  
pristojnosti oziroma pooblastil.

Predvsem kot zanimivost naj še pripomnimo, da smo občasno soočeni tudi z  
izjavami posameznikov, za katere se zdi, kot da torej niso nikoli zares povsem  
končale na smetišču zgodovine zahodne civilizacije. Ena izmed klicateljic se je  
v telefonskem pogovoru npr. precej nekoherentno razgovorila o tem, da naj se  
začne pripravljati manifest o pravicah do dolžnosti, saj da vedno več pravic po-  
raja kaos in da jih iščejo tisti, ki v družbo ne prispevajo nič, ob tem pa da človek  
ni spoštoval niti 10 zapovedi, zato bi moral vsak imeti dolžnost do strpnosti,  
spoštljivega obnašanja in podobno, nismo pa vsi enakovredni – na avtobusu  
da ko je prejšnjič sedela zraven črnca, jo je v želodcu zagrabil krč, obšla jo je  
groza in šlo ji je na bruhanje. Kot da bi se poslušalo nekoga iz sprednjega dela  
avtobusa v petdesetih letih prejšnjega stoletja na ameriškem jugu, na nasled-  
nji postaji pa bo Rosa Parks šele vstopila!

3 Iz obrazložitve k 1. členu predloga ZVarD.

4 V odločbi številka U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014; nadalje pa gl. tudi odločbi številka  
U-I-70/92 z dne 5. 11. 1992 ter številka U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997.

5 1.0-125/2020. V tej zadevi je pobudnik zaprosil Varuha za mnenje o morebitni diskri-  
minaciji glede (ne)upoštevanja študentskega dela pri delovnih izkušnjah. Kot je navedel, je  
bil na prosto delovno mesto na enem izmed ministrstev izbran kot najprimernejši kandidat,  
pozneje pa je bil zavržen, češ da nima dovolj delovnih izkušenj ter da mu študentskega dela  
ne morejo upoštevati, ker je bilo pridobljeno preden je dosegel zahtevano stopnjo izobrazbe.  
Prav tako je izpostavil, da je pri prijavi posredoval potrdilo delodajalca, pri katerem je opravljal  
študentsko delo in bil pozneje tudi zaposlen, da se delo preko študentske napotnice in redno  
delovno razmerje nista v ničemer razlikovala, niti po obsegu niti po vsebini. Pobudnik je bil  
tako mnenja, da bi se moralo študentsko delo, ki ima vse elemente delovnega razmerja, kot  
tako tudi upoštevati ter da gre v opisani zadevi za diskriminacijo ter kršenje človekovih pravic  
pri obravnavanju študentskega dela, predvsem pa študentov.

6 Gl. priporočilo številka 22 v Poročilu CRI(2019)21 Evropske komisije proti rasizmu in  
nestrpnosti o Sloveniji (peta faza spremljanja), str. 12.

V smislu zaznanih premikov po eni strani lahko izpostavimo nekaj dobrodošliih informacij, po drugi strani pa jih glede marsičesa še pogrešamo.

### 2.10.1.1 Študenti invalidi dobili brezplačen prevoz do kraja izobraževanja, a pravice iz 69.a člena Zakona o visokem šolstvu ostajajo neuresničene



**Videti je, da je bilo Varuhovo dolgoletno priporočilo<sup>7</sup> glede systemske ureditve prevozov študentov invalidov med krajem bivališča in krajem izobraževanja končno uresničeno – področje zdaj<sup>8</sup> ureja 114.g člen ZPCP-2, ki v prvem odstavku določa, da imajo težje in težko gibalno ovirani študenti, ki so upravičenci do subvencionirane vozovnice v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 114.b člena tega zakona, v obdobju koriščenja subvencioniranega prevoza, določenega v tem zakonu, pravico do brezplačnega prevoza oziroma brezplačnega prilagojenega prevoza od kraja bivališča do kraja izobraževanja in nazaj; v tretjem odstavku istega člena je določeno, da o pravici do brezplačnega prilagojenega prevoza odloča ministrstvo, upravičencu pa se zagotovi brezplačen prevoz z vozili javnega potniškega prometa ali prilagojenimi vozili za prevoz gibalno oviranih oseb; če pa si upravičenec zagotovi lasten prevoz, je upravičen do povračila stroškov prevoza. Od uveljavitve omenjene zakonske ureditve Varuh tudi ni prejel pobude, v kateri bi študent invalid zatrjeval diskriminacijo pri prevozu med krajem bivanja in študija. **1.2-20/2020.****



**Po drugi strani moramo poročati, da podzakonski akti za urejanje pravic študentov s posebnimi potrebami tudi v letu 2020 še niso bili sprejeti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pa konec leta 2020 že tri leta in drugo študijsko leto zamuja z določitvijo postopkov in podrobnejšega načina izvrševanja pravic iz 69.a člena ZViS. Rok za primerno prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa iz 11. člena ZIMI pa se je iztekel že 11. 12. 2015 – zamuda je glede na ta zakon torej že kar 5-letna.** Varuh že dalj časa opozarja na problematiko prilagoditve študijskega procesa za študente invalide – tako na sistemski ravni<sup>9</sup> kot tudi ob ponazoritvah konkretnih<sup>10</sup> primerov. Tako smo med drugim že poročali o zagotovilih Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, da so pristojni že pristopili k pripravi pravilnika o postopku in podrobnejšem načinu izvrševanja pravic iz 69.a člena ZViS; kot tudi da je julija 2019 pripravljen predlog Pravilnika o postopkih in načinu izvrševanja pravic študentov s posebnimi potrebami in študentov s posebnim statusom v viso-

7 Nazadnje smo o tem poročali na strani 107 Letnega poročila Varuha za leto 2019 (priporočilo številka 3 (2018)).

8 Tj. od novembra 2019.

9 Na sistemski ravni smo na problem urejanja problematike študentov invalidov prvič opozorili že na str. 162 Letnega poročila Varuha za leto 2010. Med drugim smo tam opozorili, da mora imeti študent s posebnimi potrebami enake možnosti za študij, zato mu je treba zagotoviti ustrezne prilagoditve študijskega procesa. Sicer pa gl. npr. tudi priporočilo št. 87 na str. 427 v Letnem poročilu Varuha za leto 2018: »Varuh priporoča, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) celoviteje uredi pravice študentov s posebnimi potrebami in posebnim statusom (na primer status športnika).«

10 Npr. na str. 117 Letnega poročila Varuha za leto 2016 ter str. 130 Letnega poročila za leto 2017.

kem šolstvu novembra istega leta parafirala Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo ter da se pred sprejetjem pravilnika pripravlja dopolnitev 69.a člena ZViS z razširjeno definicijo statusa študenta s posebnimi potrebami in posebnim statusom. Ko se je Varuh nato konec leta 2020 ponovno obrnil na ministrstvo glede morebitnega napredka ter razlogov za zamudo pri pripravi podzakonskih aktov za urejanje pravic študentov s posebnimi potrebami, smo prejeli pojasnilo, da je bilo v fazi priprav podzakonskih aktov v letu 2019 ugotovljeno, da 69.a člen ZViS izključuje dve pomembni kategoriji študentov (z učnim primanjkljajem in statusom vrhunskega športnika), zato je ministrstvo to, še pred sprejemom pravilnika, že želelo korigirati z ustreznim noveliranjem 69.a člena ZViS preko rednega postopka sprememb in dopolnitev zakona, ki pa se je spričo epidemioloških razmer, v katerih se je znašla država v letu 2020, ustavil. Napovedalo je, da si bo prizadevalo omenjeno dopolnitev 69.a člena ZViS vključiti v prihajajoči interventni zakon, v nasprotnem oziroma v vsakem primeru pa bo ta tematika predmet urejanja znotraj rednega noveliranja ZViS. Po mnenju ministrstva je namreč, upoštevajoč hierarhijo pravnih predpisov, nujno najprej uskladiti besedilo ZViS in šele nato sprejeti ministrski pravilnik kot podzakonski predpis, ki bo z ZViS usklajen. Glede na navedeno je **Varuhov poziv Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport k čim prejšnji ureditvi pravnih podlag za uresničevanje pravic študentov s posebnimi potrebami, s katerimi se (glede na rok iz ZIMI) zamuja že kar 5 let, še vedno aktualen. 1.2-21/2020.**

### 2.10.1.2 Ustavno sodišče ni ugotovilo kršitve ustave glede ureditve volilne pravice invalidov

V zvezi z invalidi je kot pomembno novost treba izpostaviti tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-168/16 z dne 22. 10. 2020, s katero je v postopku za oceno ustavnosti ZVDZ<sup>11</sup> odločilo, da ni zatrjevanega neskladja z Ustavo Republike Slovenije. Pobudniki so zatrjevali neskladje z volilno pravico (43. člen URS), s prepovedjo diskriminacije (prvi odstavek 14. člena URS in 14. člen EKČP), s pravico do svobodnih volitev iz 3. člena Prvega protokola k EKČP ter z 9., 21. in 29. členom MKPI, ker da se invalidom ne zagotavlja osebnega, samostojnega in tajnega glasovanja na voliščih. V zadevi je šlo v samem bistvu za vprašanje, ali zakonska ureditev, ki je za invalide ukinila možnost glasovanja po posebnih glasovalnih napravah in namesto tega predvideva druge oblike glasovanja (glasovanje s pomočjo druge osebe, tj. s pomočnikom), invalidom zagotavlja možnost osebnega, samostojnega in tajnega glasovanja na način, ki zanje ni diskriminacijski pri uresničevanju njihove volilne pravice. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da **glasovanju s pomočnikom ni mogoče odreči ustreznosti z vidika pravice do osebnega, samostojnega in tajnega glasovanja (drugi odstavek 43. člena Ustave) in pravice do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena Ustave)**. Takšen pomočnik naj bi bil (enako kot naprava) le podaljšana roka volivca – pomoč druge osebe mora

11 Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17.

biti torej omejena na tehnično pomoč pri izpolnitvi oziroma oddaji glasovnice, odločitev o glasovanju pa mora sprejeti in izraziti volivec sam. Poseben vidik predmetne odločitve je bila uporaba primerjalnopravnega argumenta. Namreč, Ustavno sodišče se je med drugim oprlo tudi na dejstvo, da glasovanje s pomočjo volilnih strojev oziroma naprav tudi primerjalnopravno ni splošno uveljavljeno (volilne naprave trenutno uporabljajo le v treh evropskih državah, in sicer v Belgiji, Franciji in Bolgariji); po drugi strani pa je glasovanje s pomočnikom veliko bolj uveljavljeno in se pod različnimi pogoji uporablja v skoraj vseh evropskih državah.

### 2.10.1.3 Prave LGBTI+: vprašanje (skupnih) posvojitve v istospolnih zvezah

V prejšnjem odstavku smo zaključili s primerjalnopravnim vidikom, tu pa ob prehodu na področje LGBTI+ pravic z njim začnimo. Dejstvo je, da se znotraj Evropske unije ureditve (skupnih) posvojitve v istospolnih zvezah razlikujejo. Po podatkih iz Poročila Evropskega parlamenta o pravicah LGBTI skupnosti v Evropski uniji<sup>12</sup>, je bila skupna posvojitve istospolnih partnerjev omogočena v 14 državah članicah, in sicer na Nizozemskem (od leta 2001), Švedskem (od 2003), v Španiji (od 2005), v Združenem kraljestvu<sup>13</sup> (od 2005), v Belgiji (od 2006), na Danskem (od 2010), v Franciji (od 2013), na Malti (od 2014), v Luksemburgu (od 2015), v Avstriji (od 2016), na Irskem (od 2016), Portugalskem (od 2016) ter od leta 2017 tudi na Finskem in v Nemčiji. Skoraj vse države t. i. zahodne Evrope imajo torej uzakonjeno možnost skupne posvojitve ne glede na spolno usmerjenost, med njimi tudi tiste, ki se jih navadno uvršča med bolj tradicionalne (npr. Irska, Portugalska, Španija). Po drugi strani se v nekaterih državah članicah kažejo tudi takšni ureditvi nasprotne tendence – na Madžarskem je npr. vlada novembra 2020 predlagala spremembo ustave, katere posledica bi bila prepoved posvojitve s strani istospolnih partnerjev. Tudi javnomnenjske raziskave kažejo veliko evropsko raznolikost v odnosu javnosti do tega vprašanja.

Znano je, da v Republiki Sloveniji po izrecni določbi tretjega odstavka 2. člena ZPZ ter četrtega odstavka 3. člena istega zakona partnerja partnerske zveze in partnerja neskljenjene partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka. Varuh je izbrane ustavnopravne in konvencijske vidike v zvezi s takšno zakonsko ureditvijo že podrobneje predstavil<sup>14</sup>, upoštevajoč predvsem dejstvo, da torej niti znotraj same Evropske unije (kaj šele Sveta Evrope) ne obstaja niti približen konsenz glede tega vprašanja (in bi bila posledično Slovenija nekakšna osamljeno čudaška izjema), kot tudi dejstvo, da gre za področje, na katerem se državam priznava široko polje proste presoje glede njegovega urejanja, pa je Varuh vsakemu od 90 poslancev državnega zbora tudi posebej priporočil, da

12 European Parliament (Maj, 2019): The rights of LGBTI people in the European Union (Briefing). Dostopno na [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637950/EPRS\\_BRI\(2019\)637950\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637950/EPRS_BRI(2019)637950_EN.pdf).

13 Ki dandanes seveda sicer ni več država članica.

14 Gl. str. 80–87 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

se odloči, ali gre vložiti predlog sprememb zgoraj omenjenih določb ZPZ, po katerih bi se omogočilo skupno posvojitev otrok s strani istospolnih partnerjev v sklenjenih oziroma nesklenjenih partnerskih zvezah<sup>15</sup>. Vendar pa nato kakšen takšen predlog spremembe ZPZ doslej ni bil vložen, kar priča o nezadostni politični volji za takšen podvig. Zagovornik načela enakosti pa se je naposled odločil za vložitev zahteve za oceno ustavnosti veljavne ureditve. Bo šlo glede posvojitev otrok v istospolnih zvezah na koncu zgrda? **1.3-1/2020**.

Sicer pa **na podpodročju enakih možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost še vedno velja, da le redko prejmemo pobudo konkretnega posameznika, ki bi konkretno izkazoval, da je prišlo do neposrednih oblastnih posegov v prav njegovo pravico do enakosti pred zakonom oziroma pravico do nediskriminacijskega** obravnavanja in so podane okoliščine za Varuhovo posredovanje – četudi se ni v letu 2020, pa se vendarle dogaja tudi to in v takšnih primerih Varuh tudi lahko skuša konkretnije pomagati<sup>16</sup>.

#### 2.10.1.4 (Pre)počasno sprejemanje zakona, ki naj bi uredil pravno priznanje spola

**V zvezi s pravicami lezbijk, gejev, biseksualnih, transspolnih in interspolnih oseb ter oseb z drugimi spolnimi identitetami (LGBTI+) lahko npr. tudi še pohvalimo, da je videti, da se je v postopke priprave sprememb zakona, ki naj bi urejal pravno priznanje spola, vključilo tudi relevantno nevladno organizacijo** – Medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji je po sprejetju tozadavnega sklepa na seji 24. 6. 2020, pripravljen dokument Uveljavljanje pravnega priznanja spola (primerjalno pravna analiza in analiza ureditve v Sloveniji) po pregledu s strani pristojnih resorjev posredovala v pregled in dopolnitev tudi Zavodu TransAkcija. Omenjeni dokument naj bi bil podlaga za nadaljnje razmisleke o spremembi pravne ureditve na tem področju, morebitne njegove dopolnitve deležnikov pa naj bi omenjena medresorska delovna skupina obravnavala v začetku leta 2021. Po drugi strani je treba ugotoviti, da **priprava zakona, ki naj bi urejal pravno priznanje spola, poteka (pre)počasi**.<sup>17</sup> Varuh je o problematiki spremembe oziroma pravnega priznanja spola podrobneje že poročal<sup>18</sup> in nazadnje tudi priporočil<sup>19</sup>, da naj se še v istem letu pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola, kar se torej ni realiziralo – se pa obenem od leta 2018 na Varuha ni več obrnil noben posameznik, ki bi izpostavili kakšno novo oziroma dodatno konkretno težavo s tega (za zdaj) še neurejenega pravnega področja.



15 Priporočilo št. 10 (2018).

16 V tej smeri gl. npr. podrobnejši opis zadeve v zvezi s spremembo podatkov na spričevalu ob spremembi spola, opisano na str. 113–115 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

17 Tudi zgoraj omenjeno gradivo iz maja 2020 nam je bilo npr. posredovano decembra 2020.

18 Gl. str. 73–76 Letnega poročila Varuha za leto 2018, v letnem poročilu za leto 2019 smo izrazili zadovoljstvo, da je bila naposled na podlagi sklepa Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 20. 9. 2019 ustanovljena medresorska delovna skupina.

19 Priporočilo Varuha št. 54.



Komisija za medicinsko etiko pa je 21. 5. 2020 tudi že podala svoje mnenje v zvezi s predlagano spremembo Pravilnika o izvrševanju matičnega registra, pri čemer se je Varuh že takrat pridružil tudi njenemu pozivu k celoviti reformi zakonodaje na tem področju. Varuh tako tudi ob tej priložnosti **ponovno naslavlja na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočilo za čim prejšnjo pripravo predloga zakona, ki bo celovito urejal pravno priznanje spola. 1.3-2/2020.**

### 2.10.1.5 Ugotovljena diskriminatorna pravila glede na starost otroka



V zaključku tega splošnega pregleda stanja na področju želimo kot posebno zanimivost izpostaviti še, da je **Varuh v eni izmed zadev ugotovil na starosti otroka sloneča diskriminatorna razpisna merila za dodelitev stanovanja v najem.** Stanovanjski sklad Republike Slovenije je objavil javni razpis za oddajo stanovanj v najem, po katerem so imele pri dodeljevanju stanovanj prednost t. i. mlade družine, opredeljene kot družine, v katerih vsaj en otrok v času prijave še ni šoloobvezen, pred družinami z osnovnošolskim otrokom, družine s predšolskim in šoloobveznim otrokom pa so imele nadalje prednost pred družinami s starejšim otrokom, ki so ga starši še dolžni preživljati. Kot smo ugotovili, se je v okviru javnega razpisa odločilo nameniti stanovanja prvenstveno družinam, ki naj ne bi uspeli priti do primernega najemnega stanovanja na prostem trgu, ki naj za ta segment zainteresiranih najemnikov ne bi deloval – tako zamišljen javni razpis je v bistvu legitimen, vendar pa je bilo na podlagi pojasnil stanovanjskega sklada mogoče ugotoviti, da predpostavka, da imajo družine s predšolskimi otroki nesorazmerno slabše možnosti pri dostopu do najemnih stanovanj kot druge družine s starejšimi otroki, ne temelji na kakšnih analizah. Določena družina nima že kar očitno bistveno manjše možnosti dostopa do primernega najemnega stanovanja na trgu zgolj zato, ker ima vsaj enega predšolskega otroka, v primerjavi z družino, ki ima že šoloobveznega otroka. Primer podrobneje opisujemo v razdelku 2.10.3.2.

## 2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

---



Varuh je s **priporočilom št. 54 (2019)**<sup>20</sup> priporočil, da naj medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji delo konča že v letu 2020 ter da še v istem letu pristojno ministrstvo pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje

<sup>20</sup> Str. 100 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

spola. Tega vidika smo se dotaknili že v prejšnjem razdelku. Navkljub nekaterim pohvalnim okoliščinam je treba zaključiti, da **priporočilo še ni bilo realizirano in ga kaže smiselno enako ponoviti še za leto 2021.**



Varuh je **priporočilo št. 55 (2019)**<sup>21</sup> naslovil na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, in sicer da naj (po zgledu dobre prakse Ministrstva za pravosodje, ki je začelo pripravljati analizo dostopnosti sodišč že v letu 2017) nemudoma začne z analizo dostopnosti srednjih in osnovnih šol za invalide ter na tej podlagi izdela uresničljiv načrt za zagotovitev dostopnosti teh objektov, v katerem bosta predvidena tudi časovni in finančni načrt izvedbe ukrepov. V vladinem odzivnem poročilu je naslovno ministrstvo sicer izpostavilo nekaj vzpodbudnih okoliščin (priprava vprašalnika o stanju infrastrukture na področju zavodov za vzgojo in izobraževanje, na podlagi odgovorov na katerega naj bi se izdelalo analizo stanja in ocena potreb), vendar so tam tudi navedbe, kot so, da bo pripravljen finančni in časovni načrt, realizacija pa bo odvisna od zagotovitve proračunskih sredstev v naslednjih letih. **Varuh tako tudi na tem priporočilu vztraja.**

**Priporočilo št. 56 (2019)**<sup>22</sup> je Varuh podal ob upoštevanju dolgotrajnosti reševanja dostopnosti Gimnazije Bežigrad in dejstva, da v širši slovenski osrednji in zahodni regiji nobena gimnazija, ki izvaja program mednarodne mature, ni fizično dostopna za invalide – in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočil, da naj v proračunu nemudoma zagotovi sredstva za izvedbo odprave grajenih ovir na Gimnaziji Bežigrad. Naslovno ministrstvo je v vladinem odzivnem poročilu v zvezi s tem navedlo nekaj zaskrbljujočih informacij, npr. da je bil obseg zagotovljenih sredstev za financiranje investicij v srednje šolstvo za leti 2020 in 2021 glede na stanje v prejšnjih letih močno skrčen, naknadno pa so bila sredstva zmanjšana še zaradi zagotavljanja sredstev za covid-19 v marcu 2020. Financiranje iz integralnih sredstev proračuna naj bi bilo tako možno šele po letu 2022. Investicijo v izgradnjo dodatnih prostorov za Mednarodno šolo Gimnazije Bežigrad pa naj bi si na ministrstvu prizadevali uvrstiti v proračun tudi s pomočjo financiranja iz EU skladov in prav tako naj bi bila investicija s sklepom vlade uvrščena tudi na seznam pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji. **Varuh mora tako na predmetnem priporočilu do nadaljnega vztrajati.**

21 Isto kot že zgoraj.

22 Isto kot že zgoraj.



**Priporočilo št. 57 (2019)**<sup>23</sup> je Varuh naslovil na Ministrstvo za kulturo, konkretno da naj sprejme ustrezne strategije in po potrebi tudi zakonodajne ukrepe ter zagotovi finančne spodbude za izboljšanje dostopnosti televizijskega programa za slepe in slabovidne. V vladinem odzivnem poročilu je bilo to označeno kot stalna naloga. Varuh priporočila tako ne ponavlja več, je pa na predmetno problematiko še naprej posebej pozoren (v novembru 2020 se je tako npr. varuh sestal z direktorji RTV, STA in UKOM prav na temo dostopnosti informacij za ranljive skupine<sup>24</sup>). **Podaja pa Varuh tokrat svoje novo priporočilo na Vlado Republike Slovenije.**

**S priporočilom št. 58 (2019)**<sup>25</sup> je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, da naj pripravi predlog z vidika človekovih pravic skladnejše zakonske ureditve<sup>26</sup> pravice do socialnovarstvenih prejemkov tujcev, ki imajo v Republiki Sloveniji sicer le dovoljenje za začasno prebivanje, vendar so z državo pomembno povezani; hkrati naj bi predlog nove ureditve na tem področju odpravil diskriminacijo otrok, katerih starš ima le dovoljenje za začasno prebivanje. Kot smo posebej izpostavili že lani, se tozadevna Varuhova kritika nanaša na ureditev, ki tujce z dovoljenjem za začasno prebivanje v celoti izključuje iz skupine upravičencev do socialnovarstvenih prejemkov – Varuhovo stališče torej že vseskozi ni, da naj se kar vsi tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje vključijo med upravičence do socialnovarstvenih prejemkov, temveč le tisti, ki izkazujejo trdnejšo vez z državo. Socialna denarna pomoč je namreč socialni korektiv, namenjen začasni pomoči za osnovno preživetje, zaradi česar smo tudi še posebej opozorili na stisko otrok, ki so prikrajšani le zaradi statusa svojega starša. Na predmetno priporočilo se je odzvalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in zavrnilo realizacijo zaradi nestrinjanja<sup>27</sup>; so namreč na stališču, da je zakonodaja s področja prejemanja socialnovarstvenih prejemkov ustrezno urejena. Varuh ocenjuje, da realno gledano vztrajanje na predmetnem priporočilu v nekem doglednem času ne bi prineslo spremembe v stališču oblasti, zato ga ne ponavljamo več. Bo pa Varuh pozoren na morebitne prihodnje konkretne tovrstne primere, ob katerih bi se pokazala priložnost za predložitev zadevne pravne argumentacije v oblastno odločanje. Smiselno enako velja tudi glede **priporočila št. 59 (2019)**<sup>28</sup>, s katerim je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da naj v zvezi z vpisom v evidenco brezposelnih oseb prouči bistveno slabšo obravnavo državljanov t. i. tretjih držav v primerjavi z državljani držav članic EU, EGP ali

23 Isto kot že zgoraj.

24 Za več gl. izjavo za javnost z naslovom Varuh Svetina z direktorji RTV, STA in UKOM o dostopnosti informacij za ranljive skupine, z dne 12. 11. 2020 (dostopna na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-z-direktorji-rtv-sta-in-ukom-o-dostopnosti-informacij-za-ranljive-skupine/>).

25 Str. 142 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

26 Za Varuhovo kritiko v tej smeri gl. razširjeno spletno verzijo Varuhovega letnega poročila za leto 2019, razdelek 2.10.3.7 Ureditev, ki tujih državljanov z dovoljenjem za začasno prebivanje ne uvršča med upravičence do socialnovarstvenih prejemkov, če pravizkazujejopomembnejšovezzdržavo, pomeni neupravičeno diskriminacijo na podlagi tujkega statusa (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/210-enakost-pred-zakonom-in-prepoved-diskriminacije/>).

27 Gl. Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019, str. 188–189 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.

28 Isti vir kot že pri prejšnjem priporočilu.

Švicarske konfederacije in nato po potrebi tudi poskrbi za ustrezne spremembe v zvezi s tem<sup>29</sup>, kar je bilo v vladinem odzivnem poročilu sicer označeno kot realizirano (videti je, da je vsaj v smislu proučitve res tudi bilo, pri čemer so prišli do zaključka, da ni mogoče enačiti pravnega položaja državljanov tretjih držav in državljanov drugih držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije).

## 2.10.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.10.3.1 Nova priporočila Varuha

**Varuh na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije podaja eno novo priporočilo, in sicer:**

**30.** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pripravi posebno strategijo oziroma da po potrebi na kakšen drug ustrezen način poskrbi za enakopraven dostop do informacij za vse ljudi, tudi za invalide (slepi, slabovidni, gluhi, naglušni) in starejše, ki se v vsakdanjem življenju srečujejo z najrazličnejšimi težavami na področju dostopa do informacij.



**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije** je obravnavana tudi v tem poglavju Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki je dostopno v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### 2.10.3.2 Razpisna merila za dodelitev stanovanja v najem ne smejo biti diskriminatorna – četudi se jih utemeljuje na starosti otrok

<sup>29</sup> V tej zvezi gl. razširjeno spletno verzijo Varuhovega letnega poročila za leto 2019, razdelek 2.10.3.8 Zakaj se v zvezi z vpisom v evidenco brezposelnih oseb in pravicami, ki so (lahko) vezane na ta vpis, bistveno drugače obravnavajo državljani tretjih držav (v primerjavi z državljani držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije)? (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/210-enakost-pred-zakonom-in-prepoved-diskriminacije/>).

## 2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 2. VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI          | 79                          | 131  | 82              | 80                        | 165,82       | 121                  | 24              | 19,8                              | 106             | 237                         |
| 2.1 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV IN DRUGIH VIDIKOV ZASEBNOSTI                       | 63                          | 46   | 16              | 31                        | 73,02        | 45                   | 1               | 2,2                               | 63              | 109                         |
| 2.2 VARSTVO OSEBNOSTNIH PRAVIC  | 2                           | 1    | 1               | 0                         | 50,00        | 1                    | 0               | 0,0                               | 4               | 5                           |
| 2.3 PREPREČEVANJE, ZATIRANJE IN KAZNOVANJE TRGOVINE Z LJUDMI                    | 1                           | 5    | 0               | 0                         | 500,00       | 0                    | 0               | 0,0                               | 0               | 5                           |
| 2.4 REPARACIJA  | 3                           | 3    | 0               | 0                         | 100,00       | 3                    | 0               | 0,0                               | 0               | 3                           |
| 2.5 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI - DRUGO | 10                          | 76   | 65              | 49                        | 760,00       | 72                   | 23              | 31,9                              | 39              | 115                         |

### 2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Gre za področje, kjer Varuh neredko deluje tudi samoiniciativno, predvsem na podpodročju preprečevanja, zatiranja in kaznovanja trgovine z ljudmi in podpodročju reparacije.

Četudi v zvezi s tem nismo prejeli nobene konkretne pobude, pa bi jo, če bi jo prejeli, uvrstili na to področje. Zato je tu na mestu še komentar, da je v javnem diskurzu večkrat vzniknilo vprašanje femicida, omenil pa ga je tudi predstavnik poslanske skupine Levica<sup>1</sup> ob obravnavi 25. letnega poročila Varuha na plenumu v Državnem zboru, 22. 10. 2020. Varuh je na temo femicida, kot nacionalna institucija za človekove pravice, v začetku meseca novembra prejel tudi vprašalnik Posebne poročevalke Združenih narodov o nasilju nad ženskami, vzro-

1 »V Levici opozarjamo tudi na problem otrok, žrtev kaznivih dejanj nasilja in spolnega nasilja, katerih povzročitelji so starši, ter na problem femicida, o katerem se povsem molči.«

kih zanj in njegovih posledicah, konkretno glede ubojev žensk s strani intimnih partnerjev. Ta vprašalnik je Varuh zato obravnaval s prav posebno pozornostjo in odgovore nanj skrbno pripravil. To delo je sicer opravila naša notranja organizacijska enota Center za človekove pravice, ki ji je tudi v tem letnem poročilu namenjeno posebno poglavje, zato v tej smeri zainteresiranega bralca napotujemo tja<sup>2</sup>. **0705-95/2020.**

**Težko si je dandanes predstavljati dostojanstveno življenje brez odprtega vsaj osnovnega plačilnega računa – in Varuh že nekaj časa opaža, da se ravno s tovrstno finančno izključenostjo v tej državi srečuje marsikdo.** Nekateri tako npr. izpostavljajo, da jim banke v Sloveniji nočejo odpreti računa, na katerega bi lahko prejemale socialno pomoč, četudi bi bil osnovni plačilni račun za to primeren, saj je nadomestilo za vodenje takega računa nizko, obenem pa nudi bistvene plačilne storitve (ali pa npr. da banka, sklicujoč se na ‚poslovne razloge‘, ne odpre niti (osnovnega) bančnega računa, kamor bi se lahko prejemale pokojnino). Ker smo ocenili, da se pri Ministrstvu za finance Republike Slovenije, ki je v Republiki Sloveniji pristojno za pripravo sistemskih rešitev ter predpisov s področja bančništva, in Banki Slovenije, ki opravlja nadzorniške naloge v zvezi z dostopom do osnovnega plačilnega računa, ne gre več nadejati ustreznega odziva na predstavljene jima težave – katerih bistvo je v tem, da se dostop do osnovnega računa mestoma kaže za neustrezno zakonsko urejenega, ker imajo banke preširoke možnosti za to, da potrošniku odrečejo to pravico, zlasti tedaj, ko obstajajo elementi, ki nakazujejo na njegov slab finančni položaj ali pretekle kršitve obveznosti do banke –, se je Varuh odločil zadevo predstaviti še Evropski komisiji. ZPlaSSIED je namreč v slovenski pravni red prenesel Direktivo 2014/92/EU<sup>3</sup>, pri tem pa bi nekatere določbe zakona utegnile biti neskladne z direktivo, v delu, ki opredeljuje pravico do osnovnega plačilnega računa – skladno s členom 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije pa ima le Evropska komisija pristojnost, da kot varuh Pogodb sproži postopek proti državi članici, če oceni, da ne izpolnjuje svojih obveznosti po pravu EU (v končni fazi pa o tem lahko zavezujoče odloči le Sodišče Evropske unije). Po Varuhovi oceni je tako široko polje proste presoje, kot ga banke dejansko imajo pri odločanju o pravici do osnovnega plačilnega računa, v nasprotju s cilji Direktive 2014/92/EU.



### 2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov

Na splošno lahko rečemo, da smo na tem področju v konkretnih zadevah, skladno z načelom subsidiarnosti Varuhovega posredovanja, morali pobudnike večinoma napotovati, da se najprej obrnejo vsaj še na Informacijskega pooblaščenca, torej tisti državni organ, ki je bil s posebnim zakonom določen kot med drugim pristojen tudi za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma

<sup>2</sup> Gl. razdelka 1.9.1.2 (Nasilje nad ženskami v družini) in 1.9.3.5

<sup>3</sup> Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, po vezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov.

iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi; kot tudi za odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahteve posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Na Informacijskega pooblaščenca smo se v eni izmed zadev s svojim predlogom samoiniciativno obrnili tudi sami (gl. razdelek *Kaže, da se vsaj nekaterih osebnih podatkov prosilcev za mednarodno zaščito v Azilnem domu ne obdeluje na ustreznih pravnih podlagah* spodaj).

O posebej zanimivih vidikih predmetne problematike v namen kar največje preglednosti spodaj poročamo po posebnih razdelkih.

## Kakšne vse bodo naposled nacionalne izvedbe v zvezi s Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov?



**Tudi v letu 2020 ni prišlo do sprejema novele ali novega zakona o varstvu osebnih podatkov z ustreznimi nacionalnimi izvedbami v zvezi s Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov (angl. General Data Protection Regulation – GDPR), ki se je sicer začela (neposredno) uporabljati že 25. 5. 2018. V smislu enega izmed vidikov tega vprašanja želimo posebej spomniti, da je MP, kot smo poročali že v zvezi s tistim letom<sup>4</sup>, sprva v predlogu<sup>5</sup> novega zakona o varstvu osebnih podatkov uvrstilo Varuha med izjeme iz inšpekcijskega nadzora v zvezi z varstvom osebnih podatkov, pri čemer se je izhajalo »iz sui generis ustavnega položaja Varuha človekovih pravic po 159. členu Ustave Republike Slovenije in njegove neoblastne nadzorne funkcije«<sup>6</sup>. Vendar se je pozneje to spremenilo in po nam znani zadnji različici predloga, Varuh (niti v tistem delu, kjer gre za obravnavo zadev na podlagi prejetih pobud za začetek postopka, za katerega ZVarCP v prvem odstavku 8. člena sicer izrecno določa, da je zaupen) ni več izvzet iz nadzora Informacijskega pooblaščenca. **V kolikor bo prišlo do uveljavitve takšnega zakona, bodo pobudniki torej morali navkljub z ZVarCP zagotovljeno zaupnostjo postopka pri Varuhu računati, da bo v njihovo dokumentacijo morda vpregled(ov)ala vsaj izvršilna oblast** – vsaj državni nadzorniki za varstvo osebnih podatkov. Šlo bi torej lahko celo za primere, ko sploh ni podanih nekih konkretnih sumov poseganja v tako visoko varovane dobrine, da se zanj predvideva kazenskopravno varstvo, in bi lahko bil dovolj že zgolj oblastni interes za morebitno prekrškovno obravnavo. **Varuha tako nizko vrednotenje zdaj že več kot četrstoletne zakonsko uveljavljene zaupnosti razmerij med njim in njegovimi pobudniki seveda ne pušča brezbriznega. Še toliko bolj pa bi seveda (za)skrbelo, če bi naposled tudi sam zakonodajalec s sprejemom takšnega zakonskega predloga dejansko potrdil tako nizko vrednotenje omenjenega temeljnega postulata zaupnosti postopka pri Varuhu,** še posebej po tem, ko se je zadnje zakonodajne spremembe pripravljalo in sprejemalo v izkazovanju zaupanja v to, da bo taista**

<sup>4</sup> Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 92–93.

<sup>5</sup> EPA 2733-VII.

<sup>6</sup> K 59. členu (gl. pa tudi obrazložitvi k 46. in 74. členu).

institucija dosegla najvišji možni status po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice, sprejetih z resolucijo Generalne skupščine OZN 48/134 z dne 20. decembra 1993 (Varuh je status A po navedenih načelih nato dejansko tudi dosegel, s čimer je Republika Slovenija prvič v zgodovini pridobila tako visoko rangirano institucijo). Dodatno pa prav tako ne gre spregledati, da je tudi Informacijski pooblaščenec eden izmed državnih organov in ima Varuh skladno s 159. členom URS pristojnosti oziroma pooblastila tudi do njega. Slej kot prej se bo torej spet<sup>7</sup> zgodilo, da se bo nek pobudnik pritožil ravno zoper Informacijskega pooblaščenca in samo po sebi se, vsaj če naj bi zaupnost postopka pri Varuhu resnično nekaj veljala, za absurdno kaže, da bi se potemtakem tudi v takšno zadevo omogočalo vpogledovati ravno predstavnikom organa, na račun katerega so pritožbe sploh šle.

Varuha ne preseneča, da želi v njem Informacijski pooblaščenec videti le še enega izmed obdelovalcev osebnih podatkov in seveda tudi inšpekcijskega zavezanca. Želimo pa tudi ob tej priložnosti **poudariti, da se izven naših meja vprašanje uporabe GDPR v relaciji do nacionalnih ombudsmanskih institucij ni reševalo tako enoznačno**. Tako npr. leta 2019 uveljavljeni estonski zakon o varstvu osebnih podatkov<sup>8</sup> med drugim izrecno določa<sup>9</sup>, da se ta zakon in GDPR uporabljata za ustavne institucije »kolikor to ne zadeva opravljanje njihovih ustavnih dolžnosti in ni urejeno v specifičnih predpisih, ki jih zadevajo«<sup>10</sup>. Ena izmed estonskih ustavnih institucij je, tako kot v Sloveniji, tudi ombudsman - Õiguskantsler<sup>11</sup> (ki je poleg tega ravno tako kot slovenski Varuh akreditiran tudi kot nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih). Navedena izjema sicer, razumljivo, ne velja za obdelavo osebnih podatkov v okviru opravljanja podpornih funkcij ombudsmana (naloge njegovega sekretariata – upravljanje z njegovimi človeškimi viri in njegovim premoženjem ter ostale podobne naloge). V Estoniji so pri opisani ureditvi izhajali iz skupnega učinka Členov 4<sup>12</sup> in 5<sup>13</sup> Pogodbe o Evropski uniji, pa tudi Člena 2<sup>14</sup> Splošne uredbe o varstvu podatkov – in na tej podlagi torej zaključili, da so dopustne izjeme

7 O takšnem primeru smo nazadnje poročali na str. 94–95 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

8 Angl. Personal Data Protection Act, v angleški različici dostopen tudi na spletnem na slovu <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>.

9 Gl. § 2 (2).

10 Uraden angleški prevod se glasi: »This Act and Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council shall apply to:  
[...]

2) constitutional institutions insofar as this does not concern the performance of their constitutional duties and is not regulated in the specific Acts that concern them.«

11 Angl. Chancellor of Justice.

12 Konkretneje: »2. Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo. Spoštuje njihove temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.«

13 Konkretneje: »2. V skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.«

14 Konkretneje: »2. Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov:  
(a) v okviru dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije; [...].«

glede nekaterih ustavnih kategorij, vključno z ombudsmanom. Z navedenim je Varuh seznanil MP že konec leta 2019. **0.1-6/2019 in 0.1-4/2018.**



**Priporočilo št. 31:** Varuh ob tej priložnosti še enkrat priporoča Ministrstvu za pravosodje, da ob pripravi izjem od inšpekcijskega nadzora s strani Informacijskega pooblaščenca v novem zakonu o varstvu osebnih podatkov upošteva tudi svojevrstnost ustavne kategorije, ki je Varuh, in predstavljene razloge za uvrstitev tudi njega (v okviru obravnave prejetih pobud) med te izjeme.

Prišlo je do pomembnih premikov glede prenosa sekundarne zakonodaje EU in v smeri ratifikacije sprememb prvega zavezujočega mednarodnega instrumenta za varstvo posameznikov pred zlorabami ob obdelavi osebnih podatkov



**Posebej je treba pohvaliti aktivnosti države, zaradi katerih je (po sicer skoraj poltretjem letu zamude) prišlo do prenosa Direktive (EU) 2016/680<sup>15</sup> v nacionalni pravni red in vsaj delnega postopka implementacije spremenjene Konvencije št. 108 Sveta Evrope.**

Vlada Republike Slovenije je tako 10. 9. 2020 sprejela predlog Zakona o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj<sup>16</sup>, ki je bil z 58 glasovi za in nobenim proti nato tudi sprejet v Državnem zboru in je po objavi v Uradnem listu RS začel veljati na zadnji dan leta 2020. ZVOPOKD poleg implementacije navedene direktive vključuje tudi nekatere zakonske rešitve glede implementacije Direktive (EU) 2016/681<sup>17</sup>, tj. v delu, ki se nanaša na položaj in naloge pooblaščenih oseb za varstvo osebnih podatkov. Glede na vsebino, ki jo zakon ureja, gre pričakovati, da bodo njegove določbe oziroma njihova razlaga nemalokrat postavljena pod vprašaj v okviru tega ali onega sodnega postopka.

S sprejetjem zgoraj omenjenega ZVOPOKD je vsaj v delu prišlo tudi do uzakonitve s spremenjeno Konvencijo št. 108 skladnih določb. Kot je pojasnilo MP v odzivu na naše prejšnje letno poročilo<sup>18</sup>, pa je zdaj treba »še sprejeti novi Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) – to bo omogočalo, da se lahko z zakonom ratificira prenovljena Konvencija št. 108 (njen Protokol).«

15 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ.

16 EVA 2020-2030-0006.

17 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj.

18 Tj. v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 (str. 189–190 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020).

Tudi večletna absolutno prednostna obravnava zadeve žal ni bila dovolj, da bi se vprašanja glede (ne)določnosti z direktivo opredeljenih podatkov o letalskih potnikih predložilo v predhodno odločanje luksemburškemu sodišču najprej iz Slovenije

Kot smo že poročali<sup>19</sup>, je Varuh leta 2017 pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložil zahtevo za oceno ustavnosti z ZNPPol-A uzakonjene policijske obdelave podatkov o letalskih potnikih (angl. passenger name record – PNR). V tej zahtevi za oceno ustavnosti smo v zvezi s preveliko nedoločnostjo glede podatkov, ki naj bi se jih lahko obdelovalo, poleg izpodbijanih določb samega slovenskega zakona, izpostavili tudi ekvivalent iz Direktive (EU) 2016/681. Ponujalo se je torej vprašanje, ali ni morda celo sama direktiva, na katero se jo opiral slovenski zakonodajalec, v nasprotju z garancijami iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Žal pa je bilo še več kot dve leti po tem, tj. konec oktobra leta 2019, belgijsko ustavno sodišče prvo<sup>20</sup>, ki je predložilo v odločanje Sodišču Evropske unije nekatera tovrstna vprašanja<sup>21</sup>; v letu 2020 je nato sledilo še več podobnih zadev iz Nemčije<sup>22</sup> in šele za njimi je naposled prispela tja tudi slovenska<sup>23</sup>. Ustavno sodišče Republike Slovenije je namreč v postopku za oceno ustavnosti, začetem z omenjeno zahtevo Varuha, s sklepom številka U-I-152/17-53 z dne 3. 9. 2020 sklenilo, da se Sodišču Evropske unije na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije predložita v predhodno odločanje dve vprašanji glede skladnosti Direktive (EU) 2016/681 s 7. in 8. členom ter prvim odstavkom 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (vidik zahteve po jasnosti in natančnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov<sup>24</sup>) in postopek za oceno ustavnosti 31. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol prekinilo do odločitve naslovnega sodišča. Predsednik Sodišča Evropske unije je postopek sicer novembra že prekinil, in sicer do razglasitve sodb v združenih ‚nemških‘ zadevah C-215/20 in C-222/20. **2.1-12/2019.**

19 Gl. str. 93–94 Letnega poročila Varuha za leto 2017.

20 Gl. str. 146 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

21 Zadeva C-817/19.

22 Zadeve C-148/20, C-149/20, C-150/20, C-215/20 in C-222/20.

23 Ta se vodi pod številko C-486/20.

24 Varuh je tudi še po seznanitvi z odgovorom nasprotnega udeleženca in mnenjem Vlade vztrajal, da je veljavni ZNPPol v obravnavanem delu neskladen z doslej izoblikovanimi standardi varstva iz nacionalne ustavnosodne prakse, hkrati pa je za primer, da bi tudi Ustavno sodišče podvomilo v kompatibilnost Direktive (EU) 2016/681, predlagal »čim prejšnjo predložitev vprašanj v odločanje Sodišču Evropske unije o tem, ali navedena direktiva še zadosti varstvu osebnih podatkov iz Člena 8 in spoštovanju zasebnega življenja iz Člena 7 navedene listine (nedvomno gre za poseg v navedeni dve tesno povezani pravici, ki sicer nista absolutni in sta boj proti mednarodnemu terorizmu z namenom vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti ter boj proti hudemu kriminalu zaradi zagotavljanja javne varnosti cilja v splošnem interesu Unije, Člen 6 Listine pa določa tudi pravico vsakogar ne le do svobode, ampak tudi do varnosti – vendar pa v zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega življenja varstvo te temeljne pravice v skladu z ustaljeno sodno prakso SEU v vsakem primeru zahteva, da se odstopanja od varstva osebnih podatkov in njegove omejitve določijo v mejah tega, kar je nujno potrebno, v tistem delu besedila, ki se ga v tem postopku problematizira, pa podatki niso dovolj jasno in natančno opredeljeni).«



## Kaže, da se vsaj nekaterih osebnih podatkov prosilcev za mednarodno zaščito v Azilnem domu ne obdeluje na ustreznih pravnih podlagah

Ko smo obravnavali okoliščine ene izmed zadev (začete na podlagi pobude državljana Rusije, ki je zatrjeval, da je bil neupravičeno izseljen iz Azilnega doma), smo postali pozorni tudi na vprašanje obstoja pravnih podlag za obdelovanje nekaterih osebnih podatkov prosilcev za mednarodno zaščito, česar pobudnik neposredno sicer ni problematiziral.

MNZ je izdalo sklep, s katerim je bil ustavljen postopek za priznanje mednarodne zaščite omenjenemu pobudniku, ker naj bi bilo iz uradne evidence o nastanitvi prosilcev za mednarodno zaščito razvidno, da je 11. 11. 2019 samovoljno zapustil Azilni dom in naj se v roku treh dni ne bi vrnil ali kaj sporočil. Ker nam je pobudnik med drugim zatrjeval, da ima dve vrsti raka v tretjem stadiju ter da bo brez ustrezne zdravniške oskrbe v nekaj mesecih umrl, so predstavniki Varuha obiskali Urad vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (v nadaljevanju: Urad), da bi urgentnosti zadeve primerno lahko čim prej vpogledali v spisovno gradivo in pridobili vsa potrebna pojasnila. Ob tej priložnosti je direktorica Urada konkretno na naše vprašanje, kako se ugotavlja, ali je prosilec za mednarodno zaščito samovoljno zapustil Azilni dom, pojasnila, da to ugotavljajo na podlagi dnevnega štetja prisotnih prosilcev za mednarodno zaščito – vsako jutro ob osmih socialna delavka vstopi v sobe, kjer so nastanjeni prosilci, in označi na seznamu nastanjenih, ali so prisotni ali ne. Po njenih besedah se tako zbrani podatki vnesejo v informacijski sistem, do katerega lahko samostojno dostopajo uradne osebe MNZ, ki odločajo v postopkih mednarodne zaščite. Ko uradna oseba na podlagi podatkov, ki so bili na opisan način vneseni v informacijski sistem, ugotovi, da je določen prosilec tri dni ali več odsoten (brez dovolilnice), se šteje, da ima podlago za izdajo sklepa o ustavitvi postopka na podlagi domneve umika prošnje skladno s 50. členom ZMZ-1. Na naše nadaljnje vprašanje o pravni podlagi za tovrstno zbiranje osebnih podatkov prosilcev pa nam je bilo pojasnjeno, da se tovrstno »štetje« prisotnih prosilcev izvaja na podlagi 3. in 5. člena Uredbe o hišnem redu azilnega doma.

Varuh se je za pojasnitev pravne podlage za zbiranje osebnih podatkov o dnevni prisotnosti prosilcev za mednarodno zaščito v Azilnem domu nato še pisno obrnil na MNZ in Urad za dodatna pojasnila. Tudi iz odziva na Varuhove pomsleke o obstoju ustrezne pravne podlage »evidence o nastanitvi« in dnevnega ugotavljanja prisotnosti prosilcev v Azilnem domu je bilo razvidno, da sta MNZ in Urad na stališču, da je določba ZMZ-1, da prošnja za mednarodno zaščito šteje za umaknjeno, če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil Azilni dom (druga alineja 50. člena), zadostna pravna podlaga, da se vodi evidenca o nastanjenih prosilcih in njihovih morebitnih odhodih, upoštevajoč, da ZUP tudi določa, da se za uradno evidenco šteje evidenca, ki je bila vzpostavljena na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil (drugi odstavek 179. člena). MNZ je nadalje še izpostavilo, da ZMZ-1 v peti točki prve-

ga odstavka 115. člena določa, da evidenca prosilcev vsebuje (med drugim) začasno prebivališče, šesti odstavek 45. člena ZMZ-1 pa določa, da se prosilcu določita EMŠO in začasno prebivališče, kar naj bi se štelo za evidenco o nastanitvi. Štetje prisotnih prosilcev sicer dnevno izvaja Urad, ki vpisuje podatke v evidenco, vendar je po stališču MNZ za to podlaga v šestem odstavku 114. člena ZMZ-1, kjer je določeno, da ministrstvo omogoči Uradu dostop in obdelavo podatkov iz evidenc.

Kot zgoraj že navedeno, se skladno s 50. členom ZMZ-1 prošnja za mednarodno zaščito šteje za umaknjeno (tudi), če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil Azilni dom in se v treh dneh ni vrnil. Kdo je »pristojni organ«, je opredeljeno v 2. členu ZMZ-1, ki določa, da je to ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, ki po tem zakonu vodi in odloča v postopkih mednarodne zaščite. Med uradnimi evidencami, ki se vodijo na podlagi ZMZ-1 in so naštetje v njegovem X. poglavju, so navedene naslednje evidences, ki jih MNZ vodi za opravljanje nalog po tem zakonu: evidenca prosilcev za mednarodno zaščito, evidenca oseb, ki jim je bila priznana mednarodna zaščita, in evidences listin, izdanih na podlagi tega zakona (114. člen ZMZ-1). Med navedenimi evidencami ni izrecno evidences dnevne prisotnosti prosilcev za priznanje mednarodne zaščite v Azilnem domu.

Varuh se ne more strinjati, da je iz 115. člena ZMZ-1 videti, da naj bi evidenca prosilcev vsebovala tudi evidenco dnevne prisotnosti v Azilnem domu, saj ta določa zgolj, da evidenca prosilcev vsebuje podatek o naslovu začasnega prebivališča prosilca za priznanje mednarodne zaščite. Iz zakonskih določb, ki opredeljujejo evidenco prosilcev za mednarodno zaščito, ni neposredno razvidno, da naj bi se v okviru te zbirke osebnih podatkov dnevno preverjala pristnost prosilca v Azilnem domu. Varuh se tudi ne strinja, da je dopustno pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov določiti v podzakonskem aktu. Skladno z drugim odstavkom 38. člena URS **zakon** določa zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov<sup>25</sup>. Zato je stališče Varuha, da Uredba o hišnem redu azilnega doma, ki je podzakonski akt, ne more biti zadostna pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov o dnevni prisotnosti prosilcev na dodeljenem naslovu začasnega prebivališča.

Zakon, ki določa zbiranje osebnih podatkov, mora biti tudi dovolj **določen**, tako da je iz njegovih določb jasno razvidno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati<sup>26</sup>. Varuh meni, da 115. člen ZMZ-1, ki opredeljuje, da se v okviru evidences prosilcev za priznanje mednarodne zaščite vodi tudi podatek o prosilčevem naslovu začasnega prebivališča, ne daje dovolj jasne in določne podlage za to, da bi se na njej dnevno ugotavljala dejanska prisotnost prosilcev na danem naslovu. V evidenco prosilcev se vpiše podatek o začasnem prebivališču, ki je prosilcu določen skladno s šestim odstavkom 45. člena ZMZ-1, in ob tem iz

25 Gl. npr. odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-115/92 z dne 24. 12. 1992, ko je razveljavilo relevantne določbe podzakonskega akta (pravilnika) za izvrševanje tedaj veljavnega Zakona o osebni izkaznici, ker podlaga za obdelavo osebnih podatkov ni bila zakonsko določena.

26 Gl. npr. odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-18/98 z dne 19. 4. 2001.

115. člena ZMZ-1 ni razvidno, da naj bi se tudi dnevno preverjalo, ali je prosilec na dodeljenem naslovu dejansko navzoč. Pravna podlaga dnevnega zbiranja osebnih podatkov o prisotnosti prosilcev v Azilnem domu tudi ne more biti drugi odstavek 50. člena ZMZ-1, saj ta določa zgolj, kdaj se lahko domneva, da je prosilec prošnjo umaknil, ne opredeljuje pa na določen način samega zbiranja oz. obdelovanja osebnih podatkov, ki je potrebno za vzpostavitev take domneve v konkretnih primerih. Ta določba ZMZ-1 kvečjemu napotuje na preverjanje v uradnih evidencah, ali prosilec dejansko je na dodeljenem naslovu začasnega prebivališča, ne določa pa ustrezne zakonske podlage za upoštevne evidence.

Ni mogoče spregledati, da se v postopkih mednarodne zaščite velik delež zadev zaključi s sklepom o ustavitvi postopka, predvidoma prav na podlagi domneve umika prošnje<sup>27</sup>. Domnevati gre, da znaten del sklepov o ustavitvi postopka mednarodne zaščite temelji na obdelavi osebnih podatkov o dnevni prisotnosti prosilcev v Azilnem domu v smislu druge alineje drugega odstavka 50. člena ZMZ-1. Po tretji alineji drugega odstavka 50. člena ZMZ-1 se prošnja za mednarodno zaščito šteje za umaknjeno tudi, če se prosilec v treh dneh od obvestila stanodajalca ali predstojnika institucije pristojnemu organu ni vrnil na naslov razselitve iz 83. člena tega zakona (pri tem gre za prosilce, ki niso nameščeni v azilnem domu, ampak na drugih naslovih, lahko tudi v zasebnih stanovanjih). Vendar je tudi pravna podlaga obdelave osebnih podatkov o prisotnosti razseljenih prosilcev za mednarodno zaščito na naslovih prebivališča videti podobno vprašljiva.

Varuh lahko skladno s 7. členom ZVarCP naslavlja na organe predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku. Na tej podlagi smo predlagali Informacijskemu pooblaščenцу, da tudi sami preučijo predstavljeno problematiko ter ocenijo, ali ne bi šlo v tej smeri opraviti inšpekcijskega nadzora skladno z ZInfP. Informacijski pooblaščenec je naš omenjeni predlog štel za prijavo in pri MNZ začel postopek inšpekcijskega nadzora, v katerem je 14. 12. 2020 tudi izdal ureditveno odločbo<sup>28</sup>, da mora zavezanec zagotoviti, da bo v uradnih evidencah, ki jih vodi v skladu s 114. členom ZMZ-1, zbiral in obdeloval samo tiste osebne podatke prosilcev za mednarodno zaščito, ki jih navedeni zakon določa v 115., 116. in 117. členu, in da bo prenehal z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov, ki jih v času izdaje te odločbe še zbira in hrani v teh evidencah o datumu nastanitve in datumu izselitve oziroma zaključka nastanitve, o razlogu in datumu omejitve gibanja, o datumu zadnjega izhoda, o datumu obvestila stanodajalca, o razlogu nastanitve, o razlogu odhoda in o uri odhoda; in da mora navedene osebne podatke prosilcev za mednarodno zaščito tudi zbrisati. Ta odločba Informacijskega pooblaščenca v času pisanja pričujočega besedila sicer še ni pravnomočna,

27 Tako je bilo v letu 2018 podanih 2875 prošenj za priznanje mednarodne zaščite, v 2372 primerih pa je bil postopek ustavljen, v letu 2019 je bilo podanih 3821 prošenj, ustavljenih pa je bilo 3273 postopkov mednarodne zaščite, v letu 2020 (do konca marca) je bilo podanih 550 prošenj, 381 postopkov pa je bilo ustavljenih (tabela z navedenimi statističnimi podatki je dostopna na spletni strani: <https://www.gov.si/podrocja/drzava-in-druzba/priseljevanje-v-slovenijo/>).

28 Številka 0610-111/2020/11.



saj je MNZ zoper njo 23. 12. 2020 **sprožilo pravni spor. Varuh tudi to šteje za dobrodošlo, saj bi na ta način moralo priti do opredelitve še sodne veje oblasti glede pravnih podlag za obdelavo (nekaterih) podatkov prosilcev za mednarodno zaščito. 7.3-21/2019.**

### 2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi

Ko smo pri Varuhu z letom 2018 ob spoznanju, da gre za (venomer bolj) aktualni vidik varstva človekovih pravic, uvedli posebno podpodročje dela o trgovini z ljudmi, smo se zavedali, da bo na njem potrebno predvsem naše proaktivno delovanje, pa tudi, da bo prevladovalo obravnavanje zadev z vidika izpolnjevanja pozitivnih dolžnosti države. Ne preseneča torej, da smo, tako kot že leto poprej, na tem podpodročju vse zadeve odprli na lastno pobudo.

V zvezi s predmetno problematiko je regionalno relevantna predvsem Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi<sup>29</sup>, globalno gledano pa Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu<sup>30</sup> (Palermški protokol).

Omenjeni protokol, ki dopolnjuje navedeno Konvencijo Združenih narodov, zavezuje države k preprečevanju in boju proti trgovini z ljudmi, zaščiti in pomoči žrtvam trgovine ter spodbujanju sodelovanja med državami za doseganje teh ciljev. Pogodbenice konvencije so na zasedanju na Dunaju oktobra 2018 sprejele Resolucijo 9/1 z naslovom Vzpostavitev mehanizma za pregled izvajanja Konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in njenih protokolov, v njej pa so pravila za delovanje mehanizma za pregled izvajanja konvencije in njenih protokolov. Na naslednjem zasedanju, tj. oktobra 2020, je bila sprejeta še Resolucija 9/1 z naslovom Začetek revizijskega postopka mehanizma za pregled izvajanje Konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in njenih protokolov. S to resolucijo so bili sprejeti vprašalniki za samooceno za pregled izvajanja konvencije in njenih protokolov, smernice za izvajanje pregledov držav in načrt za sezname opažanj. Ocenjevanje naj bi skupno potekalo v okviru osmih let (2020–2029). **Slovenijo naj bi Mavricij in Armenija ocenila v letu 2022 (že pred tem naj bi Slovenija v letu 2021 skupaj z Libanom ocenjevala Latvijo, v letu 2023 pa skupaj z Gabonom Senegal).**

Mehanizem za spremljanje, ki nadzoruje izvajanje obveznosti iz Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, pa sestavljata dva stebra, in sicer Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (GRETA) in

29 Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL) je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 14/09 in je začel veljati 5. 8. 2009.

30 Zakon o ratifikaciji Protokola za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MPTLMOK) je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 15/04 in je začel veljati 1. 5. 2004.

Odbor pogodbenic. Konvencija od pogodbenic zahteva sodelovanje z GRETA pri zagotavljanju zahtevanih informacij. V postopku priprave poročila o neki državi GRETA naprej pošlje osnutek vladi, ki da lahko nanj pripombe, te pa se upoštevajo pri pripravi končnega poročila. Slednjega GRETA sprejme na plenarnem zasedanju in ga pošlje pogodbenici, ki je povabljena, da nanj predloži morebitne zaključne pripombe. Po izteku enomesečnega roka za pripombe se poročilo in sklepi, skupaj z morebitnimi pripombami nacionalnih organov, objavijo in pošljejo Odboru pogodbenic. Tega sestavljajo predstavniki Odbora ministrov pogodbenic konvencije in predstavniki pogodbenic, ki niso članice Sveta Evrope. Na podlagi poročil GRETA lahko Odbor pogodbenic sprejme priporočila za posamezno pogodbenico glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti za izvajanje sklepov GRETA. Doslej sta bila za Republiko Slovenije izvedena dva kroga ocenjevanja: prvo ocenjevanje je bilo leta 2013, drugo pa leta 2017. **Tretji krog ocenjevanja Slovenije je bil zaradi pandemije covid-19 prestavljen s septembra 2020 na maj 2021, ko bo najprej poslan vprašalnik GRETA, rok za odziv nanj pa bo oktober 2021. Obisk GRETA naj bi se nato izvedel med januarjem in marcem leta 2022.**

Konkretno pa omenjena konvencija Sveta Evrope npr. v 12. členu pogodbenicam nalaga, da žrtvam trgovine z ljudmi zagotovijo dostop do nujne medicinske pomoči in tudi potrebno medicinsko in drugo pomoč, ko te zakonito prebivajo na njenem ozemlju in nimajo dovolj sredstev. Po slovenskem ZTuj-2<sup>31</sup> so žrtve trgovine z ljudmi na podlagi dovoljenja za zadrževanje ali dovoljenja za začasno prebivanje upravičene do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje; po ZZVZZ<sup>32</sup> pa nujno zdravljenje obsega neodložljive zdravstvene storitve oživljanja, ohranitve življenja in preprečitve poslabšanja zdravstvenega stanja obolelega ali poškodovanega. Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2019–2020 navaja<sup>33</sup>, da izkušnje pri obravnavi žrtev trgovine z ljudmi kažejo, da zagotavljanje nujnega zdravljenja ne zadošča, saj žrtve zaradi slabega zdravstvenega stanja, travmatiziranosti, različnih telesnih poškodb in okvar, ki so posledica izkoriščanja, potrebujejo dolgotrajno in celostno zdravstveno oskrbo. Akcijski načrt kot cilj predvideva<sup>34</sup> celostno in sistemsko ureditev področja zdravstvene zaščite žrtev trgovine z ljudmi na podlagi določil konvencije ter tako žrtvam trgovine v programih Oskrba žrtev trgovine z ljudmi – krizna nastavitve in Oskrba žrtev trgovine z ljudmi – varen prostor omogočiti dostop do potrebne medicinske pomoči oziroma ustreznega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja.

**Varuh se je v letu 2020 obrnil na več deležnikov ukrepanja proti trgovini z ljudmi.** Na Nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi (v nadaljevanju: koordinator) smo naslovili vprašanje, ali je že sodeloval z Ministrstvom za zdravje in drugimi ter pripravil celostno in sistemsko ureditev

31 Konkretno osmem odstavku 50. člena in prvem odstavku 75. člena.

32 Konkretno drugem odstavku 25. člena.

33 Str. 30.

34 V točki 1.3 poglavja V.

področja zdravstvene zaščite, da bi s tem zagotovil dostop do lokalnega javnega zdravstva za vse žrtve trgovine z ljudmi, in kako se zagotavlja ne-nujno oziroma dolgotrajno zdravljenje za vse žrtve, ki zaradi slabega zdravstvenega stanja, travmatiziranosti, različnih telesnih poškodb in okvar, ki so posledica izkoriščanja, potrebujejo dolgotrajno in celostno zdravstveno oskrbo. Koordinator je v tej zvezi sporočil, da so po trenutno veljavni zakonodaji tuji državljani, ki so žrtve trgovine z ljudmi, dejansko upravičeni le do storitev nujne medicinske pomoči, vendar pa, da se v praksi vsaka posamezna žrtev in njene specifične potrebe obravnava individualno v okviru multidisciplinarnе skupine za obravnavo primerov nameščanja žrtev trgovine z ljudmi – ta naj bi odločala tudi o upravičenosti dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi žrtvinih posebnih potreb, tudi v smislu zagotavljanja dodatnih zdravstvenih storitev, ki jih krije Ministrstvo za zdravje preko programov neposredne pomoči, svetovanja in oskrbe ranljivih, ogroženih oseb ter bolnikov z redkimi boleznimi, ki jih izvajajo humanitarne organizacije. Koordinator je pojasnil tudi, da je število žrtev, ki so vključene v program varne namestitve, relativno nizko, in jim je do sedaj rešitev za posamezno žrtev vedno uspelo najti, zdravstvene storitve pa so bile praktično vedno zagotovljene.

**Ministrstvo za zdravje pa je na Varuhovo poizvedovanje poudarilo**, da je izključenim skupinam namenjena posebna skrb zdravstvenega sistema; žrtvam trgovine z ljudmi da zagotavljajo nujno zdravstveno varstvo kot tudi dodatne zdravstvene storitve, ki so s strani zdravnika, ki tako osebo obravnava, prepoznane kot potrebne; skrb za zdravje kot tudi za vse ostale oblike pomoči, da so žrtvam trgovine z ljudmi zagotovljene, kljub temu da jim države njihovega izvora praviloma odrekajo vsakršno pomoč; redno obveščanje o številu tovrstnih oseb in njihovih potrebah s strani pooblaščenih ustanov, nevladnih organizacij in medresorske delovne skupine pripomorejo k temu, da nobena takšna oseba ni ostala brez celovite zdravstvene oskrbe in pomoči. Ministrstvo je pojasnilo tudi, da bo v procesu spreminjanja zdravstvene zakonodaje podan predlog, da se status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno uredi.

**Dobro sodelovanje so potrdile tudi nevladne organizacije** (Društvo Ključ, Slovenska Karitas, Delavska svetovalnica), s katerimi je Varuh na lastno pobudo opravil informativna srečanja. Z zdravstveno oskrbo žrtev trgovine z ljudmi v njihovih programih (krizna namestitve, varna namestitve in reintegracija) so načeloma zadovoljni, Ministrstvo za zdravje pa naj bi krilo stroške zdravstvene storitve, ki presegajo nujno pomoč in poskrbelo za vsak tak primer posebej. So pa tudi izpostavili, da bi bilo za žrtve trgovine z ljudmi potrebno sistemsko urediti širši dostop do zdravstva, saj da pri žrtvah obstaja potreba po specifični zdravstveni obravnavi (odvisnosti, HIV, tuberkuloza, psihične težave idr.), ki pogosto presega nujno zdravstveno pomoč. Kot smo razumeli, bi sami predlagali ureditev osnovnega zdravstvenega zavarovanja na podlagi dovoljenja za zadrževanje, ki traja 90 dni (v tem času se žrtev odloči, ali bo sodelovala v kazenskem postopku). Kot poseben problem v zvezi z zdravstveno oskrbo so nevladne organizacije izpostavile tudi žrtve trgovine z ljudmi, ki so v Slovenijo prišle na podlagi delovnih dovoljenj in imajo oziroma nimajo na tej podlagi

urejenega zavarovanja – če pride do spremembe ali npr. poškodbe, lahko žrtve ostanejo brez zavarovanja ali brez kritja stroškov zdravljenja.



**Varuh se pridružuje kritikam glede trenutno veljavne zakonodaje, po kateri so tuji državljani, ki so žrtve trgovine z ljudmi, upravičeni le do storitev nujne medicinske pomoči.** Konvencija v 12. členu med drugim jasno nalaga, da se

žrtvam trgovine z ljudmi zagotovi potrebna medicinska in druga pomoč, ko te zakonito prebivajo na njenem ozemlju in nimajo dovolj sredstev. Tudi po mnenju GRETA bi morali slovenski organi zagotoviti dostop do lokalnega javnega zdravstvenega varstva za vse žrtve trgovine z ljudmi<sup>35</sup>. Zagotavljanje le nujnega zdravljenja pač ne more zadoščati, saj žrtve zaradi slabega zdravstvenega stanja, pridruženih težav, travmatiziranosti, različnih telesnih poškodb in okvar, ki so posledica izkoriščanja, potrebujejo dolgotrajno in celostno zdravstveno oskrbo. **Varuh sicer pozdravlja napore, da se kljub pravno formalnim pomanjkljivostim v skrbi za ranljive skupine zagotavlja celovito obravnavo in zdravstveno oskrbo žrtev trgovine z ljudmi v vsakem primeru posebej,** predvsem pa **že** dano nam zagotovilo, da bo v procesu spreminjanja zdravstvene zakonodaje podan tudi predlog, da se uredi status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi.



**Priporočilo št. 32:** Varuh tako še ob tej priložnosti priporoča Ministrstvu za zdravje, da pripravi potrebne zakonodajne spremembe, da bo status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno urejen.

**Na Ministrstvo za pravosodje pa se je Varuh obrnil** v zvezi s pomanjkljivo zakonodajno ureditvijo zagotavljanja pravice dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi. Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi namreč v 15. členu pogodbenicam nalaga, da v svoji notranji zakonodaji zagotovijo žrtvam pravico dostopa do odškodnine – vsaka pogodbenica naj bi, skladno s četrtem odstavkom istega člena, sprejela takšne zakonodajne in druge ukrepe, kot so morebiti potrebni za zagotovitev kompenzacije žrtvam v skladu s pogoji, določenimi z njeno notranjo zakonodajo, na primer tako, da se ustanovi sklad za kompenzacijo žrtvam ali sprejmejo ukrepi ali programi, ki podpirajo socialno pomoč in (družbeno) integracijo žrtev. GRETA je že večkrat (2013 in 2017) pozvala slovenske oblasti, naj sprejmejo ukrepe za olajšanje in zagotovitev dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi, pri čemer morajo zlasti zagotoviti, da so žrtve trgovine z ljudmi sistematično obveščene o pravici do odškodnine in postopkih, ki jih je pri tem treba upoštevati, v jeziku, ki ga lahko razumejo; žrtvam trgovine z ljudmi omogočiti uveljavljanje pravice do odškodnine, tako da jim zagotovijo učinkovit dostop do pravne pomoči; nadomestilo za žrtve upoštevati v programih usposabljanja za tožilce in sodnike;

<sup>35</sup> Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, SECOND EVALUATION ROUND2017, 108. odstavek.

vse žrtve trgovine z ljudmi vključiti v sklop ZOZKD, ne glede na njihovo državljanstvo, ali je bila uporabljena sila, ali je prišlo do kršitve spolne integritete. Sicer pa tudi Direktiva 2011/36/EU v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem.

ZOZKD sicer v 5. členu opredeljuje formalne pogoje za priznanje odškodnine, a le za prosilce državljanke Republike Slovenije ali državljanke druge države članice Evropske unije – v Akcijskem načrtu za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2019–2020 pa je bilo zaradi enakovredne obravnave vseh žrtev, ne glede na državljanstvo, kot cilj sicer že navedeno<sup>36</sup> noveliranje ZOZKD, tako da se v omenjenem 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«.

Ministrstvo za pravosodje se je Varuhu odzvalo s pojasnilom, da so v zvezi s predlagano spremembo omenjenega formalnega pogoja preučili primerjalno-pravne ureditve po drugih državah članicah EU in ugotovili, da se formalni pogoj večinoma ne navezuje na državljanstvo, temveč na (stalno ali zakonito) prebivališče žrtve, na vzajemnost ali pa omejitev za tujce sploh ni. Je pa ministrstvo ob tem poudarilo, da zgolj sprememba 5. člena ZOZKD oziroma črtanje pogoja državljanstva ne bi zadostila cilju vključitve (vseh) žrtev trgovine z ljudmi v krog upravičenih prosilcev za odškodnino – ob formalnem pogoju so namreč v zakonu določeni tudi materialni pogoji za priznanje odškodnine, predvsem pa je relevantna zakonska definicija nasilnega naklepnega dejanja, ki izhaja iz Direktive 2004/80/ES o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj, ki je bila v našo nacionalno zakonodajo implementirana z ZOZKD. Tako pri zagotovitvi dostopa do odškodnin žrtvam trgovine z ljudmi ne bi šlo le za enostavno spremembo enega izmed členov zakona, temveč za kompleksno vprašanje ureditve celotnega sistema odškodnin.

Pravosodno ministrstvo je tudi izpostavilo, da je bilo na ravni EU v letu 2019 na področju odškodnin žrtvam kaznivih dejanj izdano poročilo posebne svetovne (takratnemu) predsedniku Evropske komisije, temu sledeč pa je Evropska komisija 26. 6. 2020 sprejela Strategijo EU o pravicah žrtev (2020–2025), ki vsebuje določene usmeritve za države članice, tudi za področje odškodnin žrtvam. Ministrstvo nam je zagotovilo, da bodo pri pripravi predlogov sprememb ZOZKD upoštevali tudi te usmeritve. Sklepno je ministrstvo ocenilo, da je v okviru priprave sprememb zakona potrebna podrobnejša preučitev celotne sheme oziroma ureditve odškodnin po ZOZKD, tako z vidika aktualnih usmeritev na ravni EU, predpisov s področja pravic žrtev, kot tudi z vidika zagotavljanja pravic posebno ranljivim skupinam žrtev, kot so npr. žrtve nasilja v družini, otroci žrtve in tudi žrtve trgovine z ljudmi. V zvezi s tem so na ministrstvu v letu 2020 že začeli s podrobnim preučevanjem izvajanja določb ZOZKD, prakse komisije, evropske zakonodaje in primerjalnih ureditev, in sicer z namenom priprave osnutka celovitejšega predloga novele tega zakona.

---

36 Str. 32.





**Priporočilo št. 33:** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem.

Kot zanimivost naj še izpostavimo, da je na Varuhovo vprašanje, ali so se morebiti že srečali s primeri prosilcev, ki jim je bila zahteva za odškodnino po ZOZKD zavržena zaradi neizpolnjevanja formalnega pogoja državljanstva, Ministrstvo za pravosodje sporočilo, da posebne evidence o tem sicer ne vodijo, po pregledu rešenih zadev pa ocenjujejo, da je bilo takih primerov od začetka uporabe zakona (od 1. 1. 2006) sedem, pri čemer v nobeni od teh zadev prosilec za odškodnino ni bil žrtev trgovine z ljudmi.

**Varuh se je v letu 2020 obrnil tudi na Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije**, in sicer za pojasnilo o tem, ali se je morebiti že srečalo s primeri, kjer zaradi pomanjkljive ureditve (posebnih) postopkovnih zaščitnih ukrepov, kateri od otrok žrtev oziroma prič trgovine z ljudmi, mlajši od 18 let, ni bil deležen ustrezne zaščite v postopkih. Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi namreč v 28. členu pogodbenicam med drugim nalaga, da je še ne osemnajst let stara žrtev trgovine z ljudmi deležna posebnih zaščitnih ukrepov, pri čemer se upošteva najboljši interes otroka, v 30. členu pa tudi, da vsaka pogodbenica sprejme takšne zakonodajne ali druge ukrepe, ki so morebiti potrebni, da se med sodnimi postopki zagotovi varstvo zasebnega življenja žrtev, in kjer je to primerno, njihova identiteta, varnost in zaščita žrtev pred ustrahovanjem, v skladu s pogoji njene notranje zakonodaje, v primeru še ne osemnajst let starih žrtev pa s posebno skrbjo za potrebe otrok in zagotavljanje njihovih pravic do posebnih zaščitnih ukrepov. V tem kontekstu gre spomniti tudi na Smernice Odbora ministrov Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje, ki obravnavajo vprašanje položaja in vloge ter mnenja, pravice in potrebe otrok v sodnih postopkih ter alternativah takšnim postopkom. Cilj smernic je zagotoviti, da se v takšnih postopkih vse pravice otrok, med drugim tudi pravica do obveščeniosti, zastopnika, udeležbe in zaščite, v celoti spoštujejo ob ustreznem upoštevanju zrelosti otroka in njegovega razumevanja ter okoliščin primera. Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2019–2020 pa v luči takojšnjega ukrepanja zahtevajočih priporočil GRETA navaja<sup>37</sup> sodelovanje z navedenim tožilstvom v okviru pregleda obstoječe zakonodaje in priprave predlogov za implementacijo razširitve uporabe postopkovnih zaščitnih ukrepov (npr. členi 178, 240, 331 ZKP), ki so trenutno namenjeni otrokom, mlajšim od 15 let, da bi zajeli vse otroke žrtve in prič trgovine z ljudmi do starosti 18 let ob upoštevanju najboljših interesov otroka

<sup>37</sup> Str. 32–33.

in da bi te ukrepe popolnoma uskladili s konvencijo. Naslovno tožilstvo nam je sporočilo, da imajo na splošno slabe izkušnje v zvezi z zaslišanjem žrtev trgovine z ljudmi na sodiščih, ne glede na starost; stanje na izpostavljenem področju je takšno, da se žrtve ob prisotnosti obdolženih (trgovcev z ljudmi) v veliki meri ne prepoznajo kot žrtve, zanikajo dejanja, ki so jih obdolženi izvršili na njihovo škodo, se sramujejo ali pa dejanja minimalizirajo; v neformalnem razgovoru na policiji ali z državnim tožilcem pogosto izjavijo, da se obdolženih bojijo, vendar tega v sodni dvorani ob navzočnosti obdolženih več ne ponovijo, sodišča pa so pripravljena ukrepati le in zgolj ob jasni izjavi žrtve; tudi sicer ni primerno, da na pričetek zaslišanja ali glavne obravnave na hodniku pred sodno dvorano priče – žrtve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi čakajo skupaj z obdolženimi; žrtve so tekom postopka zaslišane najmanj dvakrat, kar za njih brez dvoma pomeni večkratno podoživljanje razmerja, v katerega so bile užete; kvaliteta izpovedb v smislu dokazovanja da je vedno slabša in da bi bilo zaslišanje žrtve trgovine z ljudmi edino učinkovito in pošteno do žrtev, če bi bilo izvedeno na način preko video konference, na drugi lokaciji in prostorsko ločeno od obdolženih.

Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije nam je tudi sporočilo, da v zadnjih letih niso vložili obtožnih aktov, v okviru katerih bi bile žrtve trgovine z ljudmi mlajše od 18 let; obravnavali sicer so posamezne zadeve, v katerih je bil podan sum, da so žrtve trgovine z ljudmi mlajše od 18 let, vendar do postopkov na sodiščih ni prišlo ali pa se zadeve nahajajo še v fazi predkazenskega postopka. Posebej pa so pohvalili dobro delo nevladnih organizacij v zvezi z obravnavo žrtve trgovine z ljudmi.

Zgoraj predstavljene navedbe Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije so zaskrbljujoče – nismo pa jih uspeli še razčistiti dovolj, da bi lahko zdaj na oblasti že naslovili kakšno dovolj konkretno tozadevno priporočilo. Z obravnavo predmetne problematike tudi v tem pogledu torej nadaljujemo. **2.3-1/2019** in **2.3-2/2020**.

\*\*\*

Proti koncu leta 2020 se je Varuh sestal z nacionalno koordinatorico za boj proti trgovini z ljudmi posebej tudi na temo morebitnega vstopa Varuha tudi v vlogo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi. Vzpostavitev slovenskega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi je sicer priporočila tudi GRETA – že v prvem krogu ocenjevanja je eno izmed našim oblastem danih priporočil bilo, »da razmislijo o imenovanju neodvisnega nacionalnega poročevalca ali vzpostavitvi drugačnega mehanizma za spremljanje dejavnosti državnih institucij v boju proti trgovini z ljudmi (glej 4. odstavek 29. člena<sup>38</sup> konvencije in 298. člen obrazložitvenega poročila)<sup>39</sup>; v drugem krogu ocenjevanja pa je bilo tudi izrecno izpostavljeno, da nacionalni koordinator dejansko izpolnjuje tudi vlogo nacionalnega poročevalca, vendar pa je mnenje GRETA,

38 Tam konvencija konkretno določa: »4. Vsaka pogodbenica prouči imenovanje nacionalnih poročevalcev ali drugih mehanizmov za spremljanje dejavnosti državnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi in izvajanje nacionalnih zakonodajnih zahtev.«

39 Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji GRETA(2013)20, str. 15.

da mora biti ena izmed ključnih značilnosti nacionalnega poročevalca zmožnost kritičnega monitoringa aktivnosti in učinkovitosti vseh državnih institucij, vključno z nacionalnim koordinatorem, češ da strukturna ločenost (slovenski nacionalni koordinator za boj proti trgovini z ljudmi deluje pod okriljem MNZ) omogoča objektivno oceno implementacije relevantnega predpisovja, politik in aktivnosti ter pomanjkljivosti, pa tudi formulacijo priporočil – zato je GRETA tudi ob tej priložnosti predlagala, da se vzpostavi neodvisnega nacionalnega poročevalca.<sup>40</sup> Varuh je že ustavna kategorija, namenjena varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>41</sup>, in je po zakonu pri svojem delu tudi neodvisen in samostojen<sup>42</sup> ter ne spada pod katerokoli vejo državne oblasti, kot nacionalna institucija za človekove pravice pa je bil mednarodno akreditiran z najvišjim možnim statusom. Tudi v nekaterih drugih državah vlogo nacionalnega poročevalca za monitoring oz. spremljanje dejavnosti državnih institucij v boju proti trgovini z ljudmi že opravljajo ravno ombudsmanske institucije. Že primerjalni pregled zakonskih ureditev boja proti trgovini z ljudmi, ki ga je leta 2016 pripravil Raziskovalno-dokumentacijski sektor Državnega zbora, je npr. navajal, da je na Finskem »delovanje nacionalnega poročevalca opredeljeno v Zakonu o varuhu človekovih pravic.«<sup>43</sup> Naloge finskega nacionalnega poročevalca so tako monitoring pojavov v zvezi s trgovino z ljudmi, izpolnjevanja mednarodnih obveznosti in učinkovitosti nacionalne zakonodaje; dajanje predlogov in priporočil, relevantnih za boj proti trgovini z ljudmi in za implementacijo pravic žrtev; vzdrževanje kontaktov z mednarodnimi organizacijami o problematikah, povezanih s trgovino z ljudmi. Zaradi svoje neodvisnosti oziroma samostojnosti pa ni del delovne skupine, ki se na finskem ukvarja s trgovino z ljudmi (slovenski ekvivalent takšne skupine je Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi<sup>44</sup>). Relevantne podatke lahko pridobiva ne samo od oblastnih organov, pač pa tudi vseh tistih, ki prejemajo državna sredstva za boj proti trgovini z ljudmi.



Posebej gre izpostaviti tudi, da je bilo prav tako **ob sami nedavni akreditaciji Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice, sprejetih z resolucijo Generalne skupščine OZN 48/134, izrecno dano priporočilo, da naj nadaljuje prizadevanja za reševanje vseh vprašanj človekovih pravic, ki vplivajo na družbo, v kateri deluje, vključno s trgovino z ljudmi.** Ob tem tudi ne gre pozabiti, da naj bi si nacionalne institucije za človekove pravice, ki so

40 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia GRETA(2017)38, str. 9.

41 159. člen URS.

42 4. člen ZVarCP.

43 Državni zbor Republike Slovenije – Raziskovalno-dokumentacijski sektor (2016): Zakonska ureditev boja proti trgovini z ljudmi - Primerjalni pregled (PP), str. 14.

44 Sklep (št. 01203-9/2019/6) o ustanovitvi sedanje je Vlada Republike Slovenije sprejela 17. oktobra 2019. Še naprej so vključeni predstavniki devetih ministrstev in vladnih uradov, Policije, Finančne uprave Republike Slovenije in Inšpektorata Republike Slovenije za delo, pri njenem delu pa kot neodvisni zunanji člani sodelujejo tudi predstavniki Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije, Državnega zbora Republike Slovenije, Društva Ključ, Slovenske Karitas, Slovenske filantropije, Pravnega centra za varstvo človekovih pravic in Zveze svobodnih sindikatov Slovenije.

bile sicer akreditirane z najvišjim statusom, še nadalje prizadevale izboljševati svojo učinkovitost in neodvisnost.<sup>45</sup>

**Tako smo tudi na povpraševanje nacionalne koordinatorice za boj proti trgovini z ljudmi že izrazili načelno strinjanje, da se v Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2021–2022 med predvidene aktivnosti vključi tudi vzpostavitev funkcije nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha. Varuh je pripravljen prevzeti funkcijo, seveda ob jasni opredelitvi tega novega mandata ter zagotovitvi vseh potrebnih zakonskih podlag in dodatnih pooblastil, predvsem v okviru sodnih postopkov, ter razmerja do področnih nevladnih organizacij.** Jasno npr. je, da bi moral monitoring dejavnosti državnih institucij v boju proti trgovini z ljudmi obsegati tudi spremljanje sodnih postopkov zaradi kaznivih dejanj po 113. členu KZ-1, zato bi bilo treba v izogib zapletom pri razlagi pristojnosti oziroma pooblastil nacionalnega poročevalca kar najbolj jasno na zakonski ravni urediti vprašanja glede obveščanja Varuha o razpisanih narokih, njegove navzočnosti na glavnih obravnavah, kjer je javnost sicer izključena, ipd.

**Priporočilo št. 34:** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za notranje zadeve, Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije, da po posvetovanju z Varuhom ob pripravi novele ZVarCP ustanovijo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha ter za izvajanje te naloge zagotovijo kadrovska in finančna sredstva.



### 2.11.1.3 Dolga je senca dogodkov v zvezi z drugo svetovno vojno

Tudi<sup>46</sup> letos lahko poročamo, da ena izmed tematskih stalnic ostajajo dogodki, tako ali drugače povezani z doslej največjo vojno v zgodovini človeštva. Tokrat kaže v tej smeri izpostaviti predvsem, da je že takoj v začetku leta veliko javnega nasprotovanja povzročila odločitev<sup>47</sup> najvišjega sodišča v državi, da se razveljavi pravnomočna obsodba brčkone najbolj znanega slovenskega kolaboranta, po vojni na smrt obsojenega in tudi usmrčenega Leona Rupnika. V tej zvezi smo tudi pri Varuhu prejeli več konkretnih pobud, med drugim npr. tudi zaradi prizadetega dostojanstva članov Zveze združenj borcev za vrednote NOB Slovenije. Pričakovanja do nas so bila pri tem različna, od vključevanja v novo sojenje pred prvostopenjskim sodiščem, pa do obračanja na Ustavno sodišče Republike Slovenije. Do ničesar od tega potem ni prišlo, bodisi ker realnih možnosti za Varuhovo intervencijo kot si jo je predstavljal pobudnik, glede na zakonske pristojnosti oziroma pooblastila ni bilo bodisi ker je bilo očitno, da dejansko ni potreben angažma še Varuha (predvsem zaradi avtorstva oziroma

45 GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – December 2020, str. 22.

46 Gl. npr. že str. 148 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

47 Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Ips 3425/2014 z dne 8. 10. 2019.

sodelovanja že raznih doktorjev pravnih znanosti in nekaterih uveljavljenih odvetniških pisarn oziroma odvetnikov pri pripravljanju vlog za sodišče).

Možnost vložitve ustavne pritožbe je med Varuhovimi zakonskimi pooblastili izjemna, saj gre za edini primer, ko ta organ lahko<sup>48</sup> pred organom sodne veje državne oblasti vloži vlogo, s katero se formalno izpodbija nek posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi nekoga. Varuh se seveda tudi o vlaganju ustavnih pritožb odloča samostojno. Za glavni smernik pri tovrstnih odločitvah mu praviloma služi odgovor na vprašanje, ali okoliščine zadeve kažejo, da prizadeti ustavne pritožbe ne (z)more vložiti sam oziroma da v postopku z ustavno pritožbo očitno ne bo ustrezno zastopan. Dogaja pa se tudi, da se je ustavno pritožbo že vložilo, od Varuha pa se potem pričakuje vsaj nekakšno pismo podpore. Tovrstnih pritiskov na Ustavno sodišče pa se Varuh nikoli ne odloča vršiti, saj jih ocenjujemo kot povsem nepotrebne. Če ni videti, da bi se z Varuhovim posredovanjem pravni položaj vlagatelja ustavne pritožbe lahko v čemerkoli dejansko izboljšal (največkrat, ker enostavno ni več kaj bistvenega dodati že obstoječim navedbam o domnevno kršenih človekovih pravicah in razlogom, s katerimi se utemeljuje zatrjevane kršitve), potem pač ne more biti korektno, da se pristojno sodišče obremenjuje še s katerimkoli Varuhovim pisanjem.

Po nam razpoložljivih informacijah je zaenkrat najbolj ažurno dejstvo to, da je v enem izmed postopkov za preizkus ustavne pritožbe zoper omenjeno sodbo najvišjega sodišča Ustavno sodišče novembra 2020 izdalo sklep<sup>49</sup>, da se predmetna ustavna pritožba (vložil jo je potomec žrtve vojnega nasilja – njegove babice, med drugim navajajoč, da v nobenem postopku ne bo mogel več uveljavljati »kršitve pravice do dostojanstva in drugih pravic«) sprejme v obravnavo.

Sicer pa je Varuh v izpostavljeni (sicer nepresenetljivo za javnost kontroverzni) sodbi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije videl predvsem (eno od) odločitev v konkretnem kazenskem postopku – in ne vrednostne spremembe v zgodovinskih pogledih na ravnanje vpletenih v takratno dogajanje na slovenskih tleh. Glede slednjega tudi sam Varuh, podobno kot npr. Evropsko sodišče za človekove pravice, šteje, da ni njegova naloga, da razrešuje »vprašanje, ki je del razprave med zgodovinarji, o obravnavnih dogodkih in njihovi interpretaciji«<sup>50</sup>; smo pa npr. že nekajkrat opozorili, da je treba aktivno in zavestno ohranjati živ spomin na čas druge svetovne vojne in tudi povojne dogodke kot opomin na grozote, ki se ne smejo nikoli več ponoviti.<sup>51</sup> Da je treba ohranjati spomin na

48 Gl. drugi odstavek 50. in 52. člena ZUstS.

49 Številka Up-253/20-12 z dne 5. 11. 2020.

50 Iz sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Lehideux in Isorni proti Franciji (55/1997/839/1045) z dne 23. 9. 1998.

51 Gl. npr. objavo za javnost Ob mednarodnem dnevu spomina na žrtve holokavsta varuh Svetina nagovoril udeležence slovesnosti, z dne 19. 1. 2020 (<https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/ob-mednarodnem-dnevu-spomina-na-zrtve-holokavsta-varuh-svetina-nagovoril-udelezence-slovesnosti/>), ali pa npr. Ob svetovnem dnevu spomina na holokavst: „Ne dovolimo, da se mračni del zgodovine ponovi!“, z dne 27. 1. 2021 (<https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/ob-svetovnem-dnevu-spomina-na-holokavst-ne-dovolimo-da-se-mracni-del-zgodovine-ponovi/>); primer starejše izjave za javnost pa je

tragično preteklost Evrope, da se počastijo žrtve, obsodijo storilci in položijo temelji za spravo, ki bo temeljila na resnici in spominu opozarja tudi Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. 9. 2019 o pomenu evropskega zgodovinskega spomina za prihodnost Evrope (2019/2819(RSP)) in drugi, s to tematiko povezani mednarodni dokumenti. **15.2-4/2020.**

Med vidnejšimi dogodki gre izpostaviti tudi, da je **Vlada Republike Slovenije sprejela pravno neobvezujočo delovno definicijo zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu**<sup>52</sup>, ki jo je pripravila Mednarodna zveza za spomin na holokavst (angl. International Holocaust Remembrance Alliance - IHRA), v kateri sodelujejo vlade in strokovnjaki, ki si prizadevajo za krepitev, razvoj in spodbujanje izobraževanja in raziskav o holokavstu, ohranjanje spomina nanj in spoštovanje zavez iz Stockholmske deklaracije iz leta 2000; navedena zveza pa je pripravila tudi **Priporočila za poučevanje in učenje o holokavstu, ki so bila spomladi prevedena tudi v slovenski jezik**. Kot ta priporočila navajajo<sup>53</sup>, je bil holokavst sistematično preganjanje in pobjoj Judov, ki ju je nacistična Nemčija s kolaboranti izvajala med letoma 1933 in 1945, po omenjeni neobvezujoči delovni definiciji<sup>54</sup> pa izkrivljati dejstva o holokavstu med drugim pomeni prizadevati si upravičiti ali omalovaževati vpliv holokavsta ali njegovih ključnih prvin in akterjev, tudi sodelavcev in zaveznikov nacistične Nemčije; trditi, da je bilo žrtev holokavsta veliko manj, kot kažejo zanesljivi viri; skušati za genocid okrivili Jude same; holokavst prikazovati kot pozitiven zgodovinski dogodek (takšne izjave ne pomenijo zanikanja holokavsta, so pa kot radikalna oblika antisemitizma z njim tesno povezane, saj lahko namigujejo, da med holokavstom ni bil dosežen njegov ključni cilj, tj. dokončna rešitev judovskega vprašanja); skušati zabrisati odgovornost za ustanavljanje koncentracijskih in uničevalnih taborišč, ki jih je odpirala in vodila nacistična Nemčija, s pripisovanjem krivde drugim narodom ali etničnim skupinam. Republika Slovenija je sicer konec leta 2018 na nacionalni ravni sprejela tudi že pravno neobvezujočo definicijo o antisemitizmu<sup>55</sup> (»Antisemitizem je dožemanje Judov na način, ki lahko izraža sovraštvo do njih. Govorno ali fizično izražanje antisemitizma je uperjeno proti judovskim ali nejudovskim posameznikom in/ali njihovi lastnini, proti institucijam in verskim objektom judovske skupnosti.«). Sicer pa je bila tudi v letu 2020 **v Ljubljani organizirana obeležitev spomina na žrtve holokavsta, s položitvijo dodatnih 17 spotikavcev (nem. Stolperstein<sup>56</sup>). 0103-1/2020-25 in 0103-1 /2020-172.**



npr. tista z naslovom Nagovor na slovesnosti v spomin na pobjo udeležencev partijske šole v Cerknem januarja 1944, z dne 27. 1. 2018 (<https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/nagovor-na-slovesnosti-v-spomin-na-pobjo-udelezencev-partijske-sole-v-cerknem-januarja-1944/>).

52 Sklep o sprejemu pravno neobvezujoče delovne definicije zanikanja in izkrivljanja dejstev o holokavstu, številka 50102-11/2018/16 z dne 13. 2. 2020.

53 Str. 4.

54 Gl. spletni naslov <https://www.holocaustremembrance.com/sl/node/122>; kot zanimivost pa v tej zvezi še pripominjamo, da je Albanija prva večinsko muslimanska država, ki je (oktobra 2020) na nacionalni ravni sprejela to definicijo. 0103-1/2020-182.

55 Gl. spletni naslov <https://www.holocaustremembrance.com/sl/resources/working-definitions-charters/delovna-opredelitev-antisemitizma-mednarodnega-zaveznistva>.

56 Projekt je zasnoval nemški umetnik Gunter Demnig. Gre za največji decentralizirani spomenik žrtvam grozodejstev na svetu – postavljanje spominskih ploščic pred prebivališči, kjer so živele žrtve nacističnega terorja.

Republika Slovenija je bila sicer leta 2009 v Pragi med državami podpisnicami Terezinske deklaracije, ki so med drugim prepoznale pomembnost restitucije premoženja, ki je bilo med letoma 1933 in 1945 kot posledica holokavsta zaseženo in odvzeto žrtvam, pripadnikom judovske skupnosti, ter nujno skrb za preživele žrtve. Ko je Ministrstvo za zunanje zadeve Združenih držav Amerike v letu 2020 izdalo posebno poročilo Justice for Uncompensated Survivors Today Act Report (JUST), smo v njem opazili tudi navedbe, da Slovenija (v družbi drugih držav, npr. Hrvaške, BiH, Bolgarije, Češke, Rusije itd.) na tem področju še ni sprejela ustrezne zakonodaje. Varuh sicer ni prejel nobene konkretne pobude v zvezi s tem, smo se pa na podlagi 9. člena ZVarCP odločili obravnavati prepletanje holokavsta z vidikom restitucije vsaj kot širše vprašanje in se v tej zvezi obrniti na Ministrstvo za pravosodje. To je izpostavilo, da je bilo tu v času druge svetovne vojne okupirano ozemlje in niti ni bilo izvajane posebne kolaboracije v povezavi s holokavstom, ki bi bila primerljiva kolaboraciji v nekaterih drugih nekdanjih entitetah (npr. t. i. Neodvisna država Hrvaška, Slovaška republika, Vichijska Francija ipd.), in je na stališču, da ZDen iz leta 1991 celovito, sistemsko in nediskriminatorno ureja vprašanje restitucije po vojni nacionaliziranega premoženja (fizične osebe so lahko vložile zahtevek do konca leta 1993, pravne osebe pa do 13. 5. 1995). Sicer pa naj bi bili že leta potekali razgovori s Svetovno judovsko organizacijo za restitucijo (angl. World Jewish Restitution Organization - WJRO), kot pooblaščenec Judovske skupnosti Slovenije (v nadaljevanju: JSS), pri čemer je navedeno ministrstvo na stališču, da ne obstaja sistemski problem glede vračanja judovskega premoženja – tako premoženje lastnikov judovske narodnosti oziroma veroizpovedi kot tudi premoženje judovskih verskih občin je bilo pod nediskriminatornimi pogoji mogoče zahtevati nazaj v rokih, ki jih je predpisoval ZDen, kar da se je v praksi izvajalo; prav tako je bilo še pred tem, v obdobju takoj po drugi svetovni vojni, možno zahtevati vrnitev zaplenjenega premoženja pripadnikov in pripadnic judovske narodnosti oziroma veroizpovedi po zakonodaji iz let 1945 in 1946, kar da se je v praksi tudi izvajalo. Edina kategorija premoženja, ki ni pokrita z ZDen, je po pojasnilih Ministrstva za pravosodje judovsko premoženje brez dedičev. V zvezi z njegovo identifikacijo se je že leta 2018 pričelo opravljati posebno študijo, ki pa še ni bila zaključena. Na ministrstvu tako načeloma še dopuščajo možnost vsaj simbolne satisfakcije (t. i. goodwill gestures) s strani Republike Slovenije.

Ob odsotnosti konkretnih pobud, katerih vsebina bi narekovala drugače, Varuh šteje opisan odziv Ministrstva za pravosodje v zvezi z vprašanji restitucije judovskega premoženja na tej točki za dovoljšen. **2.4-2/2020.**

## 2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 60 (2019)**<sup>57</sup> priporočil Ministrstvu za pravosodje, naj čim prej pripravi predlog zakona, ki bo pomenil prenos Direktive (EU) 2016/680 v nacionalni pravni red. To priporočilo je bilo realizirano (gl. 2.11.1.1, *Prišlo je do pmembnih premikov... zgoraj*).

S **priporočilom št. 61 (2019)**<sup>58</sup> je Varuh priporočil Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Protokola o spremembi Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifikaciji omejenega protokola. V zvezi s tem priporočilom je do nekaj premikov že prišlo, ni pa bilo dejansko realizirano (gl. 2.11.1.1, *Prišlo je do pmembnih premikov... zgoraj*) in **Varuh pri njem vztraja še naprej**.

**Priporočilo št. 62 (2019)**<sup>59</sup> je Varuh naslovil na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, in sicer da naj na podlagi prvega odstavka 58. člena ZDU-1 Vladi Republike Slovenije predlaga ustrezno (zakonsko) ureditev pokopov žrtev iz prikritih vojnih grobišč (oziroma po potrebi na podlagi drugega odstavka 58. člena ZDU-1 vlado zaprosi za stališče in/ali usmeritve glede reševanja navedenih vprašanj). Navedeno ministrstvo je realizacijo tega priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja – je na stališču<sup>60</sup>, da so z vidika zakonodaje (ZPVG PŽ) zadeve urejene in da sprememba zakonodaje zato ni potrebna, prav tako pa naj ne bi potrebovalo usmeritev glede urejanja področja, ker da se naloge izvajajo na podlagi potrjenih oziroma sprejetih dokumentov Komisije Vlade Republike Slovenije za reševanje vprašanj prikritih grobišč in Vlade Republike Slovenije. Predmetno Varuhovo priporočilo je bilo dano v kontekstu predstavitve različnih pogledov na pietetni pokop v drugi svetovni vojni pobitih Romov<sup>61</sup>, pri čemer smo med drugim posebej predstavili tudi stališče, ki smo ga pridobili od Sveta romske skupnosti Republike Slovenije<sup>62</sup>. Ob dejstvu, da je bila s problematiko z naše strani torej že seznanjena tudi oseba javnega prava, ustanovljena ravno za predstavljanje interesov romske skupnosti v razmerju do državnih organov

57 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 149.

58 Isto, kot že zgoraj.

59 Isto, kot že zgoraj.

60 Gl. Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 (str. 190 in 301–303 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020).

61 Gl. razdelek 2.11.3.4 v lanskem letnem poročilu (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/b-obravnavana-vsebinska-podrocja/211-varstvo-dostojanstva-osebnostnih-pravic-ter-varnosti-in-zasebnosti/>).

62 Ta je na seji 21. 5. 2019 sprejel naslednje mnenje: »Glede na nastalo situacijo v zvezi s konkretnim primerom, ki ga navaja Varuh človekovih pravic, smo mnenja, da v kolikor v zvezi s pokopi pobitih Romov v drugi svetovni vojni ne more priti do kompromisnega dogovora lokalnih oblasti ter drugih vpletenih akterjev, predlagamo, da naj se v tem primeru pokopi pobitih Romov v drugi svetovni vojni izvedejo v okolju, kjer so poboji bili izvedeni.«



in z zakonom opredeljenimi nalogami<sup>63</sup>, kot sta obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na interese, položaj in pravice romske skupnosti, in dajanje predlogov in pobud pristojnim organom, in hkrati ob odsotnosti konkretnih tozadevnih pobud s strani vsaj kakšnega predstavnika romske skupnosti, Varuh predmetnega priporočila iz lanskega leta tokrat ne ponavlja več, četudi nas odziv oblasti nanj ni prepričal z vidika vseh dilem, ki smo jih predstavili.

### 2.11.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

**Varuh na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti naslavlja na oblasti štiri nova priporočila:**



**31.** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, da ob pripravi izjem od inšpekcijskega nadzora s strani Informacijskega pooblaščenca v novem zakonu o varstvu osebnih podatkov upošteva tudi svojevrstnost ustavne kategorije, ki je Varuh, in predstavljene razloge za uvrstitev tudi njega (v okviru obravnave prejetih pobud) med te izjeme.

**32.** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da pripravi potrebne zakonodajne spremembe, da bo status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno urejen.

**33.** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, da v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem.

**34.** Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za notranje zadeve, Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije, da po posvetovanju z Varuhom ob pripravi novele ZVarCP ustanovijo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha ter za izvajanje te naloge zagotovijo kadrovska, resorska in finančna sredstva.

63 Gl. 9. in 10. člen ZRomS-1.

## 2.12 SVOBODA IZRAŽANJA

| PODROČJE DELA                            | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 4. SVOBODA IZRAŽANJA                     | 35                          | 28   | 5               | 25                        | 80,00        | 27                   | 2               | 7,4                               | 13              | 41                          |
| 4.1 SVOBODA IZRAŽANJA                    | 4                           | 0    | 0               | 0                         | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 2               | 2                           |
| 4.2 ETIKA JAVNE BESEDE                   | 20                          | 24   | 4               | 16                        | 120,00       | 23                   | 2               | 8,7                               | 11              | 35                          |
| 4.3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA | 3                           | 1    | 0               | 9                         | 33,33        | 1                    | 0               | 0,0                               | 0               | 1                           |
| 4.0 SVOBODA IZRAŽANJA - DRUGO            | 8                           | 3    | 1               | 0                         | 37,50        | 3                    | 0               | 0,0                               | 0               | 3                           |

### 2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Kot je razvidno iz zgornje tabele, na področju svobode izražanja številčno gledano ni prišlo do kakšnih posebnih pojasnil vrednih sprememb. Ponovimo<sup>1</sup> torej lahko, da stanje na področju svobode izražanja ostaja izrazito povezano z aktualnim družbenim dogajanjem, tako številsko kakor tudi vsebinsko. Še vedno od nas z najrazličnejših strani posredno ali neposredno pričakujejo javno odzivanje na takšne ali drugačne javno izražene misli, predvsem politično izpostavljenih oseb. Že zaradi pomena svobode izražanja se Varuh ne opredeljuje prelahkotno v tovrstnih zadevah. Glavna Varuhova usmeritev pri presoji, ali naj se v takšnih primerih javno odzove, je praviloma ustavna prepoved (63. člen ustave) vsakršnega spodbujanja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanja narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti kakor tudi vsakršnega spodbujanja k nasilju in vojni. Marsikatero pričakovanje glede našega javnega odzivanja je tako neredko neizpolnjeno, vendar pa **Varuhova ocena, da na neko tako ali drugače izraženo misel ni potreben (še) njegov javni komentar, nikoli ni motivirana z željo po prispevanju k legitimnosti katerekoli oblike neenakopravnosti, sovraštva ali nestrpnosti, in sama po sebi ni zadosten pokazatelj tudi siceršnjega (ne) odobravanja – vselej gre namreč upoštevati tudi druge okoliščine**, npr. to, ali se ne bi z nadaljnjim javnim komentiranjem le še pripomoglo k širjenju takšne izjave, kar je avtor bržkone najbolj tudi hotel, nemalokrat kar očitno s

<sup>1</sup> Gl. str. 151 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

tem namenom tudi provociral; ali pa to, da še tako dobro obrazložena kritika takšne izjave v resnici pač ne bo prav nič spreobrnila prav nikogar, ker gre za izrazito polarizirajočo vsebino, ki je predvsem čustveno obarvana, ipd. Primer iz leta 2020, ki je na političnem<sup>2</sup> in tudi medijskem<sup>3</sup> prizorišču dvignil kar precej prahu, Varuh pa se nanj ni posebej odzval, je bila npr. objava (dan pred mednarodnim dnevom strpnosti) enega izmed državnih sekretarjev na njegovem Twitterju, da so vsa raznolikost, ki jo v Evropi potrebujemo (sodeč po podobah na vseh štirih spremljajočih fotografijah), belopolte osebe ženskega spola. Kot je Varuh že večkrat poudaril, je načeloma **predvsem pomembno, da je odziv takojšen in po možnosti tam, kjer se pojavljajo nesprejemljive izjave<sup>4</sup> (to-rej, če gre za manifestacijo v politiki, naj se odzove politika, če se pojavi na forumih, naj se odzivajo udeleženci, ipd.)<sup>5</sup>** Je pa varuh naslednji dan, tj. na mednarodni dan strpnosti, podal svojo izjavo za javnost<sup>6</sup>, v kateri je spomnil na Deklaracijo o načelih strpnosti, poudaril, da je prav strpnost temeljni predpogoj za življenje v sožitju, ter izrazil prepričanje, da brez odločitve za strpnost ni mogoče doseči ustrezne ravni spoštovanja in uveljavljanja človekovih pravic.

Seveda pa obstajajo tudi situacije, ko se je na neko nesprejemljivo dejansko manifestacijo misli nekoga enostavno treba odzvati. Četudi ima Varuh po ZVarCP pristojnosti in pooblastila le v razmerju do oblastnih organov, ne pa tudi do subjektov zasebnega prava in tudi ne do političnih strank, je tako že večkrat obsodil očitne izraze ustavno prepovedanega (63. člen) spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter nasilju in vojni, četudi jih ni bilo mogoče pripisati državnemu organu, organu lokalne samouprave ali nosilcu javnih pooblastil. Šlo je za primere, kot so bile navedbe enega od slovenskih novinarjev na Twitterju, da bi beguncem »dovolil približanje slovenski meji zgolj na 500 metrov, sicer bi jih postrelil«, ali pa grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane (»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013«)<sup>7</sup>; poročali pa smo npr. tudi že<sup>8</sup>, da nas je eden izmed pobudnikov seznanil s sovražno vsebino, ki je bila objavljena na forumu enega izmed spletnih medijev, kjer je anonimni uporabnik sprevrženo predlagal, da bi zaradi nenehnega porasta števila tujcev, ki ne znajo slovenskega jezika, šesti blok Termoelektrarne Šoštanj predelali v krematorij, »preden postanemo Velebanija«, Varuh pa je na

- 2 Ravno tako na svojem Twitter računu se je npr. odzvala ena izmed evropskih poslank z navedbami: »Rasizem, seksizem in šovinizem državnega sekretarja v kabinetu p redsednika vlade. Ker ni prvič in da bi bilo zadnjič: pričakujemo odstop« (gl. <https://twitter.com/tfajon/status/1328289771513401344>).
- 3 Gl. npr. Slovenske novice (18. 11. 2020): Ga je Mahnič polomil? Želel si je Evropejke, dobil pa ... (<https://www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/mahnic-objavil-fotografijo-mladih-svetlolasih-deklet-to-potrebujemo-v-evropi-foto/>).
- 4 Gl. str. 103 Letnega poročila Varuha za leto 2018 in tam navedene nadaljnje reference.
- 5 Če pa kdorkoli meni, da gre pri izražanju nečesa za nič manj kot kakšno od kaznivih dejanj, za katero se storilca preganja po uradni dolžnosti (npr. za javno spodbujanje ali razpihovanje sovraštva, nasilje ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1), pa to lahko tudi naznani organom odkrivanja oziroma pregona (146. člen ZKP).
- 6 Z naslovom Strpnost je temeljni predpogoj za medsebojno življenje v sožitju, dne 16. 11. 2020 (<https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/strpnost-je-temeljni-predpogoj-za-medsebojno-zivljenje-v-sozitu/>).
- 7 Gl. str. 152 Letnega poročila Varuha za leto 2019 in tam navedene nadaljnje reference.
- 8 Str. 106–107 Letnega poročila Varuha za leto 2018.



podlagi tega konkretnega primera tudi ponovno opozoril, da **pravni red Republike Slovenije ne premore učinkovitega varstva v zvezi s prepovedjo iz 63. člena URS niti na področju medijev, kaj šele da bi tako varstvo zagotavljal na družbenih omrežjih ali forumih, ki niso uredniško oblikovani**. Kot zanimivost naj še pripomnimo, da se je to, da ne bi šlo računati, da bodo tovrstne navedbe uživale varstvo svobode izražanja, potrdilo tudi v sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Beizaras in Levickas proti Litvi<sup>9</sup>, iz katere je razbrati, da je eden od spletnih komentatorjev navedel, da bo (v tem primeru homoseksualcema) »plačal brezplačno poročno potovanje v krematorij«. V prejšnjem odstavku omenjenega tvita državnega sekretarja vendarle ne gre enačiti z zapisi, na katere spominjamo v tem odstavku, se je pa Varuh npr. še manj kot mesec dni pozneje oglasil z novo izjavo za javnost<sup>10</sup>, da je bilo: v zadnjem obdobju je bilo v nekaterih medijih<sup>11</sup> mogoče zaslediti vse več stališč bolj ali manj vidnih posameznikov, ki napeljujejo k 'očiščenju družbe ali naroda', ter pri tem spomnil, da ima svoboda izražanja meje tam, kjer pretirano poseže v pravice drugih, na primer v pravico do življenja, posamezniki pa da morajo biti odgovorni za svoje besede, uredniki pa, da takšnim vsebinam odrečejo prostor.

Omenili smo že politike in medije. V zvezi z njimi naj vsaj še mimobežno spomnimo, da je npr. **tudi že Posebni poročevalec Združenih narodov za promocijo in zaščito pravice do svobode mnenja in izražanja izpostavil potrebo, da se dvigne standarde novinarstva in zagotovi odgovornost vseh medijskih profesionalcev<sup>12</sup>; in prav tako je že izpostavil, da je na oblastnikih posebna odgovornost obsoditi pojave sovražnega govora<sup>13</sup>, pa tudi posebej opozoril, da se, če prihaja do sovražnega govora s strani samih oblastnikov, spodkopava ne samo pravico prizadetih do nediskriminacije, ampak tudi zaupanje v institucije, s tem pa tudi demokratično participacijo<sup>14</sup>.**

Od Varuha se še vedno (zdi se, da vse bolj) pogosto z najrazličnejših strani posredno ali neposredno pričakuje javno odzivanje na takšne ali drugačne javno izražene misli, predvsem politično izpostavljenih oseb. Nema lokrat smo deležni tudi očitkov, tako posameznikov kot medijev, da Varuh v tej smeri ravna pristransko. Varuhova dosedanja dejanska praksa jasno priča o neosnovanosti takšnih očitkov, pri čemer se tudi pokaže, da avtorji obelodanjajo te zgrešene trditve bodisi v nevednosti bodisi namerno, ker to pač najbolj odgovarja njihovi takratni agendi. Brez da bi se spuščali v to, za katero od teh dveh možnosti je v teh konkretnih primerih šlo, v ponazoritev primeroma izpostavljamo, da se je v letu 2020 z različnih koncev po krivici očitalo, da Varuh ni bil zaskrbljen nad tvitom takratnega državnega sekretarja, ki je kristjane ob lanskem Boži-

9 Pritožba št. 41288/15, sodba je bila izdana 14. 1. 2020, dokončna pa je postala 14. 5. 2020.

10 Z naslovom Varuh Svetina o etiki javne besede, dne 7. 12. 2020 (<https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-o-etiki-javne-besede/>).

11 Konkretno je šlo za objavo v tedniku Demokracija (izdajatelj sicer v delni lasti največje vladne stranke), v kateri je avtor govoril o tem, da bo Bog ustvaril virus, ki bo rešil najnaprednejšo raso, o iztrebljanju plevla, o očiščenju ...

12 Gl. točko 74 v Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (A/67/357), z dne 7. 9. 2012.

13 Gl. točko 64 že navedenega vira.

14 Gl. točko 67 že navedenega vira.

ču nagovoril z umazanimi živalmii<sup>15</sup>; da varuh očitno ne loči med sovražnim govorom in pozivanjem nasilju (češ da se ni odzval na vzklike »Ubi Janšu« na t. i. Shodu proti koaliciji sovraštva 28. 2. 2020, potem ko se je v predhodnem tednu podpisalo koalicijsko pogodbo)<sup>16</sup>; da se varuh seveda ni odzval ob napisu »Kristjani klali smo vas 1945, klali vas bomo danes«<sup>17</sup>, ipd. Bralca vabimo, da navedene trditve primerja s spodaj nanizanimi nezanikljivimi dejstvi.

Varuh je pozive, kot so bili »Ubi(j) Janšo«, »smrt Janšizmu« in »smrt Janši«, določno in nedvoumno obsodil že 2. 3. 2020 v oddaji Odmevi<sup>18</sup>, ko je bil gost v studiu nacionalne televizije, in prav tako je to storil 28. 2. 2020 (po t. i. Shodu proti koaliciji sovraštva) v izjavi za Nova24 TV – obakrat je povedal, da so pozivi k linču ali ubijanju za demokratično družbo in človeštvo nesprejemljivi ter da na takšen diskurz ne smemo nikdar pristati ali se nanj navaditi (zaskrbljenost nad nestrpno retoriko pa je izrazil tudi, ko je spregovoril za Radio Ognjišče). Pozive k smrti predsednika vlade ali kogarkoli drugega je varuh obsodil tudi v izjavi za medije ter v objavah na družbenih omrežjih (tudi na Twitterju) 3. 6. 2020, svoje stališče pa je ponovil tudi 4. 7. 2020, ko se je na družbenem omrežju Twitter odzval<sup>19</sup> na objavo predsednika vlade g. Janše, ko ga je vprašal: »Se bo @VaruhCPRS kaj oglasil ob večmesečnem organiziranem pozivanju k poboju drugače mislečih? Ali pa pravica do življenja po novem ni več človekova pravica?« Varuh je v video objavi ponovno poudaril, da grožnje s smrtjo posamezniku ali skupini niso dopustne.

Sedanji varuh leta 2013, ko so se pojavili omenjeni nesprejemljivi grafiti zoper kristjane, sploh še ni bil na tej funkciji – svoj mandat je namreč nastopil v začetku leta 2019 – je pa to problematiko neposredno naslovila njemu predhodna varuhinja in o njej tudi večkrat poročala<sup>20</sup>. Je pa tudi aktualni varuh človekovih pravic že večkrat preko različnih komunikacijskih kanalov (medijev, spletne strani in družbenih omrežij Varuha itd.) obsodil manifestacije verske nestrpnosti. Tako je npr. obsodil vandalsko skrunjenje nekaterih sakralnih objektov<sup>21</sup> in izpostavil, da ti dogodki niso povzročili le materialne škode, temveč so širili sovraštvo in med ljudi vnašali nemir. Ker je imela tematika tudi velik polemični potencial, je varuh, kot že mnogokrat doslej, ob tem obsodil tudi vsakršno sovražno pisanje oziroma odzivanje.

15 Šlo je za očitek enega izmed članov največje koalicijske stranke, nekdanjega ministra za notranje zadeve in poslanca Državnega zbora, dne 8. 8. 2020 na njegovi spletni strani.

16 Šlo je za očitek urednika portala spletnicasopis.eu na Twitterju, podoben očitek, tj. da je bil varuh ob pozivih k umoru predsednika vlade tiho, pa se je pojavil 17. 12. 2020 tudi v tedniku Demokracija, na str. 74, v komentarju z naslovom Demokracija nastavlja ogledalo levičarjem.

17 Tudi ta očitek se je pojavil v tedniku Demokracija, v istem komentarju kot je omenjen že v predhodni opombi.

18 Gl. <https://4d.rtvsllo.si/arhiv/odmevi/174675769>.

19 Gl. <https://twitter.com/VaruhCPRS/status/1279360184780013569?s=20>.

20 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2013, str. 38, 347 in 348.

21 Gl. izjavo za javnost z naslovom Varuh človekovih pravic obsoja vsakršno manifestacijo verske nestrpnosti oz. sovraštva, z dne 19. 11. 2019 (<https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-obsoja-vsakrsno-manifestacijo-verske-nestrpnosti-oz-sovrastva/>).



O lanskem zapisu zdaj že nekdanjega državnega sekretarja na MIZŠ na njegovem Twitterju (Srečen božič, umazane živali) je varuh izrazil zaskrbljenost nad nestrpno retoriko javnih oseb in med drugim to obsodil tudi za osrednja poročila na Planet TV. Takrat je poudaril še, da morajo biti nosilci javnih funkcij zgled, saj s svojim vedenjem dajejo legitimnost določenim oblikam izražanja in vedenja. Pozval jih je, naj se vzdržijo diskriminatornih oziroma sovražnih izjav ter pisane ali govornjene besede, ki ponižuje, straši ali kako drugače škodi komurkoli, kar smo nenazadnje zapisali tudi v objavah na družbenem omrežju Twitter<sup>22</sup>. O tem ‚božičnem voščilu‘ pa je Varuh poročal tudi v prejšnjem letnem poročilu<sup>23</sup>.

Še lani smo morali poročati<sup>24</sup>, da Državni zbor še vedno ni sprejel poslanskega etičnega kodeksa in oblikoval razsodišča, ki bi se odzivalo na posamezne primere sovražnega govora v politiki, vredne javne obsodbe. Zdaj to ne drži več – **Kolegij predsednika Državnega zbora je 12. junija 2020 z dvotretjinsko večino sprejel Etični kodeks za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije**, ki določa načela, po katerih ravnajo poslanke in poslanci pri opravljanju funkcije. Gre za spodbudno potezo, ki jo kaže pohvaliti – še bolj ključno pa seveda bo, kako se bo ta samoregulacijski mehanizem obnesel v praksi. Ker ne želimo biti črnogledi, naj ob tej priložnosti le spomnimo, da je Varuh že opozoril, da ne sme dejansko iti le za priročno orodje, s katerim se duši kritike prevladujočih pogledov, ugonablja le nevšečna drugačna mnenja oziroma kako drugače zatira predvsem politično opozicijo<sup>25</sup>.

Kot je razbrati iz besedila, naj bi skladno z 10. členom navedenega kodeksa neetična ravnanja oziroma kršitve kodeksa obravnaval Kolegij predsednika Državnega zbora (na seji, zaprti za javnost), pri čemer sam predlog za presojo kršitve kodeksa v obravnavo kolegiju predloži predsednik Državnega zbora ali podpredsednik Državnega zbora (predlog in gradivo za odločanje je interne narave in ni dostopno javnosti). Če kolegij ugotovi, da je bil kodeks kršen, lahko kot sankcijo izreče opomin poslancu brez javne objave (če je šlo za manjšo kršitev), opomin poslancu z objavo na spletnih straneh Državnega zbora (če je šlo za hujšo kršitev) ali pa opomin poslancu z objavo na spletnih straneh Državnega zbora in razglasitvijo kršitve na naslednji seji Državnega zbora (če je poslanec hujšo kršitev ponavljal). Kolegij ugotovi kršitve in izreče sankcije, če izrek podpirajo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo dve tretjini vseh poslancev v Državnem zboru. Na slednjo določbo se lahko gleda po eni strani kot varovalko, ki naj bi zmanjševala možnost, da se koalicija (ta najbrž večkrat ne bo kot bo gladko imela predpisani dve tretjini) ne bi izživila nad opozicijo, po drugi strani pa se ob njej ponuja vprašanje, ali bo opozicija dejansko sploh lahko kadarkoli realno upala na sankcioniranje kršitelja iz koalicije. Nadalje, računati bi šlo npr. tudi s tem, da bi znalo biti za vsaj nekatere

22 Gl. <https://twitter.com/VaruhCPRS/status/1210280449353953282?s=20>.

23 Gl. razdelek 2.1.3.2 v razširjeni spletni verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019 (<https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/2-vsebina-dela-in-pregled-obravnavanih-zadev/a-obravnavane-ranljive-skupine/21-svoboda-vesti-in-verske-skupnosti/>).

24 Str. 153 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

25 Gl. str. 103–104 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

poslance sankcioniranje pravzaprav dobrodošlo, računajoč pri tem na še dodatno promocijo na spletnih straneh Državnega zbora. **Varuh načeloma meni, da je bistvo tovrstnega avtonomnega urejanja v tem, da ga sami naslovniki vzamejo za svojega – in da bo v vsakem primeru ta kodeks svojevrsten pokazatelj stopnje vsaj politične kulture – če bo ta relativno visoka, potem bo učinkovit, v nasprotnem primeru pa bo vse skupaj relativno hitro zamrlo oziroma se izrodilo v nekaj drugega od deklariranega.**

Vežano na poslance Državnega zbora lahko kot zanimivost še izpostavimo, da je Varuh v letu 2020 prejel tudi elektronsko pismo, v katerem nam je pošiljatelj pisal »o zelo sporni naslovnici časopisa Demokracija, na kateri so glave nekaterih poslancev in poslank opozicijskih strank fotošopirane na trupe hijen«, ob naslovu Hijene na pohodu – izpostavil je tudi, da je to sintagmo uporabil tudi Adolf Hitler v svoji knjigi Mein Kampf, in bil mnenja, da »gre za diskriminacijo po politični usmerjenosti in najhujšo obliko dehumanizacije«. Varuh seveda nima pristojnosti oziroma pooblastil do izdajatelja navedenega medija oziroma do avtorja objave ali odgovornega urednika, prav tako pa ni šlo za konkreten izraz, kakršne omenjamo zgoraj glede streljanja, klanja ipd. Seveda pa tudi v takšnih primerih velja (med drugim tudi) 134. člen OZ, po katerem ima vsak pravico zahtevati od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebnega in družinskega življenja ali kakšna druga osebna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice – ni nam pa znano, ali se je kdo od prizadetih dejansko poslužil vsaj tega pravnega varstva. Ne nazadnje kaže zaradi precej podobnih okoliščin tudi spomniti na objavo v tedniku Mladina z naslovom Ni vsak dr. G. že dr. Goebbels<sup>26</sup> (in fotografijo družine enega izmed poslancev državnega zbora, tik ob njej pa tudi fotografijo nemškega nacističnega politika in nacističnega ministra za propagando Josepha Goebbelsa z družino) in z njo povezane večletne sodne postopke<sup>27</sup>. **4.2-12/2020**

V zaključku naj še ponovimo, da je, kot vselej, spričo dejstva, da je svoboda izražanja iz 39. člena URS splošna pravica v razmerju do več drugih človekovih pravic<sup>28</sup>, vsaj nekaj zadev, ki bi prav lahko bile obravnavane na tem področju, bilo razvrščenih tudi na kakšno drugo (npr. na področje svobode vesti – gl. razdelek 2.1.1).

<sup>26</sup> Leto 2011, številka 9, rubrika Mladinamit.

<sup>27</sup> V tej smeri gl. odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka Up-407/14-25 z dne 14. 12. 2016.

<sup>28</sup> Gl. npr. točko 81 odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010.

## 2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 63 (2019)**<sup>29</sup> je Varuh priporočil vsem, ki sodelujejo v javnih razpravah, še posebej politikom, naj se v svojih izjavah in besedilih izogibajo spodbujanju neenakopravnosti, sovraštva ali nestrpnosti na podlagi katerekoli osebne okoliščine, ob morebitnih takšnih primerih pa naj se nanje nemudoma odzovejo in jih obsodijo. Ocenjujemo, da ni smiselno več ponavljati takšnega priporočila na tak način – Varuh pa se bo glede tovrstnih konkretnih okoliščin tudi v prihodnje angažiral podobno, kot opisujemo v razdelku 2.12.1.

**Varuhovo priporočilo št. 64 (2019)**<sup>30</sup> je bilo, da naj Ministrstvo za kulturo v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se glede uresničevanja določbe o prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen ZMed) določili tudi: 1. način varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), 2. ukrepi za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) in 3. sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora. **Priporočilo še ni bilo realizirano – ne tej točki pa je tudi prezgodaj delati zaključke o tem, če oziroma v kolikšni meri morebiti bo.** Ministrstvo je že pripravilo novelo ZMed-E<sup>31</sup>, po razpoložljivih informacijah pa je bilo zadnje dogajanje v zvezi z njo podaljšanje roka za javno razpravo do 5. 9. 2020<sup>32</sup>. Še posebej glede na materijo gre pričakovati, da bo pester tudi eventualni zakonodajni postopek, zaradi velikega števila neznank pa je nevhvaležno predvidevati, kakšen bo končni produkt. Predmetnega priporočila Varuh ne ponavlja več, saj šteje, da je bilo ministrstvu v dveh zaporednih letih<sup>33</sup> dovolj jasno sporočeno, v katerih vidikih bi bile po našem mnenju potrebne spremembe obstoječe zakonodaje. Če bomo v prihodnje naleteli na kakšen takšen konkretni primer, pa bomo ponovno spomnili tudi na predmetno priporočilo.



## 2.12.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

Varuh na področju izražanja ne naslavlja na oblasti nobenega novega priporočila. Poleg zgoraj že orisanih dejavnosti Varuha na predmetnem področju pa tukaj le še pripominjamo, da **je Varuh v letu 2020 (v okviru svojega Centra za človekove pravice) nadaljeval z analizo arhiviranih državnotožilskih spisov o kaznivem dejanju po 297. členu KZ-1 (Javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti) in je z njo zdaj tudi že zaključil. Analizo in svoje ugotovitve v zvezi z njo bo Varuh predstavil v posebni publikaciji, ki bo izšla še v letu 2021.**

29 Str. 155 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

30 Isto kot že zgoraj.

31 EVA 2019-3340-0008.

32 Dokument ministra za kulturo, naslovljen na strokovno, zainteresirano in druge javnosti, številka 0070-7/2019/140 z dne 15. 7. 2020.

33 Gl. str. 107 Letnega poročila Varuha za leto 2018 in str. 155 Letnega poročila Varuha za leto 2019.



## 2.13 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

| PODROČJE DELA  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                          | INDEKS 20/19 | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|--------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRANAVANE ZADEVE NA EVT |              | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 5. ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV          | 17                          | 14   | 5               | 3                        | 82,35        | 14                   | 4               | 28,6                              | 3               | 17                          |
| 5.1 PRAVICA DO ZBIRANJA IN ZDRUŽEVANJA   | 2                           | 5    | 4               | 2                        | 250,00       | 5                    | 0               | 0,0                               | 1               | 6                           |
| 5.2 VOLILNA PRAVICA  | 8                           | 4    | 1               | 0                        | 50,00        | 4                    | 1               | 25,0                              | 0               | 4                           |
| 5.3 PRAVICA DO REFERENDUMSKEGA ODLOČANJA   | 1                           | 0    | 0               | 0                        | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 0               | 0                           |
| 5.4 PRAVICA DO PETICIJE  | 0                           | 0    | 0               | 0                        | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 0               | 0                           |
| 5.0 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV - DRUGO | 6                           | 5    | 0               | 1                        | 83,33        | 5                    | 3               | 60,0                              | 2               | 7                           |

### 2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Kakšen poseben daljši komentar glede števila obravnavanih zadev na področju zbiranja in združevanja ter sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ni smiselno, vsaj ne v zvezi z zadevami, ki niso bile povezane s problematiko covid-19– o tistih, ki so bile, pa poročamo v posebnem poglavju, tj. 3. delu pričujočega letnega poročila.

Na predmetnem področju bolj ni kot je prišlo do sprememb, o katerih bi si želeli tukaj poročati. **Najbolj spodbuden je bil odziv na naše priporočilo glede pravočasnega odzivanja ministrstev in vladnih služb na predloge, ki so pri glasovanju na predlagam.vladi.si prejeli zadostno podporo ljudi<sup>1</sup>. Do premikov, po naši oceni sicer še nedovoljšnih, pa je prišlo tudi glede aktivne vo-**



<sup>1</sup> Gl. 2.13.2 spodaj.

**lilne pravice v nekaterih specifičnih situacijah**<sup>2</sup>. Kakšnih konkretnih pobud o volilni pravici sicer nismo obravnavali, kar pa ne pomeni, da v zvezi z njo nismo bili pozorni na siceršnje dogajanje, nasprotno – od javno izraženih stališč posameznikov, kot je bilo npr. tisto, da se z nepriznavanjem volilnih glasov mladoletnim državljanom onemogoča ustrezno upoštevanje njihovih interesov, to pa da bi šlo popraviti s starševsko volilno pravico<sup>3</sup>, pa do bolj formalnih aktivnosti, kot sta bili tisti v zvezi s potem tudi že sprejeto novelo ZVDZ-D oziroma predlogom novele ZLV-K<sup>4</sup> (v zvezi z njim je npr. Zagovornik načela enakosti na MJU naslovil več priporočil<sup>5</sup>, med drugim tudi, da se »s spremembo ZLV-K omogoči uresničevanje volilne pravice na lokalnih volitvah osebam, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica«, sklicujoč se pri tem med drugim tudi na stališča Odbora za pravice oseb z invalidnostmi po MKPI, da ta konvencija odvzeme volilne pravice prepoveduje oziroma da njen 29. člen ob sistematični razlagi ne dopušča nobene razumne omejitve ali izjeme od enakega uživanja volilne pravice za nobeno skupino oseb z invalidnostmi in da zato odvzem volilne pravice na podlagi zaznane ali dejanske intelektualne ali psihosocialne invalidnosti, vključno z omejitvijo na podlagi individualizirane ocene, pomeni diskriminacijo na podlagi invalidnosti v smislu 2. člena konvencije<sup>6</sup>).

### **2.13.1.1 O aktivni volilni pravici tistih, ki so še pred dnem samega glasovanja nepredvideno sprejeti na zdravljenje v bolnišnico oziroma v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, ali pa jim je nepredvideno odvzeta prostost**

Eden izmed premikov na poročanem področju je (sicer že v letu 2021 in ne še v letu 2020) sprejem novele ZVDZ-D<sup>7</sup>, ki je spremenila možnosti glasovanja po pošti za tiste, ki se znajdejo v priporu, bolnišnici ali socialnovarstvenem zavodu še pred dnem glasovanja na volitvah po ZVDZ. Varuh je vrsto let priporočal (MJU, pa tudi samim poslancem Državnega zbora) spremembo zakonske ureditve<sup>8</sup>, po kateri je bilo treba v namen glasovanja vsaj po pošti, okoliščine iz prejšnjega stavka sporočiti okrajni volilni komisiji najpozneje deset dni pred dnem glasovanja. Tekom let je Varuh izpostavil tudi več konkretnih primerov, ko posamezniki v opisanih situacijah zaradi omenjene časovne omejitve dejansko niso mogli glasovati niti po pošti.

2 Gl. 2.13.1.1 spodaj.

3 Gl. Nedeljski dnevnik, 4. 3. 2020, 'Napaka ali prevara v ustavi'.

4 EVA 2020-3130-0026.

5 Dopis številka 0070-5/2020/1 z dne 17. 12. 2020.

6 Za drugačna stališča gl. str. 157 Letnega poročila Varuha za leto 2019.

7 EPA: 1556 - VIII.

8 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 158 in tam navedene nadaljnje reference.



Proti koncu leta 2020 je bil ponovno vložen (s strani skupine poslancev, konkretno poslanske skupine italijanske in madžarske narodne skupnosti - prvopodpisani Felice Žiža, podpisan pa je bil tudi poslanec Ferenc Horváth) predlog novele, ki je med drugim vključeval tudi spremembo relevantnega 81. člena veljavnega zakona. Predlagatelj se je v tem delu izrecno skliceval<sup>9</sup> na opozorila Varuha, kar je bilo seveda spodbudno videti. Navedena novela je bila naposled tudi sprejeta, kar je na tako zahtevnem področju, kot je volilna zakonodaja, uspeh že sam po sebi. Nov tretji odstavek 81. člena ZVDZ<sup>10</sup> se tako zdaj glasi: »Volivci, ki jim je bila nepredvideno odvzeta prostost oziroma so nepredvideno sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialno-varstvenega zavoda ali so prejeli odločbo o invalidnosti po roku iz prejšnjega odstavka, lahko glasujejo po pošti, če to sporočijo okrajni volilni komisiji, na območju katere so vpisani v volilni imenik, najkasneje pet dni pred dnevom glasovanja in o tem priložijo ustrezno dokazilo (npr. potrdilo ali odločbo).« Časovno okno, v katerem je možno še pravočasno obvestiti okrajno volilno komisijo, je bilo torej zdaj povečano (iz prej 10 dni pred dnevom glasovanja na zdaj najpozneje 5 dni<sup>11</sup> pred dnevom glasovanja), kar lahko ocenimo kot premik vsaj nekoliko na bolje – menimo pa, da vendarle ne predstavlja optimalnega odziva na bistvo problema. Ta ostaja v tem, da **četudi nekomu volilna pravica ni bila odvzeta, dejansko ne more glasovati (npr. če bo tri dni pred dnevom glasovanja nepredvideno sprejet na zdravljenje v bolnišnico zaradi neke nesreče, štiri dni pred dnevom glasovanja priprt ...), razlog za kršitev njegove aktivne volilne pravice pa je čisto sistemski**. Tako je nekaterim lahko de facto odvzeta volilna pravica oziroma jim volilna zakonodaja ne omogoča učinkovitega uresničevanja njihove volilne pravice. Tako vprašanje, ali so vsi z veljavno zakonodajo predvideni posegi v aktivno volilno pravico državljanov ustavno dopustni, ostaja vse prej kot že na prvi pogled nesporno vsaj v tem okviru. Pri tem je po Varuhovi oceni izrazito predvsem vprašanje nujnosti tovrstnega poseganja v pravico voliti.

Varuh v svojih letnih poročilih že dalj časa<sup>12</sup> opozarja na omenjeno problematiko zagotavljanja učinkovitega uresničevanja volilne pravice v zgoraj orisanih okoliščinah. V smislu povzetka bistvenega želimo v tej smeri tu izpostaviti predvsem, da je Varuh na navedeno problematiko opozoril MJU že v začetku leta 2016 in nato prejel pojasnilo<sup>13</sup>, da (takrat aktualna) novela ZVDZ kot rešitev izpostavljene problematike predvideva dodatek k 79.a členu, ki bi prizadetim osebam omogočila, da jih na dan glasovanja obišče volilni odbor iz t. i. volišča OMNIA. Ob sprejetju omenjenega predloga novele ZVDZ bi volilni odbor

9 Gl. str. 4–5 predloga novele ZVDZ-D.

10 Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/2021.

11 Predlagatelj te spremembe je navedel, da je pri oblikovanju novega roka »upošteval dejstvo, da mora tak volivec pravočasno prejeti volilno gradivo po pošti in čas, ki ga volivec potrebuje za glasovanje, ter čas, ki je potreben za dostavo volilnega gradiva k pristojni okrajni volilni komisiji. Predlagatelj ocenjuje, da je predlagani rok tisti zadnji možen, da se tem volivcem dejansko (ne zgolj navidezno) omogoči glasovanje po pošti oziroma izvrševanje aktivne volilne pravice.«

12 Npr. na strani 115 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

13 Dopis številka 040-6/2015/20 z dne 9. 2. 2016.

volivca obiskal v prostorih, kjer bi se ta nahajal, če bi volivec najpozneje na dan pred dnevom glasovanja svojo namero sporočil okrajni volilni komisiji, na področju katere je vpisan v volilni imenik. Omenjena novela nato sicer ni bila sprejeta, je bilo pa potem v delovnem osnutku novele ZVDZ iz maja 2019 zaslediti, da je pripravljavec predpisa znova naslovil to vprašanje, vendar tokrat z drugačno rešitvijo kot leta 2016, in sicer: »Volivci, ki jim je bila nepredvideno odvzeta prostost oziroma so nepredvideno sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda ali so prejeli odločbo o invalidnosti po roku iz prejšnjega odstavka, lahko glasujejo po pošti, če to sporočijo okrajni volilni komisiji, na območju katere so vpisani v volilni imenik, najkasneje pet dni pred dnevom glasovanja in o tem priložijo ustrezno dokazilo, potrdilo ali odločbo.« Tudi to ni postalo zakon, se je pa smiselno enako rešitev naposled v posledici zgoraj že omenjene novele iz decembra 2020 nato vendarle uzakonilo.

Varuh se je s kritiko, da se kot bistveno boljša kaže rešitev z glasovanjem prek t. i. letečih odborov (ki po naši oceni tudi ne bi bistveno povečala stroškov oziroma nalagala nekega nerazumnega bremena oblastem), in vprašanjem, zakaj kot rešitev ni več predlagano, da bi prizadete volivce obiskal volilni odbor iz t. i. volišča OMNIA, sicer obrnil na MJU še v letu 2020. Ministrstvo je Varuha takrat seznanilo, da je bilo leta 2019 v okviru širše delovne skupine, ki je sicer pripravljala predloge rešitev za implementacijo odločbe<sup>14</sup> Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ugotovljeno tudi, da predlog rešitve iz leta 2011, glede na finančne in kadrovske kapacitete ter redne obremenitve volilnih odborov, ni realen oziroma izvedljiv ter da bi se v praksi utegnile pojaviti morebitne druge težave, zaradi katerih t. i. »leteči odbori« ne bi mogli (učinkovito) opraviti svojega dela; dodalo pa je tudi, da do težav z izvedbo ne bi smelo priti, saj to lahko vnese dvom v kredibilnost dela volilnih odborov in s tem samih volitev ter da je treba dodatno upoštevati, da bi bilo potrebno v primeru rešitve iz leta 2011 v volilnem sistemu na novo urediti tudi t. i. pogojno glasovnico, ki v veljavnem sistemu še ni urejena. Po navedbah MJU je po temeljiti preučitvi realnih okvirov in zmožnosti širša delovna skupina že v letu 2019 ocenila, da se pristopi k opisani problematiki preko rešitve, ki je sorazmerna in preko katere bo v takšnih, bolj ali manj nepredvidenih okoliščinah določenim volivcem dodatno omogočeno glasovanje, upoštevajoč realne zmožnosti.

Varuha že tedanji argumenti MJU, ki niso bili podkrepjeni s konkretnimi ocenami o dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitvah volilnih odborov, niti v njih ni bilo pojasnjeno, kakšne »morebitne druge težave« bi se utegnile pojaviti ob uvedbi t. i. letečih odborov, niso prepričali – in enako velja tudi še sedaj, torej po seznanitvi tudi z obrazložitvijo predloga novele ZVDZ-D in njenem sprejemu. **5.2-2/2020.**

14 Številka U-I-32/15-56 z dne 8. 11. 2018.

### 2.13.1.2 Še vedno ni določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku zaradi nejavnega delovanja oziroma poslovanja invalidske organizacije!

ZInVO v 6. členu določa, da je delovanje in poslovanje invalidske organizacije javno (in tudi, da so tudi podatki, vpisani v register invalidskih organizacij, javni), v 34. členu pa med drugim tudi določa, da se z denarno kaznijo za prekršek kaznuje invalidska organizacija, ki deluje ali posluje v nasprotju s 6. členom tega zakona – ni pa določenega organa za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve tega prekrška. O tem smo podrobneje poročali že v predprejšnjem<sup>15</sup> letnem poročilu in smo morali tozadevno priporočilo ponoviti tudi še v prejšnjem<sup>16</sup> letnem poročilu, izpostaviti pa moramo to tudi tokrat. **MDDSZ je zdaj že več kot tri leta nedvomno seznanjeno<sup>17</sup> s problemom in ga sicer ne zanika oziroma zdaj že dlje časa celo napoveduje njegovo rešitev<sup>18</sup>, vendar nič ne kaže, da bi resnično prišlo do sprememb (nenazadnje zdaj že skoraj 20 let starega zakona) vsaj v nekem doglednem času.** Varuh zato tokrat naslavlja svoje priporočilo še na hierarhično višjo raven.



**Priporočilo št. 35:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1) naloži Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da dejansko opravi (zdaj že večkrat objavljeno) nalogo priprave predloga zakonodajnih sprememb, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena Zakona o invalidskih organizacijah (ZInVO).

### 2.13.1.3 Ali je v Republiki Sloveniji zagotovljeno učinkovito sodno varstvo pravice do sodelovanja v postopku priprave občinskih predpisov?

V letu 2020 se je Varuh osredotočil tudi na vprašanje možnosti (učinkovitega) sodnega varstva pravice do sodelovanja javnosti pri pripravi občinskih predpisov. V eni izmed obravnavanih zadev se je namreč pokazalo, da ima obči-

<sup>15</sup> Letno poročilo Varuha za leto 2018, str. 119.

<sup>16</sup> Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 158 in 159.

<sup>17</sup> Po Varuhu razpoložljivih podatkih je bilo nanj izrecno opozorjeno že v dopisu MP številka 007-70/2017/70 z dne 26. 1. 2018.

<sup>18</sup> Tako v Informaciji o realizaciji priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi Štiriindvajsetega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2018 (str. 52–53 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020) kot v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 (str. 192 že navedenega vira) je MDDSZ navedlo, da bo določilo organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku iz 34. člena ZInVO »ob prvi spremembi« navedenega zakona, oziroma da se navedeni zakon »v tem obdobju še ni spreminjal«.

na v poslovniku občinskega sveta urejeno pravico do sodelovanja javnosti pri pripravi splošnih aktov občine, iz postopka sprejema konkretnega splošnega akta pa je kazalo na kršitev določbe poslovnika, ki določa način sodelovanja v postopku priprave predpisa.

Varuh je na MJU že naslovil več ustavno-pravnih argumentov, ki terjajo zakonsko ureditev pravice do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, kar v bistvenem ponavljamo še ob tej priložnosti. Prvič, že v 44. členu URS je zapisano, da ima vsak državljan pravico, da **v skladu z zakonom** sodeluje pri upravljanju javnih zadev – za urejanje (načina uresničevanja) pravice do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov (in nenazadnje vseh človekovih pravic<sup>19</sup>) torej zadostuje le zakon, ne pa tudi statut občine ali celo poslovnik občinskega sveta; drugič, iz obvez Republike Slovenije, ki je ratificirala Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (v nadaljevanju: MDPELLS) izhaja<sup>20</sup>, da način uresničevanja pravice do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti **določa zakon** in torej tudi na tej podlagi ne zadostuje, da bi način uresničevanja pravice do sodelovanja občanov pri pripravi predpisov določal poslovnik občinskega sveta in/ali statut občine; tretjič, tudi **postopek izvedbe referendum**a v samoupravni lokalni skupnosti ureja zakon<sup>21</sup> in ne občinski statut ali poslovnik občinskega sveta – referendum (na lokalni ravni) je prav tako kot sodelovanje občanov pri pripravi predpisov ena izmed oblik neposrednega sodelovanja občanov, varovana v okviru 44. člena URS, zato tudi **po tej analogiji** izhaja, da bi postopke sodelovanja občanov pri pripravi predpisov moral urejati zakon; četrtič, pravico do sodelovanja občanov pri pripravi predpisov posamezne lokalne skupnosti urejajo zelo različno<sup>22</sup> in celo s poslovniki občinskih svetov (kar je v nasprotju s 64. členom ZLS), nekatere občine pa tovrstnih določb sploh nimajo (kar je prav tako v nasprotju s 64. členom ZLS) – MJU posebne analize o tem problemu nima, vendar pa že ob hitrem pregledu posameznih konkretnih primerov, ki kažejo na neenotno in celo **nezakonito prakso urejanje te pravice, izhaja potreba po enotni zakonski ureditvi tega področja**; in petič, za odločilno se v obravnavani zadevi kaže tudi vprašanje o možnostih (učinkovitega) sodnega varstva pravice do sodelovanja v postopku priprave predpisov, saj predpisi tega posebej ne urejajo – zoper kršitve (podzakonskih) določb, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov, prizadeti posamezniki oziroma skupine posameznikov namreč nimajo na voljo sodnega varstva. Tu kaže predvsem spomniti na stališče<sup>23</sup> Ustavnega sodišča Republike Slovenije glede problematike učinkovitega uresničevanja pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena URS v povezavi s pravico glasovati na referendumu (ki je, kot omenjeno zgoraj, prav tako kot sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov varovana v okviru 44. člena URS), da iz ustavnih določb »izhaja obveznost zakonodajalca, da določi pristojna sodišča, postopek odločanja ter njihova pooblastila (vrste odločitev)«,

19 Gl. drugi odstavek 15. člena URS.

20 Tretji odstavek 1. člena.

21 Gl. 46.–48. člen ZLS ter 3. in 56. člen ZRLI.

22 Npr. neenoten pristop pri določitvi roka, v katerem ima javnost možnost podati pripombe, pogosto tudi krajši rok kot to določa Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej).

23 Odločba številka U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018.

in da mora iz zakonske ureditve izhajati, katere nepravilnosti je mogoče uveljavljati, merila, po katerih naj sodišče presoja kršitve, ter pooblastila, ki jih ima sodišče pri odločanju. **Ko ustrezni predpis ne predvideva učinkovitega sodnega varstva pravice do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, je po mnenju Varuha njen vpis v poslovnike občinskih svetov in/ali statute občin brez pomena, smisla in pravnega učinka.** Občanom kvečjemu le navidezno daje občutek vloge pri pripravi predpisov, saj se v primeru, ko občinski organi (poslovniško ali statutarno) določbo o sodelovanju javnosti zaobidejo, izkaže predvsem njihova absolutna nemoč uveljaviti svojo ‚pravico‘.

MJU je v svojem odzivu na zgoraj predstavljene argumente Varuha poudarilo pomen avtonomije občin, ki izhaja iz 140. člena URS, opredeljena pa je tudi v ratificirani Evropski listini lokalne samouprave (MELLS). Iz tako razumljenega položaja občin MJU zastopa stališče, da občina lahko sama dodatno predpiše način sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov. Različne rešitve pri normativnem urejanju sodelovanja prebivalcev v občinah po mnenju MJU niso njihova pomanjkljivost, ampak značilnost, ki temelji na načelu, da je enake stvari treba urejati enako, različne pa različno. MJU se je oprlo tudi na stališče iz odklonilnega ločenega mnenja enega izmed ustavnih sodnikov<sup>24</sup>, da je načelo subsidiarnosti najpomembnejše načelo MELLS, ki ima v skladu z drugim odstavkom 153. člena URS položaj ratificirane mednarodne pogodbe, s katero morajo biti skladni zakoni; da je to načelo v neposredni zvezi z avtonomijo lokalnih skupnosti, z omejevanjem posegov v njihove pristojnosti, z decentralizacijo oblasti in zagotovitvijo finančne samostojnosti lokalne samouprave, da se po načelu subsidiarnosti javne zadeve opravljajo čim bližje ljudem in prilagojeno njihovim lokalnim skupnostim; da je v 4. členu MELLS zapisano bistvo načela subsidiarnosti, ki se glasi, naj javne zadeve po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje; da skuša Evropska listina preprečiti neupravičen poseg višjih oblasti na lokalno raven, bodisi da gre za državno oblast ali za širšo, regionalno ali pokrajinsko samoupravo; da je temeljni motiv takšne razmejitve pristojnosti v prilagajanju izvajanja javnih zadev lokalnim razmeram. MJU zato meni, da bi s podrobnejšim predpisovanjem ravnanja organom pri izvedbi postopka sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov lahko posegli v avtonomijo občin; da bi bilo z državnim normiranjem nemogoče določiti vso raznolikost metod in načinov sodelovanja prebivalcev; da je zakonodajalec v duhu funkcionalne avtonomije občini zapovedal, da vprašanje sodelovanja prebivalcev v svojem predpisu uredi, hkrati pa ji je prepustil, da podrobnosti načina sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev uredi z občinskimi akti skladno z značilnostmi konkretnega okolja (64. člen ZLS); da ZLS v omenjenem členu določa, da statut občine določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, med drugim tudi način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon; da so orodja, priročna za aktivno sodelovaje prebivalcev, številna (elektronski vprašalniki, analitična poročila, komunikacije z izbranimi skupinami prebivalcev, delavnice, seminarji, konference, javne predstavitve mnenj in dnevi odpr-

24 K odločbi US RS številka U-I-101/99 z dne 10. 5. 2001.

tih vrat); da se vezano na to MJU opira tudi na 2. člen MDPELLS, ki v 3. točki določa, da so postopki, ukrepi in načini sodelovanja prebivalcev lahko različni glede na različne vrste lokalnih oblasti, glede na njihovo velikost in pristojnosti.

Posebej glede učinkovitega pravnega varstva pravice do sodelovanja pri pripravi predpisov MJU meni, da veljavna zakonodaja že ureja pravno varstvo; da pravno ne gre za neurejeno področje, saj je pravica do sodelovanja prebivalcev tam, kjer gre za najbolj občutljiva vprašanja, urejena z zakonom<sup>25</sup>; da je sprejete pravne akte ne glede na način, na katerega so bili sprejeti, vedno mogoče spodbijati; da v skladu s 33. členom ZLS župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit, če pa občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom; da 46. člen ZLS določa, da mora občinski svet razpisati naknadni razveljavitveni referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini, ta pa je mogoč tudi v primeru, ko skupina prebivalcev oceni, da napadeni splošni akt ni bil sprejet na demokratičen način, se pravi s kršitvijo pravil sodelovanja prebivalcev; da 88.a člen ZLS določa, da nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju, in da morajo ministrstva zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin in pri tem opozoriti organ občine, za katerega menijo, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve – če pa organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da začne postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom; da ZDIJZ od organov oblasti zahteva, da predloge predpisov javno objavijo in da je za kršitev 10. člena v 3. točki 39. člena navedenega zakona za odgovorno osebo zagrožena globa v višini 800,00 evrov.

MJU tudi ocenjuje, da je potrebno zagotoviti dosledno in učinkovito izvajanje že obstoječih mehanizmov sodelovanja in uveljavitev obstoječih pravil, namesto da se zaradi morebitnega neizvajanja veljavnih določb predpisujejo in dodajajo nove; da je dejansko stanje rezultat iskanja ravnotežja med normativnim urejanjem sodelovanja prebivalcev pri pripravi predpisov in učinkovitostjo sprejemanja normativnih aktov; da bi v primeru prevelikega normiranja postopkov predvsem s procesnimi pravili prihajalo do oviranja učinkovitosti in povzročanja negotovosti v pravnem urejanju javnih zadev ter da z zgolj strogo in rigidno določitvijo postopka sodelovanja prebivalcev pri sprejemanju predpisov ne bi prispevali k boljši vsebini, pač pa bi zavrli politični proces.

MJU je tudi napovedalo, da bo v okviru nadzora občinskih splošnih aktov v prihodnje posebno pozornost namenilo določbam v občinskih aktih, ki se nanašajo na sodelovanja občanov pri pripravi predpisov; in da bodo priporočila

<sup>25</sup> ZLS v 44. členu določa neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini, to so zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa, te oblike pa so tudi vrsta nadzora prebivalcev nad sprejemanjem predpisov, saj lahko prebivalci z ustrezno številčno podporo sprejete predpise zavrnejo na lokalnem naknadnem referendumu, za katerega je že urejeno učinkovito pravno varstvo.



Varuha upoštevali pri načrtovanju rednih aktivnosti, ki jih ministrstvo izvaja v zvezi s sodelovanjem javnosti pri pripravi predpisov, ter da bodo ob morebitni spremembi predpisov v pristojnosti ministrstva ponovno proučili sugestije Varuha.



Varuh lahko sprejeme argumente MJU, ki se nanašajo na pomen avtonomije občin, ter tudi tiste, ki se nanašajo na učinkovitost političnega procesa sprejemanja predpisov. Obenem **Varuh tudi pozdravlja vse aktivnosti in prizadevanja MJU, ki jih je in ki jih še bo izvedlo v zvezi z obravnavano problematiko.** Ne glede na to pa Varuh ne more mimo sklepne ocene, da **MJU ni podalo zadovoljivih odgovorov na vprašanja o možnostih učinkovitega sodnega varstva v primeru kršitve pravice do sodelovanja v postopku priprave predpisov** – poti, ki jih omenja ministrstvo (referendum, nadzorstvena vloga župana in ministrstev), po mnenju Varuha namreč ne dosegajo kvalitete sodnega varstva, o katerem je govorilo US RS v zgoraj omenjeni odločbi iz leta 2018 in v skladu s katero mora zakon določiti, katere nepravilnosti je mogoče uveljavljati, pristojno sodišče, merila, po katerih naj sodišče presoja kršitve, ter pooblastila, ki jih ima sodišče pri odločanju. Glede na zgoraj predstavljena stališča MJU pa se dajanje posebnega priporočila še v pričujočem letnem poročilu ne kaže za posebej smiselno. **5.0-2/2020.**

## 2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 65 (2019)**<sup>26</sup> priporočil Ministrstvu za javno upravo, da naj čim prej pripravi vse potrebno, da bi Vlada Republike Slovenije lahko znova predlagala dopolnitve volilne zakonodaje, s katerimi bo tudi osebam, ki jim je pozneje kakor deset dni pred dnem glasovanja nepredvideno odvzeta prostost oziroma so nepredvideno sprejete na zdravljenje v bolnišnico ali institucionalno varstvo v socialnovarstveni zavod (na primer priporniki, osebe v oddelku pod posebnim nadzorom v psihiatrični bolnišnici), omogočeno učinkovito uresničevanje volilne pravice<sup>27</sup>. Navedeno priporočilo lahko v najboljšem primeru štejemo za delno realizirano (gl. 2.13.1.1 zgoraj), pa še to v posledici ravnanja dveh poslancev Državnega zbora in ne naslovnega ministrstva. Ponavljati tega priporočila torej tokrat niti ne gre, Varuh pa vendarle išče še druge poti, da bi se naposled uzakonilo kar najboljše možnosti voliti za tako prizadete volivce.

<sup>26</sup> Letno poročilo za leto 2019, str. 158–159.

<sup>27</sup> Podobno pa pred tem tudi že samim poslancem Državnega zbora s priporočilom št. 15 (2018), da naj storijo vse za sprejetje ustrezne dopolnitve predmetne zakonodaje (gl. str. 116 Letnega poročila za leto 2018).

**Priporočilo št. 36:** Na samo Ministrstvo za javno upravo pa Varuh tokrat naslavlja novo priporočilo, da poda konkretne ocene o dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitvah volilnih odborov in tudi konkretnije pojasni, kakšne »morebitne druge težave« bi se utegnile pojaviti ob uvedbi t. i. letečih odborov.



S **priporočilom št. 66 (2019)**<sup>28</sup> je Varuh priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj čim prej pripravi predlog zakonodajne spremembe, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena ZInvo (delovanje ali poslovanje v nasprotju s 6. členom tega zakona, ki določa, da je delovanje in poslovanje invalidske organizacije javno). Priporočilo ni bilo realizirano in ob zdaj že vsaj več kot triletni seznanjenosti ministrstva s problemom je bilo tudi nazadnje največ, kar je bilo v zvezi s tem doseženega, (le ponovno) zagotovilo, da bo do realizacije prišlo »ob prvi spremembi« ZInvo. Ker Varuha tovrstna splošna napoved ne prepriča več, se je **tokrat odločil svoje priporočilo nasloviti na Vlado Republike Slovenije (gl. 2.13.1.2 zgoraj)**.

Varuhovo **priporočilo št. 67 (2019)**<sup>29</sup> je bilo naslovljeno na Državni zbor kot zakonodajalca, in sicer da naj uresničevanje pravice do peticije iz 45. člena Ustave Republike Slovenije uredi z zakonom. Do kakšnega posebnega odziva naslovnika tega priporočila ni prišlo<sup>30</sup>, je pa v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019<sup>31</sup> MJU navedlo, da Vlada Republike Slovenije v okviru svoje pristojnosti meni, da je slovenska ureditev pravice do peticije, v skladu s katero se ta pravica izvršuje neposredno na podlagi Ustave Republike Slovenije, ustrezna in v splošnem primerljiva z državami članicami Evropske unije - k učinkovitemu izvrševanju pravice do peticije pa da v zadnjem času dodatno pripomore tudi uporaba spletnih orodij kot je „Predlagam Vladi“. Vlada je tako na stališču, da posebno zakonodajno urejanje pravice do peticije ni nujno oziroma ne bi nujno doprineslo k bolj učinkovitemu izvrševanju te pravice. Kakšnega posebnega smisla ponavljati to priporočilo tudi tokrat torej ni (neposredno na zakonodajalca je bilo že naslovljeno, na (vsaj sedanjo) vlado kot ustavno določenega predlagatelja zakonov pa, upoštevajoč že navedeno, očitno tudi ne bi šlo računati, da bi tozadevni zakonski predlog pripravila in ga predložila v zakonodajni postopek).

28 Letno poročilo za leto 2019, str. 159.

29 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 159.

30 Četudi je sicer Državni zbor sprejel sklep.

31 Str. 192–193 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.



**Priporočilo št. 68<sup>32</sup>** je Varuh naslovil na vsa ministrstva in vladne službe, in sicer da naj se pravočasno odzivajo na predloge, ki jim jih v obravnavo pošlje UKOM, potem ko so ti pri glasovanju na predlagam.vladi.si prejeli zadostno podporo (stalna naloga). **Odziv na to priporočilo se vsaj načeloma kaže za hvalevrednega<sup>33</sup>**; ne samo, da je UKOM pozdravil naš poziv ministrstvom in vladnim službam in zagotovil, da bo tudi v prihodnje pristojne organe redno opozarjal na zamude pri pripravi odzivov na predloge, pač pa so bili v zvezi z navedenim vsaj na dveh ministrstvih tudi podzeti konkretni ukrepi: MP je za zagotovitev pravočasnega odziva v mesecu februarju 2020 določilo odgovorno osebo v kabinetu ministrice, ki skrbi za to, da strokovne službe pravočasno prejmejo predlog in tudi pripravijo ustrezen odziv (navedeni ukrep naj bi ustrezno naslavljal problematiko, odzivi naj bi se pripravljali pravočasno, do manjših zamud pa naj bi prihajalo le v posebej utemeljenih primerih, ko se predlog nanaša na delovna področja več resorjev in je potrebno medsebojno usklajevanje); MZ pa je v smislu večje odzivnosti na omenjene predloge pripravo odgovorov na pobude centraliziralo in si je na ta način prizadevalo, da bi bila pojasnila in odzivi na tovrstne predloge čimprej podani. Ni torej posebej smiselno, da bi Varuh spet ponovil predmetno priporočilo, vsaj ne dokler ne bomo morda obravnavali spet kakšnega konkretnega primera, ki bi narekoval drugače.

### 2.13.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

**Varuh na področju zbiranja in združevanja ter sodelovanja pri upravljanju javnih zadev naslavlja na oblasti dve novi priporočili:**



**35.** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1) naloži Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da dejansko opravi (zdaj že večkrat obljubljeno) nalogo priprave predloga zakonodajnih sprememb, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena Zakona o invalidskih organizacijah (ZInvO).

**36.** Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, da poda konkretne ocene o dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitvah volilnih odborov in tudi konkretnije pojasni, kakšne »morebitne druge težave« bi se utegnile pojaviti ob uvedbi t. i. letečih odborov.

32 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 159.

33 Gl. str. 193 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, številka 07002-2/2020/23 z dne 30. 9. 2020.

## 2.14 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| <b>8. OMEJITEV OSEBNE SVOBODE</b>                         | 151                         | 197  | 40              | 12                        | 130,46       | 176                  | 30              | 17,0                              | 228             | 425                         |
| 8.1 PRIPORNIKI  | 26                          | 17   | 2               | 1                         | 65,38        | 16                   | 4               | 25,0                              | 31              | 48                          |
| 8.2 ZAPORNIKI   | 64                          | 103  | 23              | 6                         | 160,94       | 89                   | 9               | 10,1                              | 140             | 243                         |
| 8.3 PSIHIATRIČNI BOLNIKI                                  | 18                          | 15   | 2               | 3                         | 83,33        | 15                   | 2               | 13,3                              | 21              | 36                          |
| 8.4 OSEBE V SOCIALNO VARSTVENIH ZAVODIH                   | 26                          | 41   | 9               | 0                         | 157,69       | 40                   | 8               | 20,0                              | 25              | 66                          |
| 8.5 MLADOLETNIKI V MLADINSKIH, VZGOJNIH IN DRUGIH DOMOVH, | 5                           | 7    | 2               | 0                         | 140,00       | 6                    | 4               | 66,7                              | 2               | 9                           |
| 8.6 ILEGALNI TUJCI IN PROSILCI ZA AZIL                    | 10                          | 10   | 1               | 0                         | 100,00       | 8                    | 2               | 25,0                              | 3               | 13                          |
| 8.7 OSEBE V FORENZIČNI ENOTI PSIHIATRIJE                  | 2                           | 2    | 1               | 0                         | 100,00       | 2                    | 1               | 50,0                              | 0               | 2                           |
| 8.0 DRUGO   | 0                           | 2    | 0               | 2                         | 200,00       | 0                    | 0               | 0,0                               | 6               | 8                           |

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

### 2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

#### 2.14.1.1 Priporniki in obsojenci

Leta 2020 smo **obravnavali nekaj manj pobud pripornikov kot v letu 2019**, to je **17 zadev in eno na vstopni točki ter 103 pobude obsojencev na prestajanju kazni zapora** (dodatno še šest na vstopni točki), kar je **bistveno več kot leto prej**, ko smo jih obravnavali 64. Tudi na tem področju so **strokovni sodelav-**





**ci v vstopni točki opravili številne telefonske pogovore z zaprtimi osebami (sprejeli smo 31 klicev pripornikov in 140 klicev obsojencev na prestajanju kazni zapora).** Poleg obravnave pobud na tem področju smo nekatere zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) obiskovali tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil **državnega preventivnega mehanizma (DPM)**, o čemer poročamo v posebnem poročilu.

Pobude pripornikov in obsojencev smo še naprej preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih (na primer sodiščih), zlasti pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), v zavodih za prestajanje kazni zapora ali na Ministrstvu za pravosodje (MP). **To sodelovanje moramo pohvaliti, saj so se organi, na katere smo se obračali, redno odzivali na naša zaprosila.** Sodelovali smo tudi pri usposabljanju nove generacije pravosodnih policistov, ki smo jim predstavili institucijo Varuha in izvajanje nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma.

Če smo v zadevi začeli postopek (na primer glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), smo zaprte osebe seznanjali s prejetimi odgovori na poizvedbe pri pristojnih organih ter s svojimi ugotovitvami in morebitnimi drugimi ukrepi, na primer priporočili pristojnim organom. Da bi lahko ugotovili podlago za Varuhovo nadaljnje ukrepanje, smo pobudnike tudi v letu 2020 po potrebi pozvali še, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda neustrezna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva nismo prejeli, obravnave zadeve nismo mogli nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega in ker smo praviloma posredovali šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča ali o njej niso odločili, je temu ustrezen tudi delež končanih utemeljenih zadev na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**

Z delovanjem na tem področju smo še naprej preverjali, ali, če in v kakšni meri se spoštujejo pravila in standardi, o katerih se je država z Ustavo Republike Slovenije (ustava) in mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Med izvajanjem kazenskih sankcij so obsojencu namreč zagotovljene vse temeljne človekove pravice, razen tistih, ki so mu izrecno odvzete ali omejene z zakonom.** Na to opozarja tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v svojih obsodbah naše države zaradi ugotovljenih kršitev pravic zaprtih oseb, poleg tega je to izraženo tudi v tožbah zaprtih oseb za plačilo odškodnine zaradi neustreznih razmer v času prestajanja kazni zapora ali/in pripora.

**Pobude pripornikov so se nanašale na dolgotrajnost trajanja pripora oziroma sojenja, razmere v priporu, aktivnosti v času pripora, obravnavanje vlog, zagotavljanje higiene in druge težave. Prav tako so se na razmere v ZPKZ nanašale nekatere pobude obsojencev (npr. glede stanja v ZPKZ Maribor), ostale njihove pritožbe pa na zagotavljanje zdravstvenega varstva, postopanje pravosodnih policistov, strokovno in disciplinsko obravnavo, urinsko testiranje in prejemanje terapij. Nekatere pobude zaprtih oseb (pripornikov in obsojencev), pa tudi njihovih svojcev, so se nanašale tudi na sprejete ukrepe za preprečevanje širjenja koronavirusa v zavodih za prestajanje kazni**

**zapora.** Obravnavo te problematike predstavljamo ločeno v 3. delu letnega poročila, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19.

**Manj pobud zaprtih oseb v letu 2020 se je nanašalo na težave glede prezasedenosti, saj je bilo v zavodih zaradi sprejetih ukrepov za preprečevanje širjenja epidemije tudi manj obsojencev** (zaradi predčasnih odpustov in prekinitev prestajanja kazni zapora). Sklepamo tudi, da je bilo manj odpovedi spremstev (čeprav smo znova obravnavali tudi te očitke) tudi zaradi omejenega delovanja sodišč. Sicer pa ostaja stanje na področju zavodov za prestajanje kazni zapora podobno, kot je bilo v letu 2019, ko smo poudarili **težave prezasedenosti** (vsaj nekaterih) zavodov za prestajanje kazni zapora, tudi zaradi **občutnega povečanja števila tujcev** (katerih obravnava prinaša dodatne težave) in **pomanjkanje kadra na vseh področjih dela, še posebej na področjih strokovnega dela z zaprtimi in varnosti** (o siceršnjem napredku na tem področju poročamo v poglavju, v katerem predstavljamo uresničevanje Varuhovih preteklih priporočil). Še vedno se rešitev teh težav pričakuje z gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljani oziroma s prenovo ZPKZ na lgu (ki je nujna zaradi tamkajšnjih **slabih razmer, kot so neprimerni prostori za obiske otrok obsojenk in pripornic in nemožnost prenočitve njihovih partnerjev in otrok ter drugo**), čeprav, kot to stalno poudarjamo, problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov. Z URSIKS smo se zato že večkrat strinjali, da **bodo potrebni še drugi ukrepi za dolgoročno rešitev prezasedenosti, ne samo v okviru zaporskega sistema, ampak tudi z vsemi drugimi deležniki, vključno s tistimi s področja kazenske politike.** K zmanjšanju števila zaprtih oseb lahko pripomore tudi pogostejša raba alternativnih sankcij in tu, domnevamo, da so še rezerve. Znova opozarjamo tudi **na položaj ranljivih skupin v ZPKZ. Že nekaj časa si Varuh namreč prizadeva za boljši položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe** v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva. Na prestajanju kazni zapora je namreč treba zagotoviti njihovo ustrezno namestitev in dostojno prestajanje kazni zapora, sicer gre lahko za nečloveško ali ponižujoče ravnanje in s tem za kršitev 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. **Žal se je v letu 2020 ponovno oddaljila priprava zakona, ki naj bi celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj** (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej ipd.).



### 2.14.1.2 Enota za forenzično psihiatrijo

Izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter za hospitalizacijo pripornikov in obsojencev, če potrebujejo psihiatrično zdravljenje, še naprej zagotavlja **Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Enota).** Po potrebi izvaja tudi opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.



Varuh pri obravnavi pobud posameznikov na tem področju **pogosto ugotavlja težave pri izvrševanju varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja v zdravstvenem zavodu in na prostosti**. Nanje smo opozorili že v predhodnih letnih poročilih. V sodelovanju s pristojnimi ministrstvi si tudi sicer prizadeva za čimprejšnjo odpravo le-teh, oziroma za vzpostavitev „celovitega sistema specializirane oskrbe, ki bo omogočil multidisciplinarno zasnovano strokovno obravnavo, prilagojeno in usmerjeno v posameznikove potrebe s ciljem vključitve v čim samostojnejše in neodvisno življenje v skupnosti“, kot je zapisano v prenovi projektne naloge, izdelane pod okriljem MP v decembru 2015 z naslovom Organizacija forenzične psihiatrije v Sloveniji. Ta jasno opozarja tudi **na potrebo po nadgradnji forenzične psihiatrije v Sloveniji**. V poročilu za leto 2019 smo že poročali, da smo se obrnili na razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo pri MZ kot najvišji strokovni organ na tem področju za informacije o tem, ali in kakšne aktivnosti potekajo ali so načrtovane za **nadgradnjo forenzične psihiatrije v Sloveniji (zlasti za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zavodu ter obveznega zdravljenja na prostosti), vendar odgovora (kljub urgenci) še nismo prejeli**.

Varuh je že leta 2017, ob obravnavanju ureditve pravic, dolžnosti, ugodnosti in pritožbenih poti ter delovanja Enote nasploh, UKC Maribor opozoril, da bi morali poskrbeti za **sprejem potrebnih aktov**, ki bodo urejali tako prepleteno področje delovanja Enote kot tudi pravice, obveznosti in dolžnosti pacientov, nameščenih v Enoti. Ker smo se seznanili, da velja v Enoti hišni red, ki sicer velja v UKC Maribor, smo izrazili tudi dvom, da bi glede na to, da je forenzična psihiatrija visoko specializirano strokovno področje, ki povezuje zdravstvo in pravosodje, na Enoti lahko veljale določbe istega hišnega reda (brez posebnosti ureditve v Enoti) kot na drugih oddelkih UKC Maribor. Ker je UKC Maribor tedaj pritrdil mnenju Varuha, da gre pri Enoti za strokovno specifično področje, in zagotovil, da bodo ponovno pregledali interne akte ter jih po potrebi skladno s pozitivno zakonodajo ustrezno dopolnili oziroma spremenili, **smo na UKC Maribor ob obravnavanju konkretne pobude v letu 2020 naslovili ponovno poizvedbo, ali so že ustrezno uredili pravice, obveznosti in dolžnosti pacientov**, nameščenih v Enoti, njihovo uveljavljanje ter pravno varstvo oziroma kateri interni akti sedaj urejajo navedeno vsebino in delovanje Enote.



**UKC Maribor nas je obvestil, da v Enoti sedaj velja Hišni red o izvrševanju zdravljenja, pripora in zaporne kazni na Enoti za forenzično psihiatrijo**, sicer pa se na Enoti ravna v skladu z ureditvijo glede na status posameznega pacienta, ki pa je različen (tj. priporniki, obsojene osebe, pacienti z izrečenim ukrepom obveznega hospitalnega zdravljenja in varovanja) tako, da se zanje upoštevajo določbe ZIKS-1, Zakona o kazenskem postopku (ZKP) oziroma ZDZdr.

### 2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Na področju, ki se nanaša na odvzem svobode gibanja ali odvzem prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni, smo leta 2020, upoštevajoč tudi zadeve iz vstopne točke, **obravnali 18 zadev, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah** (to je enako število kot leto prej). **Bistveno več pa smo obravnali zadev glede oseb v socialnovarstvenih zavodih, in sicer 41, leto prej pa 26.** Te ustanove smo tudi obiskovali v vlogi DPM (več o tem navajamo v posebnem poročilu).



Kakor že v preteklih letih so se tudi leta 2020 obravnavane pobude nanašale **na sprejem na zdravljenje brez privolitve na oddelek pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic ter na sprejem in odpust osebe z varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov ter na prošnje za premestitve, možnosti za gibanje na prostem, izhode in drugo.** Nekatere izmed obravnavanih pobud so se znova nanašale tudi **na bivalne razmere (prezasedenost), obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov in oskrbovancev v teh primerih ter na (še vedno nerešeno) plačilo stroškov namestitve v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.** Več obravnavanih zadev je bilo na tem področju povezanih tudi z ukrepi glede preprečevanja širjenja epidemije covid-19, kar predstavljamo v tretjem delu tega letnega poročila, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19. Te zadeve so se predvsem nanašale na prepovedi obiskov v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih ter prepovedi izhodov iz oddelkov slednjih, ki niso bili varovani oddelki. Sicer pa **skrbijo tudi opozorila na težave, ki nastajajo pri implementaciji nacionalnega programa duševnega zdravja,** vključno s pomanjkanjem politične podpore in medresorskega sodelovanja pri implementaciji medresorskih ukrepov iz Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja. Pri tem je še posebej pomembna skrb za varovanje in zaščito otrokovih pravic do zdravja, do dostopnih in povezanih služb, ki omogočajo celostno in zgodnjo obravnavo otrok in njihovih družin.



**Delež utemeljenih pobud ostaja na področju oseb v socialnovarstvenih zavodih še naprej velik.** Večina teh pobud je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi odločitve sodišča, ter pomanjkanjem kadra in prostorskimi težavami izvajalcev socialnovarstvenih storitev. Tako smo bili ponovno obveščeni tudi o posameznih primerih fizičnih napadov stanovalcev (na druge stanovalce oziroma na zaposlene), zaradi česar je eden izmed socialnovarstvenih zavodov za nočni čas ponovno najel varnostno službo. Zavod je pri tem opozarjal, da nujno potrebuje pomoč države, da bo lahko zagotovil večje število zaposlenih na vseh oddelkih oziroma manjše število stanovalcev. Vsaj začasno bi želeli sistemizirati tudi delovno mesto paznika, s čimer bi lahko zagotovili večjo varnost svojih zaposlenih. Zavod je sicer tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) **ponovno pozval k takojšnjemu ukrepanju**







glede problematike prezasedenosti socialnovarstvenih zavodov in ureditvi ustreznih kadrovskih normativov, ki bodo ob upoštevanju potreb varovancev zagotavljali varnejše delo zaposlenih.



Žal ugotavljamo, da se razmere v varovanih oddelkih v vseh socialnovarstvenih zavodih (tako splošnih, zlasti pa posebnih) kljub vsem opozorilom na nujnost ukrepanja na tem področju in kljub odločitvam pristojnih organov glede kršitev človekovih pravic stanovalcev **še vedno niso bistveno spremenile**. Na problematiko in nujnost sprejema ukrepov na tem področju, pa tudi na nedopustnost neuresničenih obljub, zato v nadaljevanju ponovno opozarjamo s pozivi pristojnim za ukrepanje.

Težave na področju omejitev gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih smo tudi tokrat reševali neposredno s predstavniki pristojnih ministrstev, vodstvi ustanov in (medresorskih) delovnih skupinah. Navedbe pobudnikov pa smo kakor običajno preverjali s poizvedbami pri pristojnih organih in jih nato seznanjali s svojimi ugotovitvami ali jim pojasnjevali postopke sprejema na zdravljenje in namestitve v socialnovarstvenih zavodih ter odgovarjali na njihova vprašanja. Pobudnikom smo bili na voljo tudi v okviru **demenci prijazne točke**, kjer lahko informacije pridobijo ljudje z demenco, zlasti tisti v zgodnji fazi bolezni, ko so še samostojni in aktivni, ter njihovi svojci in drugi, ki želijo pridobiti dodatne informacije o pomoči dementnim osebam.

**Starejši so nedvomno še posebej ranljiva skupina ljudi.** Omejena gibljivost, somatske in duševne bolezni in motnje, rahljanje in trganje socialnih vezi in družbena izoliranost so elementi, ki zahtevajo posebno varstvo te skupine. Zato je Varuh že ves čas svojega delovanja pozoren na morebitno kršenje pravic teh oseb, na ugotovljene slabosti in pomanjkljivosti opozarja redno v svojih letnih poročilih, v preteklosti je izdal tudi poseben bilten, namenjen pravicam starejših. V okviru nalog, ki jih opravlja kot Varuh, pa tudi posebnih nalog v okviru DPM, obiskuje domove starejših, s posebnim poudarkom na osebah, katerim je zaradi težav v duševnem zdravju (predvsem je izpostavljena demenca z občasno pridruženimi drugimi motnjami) odvzeta osebna svoboda.

**Varuh velik poudarek daje tudi sodelovanju z nevladnimi organizacijami, na omenjenem področju vsekakor tudi s Spominčico – Alzheimer Slovenija,** to je organizacijo, katere namen je ozaveščanje ljudi o demenci, pomoč osebam s temi težavami in njihovim svojcem ter preprečevanje stigmatizacije teh oseb. Plodnemu sodelovanju v preteklosti, ki ga je predstavljalo sodelovanje predstavnikov Varuha na vsakoletni konferenci o demenci, predavanje strokovnjakov Spominčice o tej težavi (predvsem) starostnikov zaposlenim pri Varuhu, odprtje prve demenci prijazne točke prav pri Varuhu, je sledilo tudi povabilo Varuhu za sodelovanje pri pripravi **zloženke z naslovom: »Gospa Marija se izgubi ...«, ki je bila izdana v letu 2020.** Zloženska je namenjena širši javnosti, ki se lahko ob svojem delu sreča z osebo z demenco, ki se je, izgubljena v času in prostoru, znašla na primer v trgovini, banki, na pošti, uradu ... Ravno tako je namenjena osebam, ki so velikokrat v stiski, ko njihov dementni svojec brez njihove vednosti odtava in ne vedo, kako ravnati. Zloženska s podatki o tem, kako k takšni osebi pristopiti, kako vzpostaviti komunikacijo in predvsem



kako ravnati, koga obvestiti, bo zato vsekakor pomembna za pravilno obravnavo oseb s tovrstnimi težavami, z namenom, da se te osebe čim prej najde in usmeri oziroma pospremi v za njih varno okolje.

#### 2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

V Sloveniji deluje **9 zavodov za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi motnjami** (v obliki vzgojnih zavodov, stanovanjskih skupin in mladinskih domov) pod okriljem Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki skrbijo za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi motnjami. Pravna podlaga za namestitve v te vzgojne ustanove je sodna odločba v skladu z zakonom, ki ureja družinska razmerja, ali odločba sodišča o izreku vzgojnega ukrepa oddaje v vzgojni zavod v skladu z zakonom, ki ureja obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. Center za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) Črna na Koroškem pa je kot ustanova pod okriljem MDDSZ, ki skrbi za obravnave oseb z motnjo v duševnem razvoju, določena tudi za izvrševanje vzgojnega ukrepa oddaje v zavod za usposabljanje.

Tudi na tem področju so bile obravnavane zadeve povezane z epidemijo covid-19, o čemer poročamo v posebnem delu tega letnega poročila. Dva vzgojna zavoda smo obiskali tudi v okviru izvajanja pooblastil in nalog DPM (o tem v posebnem poročilu). **Spodbudno pa je, da je bil konec leta 2020 sprejet Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI) – več o tem v naslednjem poglavju o uresničevanju preteklih Varuhovih priporočil.**



#### 2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Na tem področju poročamo o obravnavi **pobud tujcev, ki so povezane z omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti**. O (drugih) pobudah tujcev tudi tokrat pišemo v poglavjih Tujci in Policijski postopki (v katerih na primer predstavljamo obravnavo večje skupine tujcev zaradi nezakonitega prehoda državne meje), obiske policijskih postaj (tudi glede obravnave tujcev) pa podrobneje predstavljamo v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM.

Posamezna tematika s tega področja je bila znova tudi javno izpostavljena. Tako so se v javnosti pojavljali **očitki glede dela policistov pri obravnavi tujcev, prijatih zaradi nezakonitega prehoda državne meje, in pri njihovem vračanju na Hrvaško; očitki zaradi namestitve in obravnave mladoletnih tujcev brez spremstva ter razmer v azilnem domu in centru za tujce**. Na sporne prakse pri vračanjih opozarja tudi Črna knjiga nezakonitih vračanj (The Black Book of Pushbacks), ki je bila izdana 18. 12. 2020, na mednarodni dan migrantov.



Prejeli smo tudi informacijo, da več oseb, ki so nastanjene v Centru za tujce, trdi, da nimajo dostopa do azilnega postopka ali pojasnil svojega pravnega

statusa. V tej zvezi se **zastavlja vprašanje učinkovitosti dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do svetovalcev za begunce**, ki zastopajo prosilce šele na drugi stopnji oziroma v upravnem sporu, če prosilec za mednarodno zaščito napove vložitev tožbe zoper sklep o pridržanju. Varuh se je namreč srečal tudi z očitki, da svetovalci za begunce ne morejo učinkovito in uspešno opravljati svojega dela pri zastopanju pridržanih prosilcev za mednarodno zaščito. Skladno s 84. členom ZMZ-1 ima sicer prosilec pravico, da v treh dneh po vročitvi odločbe o omejitvi gibanja vloži tožbo na upravno sodišče zoper sklep, s katerim se ga je pridržalo. Skladno s členom 9(4) Direktive 2013/33/EU pa ima pri tem možnost zahtevati brezplačno pravno pomoč in zastopanje, ki jo pri nas nudijo svetovalci za begunce.

Opozorjeni smo bili, da se je v letu 2020 iztekel projekt, po katerem je bila ena izmed nevladnih organizacij zadolžena za informiranje prosilcev o njihovih pravicah, zastopala pa jih je tudi v upravnih postopkih (pri podaji prošnje, osebnem razgovoru, posredovanju dokazov ipd.). Informiranje naj bi zdaj izvajalo MNZ s tiskanimi in video vsebinami, pri čemer naj bi obstajala neenotna praksa. Ko pa se je izvajal omenjeni projekt, je bila projektna nevladna organizacija tudi vezni člen med prosilcem in njegovim izbranim svetovalcem za begunce - v primeru pridržanja prosilca je nemudoma posredovala dokumentacijo in pooblastilo svetovalcu za begunce. Zdaj naj ne bi bilo več tako: izbranega svetovalca za begunce kontaktira MNZ, svetovalec mora nato v Center za tujce po pooblastilo prosilca in šele, ko posreduje pooblastilo MNZ-ju, prejme dokumentacijo zadeve, ki jo potrebuje za pripravo tožbe. Preden torej svetovalec prejme potrebno dokumentacijo, lahko preteče tudi več dni, zaradi česar svetovalcu ne ostane dovolj časa za poglobljeno delo na tožbi, za vložitev katere je na voljo zgolj tridnevni rok. Prosilcem je tako oteženo vlaganje tožb zoper sklepe, s katerimi se pridržijo, tako da obstaja bojazen, da dostop do tega pravnega sredstva ni več učinkovit. Navedeno tudi pomeni, da imajo nevladne organizacije, ki lahko nudijo pravno pomoč prosilcem v azilnih postopkih, otežen dostop do prosilcev, kar je tudi eno izmed jamstev spoštovanja njihovih pravic.

**Država mora v zakonsko določenih primerih vsem prosilcem za mednarodno zaščito zagotoviti učinkovito pravno pomoč z učinkovitim dostopom do svetovalcev za begunce.** Ob že tako kratkem tridnevnem roku za vložitev pravnega sredstva v primerih, ko se omejuje ena temeljnih pravic, je odgovornost države, da sprejme vse razumne prilagoditve in ukrepe, da se omogoči dejanski dostop do pravnega sredstva, upoštevajoč pri tem tudi, da gre za osebe iz drugih jezikovnih, kulturnih, pravnih področij, z izrazitim nezaupanjem v oblastvene organe ter izrazito komunikacijsko omejenostjo.



**Priporočilo št: 43:** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve preveri učinkovitost dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do podpore in pravne pomoči, ki jo nudijo svetovalci za begunce.

## 2.14.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil

### 2.14.2.1 Priporniki in obsojenci

S **priporočilom št. 69 (2019)** je Varuh priporočal, naj zaporsko osebje ob namestitvi obsojenca v samsko sobo s posebno opremo zagotovi, da bo ta potekala ob spoštovanju osebnosti in dostojanstva zaprte osebe. Vsebina priporočila predstavlja stalno nalogo. V odzivu nanj se je **URSIKS strinjala**, da je treba ob namestitvah obsojenca v samsko sobo s posebno opremo zagotoviti, da namestitev poteka ob spoštovanju osebnosti in dostojanstva zaprte osebe. Poudarila je, da temu področju ves čas namenjajo posebno pozornost, saj se zavedajo, da so za uresničevanje nekaterih priporočil potrebna kontinuirana prizadevanja. **Ker pobud s področja te problematike v letu 2020 nismo obravnavali, štejeemo priporočilo za sedaj uresničeno.**



S **priporočilom št. 70 (2019)** je Varuh priporočal, naj MP in URSIKS v okviru svoje nadzorstvene vloge zagotavljata zakonitost ravnanja z zaprtimi osebami. Tudi to priporočilo predstavlja stalno nalogo. MP je tako v letu 2020 na podlagi 212. člena ZIKS-1 opravilo nadzor v ZPKZ Ljubljana. Hkrati je v mesecu juniju 2020 opravilo sistemski nadzor v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora nad zakonitim ravnanjem z obsojenci, katerim je bila kazen zapora prekinjena ob sprejemanju ukrepov na podlagi 12. člena Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (covid-19). V skladu s sprejetim dogovorom nas je MP seznanilo s poročili o opravljenih nadzorih. Preverjanje zakonitosti ravnanja z zaprtimi osebami je hkrati tudi stalna naloga Generalnega urada URSIKS, ki dogajanje po lokacijah dnevno spremlja in usmerja delo zavodov. **Priporočilo zato štejeemo za uresničeno.**



S **priporočilom št. 71 (2019)** je Varuh URSIKS priporočal, naj zagotovi obveščenoost zaprtih oseb z rednim dnevnim dostopom do aktualnih novic o življenju in dogajanju zunaj zavoda. V odzivu na to priporočilo je MP oziroma URSIKS zagotovilo, da si bodo tudi v prihodnje na ravni celotnega sistema prizadevali za zagotavljanje obveščenoosti zaprtih oseb z rednim dnevnim dostopom do aktualnih novic o življenju in dogajanju zunaj zavoda. V vseh zavodih je že sedaj na razpolago dnevno časopisje. **Ob obiskih v ZPKZ v letu 2020 smo lahko ugotovili, da se priporočilo uresničuje, a ker gre za stalno nalogo, pri kateri je še mogoč napredek, URSIKS spodbujamo, da danemu priporočilu še naprej sledi.**



S **priporočilom št. 72 (2019)** je Varuh MP priporočal, da v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme potrebne ukrepe, vključno z zmanjšanjem kadrovskega primanjkljaja, da se zmanjša število odpovedi spremestev zaprtih oseb v zunanje ustanove. **Tudi to priporočilo se uresničuje.** V zvezi s tem priporočilom je MP pojasnilo, da je pripravilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah





ZKP. URSIKS je skupaj z MP v letu 2020 **vzpostavila videokonferenčni sistem s sodišči** v ZPKZ Koper, ZPKZ Ljubljana in ZPKZ Dob, v teku so aktivnosti za nakup videokonferenčnih sistemov tudi na drugih lokacijah (ZPMZKZ Celje, ZPKZ Maribor, ZPKZ Ig, Enota za forenzično psihiatrijo, Oddelek Novo Mesto, Oddelek Murska Sobota, Oddelek Nova Gorica). **Ocenjujejo, da bodo ti ukrepi skupaj s prizadevanji za odpravo težav na področju kadrovskega primanjkljaja pripomogli k zmanjšanju števila odpovedi spremstev na sodišča ter razbremenitvi pravosodnih policistov.** Skladno s Kadrovskimi standardi in normativi za delo strokovnih delavcev in pravosodnih policistov, sprejetimi 5. 12. 2018, je bilo sicer ocenjeno, da v URSIKS primanjkuje 138 pravosodnih policistov in 29 strokovnih delavcev. Zato je Vlada RS s sklepom z dne 11. 4. 2019 **povišala dovoljeno število zaposlitev v URSIKS** v Skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave za leti 2018 in 2019 za 30 novih zaposlitev (skupno 930 dovoljenih zaposlitev). Na tej podlagi je URSIKS v letu 2020 objavila več razpisov za delovna mesta pravosodni policist, vendar ni uspela zapolniti vseh delovnih mest. Zato je okrepila aktivnosti za pospešitev zaposlovanja in promocijo poklica, hkrati potekajo tudi aktivnosti za celostno ureditev in izboljšanje statusa poklica. Vsem objektivnim okoliščinam navkljub si URSIKS izdatno prizadeva k humanemu ravnanju z zaprtimi osebami in nudenju različnih aktivnosti za zaprte osebe, ki bodo prispevale k njihovi rehabilitaciji. Za zmanjšanje kadrovskega primanjkljaja je Vlada RS sicer s sklepom številka 10002-7/2019/14 z dne 11. 4. 2019 odobrila povečanje skupnega kadrovskega načrta za skupaj 91 kvot in od tega MP za 60 (od tega 30 za potrebe Uprave RS za probacijo in 30 za potrebe Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij).

**S priporočilom št. 73 (2019)** – enako oziroma podobno s priporočili št.: **21 (2018), 13 (2017), 14 (2016), 15 (2016), 19 (2015)** je Varuh MP priporočal, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bosta vsem zaprtim osebami, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovljeni primerna nastanitev v prilagojenih prostorih (v okviru zaporskega sistema ali zunaj njega) in pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi. **V odzivu na to priporočilo je MP oziroma URSIKS sporočilo, da je večina ugotovljenih pomanjkljivosti v zvezi z opremljenostjo prostorov odpravljena.** Vsi ZPKZ so bili v letu 2018 opremljeni z novimi bolniškimi posteljami s trapezi, sproti uresničujejo tudi ostale zahteve za ustrezno opremljenost v bolniških sobah oziroma sobah, kjer so nastanjene zaprte osebe, ki potrebujejo pomoč pri vsakodnevni negi. Pomanjkljivosti, za katerih odpravo so potrebni večji finančni viri, pa bo URSIKS tudi v prihodnje odpravljala glede na razpoložljiva sredstva, upošteva tudi izgradnjo novega ZPKZ Ljubljana na lokaciji v Dobrunjah za moške in dograditev ZPKZ Ig za ženske. Osebam, ki potrebujejo pomoč, dodatno nego nudi negovalni kader, zaposlen v URSIKS, ter zunanji negovalci po pogodbi. **Dogovor z MDDSZ iz leta 2019 o pomoči URSIKS pri namješčanju zaprtih oseb v institucionalno oskrbo, ker brez tuje pomoči niso sposobni opravljati vsaj ene od osnovnih življenjskih potreb, se po sporočilu MP v praksi ne izvaja. Ker priporočilo po naši presoji ni v celoti uresničeno, na problematiko ponovno opozarjamo v nadaljevanju.**



S **priporočilom št. 74 (2019)**, enako oziroma podobno s priporočilom **št. 15 (2016)**, je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi socialnovarstvene storitve pri odpravljanju socialnih stisk in težav obsojencev, vključno z institucionalnim varstvom, če je to potrebno, da se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. Iz odziva vlade na to priporočilo, pa tudi pojasnil MP in naših ugotovitev v praksi izhaja, da se dogovor z MDDSZ iz leta 2019 o pomoči URSIKS pri nameščanju zaprtih oseb v institucionalno oskrbo, ker brez tuje pomoči niso sposobni opravljati vsaj ene od osnovnih življenjskih potreb, **v praksi ne izvajajo**. URSIKS je tako v letu 2020 obvestila MDDSZ o dveh primerih potrebne urgentne namestitve obsojencev, vendar se je MDDSZ opredelilo kot nepristojno, ocena potreb s strani izvajalcev domskega varstva pa ni bila izvedena. **Priporočilo torej še vedno ni uresničeno, kar je zaskrbljujoče**. MDDSZ sicer pojasnjuje, da so v preteklih letih v medresorskem sodelovanju in usklajevanju iskali različne možnosti za izvajanje namestitev oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni, vse od priprave protokolov, dogovorov ter oblikovanju posebne skupine, ki naj bi pripomogla k nemotenemu nameščanju oseb v socialnovarstvene zavode. Pri vseh omenjenih predlogih so se pojavile posamezne težave, zato so na medresorskem sestanku (MZ, MP in MDDSZ), ki je potekal dne 23. 1. 2020 z namenom usklajevanja naložbenih potreb za naslednje finančno obdobje 2021–2027 črpanja EU sredstev, izpostavili potrebo, da se tudi ta ciljna skupina vključi v dolgotrajno oskrbo, za izvajanje pa kot partnerja predvidi tudi URSIKS. MDDSZ je napovedalo, da bo delovna skupina, ki je bila oblikovana za vzpostavitev specializiranih enot, v septembru 2020 proučila in dorekla možnosti primernih namestitev in oskrbe obsojencev oziroma ali bodo obsojenci ena od ciljnih skupin, za katere bi bila rešitev namestitev v okviru socialnovarstvenih storitev.



Končno ugotavljamo, da tudi nekatera priporočila iz preteklih let s področja pobud pripornikov in obsojencev, na primer priporočilo **št. 20 (2013)** in **št. 17 (2014)** o **odpravi prezasedenosti v nekaterih ZPKZ, tudi z večjo uporabo že uzakonjenih možnosti** nadomestitve kazni, **ostajajo še naprej aktualna, saj še niso v celoti uresničena**.

### 2.14.2.2 Enota za forenzično psihiatrijo

**Bistvenega napredka pri uresničevanju preteklih priporočil na tem področju nismo zaznali**. S **priporočilom št. 27 (2018)** je Varuh predlagal, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi. Tudi s **priporočilom št. 77 (2019)** je Varuh znova priporočal, naj MZ v sodelovanju z MP čim prej izdela in objavi seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države. MZ je sporočilo, da je poskusilo tudi z osebnim stikom spodbuditi izvajalce zdravstvenega varstva, da bodo izrazili interes za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, pri čemer bo po-





sebna pozornost namenjena tistim, ki ta ukrep že izvajajo. **Nismo pa bili seznanjeni z nadaljnjimi aktivnostmi MZ v smeri priprave seznama zdravstvenih zavodov, ki so pridobili pravico izvrševati te varnostne ukrepe v skladu z veljavnimi predpisi.** Ker smo pri obravnavi posameznih zadev v letu 2020 ponovno ugotovili, da imajo sodišča, ki odločajo o izvrševanju teh varnostnih ukrepov, pri izbiri ustreznega zdravstvenega zavoda še vedno težave, **ponovno opozarjamo na nujnost, da se priporočilo čim prej uresniči.**



S **priporočilom št. 76 (2019)** je Varuh priporočal, naj MDDSZ zagotovi, da delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju nadaljuje z delom in čim prej opravi svoje naloge. **MDDSZ je pojasnilo, da je delo delovne skupine v letu 2019 zastalo** zaradi kadrovske spremembe na ministrstvu, v letu 2020 pa so se prioriteto ukvarjali z reševanjem posledic epidemije covid-19, tudi na področju duševnega zdravja. Delovna skupina je sicer konec leta 2020 nadaljevala s svojim delom, a svoje naloge še ni opravila.

### 2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih



**Posebne napredke pri uresničevanju preteklih priporočil Varuha tudi na tem področju ne ugotavljamo.** Pozdravljamo pa pripravo predloga novega ZDZdr-1, s katerim pričakujemo, da se bo uresničilo več naših preteklih priporočil, čeprav se ugotovljene ustavne neskladnosti ZDZdr s strani Ustavnega sodišča in druge pomanjkljivosti zakona odpravljajo z veliko zamudo (o tem več tudi v nadaljevanju).



S **priporočilom št. 78 (2019)** je Varuh priporočal, naj MDDSZ skupaj z MZ zagotovi dodatne spodbude in razvoj skupnostnih storitev, da bi se pritisk na institucionalne oblike obravnave postopno zmanjšal. Bistvenih učinkov tega priporočila v praksi nismo zaznali. **Kot razveseljujočo pa smo šteli novico, da je bil tudi ob naši podpori projekt deinstitutionalizacije Doma na Krasu v letu 2020 uradno potrjen.** MDDSZ je sicer sporočilo, da je (v okviru Operativnega programa evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, prednostne osi 9 »Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine«, prednostne naložbe 9.3 »Vlaganje v zdravstveno in socialno infrastrukturo, ki prispeva k razvoju na nacionalni regionalni in lokalni ravni, zmanjšanje neenakosti glede zdravstvenega stanja, spodbujanje socialnega vključevanja z lažjim dostopom do socialnih, kulturnih in rekreacijskih storitev in prehod z institucionalnih storitev na storitve v okviru lokalnih skupnosti« in specifičnega cilja 9.3.1 »Izboljšanje kakovosti skupnostnih storitev oskrbe«) **objavilo Javni razpis za sofinanciranje vlaganj v infrastrukturo namenjeno izvajanju dnevnih oblik varstva/začasnih namestitev za starejše.** Prijavitelji, izbrani na javnem razpisu, bodo vzpostavili enote za zagotavljanje dnevnih oblik varstva oziroma za zagotavljanje začasnih namestitev za osebe, starejše od 65 let, ki zaradi starosti ali drugih razlogov, ki spremljajo starost, niso sposobni za popolnoma

samostojno življenje in potrebujejo manjši obseg neposredne osebne pomoči, in osebe z zmernimi starostnimi in zdravstvenimi težavami, ki potrebujejo večji obseg neposredne osebne pomoči. Predvideva se sofinanciranje 30 projektov. V skladu z 2. ciljem Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 si je Republika Slovenija zadala, da bo okrepila skupnostne oblike socialnega varstva, s čimer se bo povečalo število uporabnikov skupnostnih storitev, ki podpirajo bivanje v domačem okolju. Z vzpostavitvijo novih enot bo izboljšana razpoložljivost in pestrost storitev in programov socialnega varstva, hkrati pa bo zagotovljena tudi njihova dostopnost oziroma dosegljivost. Obe storitvi (dnevno varstvo in začasna namestitve) omogočata in podaljšujeta bivanje v lastnem okolju ter omogočata in preprečujeta socialno izključenost ljudi, starih nad 65 let, predstavljata dodatne spodbude in hkrati razvoj skupnostnih storitev ter s tem posledično zmanjšujeta pritisk na institucionalne oblike obravnave. MDDSZ načrtuje do konca finančne perspektive 2014–2020 nameniti sredstva tudi za vzpostavitev stanovanjskih skupin za odrasle osebe z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju, z motnjami v duševnem razvoju in osebe, ki zaradi gibalne in senzorne oviranosti ne zmorejo živeti v domačem okolju. Namen ukrepa bo preselitev oseb, mlajših od 65 let z motnjami v duševnem razvoju, s težavami v duševnem zdravju, s senzornimi motnjami, motnjami v gibanju in z napredovalo kronično oziroma neozdravljivo boleznijo ob koncu življenja, iz domov za starejše v novo vzpostavljene stanovanjske skupine. MZ pa je v odzivu na to priporočilo sporočilo, da je predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi, ki ga je ministrstvo za zdravje posredovalo v javno razpravo dne 21. 8. 2020, eden izmed korakov, ki bo omogočil, da se pritisk na institucionalno oskrbo nekoliko zmanjša. Navedeni predlog zakona namreč po presoji ministrstva tudi posameznikom, ki se ne bodo vključili v institucionalno varstvo, omogoča enakopraven dostop do pravic iz dolgotrajne oskrbe.

S **priporočilom št. 79 (2019)** je Varuh priporočal MZ, da ob pripravi novele ZDZdr preuči potrebo po spremembah in dopolnitvah ureditve uporabe posebnega varovalnega ukrepa oviranja s pasovi, zlasti njegovo časovno omejitev. **Priporočilo je delno realizirano.** MZ je s pomočjo medresorske delovne skupine oblikovalo predlog novega ZDZdr, ki je konec leta 2020 dan tudi v javno obravnavo. **V njem so predvidene spremembe glede izvajanja PVU.** MZ je napovedalo tudi, da bo upoštevalo vse strokovno utemeljene pripombe, ki jih bo prejelo v postopku javne obravnave in medresorskega usklajevanja, končno besedilo pa bo na predlog Vlade določil Državni zbor.

S **priporočilom št. 80 (2019)** je Varuh MZ in MDDSZ priporočal, naj zagotovita redno evalvacijo prejetih poročil o uporabi posebnih varovalnih ukrepov in potrebnih ukrepov v primeru ugotovljenih nepravilnosti. MZ je zagotovilo, da že sedaj spremlja poročila o izvajanju PVU, inšpekcijski nadzor nad delom izvajalcev psihiatričnega zdravljenja pa v skladu s prvim odstavkom 104. člena ZDZdr opravlja Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije. Tudi MDDSZ je sporočilo, da so k pripravi evalvacije poročil o uporabni posebnih varovalnih ukrepov že pristopili. Socialnovarstvene zavode, ki izvajajo institucionalno varstvo za starejše in posebne socialnovarstvene zavode za odrasle so že v letu 2019







pozvali, da posredujejo podatke za leto 2018 in jih evalvirali. Evalvacijo posebnih varovalnih ukrepov, tako na podlagi ZDZdr kot tudi Zakona o pacientovih pravicah, je MDDSZ načrtovalo tudi v letu 2020 za preteklo leto (2019), a nas ministrstvo z evalvacijo do konca leta 2020 ni seznanilo. Na podlagi dodatne urgence smo januarja 2021 s strani MDDSZ vendarle prejeli pregled podatkov, ki so jih posredovali posebni socialnovarstveni zavodi. **Ob tem smo pogrešali podatke o izvedenih PVU v drugih socialnovarstvenih zavodih (čeprav se ti vsaj v nekaterih izvajajo) ter dejansko evalvacijo opravljenih podatkov (kar zgolj preglednica pridobljenih podatkov ni). Zaradi navedenega priporočilo štejeemo le za delno uresničeno (tej tematiki pa namenjamo podroben zapis tudi v nadaljevanju).**



S **priporočilom št. 81 (2019)**, enako oziroma podobno tudi s priporočiloma **št. 21 (2016), 31 (2014)** in drugimi, je Varuh priporočal MDDSZ, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. MDDSZ v odzivu na to priporočilo zagotavlja, da si prizadevajo, tudi v sodelovanju z drugimi odgovornimi, da bi uspeli zagotoviti vse potrebno za ustrezen sprejem in obravnavo oseb, za katere sodišče, na podlagi ZDZdr, odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. V ta namen si prizadevajo zagotoviti tako dodatne prostorske kapacitete kakor tudi kadrovske in tehnične pogoje. Glede zagotavljanja dodatnih prostorskih pogojev MDDSZ pojasnjuje, da so v letu 2020 zagotovili dodatna mesta v varovanih oddelkih in sicer z odprtjem novega varovanega oddelka v posebnem socialnovarstvenem zavodu Dom Lukavci. Pripominja, da je poleg navedenega potrebno medresorsko sodelovanje tudi z drugimi odgovornimi ter da je skupaj z njimi treba oblikovati ustrezne systemske rešitve, primerne za posamezne skupine oseb s težavami v duševnem zdravju, namestitve katerih se v obstoječem sistemu rešuje enoznačno, kar posledično ne zagotavlja ustreznih obravnave glede na njihove potrebe. Napovedalo je, da bo delovna skupina, imenovana s strani Vlade RS, pripravila predlog za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju. Pripraviti pa bo potrebno tudi predloge ustreznih obravnave za druge ranljive skupine oseb s težavami v duševnem zdravju (kot so osebe s težavami v duševnem razvoju, obravnavo mladoletnih oseb in druge). Tudi v okviru novega operativnega programa načrtuje razvoj konceptov obravnave različnih ciljnih skupin, tudi na področju duševnega zdravja, ki gre tako v smeri odzivanja na potrebe uporabnikov, ki živijo v institucionalnem varstvu, kot v smeri čim krajšega bivanja v instituciji in pilotiranje nadgradnje teh oblik v smislu prehodnih oblik in postopnega odhoda iz institucij v bivalne enote s podporo – razvojem skupnostnih storitev. **Kljub vsem prizadevanjem MDDSZ na tem področju nismo ugotovili bistvenega napredka, zato na to problematiko še bolj podrobno opozarjamo tudi v nadaljevanju.**



S **priporočilom št. 82 (2019)** je Varuh priporočal MZ, ki pripravlja novelo ZDZdr, naj pri njeni pripravi zagotovi (tudi) potrebne spremembe oziroma dopolnitve

zakona glede podaljšanja zadržanja oseb v varovanih oddelkih, da bi izvajanje zakona potekalo brez zamud. Priporočilo je delno realizirano. MZ je s pomočjo medresorske delovne skupine oblikovalo predlog novega ZDZdr, ki je bil konec leta 2020 že v javni obravnavi. **V predlogu zakona je priporočilo Varuha upoštevano.** Na to problematiko sicer opozarjamo znova tudi v nadaljevanju.

#### 2.14.2.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

**Neuresničeno ostaja priporočilo št. 83 (2019)**, s katerim je Varuh priporočal MP, naj v sodelovanju z MDDSZ pri pripravi zakona, ki bo določal obravnavo mladoletnih storilcev kaznivih dejanj, opravi temeljito analizo stanja v povezavi z izvajanjem ukrepa oddaja v zavod za usposabljanje in nato oblikuje ustrezne zakonske rešitve za njihovo izvedbo v praksi. V odzivu na to priporočilo je MP sicer zagotovilo, da je že pristopilo k pripravi vsebinskih izhodišč za dogovor o vsebini in obsegu analize ter načinu njene izdelave ter da si bo prizadevalo za uskladitev nadaljnjih aktivnosti z MDDSZ. **Varuh zato tudi od MDDSZ pričakuje, da je aktivno pri iskanju rešitev ustrezne zakonske rešitve.**



**Državni zbor Republike Slovenije pa je na seji 17. 12. 2020 sprejel ZOOMTVI.** Ta zakon ureja celovito obravnavo otrok in mladostnikov oziroma mladostnic s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ki so vključeni v vrtce in šole, ter otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki so nameščeni v strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter motnjami. **Sprejem zakona smo pozdravili, saj se z njim celostno in sistemsko ureja obravnavo otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih oziroma strokovnih centrih, ki so sicer vpeti v delo različnih resorjev.** Na potrebo po sprejemu tega zakona smo v preteklosti že večkrat opozorili – izhajajoč iz obravnav posamičnih pobud, zlasti pa na podlagi obiskov v vzgojnih zavodih v vlogi DPM. MIZŠ smo na primer ob tematskih obiskih DPM v vzgojnih zavodih v letu 2019 priporočali, naj pripravi ustrezno pravno podlago za pravila obnašanja in ravnanja v vzgojnih zavodih, za vzgojne ukrepe ob posameznih kršitvah ter pravila in postopek vzgojnega ukrepanja. **S sprejemom tega zakona so se uresničila tudi nekatera naša pretekla priporočila.** Navajamo le nekatera:

- **priporočilo št. 30 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj MIZŠ nadaljuje pripravo zakona o vzgojnih zavodih in v njenem okviru upošteva tehtne pripombe in predloge stroke;
- **priporočili št. 28, 29 (2015) in 22 (2016)**, naj se pripravi analiza dosedanjega dela z otroki in mladoletniki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih ter vizija razvoja in potrebne sistemske spremembe, naj se pripravijo strokovne podlage in enotne smernice za ustrezno in enotnejšo obravnavo mladostnikov z izrazito odklonskim vedenjem; naj se pripravi posodobitev vzgojnega programa in potrebne sistemske rešitve obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih;



- **priporočilo št. 34 (2014)**, da se sprejme poseben zakon, ki bo celovito urejal organizacijo in delovanje vzgojnih zavodov ter ob tem poenotil strokovne izraze;
- **priporočilo št. 31 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj MIZŠ nameni večjo pozornost zagotavljanju in vzdrževanju ustreznih bivalnih razmer za izvajanje vzgojno-izobraževalnega programa za otroke in mladostnike v vzgojnih zavodih in mladinskih domovih, tudi na normativni ravni.

### **Posebej nas veseli tudi, da je bilo pri pripravi predloga zakona upoštevanih veliko naših ostalih pripomb in priporočil.**

Zlasti smo opozarjali na potrebo po jasnih zakonskih rešitvah celostne obravnave otrok oziroma mladostnikov v vzgojnih zavodih. To velja tudi za vse predvidene posege v pravice otrok in mladostnikov. Kot sistemsko pomanjkljivost smo po preučitvi prvega osnutka predloga zakona šteli, da ne ureja morebitnih pritožbenih poti, ki bi bile na voljo mladostnikom oziroma otrokom in njihovim staršem, v primerih, da se ne strinjajo s posameznimi vidiki obravnave v vzgojnem zavodu. Ugotavljamo, da so bile te in nekatere druge naše pripombe tudi upoštevane v popravljenem osnutku predloga zakona. **Žal pa vse naše pripombe niso bile upoštevane.** Tako smo na primer opozarjali na potrebo po dejavnejši vlogi ministrstva (tudi zato, da se zagotovi večja enotnost med vzgojnimi zavodi), ko gre za sprejem pravil, ki bodo urejala vedenje in ukrepe v primeru kršitev (opomin, opravičilo, sestanek s starši, omejitev ugodnosti, povračilo škode in drugo). Zakon določa, da jih sprejme vsak strokovni center sam, zato se bojimo, da bo med zavodi na tem področju še naprej veliko (tudi neutemeljenih) razlik. MIZŠ smo sicer predlagali tudi, da se v postopku priprave zakona še zlasti skrbno preučijo pripombe in predlogi stroke, zlasti pa vzgojnih zavodov samih. Če gre za tehtne pripombe in predloge smo pričakovali, da bodo ti upoštevani, za ostale pa je treba obrazloženo pojasniti zakaj jih ni mogoče upoštevati.

**Pozornost velja nameniti tudi sprejetju novega vzgojnega programa s smernicami za izdelavo individualiziranega programa in standardov obnašanja strokovnih delavcev ob kriznih dogodkih.** Tudi zato, ker bo (21. člen zakona) strokovni delavec opravil pregled osebnih stvari in prostora v skladu s standardi vedenja strokovnih delavcev ob kriznih dogodkih. Varuh bo izvajanje zakona seveda skrbno spremljal in se do sprejetih zakonskih rešitev tudi posebej opredeljeval, če bo to terjala obravnava posamičnih pobud oziroma naše ugotovitve ob obiskih vzgojnih zavodov.

#### **2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito**

Ponovno opozarjamo na **priporočilo št. 32 (2018)**, s katerimi smo MNZ priporočali, naj sprejme ukrepe za doslednejše dokumentiranje vseh okoliščin policijskih postopkov s tujci (vključno z njihovimi izjavami) in zagotovi, da izvajanje sporazumov o vračanju ne bo spodbujalo k sprejemanju spornih odločitev



glede vrnitve, ter sprejme ukrepe za ustrezno obveščanje tujcev o postopkih mednarodne zaščite in njihovem položaju v okviru postopka vračanja. Prav tako smo **tudi s priporočilom št. 86 (2019)** priporočili, naj MNZ po potrebi sprejme dodatne ukrepe, da bodo policisti pri izvajanju postopkov s tujci upoštevali njihove pravice, tudi pravico dostopa do postopka mednarodne zaščite, in dosledno dokumentiranje vseh okoliščin teh postopkov. **V odzivu na to priporočilo je MNZ zagotavljalo dosledno evidentiranje vseh okoliščin policijskih postopkov s tujci, ustrezno izvajanje sporazumov o vračanju in ustrezno informiranost tujcev o postopkih mednarodne zaščite. Policija pri izvajanju postopkov s tujci tako po zagotovitvi MNZ upošteva njihove pravice, tudi pravico dostopa do postopka mednarodne zaščite in dosledno dokumentira vse okoliščine teh postopkov.** Kljub tem zagotovitvam pri obravnavanju posameznih zadev oziroma ob naših obiskih na policijskih postajah v vlogi DPM **še naprej ugotavljamo različno prakso z bolj ali manj doslednim dokumentiranjem policijskih postopkov s tujci, pa tudi druge nepravilnosti.**



Znova ugotavljamo, da so **med neuresničenimi priporočili iz preteklih let še vedno priporočila, naj se pripravijo sistemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva (priporočilo št. 23 (2016))**, oziroma priporočilo, naj se sprejmejo ukrepi za spoštovanje največje koristi mladoletnih tujcev, tudi z nameščanjem v primerne ustanove namesto v Center za tujce (priporočilo št. 30 (2015)). Tudi s **priporočilom št. 85 (2019)** je Varuh priporočal, naj Urad za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM) v sodelovanju z MNZ, MDDSZ, MIZŠ ter MZ vzpostavi sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnih tujcev brez spremstva. UOIM pojasnjuje, da je bila dne 27. 11. 2017 s sklepom št. 007-343/2017 (54-01) ustanovljena Medresorska delovna skupina za vzpostavitve sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za celovito obravnavo glede na njihovo starost. Omenjena medresorska delovna skupina je pripravila predlog sistemske oblike nastanitve in obravnave, ki je v medresorskem usklajevanju. Mladoletniki brez spremstva, ki imajo status prosilca za mednarodno zaščito ali status mednarodne zaščite, so na podlagi sklepov Vlade nastanjeni v Srednji gozdarski in lesarski šoli v Postojni. Trenutna kapaciteta v omenjeni srednji šoli je 22 oseb, mladoletnikom brez spremstva se nudi 24-urna oskrba. V kolikor je kapaciteta presežena, se mladoletnike nastanjuje tudi v Izpostavo azilnega doma v Logatec. Gradivo za pripravo sistemske rešitve pa naj bi bilo v letu 2020 še v medresorskem usklajevanju. **Do sprejema sistemske rešitve za nastanitev in obravnave mladoletnikov v letu 2020 torej še ni prišlo.** Na to kaže tudi podatek, da so bili v Center za tujce, ki je ustanova zaprtega tipa, v letu 2020 nastanjeni 304 mladoletniki brez spremstva in 97 otrok skupaj z družino. Naše priporočilo po sprejemu sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnih tujcev moramo zato ponoviti.

S **priporočilom št. 84 (2019)** je Varuh priporočal, naj policisti pri obravnavi mladoletnih tujcev brez spremstva dosledno upoštevajo njihove zakonsko določene pravice in otrokovo največjo korist (stalna naloga). MNZ je v odzivu na to priporočilo ponovno zagotovilo, da policisti v svojih postopkih upoštevajo zakonsko določene pravice mladoletnikov brez spremstva, v sodelovanju s CSD-ji



pa v polni meri tudi njihove največje koristi. **Vendar smo pri obiskih na policijskih postajah v vlogi DPM tudi v letu 2020 ugotavljali nekatere pomanjkljivosti pri obravnavi mladoletnih tujcev brez spremstva.** Tako smo v enem izmed pregledanih primerov ugotovili, da policisti o obravnavi mladoletnika niso obveščali pristojnega CSD, kot to predvideva Protokol o sodelovanju med centri za socialno delo in policijo pri izvajanju pomoči mladoletnim tujcem brez spremstva po ZTuj-2 (protokol), saj so šteli, da odrasla člana skupine, za katera se je domnevalo, da sta njegova bratranca, štejeta za njegova spremljevalca oziroma skrbnika. V zvezi s tem smo poudarili, da je v takšnih primerih treba upoštevati slovensko zakonodajo, ki jasno opredeljuje družinske člane, ki lahko štejejo za skrbnike oziroma zakonite zastopnike otrok in torej bratranca ne spadajo v ta krog.

MNZ je sporočilo, da gre v konkretnem primeru za postopek s tremi tujci, ki pa niso bili v postopku pridržanja (niti zadržanja), ampak v postopku zavrnitve vstopa na mejnem prehodu (šlo je za poskus izmikanja mejni kontroli ob poskusu vstopa v našo državo). Glede obveščanja CSD za enega izmed treh tujcev, ki je bil mladoleten, je poudarilo, da v skladu s protokolom policijska postaja o prijetju mladoletnega tujca brez spremstva, ki je nezakonito vstopil v državo ali v njej nezakonito prebiva, takoj obvesti krajevno pristojni CSD oziroma interventno službo CSD. V konkretnem primeru skupina tujcev, vključno z mladoletnim tujcem, po pojasnilih MNZ še ni vstopila v državo, saj so bili odkriti pri mejni kontroli pri poskusu vstopa v državo na mejnem prehodu in se je za njih izvajal postopek zavrnitve vstopa in ne formalnega/neformalnega vračanja, niti postopek odstranitve. V preteklosti se je v takšnih primerih CSD sicer že obveščalo, vendar se je tudi na predlog predstavnikov CSD s takšno prakso prenehalo, saj tujci (vključno z mladoletnim tujcem) pravno formalno še niso vstopili v državo, prav tako usmeritev za obveščanje v takšnih primerih ni zajeta v protokolu.

**Menili smo, da je treba tudi osebam v situaciji, kot je bila v tem primeru, zagotavljati pravice, ki jim gre, četudi naj še ne bi vstopile v državo (so pa bile obravnavane na meji), saj se ne morejo svobodno gibati.** Ni namreč mogoče spregledati, da je postopek z njimi na slovenskem delu mejnega prehoda oziroma ozemlju izvajala slovenska policija (torej slovenski organ), pri čemer so izvajali slovensko pravo oziroma pravo EU, in so tako slovenski organi tedaj imeli oblast (effective control) nad temi osebami (prim. tudi odst. 129–132 sodbe ESČP v zadevi M.K. in drugi proti Poljski z dne 23. 7. 2020, ki se nanaša na podoben postopek na meji). Tudi v teh primerih mora zato naša policija zagotoviti spoštovanje načela največje koristi otroka in upoštevati potrebe ranljivih oseb (za kar se šteje mladoletnik in mladoletnik brez spremstva) ter spoštovanje načela nevračanja (gledati tudi prej navedeno sodbo ESČP). **Menimo torej, da ne glede na vrsto policijskega postopka (zavrnitev, odstranitve ...) mladoletna oseba ne more biti obravnavana brez skrbnika.** To bi namreč pomenilo tudi, da nima dostopa do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o zavrnitvi vstopa, saj ga lahko mladoletnik uporabi le preko skrbnika.

Policija je imela med svojimi nalogami v letu 2020 tudi posodobitev in prenovu protokola zaradi sprememb in dopolnitev zakona o tujcih. V dodatnem posre-

dovanju pri MNZ smo zato predlagali, da se pri prenovi protokola preveri potreba za njegovo dopolnitev tudi v tem delu, sicer pa smo predlagali sprejem vseh potrebnih ukrepov za preprečitev nadaljnjih kršitev v primerih obravnave mladoletnikov brez spremstva. Ob tem smo opozorili tudi, da pravice mladoletnih migrantov ne izhajajo neposredno iz protokola, saj je ta kvečjemu operativni akt, namenjen učinkovitejšemu sodelovanju med relevantnimi organi. Pravice, ki jih imajo mladoletni migranti, izhajajo neposredno iz nacionalnega prava, prava EU in mednarodnega prava. Zato se ni mogoče sklicevati na to, da mladoletniku določene pravice niso bile priznane, ker to ni predvideno v tovrstnem protokolu.

Zanimalo nas je tudi v kakšni fazi priprave je trenutno prenova Protokola, saj imamo še nekatere druge predloge za njegovo dopolnitev. MNZ je glede vprašanja vključitve skrbnikov oziroma predstavnikov CSD v postopke zavrnitve vstopa mladoletnim tujcem v državo sporočilo, da ga bosta Policija in Skupnost centrov za socialno delo Slovenije obravnavali predvidoma v oktobru, ko se bosta sestali z namenom prenove protokola, in sicer v okviru Zakona o tujcih. V postopek usklajevanja bo vključen tudi Varuh. Ta napoved do konca leta 2020 ni bila uresničena.

**Priporočilo št. 44:** Varuh priporoča, da Policija in Skupnost centrov za socialno delo poskrbita za posodobitev in prenovu protokola o medsebojnem sodelovanju pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva in pri tem upoštevata tudi predloge Varuha.



## 2.14.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.14.3.1 Nova priporočila

**Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2020 smo pripravili naslednja priporočila:**

**37.** Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da sprejme dodatne potrebne ukrepe za odločanje brez nepotrebnega odlašanja o prošnjah za prekinitev prestajanja kazni zopora iz zdravstvenih razlogov.

**38.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za zdravje pri pripravi novega ZDZdr-1 upošteva vse strokovno utemeljene pripombe, ki jih je prejelo v postopku javne obravnave predloga zakona in medresorskega usklajevanja, da bi se čim prej opravil nadaljnji zakonodajni postopek.





**39.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da poskrbi za udejanjanje sprejetih sklepov oziroma zaključkov s sestanka z zastopniki oseb na področju duševnega zdravja, ki je bil opravljen v septembru 2020.

**40.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da preveri ustreznost Pravilnika o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva ter centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije in potrebi za njegovo morebitno prilagoditev za starejše socialnovarstvene zavode, hkrati pa naj pospešeno odloči o vlogah za verifikacijo oddelkov, ki (že) izpolnjujejo zahtevane pogoje.

**41.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da čim prej opravi evalvacijo poročil o izvedenih posebnih varovalnih ukrepih za leto 2019 in tudi 2020 ter nas seznaniti s svojimi ugotovitvami ter ukrepi, sprejetimi na osnovi opravljene evalvacije.

**42.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v sodelovanju z drugimi odgovornimi nemudoma sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo omogočili nameščanje in ustrezno obravnavo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami v javne zavode.

**43.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve preveri učinkovitost dostopa prosilcev za mednarodno zaščito do podpore in pravne pomoči, ki jo nudijo svetovalci za begunce.

**44.** Varuh priporoča, da Policija in Skupnost centrov za socialno delo poskrbijo za posodobitev in prenovo protokola o medsebojnem sodelovanju pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva in pri tem upoštevajo tudi predloge Varuha.

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

**15 (stalna naloga).** Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča stalno skrb za to, da bodo tudi priporniki dnevno vsaj osem ur izven svojih celic in vključeni v različne koristne aktivnosti, kot so delo, izobraževanje, šport ali druge primerne aktivnosti.



**16 (stalna naloga).** Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča, da pravosodni policisti priporniku, ki mu je sodišče na naroku odpravilo pripor, po potrebi ponudijo možnost prostovoljnega prevoza nazaj do zavoda, v katerem je prestajal pripor (in v katerega se sami vračajo).

**17 (stalna naloga).** Varuh Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča dosledno ukrepanje v primeru medsebojnega fizičnega nasilja med zaprtimi osebami.

**18 (stalna naloga).** Varuh strokovnim centrom (prej vzgojnim zavodom) in centrom za socialno delo priporoča, da (tudi ob upoštevanju zakonskih določb) v največji možni meri zaščitijo koristi otroka oziroma mladostnika že pred samo namestitvijo v strokovni center ter da zaradi uspešnega vključevanja in poznejšega bivanja v strokovnem centru oziroma v skupini, opravijo informativni pogovor z otrokom oziroma mladostnikom ter starši in ogled strokovnega centra oziroma skupine.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede omejitve osebne svobode** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### 2.14.3.2 Priporniki in obsojenci

- Splošno
- Zagotavljanje ustrezne socialnovarstvene ter zdravstvene nege in oskrbe v zavodih za prestajanje kazni zapora
- Odzivanje na pisne vloge zaprtih oseb

#### 2.14.3.1.1 Priporniki

- Realizacija spremljanja pripornika domov na podlagi dovolilnice sodišča
- Odprava pripora

#### 2.14.3.2.1 Obsojenci

- Uveljavljanje in varstvo pravic obsojencev
- O discipliniranju obsojencev
- Sobivanje obsojenk med prestajanjem kazni zapora
- Odsotnost dokumentiranja uporabe prisilnega sredstva in neupravičena namestitvev v poseben prostor
- Odločitve o namestitvi obsojenca v poseben strožji režim terja dodatno pozornost



- Stiki obsojencev z zunanjim svetom
- Prošnje za prekinitev prestajanja kazni zapora
- Znova o problematiki pogojnih odpustov

#### **2.14.3.3 Enota za forenzično psihiatrijo**

- Vprašanje časovnih omejitev izvrševanja varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja

#### **2.14.3.4 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih**

- Jara kača spreminjanja in dopolnjevanja ZDZdr
- Težave v komunikaciji med bolnišnico in sodiščem
- Zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja
- Dolgotrajno odločanje o verifikaciji varovanih oddelkov
- Poročila o izvajanju posebnih varovalnih ukrepov
- Standardi in normativi socialnovarstvenih storitev
- Znova o prezasedenosti varovanih oddelkov (posebnih) socialnovarstvenih zavodov
- Premalo časa za pravočasno odločitev sodišča o podaljšanju zadržanja osebe na varovanem oddelku
- Plačilo oskrbe v primeru neprostoVOLjne namestitve na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda

#### **2.14.3.5 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje**

- Institucionalno varstvo otrok in mladostnikov s hudimi duševnimi motnjami
- Sodelovanje vzgojnega zavoda in centra za socialno delo pri sprejemu otroka v vzgojni zavod

#### **2.14.3.6 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito**

- Zdravstvena oskrba v Centru za tujce

## 2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

| PODROČJE DELA                         | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---------------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                                       | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE | 110                         | 99   | 4               | 13                        | 90,00        | 82                   | 22              | 26,8                              | 49              | 148                         |
| POKOJNINSKO ZAVAROVANJE               | 46                          | 46   | 3               | 8                         | 100,00       | 39                   | 11              | 28,2                              | 19              | 65                          |
| INVALIDSKO ZAVAROVANJE                | 64                          | 53   | 1               | 5                         | 82,81        | 43                   | 11              | 25,6                              | 30              | 83                          |

### 2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

#### 2.15.1.1 Pokojninsko zavarovanje

Varuh bistvenih odstopanj med letoma 2019 in 2020 pri obravnavi pobud s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne zaznava. Še vedno ostaja število utemeljenih pobud na konkretnem področju sorazmerno veliko (četrtnina obravnavanih primerov). Vzroke za navedeno Varuh pripisuje predvsem neizpolnjenim zavezam Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije na področju doslednega uresničevanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter nedoslednem spoštovanju načela dobrega upravljanja. V zvezi s prvo navedeno problematiko **Varuh poudarja, da kljub sprejetim ukrepom Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanja Slovenije v zvezi z izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) na podlagi priporočil Varuha bistvenih sprememb ne ugotavlja.** Pri tem opozarjamo in poudarjamo, da na kršitve Zavoda pri uresničevanju določb ZUP ne opozarja le Varuh, ampak je o tem obširneje pisal že Inšpektorat za javni sektor. Z odzivnim sporočilom Vlade RS, da Zavod določbe ZUP izvaja dosledno, se zato Varuh ne more strinjati. Od Vlade RS in MDDSZ pa posledično pričakujemo, da bosta v prihodnje resneje naslovila izpostavljeno problematiko, ki v veliki meri prizadene pripadnike ranljivih skupin, kot so invalidi, starejši, ženske ipd. Upoštevati pa je potrebno tudi to, da se odloča v teh primerih o trajnejših pravicah. V zvezi s konkretno problematiko izpostavljamo več tipičnih primerov.





**Pobudniki so se na Varuha obračali v zvezi z dolgotrajnim odločanjem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ).** Kot razlog za zamudo je ZPIZ navedel številne spremembe programske aplikacije kot posledico sprememb, ki jih je prinesel Zakon o pokojninskem zavarovanju – /ZPIZ- 2G/. **Varuh je že v preteklosti zavzel stališče, da nedelovanje oziroma pomanjkljivost računalniških programov ni razlog, ki bi lahko opravičeval zamudo zakonskih in instruksijskih rokov in ponovno ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.**



**Varuh je obravnaval več let nerešeno vprašanje pravice do pokojnine zavarovancev Sklada obrtnikov in podjetnikov (SOP).** Varuh meni, da bi določbi drugega odstavka 11. člena ter prvega odstavka 12. člena Zakona o poračunavanju finančnih obveznosti Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPFOPIZ-1.) ob predpostavki, da je prav znižanje refundacije SOP-u bistveno vplivalo na višino pokojnine njenih zavarovancev v povezavi s pravico do pokojnine, lahko predstavljalo poseg v 50. in 33. člen Ustave RS. MDDSZ smo zato pozvali, **da kot pripravljavec zakonodaje na področju pokojninskega varstva ponovno prouči sporne določbe ZPFOPIZ-1.**

**Na Varuha je vložil pobudo umetnik z najvišjimi državnimi nagradami na področju kulture, katerega vloga za dodelitev izjemne pokojnine na področju kulture je brez ustrezne rešitve že več kot 9 let.** Varuh je na Vlado RS posredoval mnenje, da bi Ministrstvo za kulturo vlogo pobudnika za dodelitev izjemne pokojnine na Vlado RS moralo posredovati že takrat, ko jo je ta vložil na MK, Vlada RS pa bi o vlogi morala odločiti z individualnim upravnim aktom, zoper katerega bi pobudnik v primeru negativne odločitve imel možnost uporabiti pravno sredstvo, in ne z dopisom, kot je to storila. **Po mnenju Varuha Vlada neenako obravnava vse morebitne prejemnike izjemnih pokojnin, ko o vlogah po ZIPO ne odloča več, čeprav zakon še vedno velja.** Med njimi je tudi pobudnik. Opredelitve Vlade RS nismo prejeli, na odgovor čakamo že od junija 2020. Pri delu Vlade RS zato zaradi neodgovarjanja Varuhu v tej zadevi ugotavljamo kršitev načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic. Glede drugih kršitev se bomo dokončno opredelili po prejemu vladnih pojasnil.



**Ugotovili smo kršitve in nepravilnosti glede enakosti pred zakonom, ustavnega načela o pravici in socialni državi, pravice do pravnega varstva ter načela dobrega upravljanja.**

### 2.15.1.2 Invalidsko zavarovanje

Število pobud na tem področju se je leta 2020 nekoliko zmanjšalo. Varuh je v letu 2020 obravnaval 53 pobud, leto dni prej pa 64. Utemeljenost pobud je bila 25,6 odstotkov, kar je manj kot 2019, ko je znašala 27,1 odstotka.

Varuh je obravnaval pobude z enako vsebino kot v letu 2019 in sicer ukinitve invalidnine, višina dodatka za pomoč in postrežbo, dolgotrajnost odločanja

ZPIZ, način dela ZPIZ, predvsem izvedenskih organov in invalidskih komisij.

**Varuh je obravnaval pravico do socialne varnosti za pridobitno nesposobne osebe s težavami v duševnem zdravju**, ki se kaže kot navidezno nevtralno merilo, postavlja predvsem osebe s težavami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami na podlagi vrste okvare, ki povzroča invalidnost, saj se jim priznava manj oz. se jim ne priznava nekaterih pravic iz invalidnosti. Iz odgovorov MDDSZ je izhajalo, da ta vztraja pri stališču, da oseb s težavami v duševnem zdravju, ni mogoče šteti za invalide, ker te osebe nimajo bolezní oziroma okvar, ki bi bila trajna. Po mnenju ministrstva je invalidnost le trajno in neozdravljivo stanje. Urejanje področja duševnega zdravja pa po mnenju ministrstva, sodi v pristojnost Ministrstva za zdravje. MDDSZ dodaja, da osebe s težavami v duševnem zdravju, ki niso upravičene do statusa invalida oziroma pravic po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) ali Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), ki definira invalidnost kot trajno stanje uredila možnost pridobitve statusa invalida po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, da bi se jim lahko omogočila pravica do storitev zaposlitvene rehabilitacije ter vključilo v kvotni sistem zaposlovanja invalidov. Večina oseb z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju se po besedah ministrstva zaposli v zaščitni zaposlitvi. Do vprašanja v zvezi s statusom začasno nezaposljivih oseb se MDDSZ ni opredelilo. **Po mnenju Varuha so podani zakonski znaki posredne diskriminacije na podlagi nespremenljive osebne okoliščine – težave v duševnem zdravju, po 14. členu Ustave RS, po 5. členu Konvencije o pravicah invalidov ter po 4. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo.**



Na Varuha se je v začetku leta 2020 obrnila pobudnica v zvezi z ureditvijo pravice do **brezplačnega javnega prevoza za osebe z epilepsijo ali drugimi zdravstvenimi diagnozami**, zaradi katerih te osebe ne smejo voziti avtomobila. Ministrstvo za infrastrukturo (MI) se je izreklo za nepristojno glede statusa invalida. MDDSZ je v odgovoru navedlo, da po njihovem mnenju posamezniki, ki imajo epilepsijo in niso zmožni voziti vozila, ne štejejo za invalide.

Varuh je menil, da je odgovor MI o nepristojnosti neustrezen. MI je namreč prvo pristojno za pojasnila o zakonodaji, ki spada pod njegovo pristojnost. MDDSZ pa je Varuh opozoril, da Konvencija o pravicah invalidov ne zahteva določene intenzitete/stopnje okvar/e pri posamezniku, da se ta oseba lahko šteje za osebo z ovirami. Zadostuje, da ima oseba zaradi dolgotrajne okvare omejitve pri polnem in učinkovitem sodelovanju v družbi, ki pa so lahko omejene le na eno ali več področij socialnega življenja. Upoštevajoč, da nezmožnost vožnje avtomobila navadno predstavlja veliko težavo za posameznikovo vključevanje v družbo, pa je Varuh zavzel stališče, da osebe z epilepsijo in druge osebe, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo voziti avtomobila, lahko štejemo med osebe z invalidnostjo, ki jim je zagotovljeno konvencijsko in ustavno varstvo.

## 2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

---



**V nadaljevanju posebej izpostavljam pretekla priporočila Varuha, ki ostajajo še naprej v celoti neuresničena:**

- **Priporočilo št. 88 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pripravi spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter nekdanjim političnim zapornikom čas, ki jim je priznan na podlagi sklepa posebne komisije, upošteva kot pokojninsko dobo brez dokupa.
- **Priporočilo št. 89 (2019):** Varuh priporoča, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije pripravi analizo časovnih okoliščin odločanja o dodatku za pomoč in postrežbo. Glede na ugotovitve naj sprejme ukrepe, da bodo postopki končani v zakonskih rokih in da bodo vsi organi, še zlasti pa izvedenski, spoštovali dostojanstvo vsakega posameznika v tem postopku. O vsem navedenem naj zavod javno poroča.
- **Priporočilo št. 92 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (403. člen ZPIZ-2) in pravico do invalidnine prizna vsem zavarovancem ne glede na vzrok nastanka telesne okvare.
- **Priporočilo št. 93 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi spremembe Zakona o socialnem vključevanju invalidov in za enake vrste omejitev invalidov enako, kakor velja po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predvidi tudi dodatek za pomoč in postrežbo v najvišjem znesku.
- **Priporočilo št. 37 (2018):** Varuh priporoča Državnemu zboru RS, naj ob obravnavi vsakega predloga zakona od predlagatelja zahteva tudi vpogled v osnutek predvidenih izvršilnih predpisov, in Ministrstvo za zdravje naj v soglasju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti brez odlašanja določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja.
- **Priporočilo št. 58 (2017):** Varuh priporoča, da se pripravijo strokovne podlage za poenotene normativne ureditve medicinskega izvedenstva v postopkih uveljavljanja pravic iz socialnega zavarovanja.
- **Priporočilo št. 59 (2017):** Varuh priporoča, naj se preučijo možnosti določitve mirnega reševanja sporov tudi v upravnem postopku oziroma postopkih uveljavljanja socialnih pravic.
- **Priporočilo št. 53 (2016):** Varuh priporoča, da pristojni organi opravijo celovito analizo in presojo dela izvedencev, ki sodelujejo v postopkih ocene delovne zmožnosti zavarovancev, ter zoper kršilce pravil ustrezno ukrepajo.

- **Priporočili št. 69 (2016) in št. 56 (2017):** Naj pristojni določijo stopnje in vrste telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja. Priporočilo je neuresničeno že 18 let!
- **Priporočilo št. 88 (2014):** Varuh predlaga Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije naj preuči vzroke pritožb in ugovorov zavarovancev in naj na tej podlagi izboljša komunikacijo z zavarovanci.

**Opozarjamo tudi na naslednja pretekla priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:**



- **Priporočilo št. 90 (2019):** Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pri odločanju o pravicah iz invalidskega zavarovanja dosledno upoštevata standarde procesnega jamstva in druga določila Zakona o splošnem upravnem postopku.
- **Priporočili št. 123 (2013) in št. 89 (2014):** Varuh priporoča, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije sprejme ukrepe za bistveno skrajšanje časa obravnave prejetih zadev in zagotovi odločanje o pritožbah v zakonsko določenem roku.

## 2.15.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

**Varuh na podlagi obravnavanih zadev na pristojne organe oblasti naslavlja naslednja priporočila:**

**45.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da kot pripravljavec zakonodaje na področju pokojninskega varstva ponovno preuči sporne določbe Zakona o poračunavanju finančnih obveznosti Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ZPFOPIZ-1) v zvezi s pravico do pokojnine zavarovancev Sklada obrtnikov in podjetnikov.

**46.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da spremeni določila javnih predpisov, ki postavljajo osebe s težavami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami.

**47.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča in Ministrstvu za infrastrukturo predlaga, da preučita ustreznost veljavne zakonodaje, ki brezplačnega javnega prevoza ne zagotavlja vsem osebam z invalidnostjo oziroma vsem osebam, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo voziti avtomobila.

## 2.16 ZDRAVSTVENO VARSTVO

| PODROČJE DELA                                  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           | REŠENE IN UTEMELJENE |             |                 | VSE ZADEVE                        |                 |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|----------------------|-------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19         | ŠT. REŠENIH | ŠT. UTEMELJENIH | Odstotek utemeljenih med rešenimi | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (pobude in pogovori) |
| ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE | 130                         | 185  | 66              | 126                       | 142,31               | 163         | 32              | 19,6                              | 208             | 393                         |
| ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE                        | 49                          | 42   | 3               | 8                         | 85,71                | 41          | 13              | 31,7                              | 35              | 77                          |
| ZDRAVSTVENO VARSTVO                            | 81                          | 143  | 63              | 118                       | 176,54               | 122         | 19              | 15,6                              | 173             | 316                         |

### 2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja se je število zadev povišalo. Največji je bil porast zadev na področju zdravstveno varstvo, kar lahko delno pripišemo tudi epidemiji covid-19 in problematiki, ki jo je zadevala. Na področju zdravstvenega zavarovanja je bilo število pobud v primerjavi z letom 2019 manjše, vendar je bila kar tretjina izmed teh pobud utemeljenih.



**Težave, s katerimi so se pobudniki obračali na Varuha, so bile raznolike, niso pa močno odstopale od težav prejšnjih let. Vsebino lahko strnemo v nezadovoljstvo z zdravstveno oskrbo, nezadovoljstvo z odnosom zdravstvenega osebja, slabo organizacijo v zdravstvenih zavodih, čakalnimi vrstami, pomanjkanjem normativne ureditve na nekaterih področjih ter dolgotrajnost in kršitve v postopkih, ki jih vodi ZZS. V utemeljenih zadevah smo ugotovili zlasti kršitve pravice do zdravstvenega varstva, socialne varnosti, načela dobrega upravljanja in neupravičeno zavlačevanje postopka.**

#### 2.16.1.1 Zdravstveno zavarovanje

Na podpodročju zdravstvenega zavarovanja smo v letu 2020 obravnavali 42 zadev. Število prejetih pobud se je zmanjšalo za 7 glede na prejšnje leto. Odstotek utemeljenih pobud pa je bil relativno visok, in sicer 31,7-odstoten. Leto 2020 je v veliki meri oblikovala epidemija covid-19, katere posledice so se odražale tudi na področju zdravstvenega zavarovanja. **Novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju še vedno ni, pravice zavarovancev so še naprej urejene le s podzakonskim aktom, kar je nedopustna kršitev 15. člena Ustave RS, ugotovljene z odločbo Ustavnega sodišča RS.**



V letu 2020 se Varuh zaradi epidemije covid-19 ni osebno srečal s predstavniki ZZZS. Na sestanku z ministrom za zdravje, ki je potekal januarja 2020, smo dobili zagotovilo, da bo Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju pripravljen za javno obravnavo do konca meseca februarja 2020. Do uresničitve teh napovedi ni prišlo. Delno zaradi epidemije covid-19, delno pa zaradi zamenjave vlade RS in s tem tudi ministra za zdravje.

**Čeprav je sodelovanje med Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Varuhom potekalo dobro, saj smo odgovore prejeli v postavljenem roku, pa se Varuh še vedno srečuje z dolgotrajnim odločanjem ZZS v zvezi s pravicami posameznikov, kar je zaskrbljujoče.**



**Poleg tega ZZS odločbe o podaljšanju bolniškega staleža pogosto izdaja za nazaj.** Na to nedopustno prakso smo ZZS že večkrat opozorili, tako v neposrednih stikih kot tudi v letnem poročilu. Ta problematika je močno izstopala že v letu 2019. Skladno z 82. členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju zdravstvena komisija izda odločbo o svoji odločitvi o pritožbi najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe. Zdravstvena komisija je v primeru pobudnika o pritožbi pobudnika odločala predolgo. Varuh meni, da v tovrstnih primerih ZZS krši načelo dobrega upravljanja.



**Varuh se prav tako še vedno srečuje s težavami, ko je potrebno sodelovanje dveh soodločevalcev – ZPIZ in ZZS, o čemer podrobneje pišemo v primerih** (podrobneje o tem gl. razdelek 2.16.3.2 Zdravstveno zavarovanje, Dolgotrajno odločanje ZZS zaradi neusklajenosti postopkov z ZPIZ).



**Priporočilo št. 51:** Varuh predlaga ZZS in ZPIZ, da sprejmeta ukrepe in uskladita (racionalizirata) vodenje postopkov na način, da bo zagotovljeno odločanje v predpisanem roku, ter zavarovane osebe pri tem ne bodo utrpeli škode.



## Sobivanje starša v zdravstvenem zavodu z otrokom

Varuh je že v letu 2019 obravnaval problematiko pravice do nadomestila plače za nego otroka, ki je hospitaliziran in ga eden od staršev spremlja v bolnišnici. Stališče Varuha je bilo, da je ob uveljavitvi pravice do sobivanja v času bolnišnične obravnave, vključno s prehrano in nastanitvijo upravičenca do sobivanja pri izvajalcu bolnišnične obravnave ali zdraviliške rehabilitacije ter pravice do denarnega nadomestila v času začasne zadržanosti od dela zaradi sobivanja za ves čas trajanja pravice do sobivanja, nujno zvišati tudi starostno mejo otrok, ki bodo upravičeni do sobivanja enega izmed staršev (ali skrbnikov). V priporočilu 104 (2019) je Varuh predlagal Ministrstvu za zdravje, naj v spremembah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju uredi nadomestila za nego za starša hospitaliziranega otroka v najkrajšem možnem času, in sicer tako, da bodo starši, katerih otroci so hospitalizirani, upravičeni



do nadomestila za nego ves čas njihovega spremljanja otroka v bolnišnici. Omejeno problematiko je uredil šesti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije (PKP6) iz 25. novembra 2020. Varuh je ureditev, ki jo je prinesla določba 98. člena PKP-6, ocenil kot delno ustrezno. Kot pozitivno smo ocenili, da je bila starostna meja otrok dvignjena. Smo pa MZ opozorili, da smo zaznali težave pri spremljanju otrok s posebnimi potrebami (predvsem avtistov). S tem smo želeli opozoriti, da starostna meja ni vedno merodajna in da je potrebno upoštevati tudi mentalno starost (pri otrocih in odraslih s posebnimi potrebami). MZ smo posebej opozorili, da po mnenju Varuha določitev starostne meje na način, kot ga je v 146. členu predloga ZZVZZ-1 zapisalo MZ, ne zajame ustrezno vseh kategorij otrok (npr. sedemletnikov, ki niso postavljeni pod skrbništvo, nimajo težke možganske okvare ali posebno težkega zdravstvenega stanja, so pa napoteni na rehabilitacijo v zdravilišče – težko si je predstavljati, da bi katerikoli sedemletnik to zmožel brez prisotnosti vsaj enega od staršev).

Navedeno je nato uredila novela Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-O) iz marca 2021, ki je prinesla rešitve, ki končno kažejo na razumevanje položaja staršev in njihovih bolnih otrok. Varuh je pozdravil odločitev Državnega zbora iz marca 2021 in pričakuje, da bo vsebina, ki jo je prinesel ZZVZZ-O, našla svoje mesto tudi v novem ZZVZZ-1. Glede na že res dolgotrajno pripravo novega ZZVZZ-1 (na kar opozarjamo že več let) pričakujemo, da bo ta sprejet čim prej.



**Priporočilo št. 48:** Varuh pričakuje, da bo ureditev, ki jo je prinesel ZZVZZ-O, našla svoje mesto tudi v novem ZZVZZ-1. Glede na že res dolgotrajno pripravo novega ZZVZZ-1 (na kar opozarjamo že več let) pričakujemo, da bo ta sprejet čim prej.

### Uveljavljanje pravice do nege otroka v primeru ločenih staršev

Praksa ZZS je sicer ustrezna, ni pa v skladu s pravno podlago, saj glede na določbo šestega odstavka 138. člena Pravil OZZ obveznosti zagotavljanja nege v nobenem primeru ni mogoče raztegniti na bivšega zakonca. ZZS je zagotovil, da bo določba zaradi neskladja med gramatikalnim zapisom in razlago navedene določbe pri naslednji spremembi Pravil OZZ ustrezno preoblikovana. Pojem »posvojitelj« na obrazcu izjave, s podpisom katere eden od staršev jamči, da nege za otroka iz utemeljenih razlogov ne more zagotoviti drugi od staršev oz. drug posvojitelj, rejnik, skrbnik, posega v dostojanstvo posvojitelja.

Ob proučitvi pojasnil ZZS smo ugotavljali, da našega stališča morebiti nismo dovolj jasno zapisali oziroma je bilo narobe razumljeno. Zato smo na ZZS posredovali še en dopis, v katerem smo navedli, da se sicer strinjamo z njihovimi pojasnili, vendar pa glede na dikcijo šestega odstavka 138. člena Pravil OZZ temu ni tako. Pravila cilju, da imata pravico dočasne zadržanosti od

dela zaradi nege oba starša (in drugi upravičenci, navedeni v ZZVZZ in Pravilih OZZ), ne sledijo in v šestem odstavku 138. člena Pravil OZZ po našem mnenju pravico ožijo zgolj na zakonca. Da je tako urejanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja neustavno, je ugotovilo že Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-50/97 z dne 16. 12. 1999. ZZS nam je v odgovor sporočil, da bo določba šestega odstavka 138. člena Pravil OZZ zaradi neskladja med gramatikalnim zapisom in razlago navedene določbe pri naslednji spremembi Pravil OZZ ustrezno preoblikovana.

**Priporočilo št. 49:** Varuh priporoča, da ZZS ustrezno preoblikuje šesti odstavek 138. člena Pravil Obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ), da ta ne bodo govorila več samo o zakoncu. ZZS naj iz obrazcev izbriše besedo »posvojitelj«.



### 2.16.1.2 Zdravstveno varstvo

Na podpodročju zdravstvenega varstva smo v letu 2020 obravnavali 143 zadev, kar je bistveno več (indeks glede na leto 2019 je 176,54) kot v letu 2019. Odstotek utemeljenih je bil glede na število obravnavanih zadev in glede na utemeljenost pobud na področju zdravstvenega zavarovanja relativno nizek, in sicer 15,6-odstoten.

**V letošnjem letu je bilo na področju zdravstvenega varstva predstavljenih več zakonodajnih predlogov, na katere se je odzval tudi Varuh.** Precej pretresov je povzročil predlog Zakona o nalezljivih boleznih (Predlog ZNB, EVA 2019-2711-0001), ki je bil v javni razpravi in ga je Varuh preučil na lastno pobudo (podrobneje o tem glejte v razdelku 3.16.1.2 Zdravstveno varstvo, Pripombe Varuha na predlog Zakona o nalezljivih boleznih). Pregledali smo tudi Predlog zakona o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Ministrstvu za zdravje (MZ) smo posredovali pripombe in priporočila glede obeh predlogov zakonov. V nadaljevanju navajamo predloge, ki smo jih podali na Predlog ZNB. Predlogi na Predlog zakona o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo pa so predstavljeni na področju institucionalnega varstva (gl. poglavje 2.17 Socialne zadeve). Odziva MZ glede Varuhovih predlogov do priprave tega prispevka nismo prejeli. Pričakujemo, da bodo pripombe in priporočila Varuha upoštevana v nadaljevanju postopka sprejemanja predloga obeh zakonov.

Varuh spremlja »odsotnost« normativne dejavnosti na področju zdravstvenega varstva. V zvezi s tem je Varuh v letnem poročilu že v letu 2019 ponovno opozoril na **neurejeno področje dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblik diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije. Kljub Varuhovemu opozorilu MZ še vedno ni pripravilo zakona.** MZ pripravlja predlog novega Zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in



rehabilitacije že od septembra 2015. Tudi v letu 2020 se to področje ni uredilo, čeprav smo že leta 2018 prejeli zagotovilo predstavnikov MZ, da je predlog zakona v pripravi in bo v javno obravnavo posredovan v letu 2019. Varuh meni, da je nesprejemljiva časovna nedorečenost urejanja področja. Zato smo na sestanku z ministrom za zdravje dne 7. 1. 2020 znova opozorili na omenjeni problem. MZ nam ni dalo jasnih odgovorov glede tega, kdaj bo Zakon pripravljen, saj po njihovem mnenju omenjena problematika ne spada med prioritarna področja.



**Kljub pozivom Varuha tudi leto 2020 ni prineslo zakonodajne ureditve na področju psihoterapije.** Varuh je tudi v letu 2020 MZ opozarjal na nujnost ureditve področja psihoterapije. Ponovno smo poudarili, da na neurejenost tega področja opozarjamo že vrsto let, naša priporočila pa žal ostajajo neuresničena. MZ smo pozvali, da nam sporoči, kdaj bo (znova) pristopilo k ureditvi področja psihoterapije, ki je v času, ko naša življenja kroji koronavirus, še toliko bolj pomembno. Odgovora MZ do konca leta 2020 nismo prejeli, zato bomo na neurejenost tega, za zdravje prebivalcev Slovenije pomembnega področja, še naprej opozarjali.



**Varuh drugo leto zapored opozarja na problematiko samoinjektorjev adrenalina v šolah,** o čemer smo obsežno pisali že v Letnem poročilu Varuha za leto 2019. Varuh je MZ v septembru 2020 ponovno pozval, da čim prej skliče sestanek vseh deležnikov, vendar se MZ na naš poziv ni odzvalo. Varuh bo problematiko zato še naprej obravnaval.

**Varuh je prav tako nadaljeval z obravnavo problematike razvojnih ambulant,** z obravnavo katere smo začeli že leta 2019. V letu 2020 smo svoje ugotovitve posredovali MZ, MDDSZ in MIZŠ. Varuh ocenjuje, da: (1) je glede na potrebe nujno vzpostaviti več timov razvojnih ambulant (dejstvo pa je, da še za obstoječe time ni mogoče zagotoviti kadra); (2) če ga še ni, je treba vzpostaviti v zakonu predvideno koordinativno telo; (3) glede na to, da ni mogoče zagotoviti kadra za optimalno izvajanje programa je nujno, da koordinativno telo pripravi predlog srednjeročnega oz. dolgoročnega načrta zagotavljanja kadra skladno s potrebami (vpis na fakultete, morebitne predloge glede vsebin izobraževanja ipd.); (4) urediti financiranje specializacij (klinični psihologi, logopedi ...) na način, kot je to urejeno za zdravnike (ZZZS ali proračun RS); (5) urediti ustrezno plačilo kadra, po vzpostavitvi sistemskih rešitev, ki bodo zagotovile kadre na trgu dela, pa smiselno uvajati in financirati nove time.

Do začetka pisanja tega poročila se je na naše poročilo odzvalo le MDDSZ, ki se je do poročila opredelilo in predstavilo svoje aktivnosti v smeri vzpostavitve novega instituta »predstavnik družine«. V skladu s Pravilnikom o predstavniku družine na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 3/20) so predstavniki družine že bili imenovani.

**Varuh je kot splošno vprašanje obravnaval tudi problematiko pomanjkanja zdravnikov družinske medicine (podrobneje o tem glej razdelek 2.16.3.3 Zdravstveno varstvo, Pomanjkanje zdravnikov družinske medicine)**

in problematiko redkih bolezni, o čemer podrobneje poročamo v primerih (podrobneje o tem glej razdelek 2.16.3.3 Zdravstveno varstvo, Problematika redkih bolezni). **Ukvarjali smo se tudi z neaktivnostjo MZ pri sprejemanju Pravilnika o registru in licencah izvajalcev v dejavnosti zdravstvene ali babiške nege (Pravilnik).** Pobudniki so nas seznanili z dolgotrajno pripravo Pravilnika na MZ, zato smo MZ pozvali, da nas seznanijo s časovnico priprave Pravilnika. Po naknadno poslani urgenci nas je MZ obvestilo, da je Pravilnik v postopku podpisovanja na MZ, čemur je sledila objava v Uradnem listu RS.



**Priporočilo št. 52:** Varuh pristojnim priporoča, da sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov družinske medicine.



**Priporočilo št. 53:** Varuh pričakuje, da bo Ministrstvo za zdravje sledilo postavljenim rokom pri vzpostavitvi registra redkih nemalighnih bolezni. Veseli nas tudi, da se bodo s posredovanjem informacij med pacienti oziroma njihovimi starši določene težave (npr. pomanjkanje informacij) ustrezno razrešile. Varuh bo problematiko spremljal še naprej.

V Letnih poročilih Varuha človekovih pravic za leto 2018 in leto 2019 smo pisali o problematiki preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb v domovih za starejše, ki smo jo poglobljeno obravnavali leta 2018. V letu 2020 nismo mogli nadaljevati obravnave problematike zaradi epidemije covid-19. Z obravnavo bomo nadaljevali takoj, ko bo to dopuščala epidemiološka situacija.

### Težave z namestitvijo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju

**Varuh je prejel več pobud, v katerih so se pobudniki srečevali s težavami, ki so zadevale namestitev svojca po zaključeni hospitalizaciji. Ugotovili smo, da v Sloveniji primanjkuje kapacitet, kamor bi lahko nameščali posameznike, ki so zaključili bolnišnično zdravljenje, vendar niso sposobni samostojnega bivanja, ampak potrebujejo stalno nego druge osebe.** Za nastanitev v DSO so tovrstni posamezniki pogosto prezahtevni, saj DSO ne premorejo zdravstvenih kapacitet, ki jih taka oseba potrebuje. Zato smo MZ predlagali v razmislek vzpostavitev neke vrste »**negovalnih bolnišnic**«, kamor bi za krajši ali daljši čas lahko nastanili posameznike, ki bi potrebovali tovrstno pomoč.



Varuh se je seznanil s pismom pobudnice, katere mož je bil hospitaliziran, bolnišnica pa ga je želela po končanem zdravljenju odpustiti, kljub pojasnilom pobudnice, da za moža ne bo zmogla skrbeti. Pobudničinega moža nobena iz-

med institucij, pri katerih je pobudnica iskala pomoč, ni hotela sprejeti. Varuh je MZ seznanil s svojimi ugotovitvami in stališčem, ki zadeva sistemsko pomanjkanje ustreznih namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja. Zato Varuh od MZ pričakuje načrtovanje in sprejem ukrepov, ki bodo predstavljali dolgoročno rešitev opisanih težav.



**Priporočilo št. 54:** Varuh ocenjuje, da s systemskega vidika ni ustrezno poskrbljeno za zagotavljanje ustreznih namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja. Varuh od Ministrstva za zdravje pričakuje načrtovanje in sprejem ukrepov, ki bodo predstavljali dolgoročno rešitev opisanih težav.

### Informacijska podpora za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov

Varuh je prejel pismo pobudnikov, ki so od MZ in NIJZ zahtevali, da aktivno pristopita k razreševanju problema zagotavljanja informacijske podpore preventivnemu programu za otroke in mladostnike, tako na ravni izvajalcev preventivnega programa kot zagotovitvi podatkov na nacionalni ravni za upravljanje programa in načrtovanje zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov. Varuh ocenjuje, da glede na navedbe NIJZ, reševanje problematike poteka. Varuh bo vzpostavljane informacijske podpore za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov pozorno spremljal tudi vnaprej in se po potrebi vključeval v njeno reševanje.



**Priporočilo št. 56:** Varuh Ministrstvu za zdravje in NIJZ predlaga, da aktivno pristopita k razreševanju problema zagotavljanja informacijske podpore preventivnemu programu za otroke in mladostnike, tako na ravni izvajalcev preventivnega programa kot zagotovitvi podatkov na nacionalni ravni za upravljanje programa in načrtovanje zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov.

### Pravica do izposoje medicinskih pripomočkov začasno nepomičnemu zavarovancu

Pobudnik je Varuhu navajal, da je bil po poškodbi odpuščen iz bolnišnice z navodilom, da mora ležati dva meseca brez obremenjevanja obeh nog. Ob odpustu so mu zagotovili, da bo dobil v izposajo vse potrebne pripomočke, kot

jih je imel na razpolago v bolnišnici. Izdali so mu naročilnico za voziček, ostale naročilnice (za negovalno posteljo, trapez za obračanje in toaletni stol) pa naj bi dobil pri osebni zdravnici. Ta mu je nato povedala, da pravica do izposoje teh pripomočkov pripada zgolj trajno nepomičnim zavarovancem z nego na domu, zato mu ustrezne naročilnice ni mogla izdati.

Obrnili smo se na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), saj nas je zanimalo, kakšne možnosti ima začasno nepomični zavarovanec, ki si ne more privoščiti plačila izposoje medicinskih pripomočkov, ki jih potrebuje za nego na domu. ZZZS je odgovor Varuhu zaključil z ugotovitvijo, da strokovna služba ZZZS ne more predlagati Skupščini ZZZS v proučitev predloga, za katerega ne obstajajo utemeljeni razlogi in s katerim se tudi sama ne strinja.

Varuh ne more presojati odločitev zdravnikov, saj gre za strokovna vprašanja s področja medicine. Vseeno pa menimo, da bi bilo primerno, da bi ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje in toaletnega stola) zagotavljal tudi začasno nepomičnim osebam.

**Priporočilo št. 57:** Varuh predlaga, da ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam.



### Dolgotrajna priprava Zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije

Dejavnost homeopatije v Sloveniji lahko opravlja le zdravnik. Zdravniku, ki opravlja to dejavnost, pa se odvzame licenca oziroma se mu ne izda dovoljenja za delo. Slovenija je edina članica Evropske unije s tovrstno ureditvijo, MZ pa pripravlja predlog novega Zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije že od septembra 2015.

**MZ nam na naše poizvedovanje ni dalo jasnih odgovorov glede tega, kdaj bo Zakon pripravljen.** Pojasnjujejo, da se pripravljajo zakonske podlage za prioriteta področja, zato ne morejo napovedati, kdaj se lahko pričakuje, da bo zakon pripravljen. **Varuh odziva in ravnanja MZ ne sprejema.** Menimo, da MZ s tem, ko že več let ne pripravi ustrezne zakonske podlage, krši 74. člen Ustave RS (podjetništvo) in načelo dobrega upravljanja.



## 2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

---



**V nadaljevanju posebej izpostavljam pretekla aktualna priporočila Varuha, ki ostajajo v celoti neuresničena:**

- **Priporočilo št. 100 (2019):** Varuh znova predlaga Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev.
- **Priporočilo št. 101 (2019):** Varuh predlaga Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje prouči možnost, da ima zavarovanec do prejema odločitve o predlogu osebnega zdravnika priznana delovno nezmožnost oziroma odobreno bolniško odsotnost.
- **Priporočilo št. 103 (2019):** Varuh predlaga ZZZS, naj osebne zdravnike z okrožnico dosledno opozarja na spoštovanje 244. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja.
- **Priporočilo št. 98 (2019):** Sistem pravic in njihove omejitve lahko ureja le zakon. Varuh znova opozarja Ministrstvo za zdravje in Vlado Republike Slovenije, da je treba pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki so urejene s podzakonskim aktom, nemudoma urediti v ustreznem zakonu. Neustavno urejanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja je ugotovilo že ustavno sodišče v odločbi U-I-50/97 z dne 16. 12. 1999.
- **Priporočilo št. 96 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj nemudoma določi časovni načrt za pripravo predloga zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije ter zagotovi, da bo predlog tega novega zakona v skladu s časovnim načrtom (čim prej) poslan v javno obravnavo.
- **Priporočilo št. 95 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj nemudoma skliče sestanek predstavnikov Ministrstva za zdravje, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ZZZS in NIJZ ter pripravi pravne podlage za dostopnost samoinjektorjev adrenalina v šolah.
- **Priporočilo št. 39 (2018),** s katerim Varuh Ministrstvu za zdravje priporoča, naj pripravi celovito analizo vzrokov za čakalne dobe in sistemske organizacije zdravstva ter predloge za odpravo upravnih ovir in poenostavitev postopkov, ki bodo spoštovali tudi pacientov čas.
- **Priporočilo št. 38 (2018):** Varuh je Vladi priporočil, naj pripravi dopolnitve zakona o pacientovih pravicah, ki bodo upoštevale, da je večina teh pravic urejena tudi s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja. (Odziva Vladne zavrnitve realizacije zaradi nestrinjanja ne sprejemamo.)

- **Priporočilo št. 61 (2017)**, naj Ministrstvo za zdravje brez odlašanja pripravi merila za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, na podlagi katerih bo Vlada Republike Slovenije v letu 2018 določila mrežo in s tem zagotovila enakopravne možnosti javnim in zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti, uporabnikom pa enakopravno dostopnost do izvajalcev.
- **Priporočilo št. 57 (2016)**, naj Ministrstvo za zdravje v letu 2017 pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev.
- **Priporočilo št. 58 (2016)**, naj Ministrstvo za zdravje v sodelovanju z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije prouči možnost cenovne razčlenitve zdravstvenih storitev (na stroške dela in stroške materiala), saj bi tako omogočili večji pregled nad porabljenimi sredstvi, pobudnikom pa omogočili izbiro za doplačilo nadstandarda.
- **Priporočilo št. 59 (2016)**, naj se pravice, ki jih imajo posamezniki iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in so odvisne od njihovega prebivališča, uredijo z zakonom.
- **Priporočilo št. 124 (2013)**: Varuh Ministrstvu za zdravje priporoča, naj čim prej pripravi izhodišča za reformo zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja ter organizira široko javno razpravo vseh, ki jih to zadeva. V javno razpravo naj pošlje več alternativnih rešitev, podprtih z vsemi ustreznimi podatki, zlasti pa o njihovih finančnih posledicah za bolnike.

**Delno neuresničeno** ostaja tudi **priporočilo št. 41 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj se po opravljeni analizi Zakon o nalezljivih boleznih ustrezno dopolni, da bo še naprej zagotavljal ustrezno varstvo vseh pred nalezljivimi boleznimi ter upošteval znanstvena in strokovna spoznanja glede tveganj in stranskih učinkov cepljenja.



## 2.16.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.16.3.1 Nova priporočila

**Varuh na podlagi obravnavanih zadev na pristojne organe oblasti naslavlja naslednja priporočila:**

**48.** Varuh pričakuje, da bo ureditev, ki jo je prinesel 98. člen PKP6, vključno s prej navedenimi predlogi, našla svoje mesto tudi v novem ZZVZZ-1. Glede na že res dolgotrajno pripravo novega ZZVZZ-1 (na kar opozarjamo že več let) pričakujemo, da bo ta sprejet čim prej. Če se to vendarle ne bi zgodilo, pričakujemo, da bo ukrep z dopolnitvami umeščen v ZZVZZ.



**49.** Varuh priporoča, da ZZZS ustrezno preoblikuje šesti odstavek 138. člena Pravil Obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ), da ta ne bodo govorila več samo o zakoncu. ZZZS naj iz obrazcev izbriše besedo »posvojitelj«.

**50.** Varuh priporoča, da ZZZS po pridobitvi naročilnice posameznike, ki potrebujejo medicinski pripomoček, pozove k vložitvi vloge za odobritev medicinskega pripomočka, s tem pa jim omogoči uporabo pravnih sredstev zoper odločbo ZZZS.

**51.** Varuh predlaga ZZZS in ZPIZ, da sprejmeta ukrepe in uskladita (racionalizirata) vodenje postopkov na način, da bo zagotovljeno odločanje v predpisanem roku, ter zavarovane osebe pri tem ne bodo utrpeli škode.

**52.** Varuh pristojnim priporoča, da sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov družinske medicine.

**53.** Varuh pričakuje, da bo Ministrstvo za zdravje sledilo postavljenim rokom pri vzpostavitvi registra redkih nemalignih bolezni. Veseli nas tudi, da se bodo s posredovanjem informacij med pacienti oziroma njihovimi starši določene težave (npr. pomanjkanje informacij) ustrezno razrešile. Varuh bo problematiko spremljal še naprej.

**54.** Varuh ocenjuje, da s systemskega vidika ni ustrezno poskrbljeno za zagotavljanje ustreznih namestitvenih kapacitet za osebe, ki zaključijo bolnišnično zdravljenje, njihovo zdravstveno stanje pa jim ne omogoča samostojnega življenja. Varuh od Ministrstva za zdravje pričakuje načrtovanje in sprejem ukrepov, ki bodo predstavljali dolgoročno rešitev opisanih težav.

**55.** Varuh Ministrstvo za zdravje poziva, da ustrezno ukrepa in člane Komisij UPN I in II seznanji s pravilnim vodenjem postopka in odločanjem, ki ga bo možno tudi preizkusiti, da se primer, kot ga je izkusila pobudnica, ne bi več ponovil.

**56.** Varuh Ministrstvu za zdravje in NIJZ predlaga, da aktivno pristopita k razreševanju problema zagotavljanja informacijske podpore preventivnemu programu za otroke in mladostnike, tako na ravni izvajalcev preventivnega programa kot zagotovitvi podatkov na nacionalni ravni za upravljanje programa in načrtovanje zdravstvenega varstva otrok in mladostnikov.

**57.** Varuh predlaga, da ZZZS pravico do izposoje medicinskih pripomočkov (negovalne postelje, trapeza za obračanje, toaletnega stola itd.) zagotavlja tudi začasno nepomičnim osebam.

**58.** Varuh priporoča, naj vsakokratni minister za zdravje čimprej imenuje zdravstveni svet, ta pa naj čimprej prične z delom.

**59:** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pripravi sistemske rešitve za zaposlene osebe, ki na svojem domu varujejo težko bolne svojce.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede zdravstvenega varstva** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### **2.16.3.2 Zdravstveno zavarovanje**

- Do pravnega sredstva po več mesecih
- Dolgotrajno odločanje ZZZS zaradi neusklajenosti postopkov z ZPIZ

### **2.16.3.3 Zdravstveno varstvo**

- Pomanjkanje zdravnikov družinske medicine
- Problematika redkih bolezni
- Dileme postopka in odločanja komisij za umetno prekinitev nosečnosti
- Dolgotrajna obravnava vloge za odobritev novega zdravstvenega programa

## 2.17 SOCIALNE ZADEVE

| PODROČJE DELA                           | OBRAVNAVANE ZADEVE |      |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   |
|---|--------------------|------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|
|   | 2019               | 2020 | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI |
| <b>9. SOCIALNA VARNOST</b>              | 238                | 295  | 123,95       | 249                  | 36              | 14,5                              |
| SOCIALNO PREJEMKI, POMOČI IN ŠTIPENDIJE | 72                 | 86   | 119,44       | 74                   | 15              | 20,3                              |
| SOCIALNE STORITVE                       | 48                 | 46   | 95,83        | 38                   | 5               | 13,2                              |
| INSTITUCIONALNO VARSTVO                 | 60                 | 108  | 180,00       | 85                   | 12              | 14,1                              |
| REVŠČINA - SPLOŠNO                      | 11                 | 6    | 54,55        | 6                    | 0               | 0,0                               |
| NASILJE - POVSOD                        | 16                 | 12   | 75,00        | 12                   | 0               | 0,0                               |
| OSTALO                                  | 31                 | 37   | 119,35       | 34                   | 4               | 11,8                              |

### 2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na področju socialne varnosti se je v letu 2020 število obravnavanih zadev nekoliko povečalo. Največji je bil porast na podpodročju institucionalno varstvo, kjer je bilo 80 % več pobud kot leto prej. Največji upad števila zadev pa je bil na podpodročju revščina – splošno, na katerem je tudi sicer zabeležen najmanjši odstotek zadev glede na ostala podpodročja socialne varnosti. Ob interpretaciji podatkov je treba upoštevati, da se posamezniki in družine, ki se soočajo z revščino, na Varuha praviloma obračajo v konkretnih težavah in so zato njihove zadeve glede na težave, ki jih navajajo, klasificirane na druga podpodročja, čeprav iz njih izhaja tudi socialna stiska, npr. pri zavrnitvah denarne socialne pomoči, uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja, brezposelnosti.

Poleg tega je bilo v letu 2020 veliko zadev oziroma vprašanj obravnavanih in rešenih že na vstopni točki. S področja socialne varnosti je bilo takih 373 (271 osebnih ali po telefonu in 112 pisno).

Na področju socialne varnosti smo zaznavali tako sistemske težave kot tudi individualne težave, ki so jih imeli posamezniki pri uveljavljanju svojih pravic. Med sistemskimi težavami velja izpostaviti veljavno zakonsko ureditev na področju priznavanja pravic iz naslova invalidnosti, na katerem se osebe s težavami v duševnem zdravju obravnava drugače (slabše) kot druge invalide s primerljivimi omejitvami. Še vedno tudi ni zakonsko urejeno področje dolgotrajne oskrbe. Podali smo pripombe na predlog novele Zakona o osebni asistenci, ki

po naši oceni ne zasleduje izključno interesov uporabnikov osebne asistencije. Sistemsko težavo smo zaznali tudi glede neustreznega priznavanja statusa osebam, ki zaradi zdravstvenih omejitev ne morejo voziti avtomobila, ni jim pa omogočen brezplačni javni prevoz, ki je sicer pravica, priznana (nekaterim) invalidom. Velika težava še vedno ostaja dolgotrajnost mnogih postopkov odločanja o pravicah posameznikov.

### 2.17.1.1 Socialni prejemki, pomoči in štipendije

V letu 2020 smo na podpodročju socialnih prejemkov, pomoči in štipendij obravnavali nekoliko več zadev kot v letu 2019. Večji je bil tudi delež utemeljenih pobud (20,3 %, medtem ko je bilo leta 2019 utemeljenih 14,3 %). **Najpogosteje so se pobudniki obračali na nas zaradi zavrženih pravic iz javnih sredstev, dolgotrajnosti postopkov odločanja centrov za socialno delo o upravičenosti do pravic iz javnih sredstev in zamud MDDSZ pri odločanju o pritožbah zoper odločbe, izdane v teh postopkih. Varuh je že večkrat kritiziral zamude MDDSZ pri odločanju o pritožbah zoper odločbe, izdane v zadevah uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.** MDDSZ je zamude sicer uspelo zmanjšati, ne pa še povsem odpraviti. Po podatkih, ki nam jih je posredoval MDDSZ, je bilo stanje zaostankov na področju reševanja pritožb zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev na dan 21. 10. 2020 skupno 236 zadev.



**Ukvarjali smo se tudi z dolgotrajnostjo odločanja Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije o vlogi za odpis Zoisove štipendije ter z dolgotrajnostjo odločanja MDDSZ o odpisu dolga iz naslova neupravičeno prejete državne štipendije.** Iz podatkov, ki nam jih je v zvezi s slednjim MDDSZ poslalo v novembru 2020, je bilo razvidno, da so poleg večjega števila nerešenih vlog za odpis dolga iz naslova neupravičeno prejete državne štipendije tudi nerešene vloge za odpis dolga pri ostalih pravicah iz javnih sredstev, in to od leta 2012 dalje. Glede na to, da je bilo od leta 2012 dalje vloženih 2210 vlog in rešenih le nekaj več kot četrtina, **smo stanje, ne glede na razloge, ocenili za zaskrbljujoče.** MDDSZ smo pozvali, da zaostanke odpravi in zagotovi odločanje o vlogah v razumnem roku. Odločanje v rokih pri delu vseh državnih organov in nosilcev javnih pooblastil štejemo za ključno za zagotavljanje pravne varnosti posameznikov. To je še toliko pomembnejše v primerih, ko je od odločitve pristojnega organa odvisno posameznikovo preživetje. Seveda pa ni pomembna zgolj hitrost odločanja. Organi morajo pri odločanju paziti, da so pravice prosilcev dejansko ustrezno upoštevane, pri čemer morajo imeti znanje in voljo tudi za razreševanje situacij, ko morda vse okoliščine primera niso tipske in se odločevalci s takšnimi okoliščinami ne srečujejo dnevno. (Podrobneje o tem glej v razdelku 2.17.3.2 Socialni prejemki, pomoči in štipendije, razdelek Dolgotrajni postopek odpisa vračila Zoisove in državne štipendije.)



## Neuporabno premoženje je za socialno šibke lahko tudi breme

Zaznali smo tudi, da v praksi prihaja do situacij, ko posameznik svoje nepremičnine v vrednosti do 50.000 evrov zaradi razlogov, ki jih ni mogoče pripisati posamezniku, ne more prodati oziroma niti razdružiti. Lahko je razlog zgolj v dolgotrajnosti sodnega postopka, na katerega posameznik ne more vplivati, lahko so razlogi tudi v nezanimanju potencialnih kupcev za predmetno nepremičnino ali drugje. V enem od primerov nepremičnine ni mogel v stečajnem postopku vnovčiti niti stečajni upravitelj kot strokovnjak, vseeno pa je bila ne-bivalna nepremičnina, vredna več kot 50.000 evrov, razlog, da pobudnici niso bile priznane pravice iz javnih sredstev.

Na problematiko smo opozorili Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) s predlogom, da poišče ustreznejše rešitve. Menimo namreč, da bi posameznik, ki dejansko nima lastnih prihodkov in tudi, če ima premoženje, ki sicer ne dosega vrednosti 50.000 evrov, s katerim v dveh letih ni uspel zagotoviti sredstev za preživljanje (Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) v sedmem in osmem odstavku 27. člena med drugim določa, da se lahko denarna socialna pomoč dodeli osebi, ki ima v lasti nepremičnine, katerih vrednost ne presega višine 50.000 evrov, če je začel postopek odtujitve ali razdružitve nepremičnin(e) z namenom pridobitve sredstev za preživetje, ki ne traja več kot 24 mesecev) oziroma, ki ima premoženje, ki presega navedeno vrednost, a mu vseeno iz objektivnih razlogov to premoženje ne omogoča preživljanja, moral biti upravičen do socialne varnosti, ki jo zagotavljata denarna socialna pomoč in varstveni dodatek. Še toliko bolj, če je takšno premoženje že skušal vnovčiti strokovnjak, pri katerem je država s predpisi uredila tako njegovo imenovanje kot vlogo. V nasprotnem primeru sta po mnenju Varuha kršeni pravici do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave RS ter do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS.

MDDSZ predloga ni sprejelo. Ko smo na težavo ministrstvo ponovno opozorili po nastopu nove Vlade RS, smo prejeli zagotovilo, da bo to upoštevano pri spremembah zakonodaje.



**Priporočilo št. 60:** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagamo, da se zakonsko zagotovi socialno varnost vsem osebam, ki si brez lastne krivde ne morejo same zagotoviti preživljanja, četudi razpolagajo s premoženjem, od katerega nimajo ekonomske koristi.

## Zavrnitev statusa invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (v nadaljevanju ZDVDTP) zaradi šolanja

Varuh je obravnaval primer pobudnice, ki so ji na Centru za socialno delo Kamnik (v nadaljevanju: CSD Kamnik) pojasnili, da njen polnoletni sin ne more pridobiti statusa invalida po ZDVDTP, dokler bo imel status dijaka. Varuh v ZDVDTP ni našel določbe, iz katere bi izhajalo, da bi bilo status invalida po omenjenem zakonu polnoletni osebi mogoče priznati šele po zaključku šolanja, zato smo se na CSD Kamnik obrnili za pojasnila, na kakšni pravni podlagi so pobudnici odgovorili, da bodo status invalida za njenega sina lahko urejali šele, ko ne bo imel več statusa dijaka. CSD Kamnik se glede vprašanja Varuha ni neposredno opredelil. Po več urgencah in preteku približno pol leta pa smo prejeli odgovor CSD Kamnik, da je bilo sinu pobudnice in še štirim drugim upravičencem invalidsko nadomestilo priznано od njegove polnoletnosti dalje (torej tudi za nazaj).

**Glede na to, da je pobudnica z našo pomočjo uspela, smo z obravnavo konkretne zadeve zaključili.** Na podlagi drugega odstavka 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v povezavi s 6. in 28. členom ZVarCP pa smo se s prošnjo obrnili še na druge območne centre za socialno delo, da nas seznanijo, kako so uporabljali določbe ZDVDTP. Na podlagi prejetih odgovorov je Varuh ugotovil, da je bila praksa centrov za socialno delo v zvezi s priznavanjem statusa invalida različna. **Varuh je kot nesprejemljivo in brez pravne podlage štel prakso centrov za socialno delo, ki posameznikom, ki so izpolnjevali pogoje za priznavanje statusa invalida po ZDVDTP, kategorično niso priznavali statusa invalida po 18. letu, če so se le-ti šolali.** Kot pogojno dopustno pa je štel stališče nekaterih centrov za socialno delo, ki statusa invalida niso priznavali tistim vlagateljem vloge za priznanje statusa invalida po ZDVDTP, ki so se bili sposobni vključiti v redno izobraževanje in usposabljanje za delo. Velika večina centrov je status invalida po ZDVDTP sicer priznavala od polnoletnosti dalje.



Varuh je MDDSZ pozval k popravi krivic posameznikom, ki jim status invalida po ZDVDTP ni bil priznan zaradi šolanja za nazaj ter ga opozoril tudi na to, da ZSVI vsebuje pravno praznino v zvezi s časom priznanja invalidnosti, če je ta nastala po 18. letu. Slednjo naj bi na MDDSZ uredili ob naslednji spremembi zakona.

**Priporočilo št. 61:** Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pozivamo k popravi krivic posameznikom, ki jim status invalida po ZDVDTP ni bil priznan zaradi šolanja za nazaj in k odpravi pravne praznine ZSVI v zvezi s časom priznanja invalidnosti, če je ta nastala po 18. letu.



### 2.17.1.2 Socialne storitve

Varuha je Ministrstvo za zdravje v avgustu 2020 seznanilo s predlogom Zakona o dolgotrajni oskrbi in obveznem zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Kot je stalna praksa Varuha, smo se v svojem odgovoru želeli osredotočiti (le) na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere smo glede na dosedanjo obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja ocenili, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. V času pisanja tega primera odgovora Ministrstva za zdravje še nismo prejeli, predlog zakona pa (še) ni bil sprejet. (Podrobneje o tem glej v razdelku 2.17.3.3 Socialne storitve, razdelek Pripombe in predlogi k predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo.)



**Priporočilo št. 62:** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj ob zakonskem urejanju dolgotrajne oskrbe upošteva pripombe in predloge Varuha.

**Varuh je obravnaval tudi večje število pobud, ki so se nanašale na skrbniške zadeve.** Pobudniki, ki so pod skrbništvom, so se pritoževali nad delom skrbnika ali nad delom centra za socialno delo na področju skrbništva. Najpogosteje smo jim pojasnjevali poti ugovora in jih seznanjali s pristojnostmi MDDSZ in socialne inšpekcije. V nekaterih primerih smo ugotovili počasno odzivnost centra za socialno delo na informacijo, da bi bilo potrebno določeno osebo postaviti pod skrbništvo. Na to problematiko smo opozorili že v letnem poročilu za 2019 (priporočilo 112 (2019)). Seveda centri za socialno delo ne postavljajo oseb pod skrbništvo, je pa njihova naloga, da hitro reagirajo na tovrstno obvestilo oziroma informacijo in s svojo aktivnostjo pripomorejo k čimprejšnji ustrezni zaščiti pravic in koristi osebe, ki tovrstno zaščito potrebuje. V letu 2020 smo ugotavljali tudi različno prakso centrov za socialno delo v primerih, ko so osebi, za katero so imeli starši podaljšane roditeljske pravice, starši umrli. Imenovanje skrbnikov za posebni primer osebi, ki potrebuje celovito varstvo pravic in koristi, ni ustrezna rešitev. Tovrstno postopanje naj bi bilo sedaj onemogočeno tudi izrecno, z določilom drugega odstavka 267. člena Družinskega zakonika.



**Priporočilo (stalna naloga) št. 19:** Varuh priporoča, da je treba pri osebah, ki same ne morejo skrbeti za svoje koristi, ves čas zagotavljati, da so njihovi interesi ustrezno varovani z inštitutom skrbništva ter z učinkovitim nadzorom nad delom skrbnika.

V letu 2020 smo opozarjali tudi na različne težave pri izvajanju osebne asistencije, glede katerih **smo v začetku leta 2021 podali tudi svoje pripombe na predlog novele Zakona o osebni asistenci**, ki je bil konec leta 2020 posredovan v

javno obravnavo. Predlog novele je namreč med drugim zaostroval pogoje za pridobitev pravice in povsem preprečil vsako prihodnje novo pojavljanje novih izvajalcev osebne asistencije ter onemogočil nadaljevanje z delom mnogim obstoječim, vse brez razumnih razlogov. Z novelo tudi ni bila upoštevana naša pripomba glede zmanjševanja ur odobrene osebne asistencije v primeru vključenosti uporabnika v druge storitve, kot to določa tretji odstavek 9. člena ZOA.

**Priporočilo št. 63:** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj ob zakonskem urejanju področja osebne asistencije upošteva pripombe in predloge Varuha.



Varuh je prejel tudi informacijo, da naj bi MDDSZ dalo navodilo izvajalcem osebne asistencije, da se odobrene ure osebne asistencije pri uporabniku zmanjšajo za število ur vključenosti v posebni program vzgoje in izobraževanja. Pravna podlaga za to zmanjšanje naj bi bila tretji odstavek 9. člena ZOA. **MDDSZ je sporočilo, da bo predlog Varuha o sorazmernem odštevanju ur vključenosti uporabnika v druge storitve od ur storitev osebne asistencije preučilo v okviru priprave sprememb in dopolnitev Zakona o osebni asistenci, vendar to ob pripravi novele zakona ni bilo upoštevano.** (Podrobneje o tem glej v razdelku 2.17.3.3 Socialne storitve, razdelek Zmanjšanje števila odobrenih ur osebne asistencije uporabnikom.)



**Varuh je dosegel, da so se podpisale pogodbe z izvajalci osebne asistencije**

Poleg ostalih vprašanj smo v letu 2020 prejeli več pobud z očitkom, da MDDSZ ne sklepa pogodb o izvajanju osebne asistencije iz 13. člena Zakona o osebni asistenci (ZOA). MDDSZ je pojasnilo, da pogodb ne more sklepati zaradi ukrepa Vlade RS o zadržanju izvajanja proračuna RS, sprejetega na seji Vlade RS 11. 4. 2020, ki omejuje sklepanje novih pogodb, s katerimi bi za državni proračun nastajale nove finančne obveznosti. **Varuh je MDDSZ seznanil s stališčem, da se pri izvajanju osebne asistencije dodatni stroški za sistem pojavijo v primeru, da se pojavi nov uporabnik, ki mu je omogočena pomoč novega osebnega asistenta.** Tak novi uporabnik pa povzroči dodaten strošek za sistem v povsem enaki višini, če mu osebnega asistenta zagotavlja izvajalec osebne asistencije, ki že ima podpisano pogodbo, ali tak, ki bi pogodbo šele moral podpisati, zato je sklicevanje na sklep vlade neutemeljeno. **Varuh je za mnenje zaprosil tudi Ministrstvo za finance RS, ki je Varuhovim stališčem pritrdilo. Ko je Varuh s tem seznanil MDDSZ, so se odzvali s pojasnilom, da so vse pogodbe podpisali.**





### 2.17.1.3 Institucionalno varstvo

Porast zadev na podpodročju institucionalnega varstva gre pripisati epidemiji covid-19 in s tem povezano povsem novo problematiko. O njej pišemo v posebnem poglavju. Druge zadeve na področju institucionalnega varstva so se najpogosteje nanašale na sprejem v institucionalno varstvo, na cene in obseg storitev.

Varuh je obravnaval problematiko sprejema v dom za starejše, ki imajo nameščeno trahialno kanilo. V zadevi smo pridobili stališče MDDSZ, ki je pojasnilo, da se zavedajo izzivov zagotavljanja ustrezne institucionalne oskrbe oseb, ki potrebujejo kompleksnejši nabor aktivnosti zdravstvene nege. Domnevamo, da je bil tudi po zaslugi našega posredovanja izveden sestanek med MZ, SSZS in MDDSZ, na katerem je bilo ugotovljeno, da deležniki podpirajo uvedbo dodatnega tipa zdravstvene nege, razhajanja pa so pri določitvi višine finančnih sredstev, ki bi bila dodeljena izvajalcem. SSZS je v okviru priprave Splošnega dogovora, s katerim se zagotavlja financiranje zdravstvenih storitev s strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje, pripravila predlog za dodaten tip zdravstvene nege, ki bi vključeval zahtevnejše postopke in posege v zdravstveni negi pri stanovalcih, ki so pri temeljnih življenjskih aktivnostih odvisni od pomoči diplomirane medicinske sestre, pri čemer bi se upoštevali dejanski stroški izvajalcev ob upoštevanju strokovnih smernic iz dokumenta Poklicne kompetence in aktivnosti izvajalcev v dejavnosti zdravstvene nege. Na sestanku je bilo dogovorjeno, da se MZ pisno opredeli do predloga SSZS. Odziva MZ še nismo prejeli.



**Priporočilo št. 64:** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za zdravje predlaga, da se v socialnovarstvenih zavodih zagotovi plačilo za dodaten tip zdravstvene nege, ki bi vključeval zahtevnejše postopke in posege v zdravstveni negi pri stanovalcih, ki so pri temeljnih življenjskih aktivnostih odvisni od pomoči diplomirane medicinske sestre, pri čemer bi se upoštevali dejanski stroški izvajalcev ob upoštevanju strokovnih smernic.

**Varuh se je seznanil s težavami z zagotavljanjem zdravstvene oskrbe v DSO, ki je posledica pomanjkanja zdravnikov na primarni ravni.** Varuh je bil že od prej seznanjen s tem problemom, ki je sedaj postal že sistemski in pomeni nezmožnost uresničevanja pravice do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS). MZ in druge deležnike smo pozvali k sprejemu ukrepov in usmeritev v smeri omilitve, dolgoročno pa tudi rešitve težav s pomanjkanjem izbranih osebnih zdravnikov.



**Priporočilo št. 65:** Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, da zagotovita izbrane osebne zdravnike in zdravstveno oskrbo v domovih za starejše občane.

V Letnih poročilih Varuha človekovih pravic za leto 2018 in leto 2019 smo pisali o problematiki preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb v domovih za starejše, ki smo jo poglobljeno obravnavali v letu 2018. Ocenjujemo, da je Varuhovo vztrajno posredovanje glede obravnavane problematike pripomoglo k premikom na tem področju, tudi z umestitvijo posebnega poglavja v predlog Zakona o nalezljivih boleznih. Upamo, da bo zakonska podlaga prispevala k boljšemu obvladovanju te pomembne javnozdravstvene tematike. Vlogo zdravstvene inšpekcije vidimo predvsem v izvajanju nadzorstva nad preprečevanjem in obvladovanjem nalezljivih bolezni. Zato je vprašljivo, ali ima lahko zdravstveni inšpektor (tudi zgolj ob sumu okužbe) možnosti odreditve tudi ostalih ukrepov iz predloga zakona (poleg prepovedi gibanja, odreditve osamitve).

#### 2.17.1.4 Revščina

Varuh v vsakoletnem poročilu predstavi tudi področje revščine, čeprav ocenjujemo, da je problematika tega področja prerez vseh pobud s področja sociale, stanovanjske problematike, področja delovnih razmerij idr. Pobudniki opisujejo težke življenjske razmere, povezane z nizkimi dohodki, dolgotrajnimi boleznimi, invalidnostmi in brezposelnostjo. Opisujejo svojo stisko zaradi nezmožnosti odplačevanja dolgov in deložacij.

Nemalokrat ugotavljamo, da so tudi pobudniki, ki so sicer redno zaposleni, iz različnih razlogov pod pragom revščine. Varuh ugotavlja, da veliko breme revščine predstavljajo spremljajoči dejavniki, kot so sram, izguba dostojanstva in ponižanje, ki ga povzroči stanje revščine, in botrujejo nezavidljivim in težkim socialnim situacijam.

Glavna tema lanskega svetovnega dneva boja proti revščini je bila »Skupno delovanje za doseg družbene in okoljske pravičnosti za vse«. Potekal je v senci pandemije covid-19, ki je resno ogrozila svetovna prizadevanja, da bi do leta 2020 hudo revščino po svetu zmanjšali, do leta 2030 pa odpravili<sup>1</sup>.

#### 2.17.1.5 Nasilje

Na Varuha človekovih pravic so se v letu 2020 obrnile posamezne kategorije žrtev nasilja, prevladujejo pa ženske oz. matere in starejše osebe, število prijav je bilo nekoliko manjše od leta poprej, v letu 2020 jih je bilo 12, leto prej 16. V

<sup>1</sup> <https://www.stat.si/statweb/News/Index/9146> (pridobljeno s spleta 19. 2. 2021).

obdobju epidemije covid-19 lansko leto, kot so javno opozarjale tudi nevladne organizacije, ki delajo z žrtvami, se je pojav nasilja v družini kljub manj prijavam nasilnih dogodkov stopnjeval, kar je zaskrbljujoče predvsem z vidika varnosti žrtve in njenih otrok.

Epidemija v letu 2020 je povzročila, da so se ljudje v tej zdravstveni in občē družbeni situaciji znašli v položaju, ko so družinski člani preživeli bistveno več časa skupaj doma, več je bilo negotovosti glede prihodnosti, umanjkal je občutek varnosti in stabilnosti, prav tako pa je imela izguba službe za marsikoga pomembno vlogo, vendar nobena okoliščina ni in nikoli ne sme biti opravičilo za nasilno ravnanje.

Sklepanje o dimenziji pojava nasilja v družbi zgolj na podlagi statistike prijav je enostranski pokazatelj, ki bolj govori o stopnji osveščenosti ljudi, kako poiškati pomoč v primeru nasilja, kot pa o dejanskem trendu tega pojava v družbi. Nedvomno so žrtve s svojimi otroki v situaciji zaprtja države bistveno bolj ranljive in veliko težje tudi prijavljajo nasilje.

Pobude ljudi, ki se obračajo na Varuha, kažejo na to, da niso deležni enake kakovosti storitev institucij po vsej državi, pa bi morali biti. Zlasti starejše osebe, ki se s svojim problemom obrnejo na Varuha, pogosto ne vedo, kateri instituciji podati prijavo v primeru nasilja v družini. To pomeni, da informacije, ki bi jih potreboval vsak, ne dosežejo ranljivih družbenih skupin. Starejše osebe so zaradi svoje življenjske situacije še v posebno težkem položaju, ker imajo zoženo socialno mrežo, so pogosto dolgotrajno bolni ali gibalno ovirani, nimajo možnosti prevoza, so vsakodnevno odvisni od drugih oseb, praviloma družinskih članov ipd. Prav tako je pri tej starostni kategoriji pogosto prisoten sram in strah, če so povzročitelji nasilja njihovi bližnji sorodniki, pogosto prav otroci. V takih primerih, v katerih je pobude obravnaval Varuh, je šlo praviloma za kombinacijo psihičnega in ekonomskega nasilja.

Varuh skozi daljše obdobje zaznava, da je informiranost predvsem ranljivih skupin prebivalstva o možnostih pomoči v primerih nasilja v družini nezadostna. Zaradi pomanjkanja ustreznih informacij žrtve ostajajo bistveno dlje v nezdravih odnosih, kot bi lahko, predvsem pa je potrebno imeti v mislih tudi otroke, ki živijo v toksičnem družinskem okolju, s tem pa privzemajo nezdrave odnose v družini.

Ne glede na naravo pobud, povezanih z obravnavo nasilja v družini, pa Varuh ugotavlja, da se v primerih, ko je nasilje privedlo do umora ali več umorov v družini, pogosto izkaže, da je bil povzročitelju nasilja v preteklosti prav zaradi nasilnih ravnanj že izrečen ukrep prepovedi določenemu kraju ali osebi, pogosto tudi večkrat. Ob tem se smiselno poraja vprašanje učinkovitosti takega ukrepa na dolgi rok, saj je ob tem ključno, da se povzročitelj nasilja takoj vključi v treninge socialnih veščin ob lastnem spoznanju, da je nasilno vedenje v družbi kot celoti nesprejemljivo. Motiv za participacijo pri učenju novih veščin in komunikacije mora biti kritičen uvid v njegovo lastno ravnanje, česar pa povzročitelj brez ustrezne pomoči praviloma ne zmore.

Varuh je v letu 2020 obravnaval tudi primere nasilja v družini, ko je bil podan predlog za zagovornika otrok. Institut zagovorništva otrok, ki ima konkretno pravno podlago v Zakonu o varuhu človekovih pravic od leta 2017, pa tudi v Družinskem zakoniku in Zakonu o nepravdnem postopku, je namenjen temu, da je glas otroka slišan v vseh upravnih in sodnih postopkih, v katerih se odloča o prihodnosti otroka. Namen zagovornika je torej ta, da je otrokov glas slišan, po drugi strani pa tudi opolnomočenje otroka, saj starši v medsebojnih konfliktih pogosto pozabijo na otroka, ali pa je otrok le sredstvo za manipulacijo med njima. Največ primerov, ko je otroku imenovan zagovornik, se nanaša prav na razvezne postopke, v katerih je vse več visoko konfliktnih razvez, v katerih so odnosi prežeti tudi z nasiljem enega partnerja nad drugim ali nad otrokom. Otroci v svojih izjavah večkrat zapišejo, da si želijo, da bi imel njihov starš drugačen odnos do njega, da ne bi kričal nanj, ga tepel ali kako drugače kaznoval.

**Priporočilo št. 66:** Varuh priporoča, naj pristojni organi (sociala, šolstvo, zdravstvo, pravosodje, policija) okrepijo informiranje posebej ranljive skupine starejših oseb o možnostih prijave nasilja v družini.



## 2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

**V nadaljevanju posebej izpostavljam pretekla priporočila Varuha, ki ostajajo še naprej neuresničena – stanje neuresničenih priporočil na področju socialnih zadev je posebej zaskrbljujoče:**



- **Priporočilo št. 108 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi, da bo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravilo spremembe zakonodaje tako, da bodo imeli vsi invalidi, tako tisti s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov kakor tudi tisti s statusom po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, primerljivo socialno varnost.
- **Priporočilo št. 109 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj pripravi spremembe zakonodaje, s katero bodo tudi osebe v hišnem zaporu ob izpolnjevanju zakonskih pogojev upravičene do denarne socialne pomoči za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb.

- **Priporočilo št. 110 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti skupaj z drugimi odgovornimi zagotovi sistemsko uskladitev Zakona o socialnem varstvu, ki ureja družinskega pomočnika, Zakona o osebni asistenci, ki določa institut osebnega asistenta, in zakona, ki bo urejal dolgotrajno oskrbo.
- **Priporočilo št. 111 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ustrezneje uredi položaj in status družinskih pomočnikov, vključno z zagotovitvijo zadostne socialne varnosti družinskemu pomočniku in invalidni osebi.
- **Priporočilo št. 112 (2019):** Varuh centrom za socialno delo priporoča hitro ravnanje v postopkih za postavitve osebe pod skrbništvo, vključno s hitro obravnavo vlog za postavitve osebe pod skrbništvo.
- **Priporočilo št. 113 (2019):** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj sprejme potrebne ukrepe za ureditev področja dolgotrajne oskrbe.
- **Priporočilo št. 114 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj preuči njegove ugotovitve na podlagi obiskov institucij v letu 2019 in v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi sprejme vse potrebne ukrepe za uresničitev danih priporočil.
- **Priporočilo št. 43 (2018):** O potrebni spremembi zakonodaje, da se odškodnine za škodo, ki jo je posamezniku s kršitvijo pravic in temeljnih svobod povzročila država, ne bi vštetele v dohodek posameznika pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.
- **Priporočilo št. 44 (2018):** Z njim je Varuh predlagal, naj ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, v sodelovanju s Socialno zbornico Slovenije in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije preuči ustreznost kadrovskih normativov v domovih za starejše in jih bolj prilagodi potrebam stanovalcev.
- **Priporočilo št. 70 (2017):** Naj se hkrati z reorganizacijo centrov za socialno delo poenoti tudi njihov informacijski sistem tako, da bo sistem opozoril, ali je bila odločba izdana, ne pa tudi odpremljena in vročena stranki.
- **Priporočilo št. 102 (2014):** Z njim je Varuh predlagal prenovu kadrovskih normativov za zdravstveno in negovalno osebje v domovih za starejše, kjer prebivajo mlajši invalidi.
- **Priporočilo št. 65 (2016):** Z njim je Varuh opozoril na to, da ni standardov, na podlagi katerih bi bilo mogoče presoditi primernost prehrane, ki jo nudijo v domu za starejše.
- **Priporočilo št. 129 (2013) in št. 69 (2017):** Varuh priporoča, da naj MDDSZ odločanje na drugi stopnji zagotovi v zakonsko določenih rokih, stranke pa

pravočasno pisno seznanjeni, kako lahko preprečijo izgubo pravic zaradi dolgotrajnega odločanja, na katero niso imele vpliva.

- **Priporočilo št. 71 (2017):** Varuh priporoča, da naj pristojni pripravijo predlog sprememb Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in izbirnega postopka po konvenciji, ki bo upošteval uveljavljeno slovensko pravno terminologijo.
- **Priporočilo št. 95 (2014):** Varuh priporoča, da naj se sprejmejo ukrepi za zagotovitev hitre in kakovostne informiranosti prebivalcev o različnih možnostih uveljavljanja socialnih pravic.
- **Priporočilo št. 63 (2016):** Varuh priporoča, da naj uveljavljanje socialnih pravic poteka po posebnih postopkih, saj Zakon o splošnem upravnem postopku ni prilagojen posebnostim na tem področju.
- **Priporočilo št. 117 (2013):** Varuh priporoča, da naj se predpisi spremenijo tako, da se bodo v primeru izpuščenega letnika pri izračunu povprečja za štipendijo upoštevale ocene iz spričevala za tisti letnik, za katerega je povprečje ocen višje.
- **Priporočilo št. 100 (2014):** Z njim je Varuh priporočil, naj se pripravi program razširitve zmogljivosti varstveno-delovnih centrov (VDC) in prizadejim posameznikom omogoči vključitev v storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji.
- **Priporočilo št. 101 (2014):** Z njim je Varuh priporočil, naj se sprejmejo ukrepi za izboljšanje dostopnosti do storitev institucionalnega varstva odraslih oseb z zmerno, težjo in najtežjo motnjo v duševnem razvoju in/ali z več motnjami in zagotovijo enakomernejšo regijsko pokritost.

Izpostavljamo tudi **pretekla priporočila Varuha, ki ostajajo še naprej delno neuresničena:**



- **Priporočilo št. 105 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi, da bo upravičena oseba do posamezne pravice iz javnih sredstev samodejno obveščena o nastanku dolga povezane osebe in da bo ob začetku poračunavanja neupravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev seznanjena z višino tega dolga.
- **Priporočilo št. 115 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj dopolni mrežo izvajalcev in razširi nabor storitev pomoči osebam, ki ne zmorejo živeti same, da jim bo omogočeno življenje doma ter da bodo tako lahko prebivale v okolju, kjer se počutijo dobro in imajo vzpostavljeno socialno mrežo.

- **Priporočilo št. 116 (2019):** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlaga, naj na sistemski ravni odpravi pomanjkanje ustreznih kadrov v domovih za starejše z vzpostavitvijo ustreznih kadrovskih normativov, ki bodo omogočali varno in kakovostno obravnavo uporabnikov z izboljšanjem delovnih razmer in primernim plačilom za opravljeno delo.
- **Priporočilo št. 117 (2019):** Varuh priporoča, naj Skupnost socialnih zavodov Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravi in sprejme podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in merila za razvrščanje uporabnikov v posamezne vrste oskrbe pri institucionalnem varstvu v domovih za starejše, da bi se povečala preglednost nad zaračunavanjem storitev in zagotovila enaka dostopnost do storitev.
- **Priporočilo št. 68 (2017):** Naj MDDSZ obnovi števec pritožb, ki bo javnost seznanjal z okvirnimi roki njihovega reševanja; priporočilo je sicer delno uresničeno, saj se je število nerešenih zadev bistveno zmanjšalo (o tem več v poglavju Upravne zadeve).

**Opozarjamo tudi na naslednja pretekla priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:**

- **Priporočilo št. 118 (2019):** Varuh priporoča, naj pristojni organi (CSD, šolstvo, zdravstvo, pravosodje, policija) stalno zagotavljajo izobraževanje s področja nasilja za svoje strokovne sodelavce.
- **Priporočili št. 96 (2014) in št. 74 (2015):** ter druga Varuhova priporočila, naj se okrepijo kadrovske zmogljivosti centrov za socialno delo in njihova svetovalna vloga, da bi vsakemu prebivalcu lahko nudili kakovostno svetovanje o njegovih pravicah.
- **Priporočilo št. 118 (2013):** Varuh priporoča, naj se spremenijo predpisi tako, da bo dijakom omogočeno izplačilo štipendije v enkratnem znesku že ob koncu šolskega leta, v katerem je dijak uspešno opravil obveznosti za dva letnika, ne šele po končanem izobraževanju.



## 2.17.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.17.3.1 Nova priporočila

Varuh na podlagi obravnavanih zadev na pristojne organe oblasti naslavlja naslednja priporočila:

**60.** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagamo, da se zakonsko zagotovi socialno varnost vsem osebam, ki si brez lastne krivde ne morejo same zagotoviti preživljanja, četudi razpolagajo s premoženjem, od katerega nimajo ekonomske koristi.

**61.** Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pozivamo k popravi krivic posameznikom, ki jim status invalida po ZDVDTP ni bil priznan zaradi šolanja za nazaj in k odpravi pravne praznine ZSVI v zvezi s časom priznanja invalidnosti, če je ta nastala po 18. letu.

**62.** Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, naj ob zakonskem urejanju dolgotrajne oskrbe upošteva pripombe in predloge Varuha.

**63.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj ob zakonskem urejanju področja osebne asistencije upošteva pripombe in predloge Varuha.

**64.** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za zdravje predlaga, da se v socialno-varstvenih zavodih zagotovi plačilo za dodaten tip zdravstvene nege, ki bi vključeval zahtevnejše postopke in posege v zdravstveni negi pri stanovalcih, ki so pri temeljnih življenjskih aktivnostih odvisni od pomoči diplomirane medicinske sestre, pri čemer bi se upoštevali dejanski stroški izvajalcev ob upoštevanju strokovnih smernic.

**65.** Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje, da zagotovita izbrane osebne zdravnike in zdravstveno oskrbo v domovih za starejše občane.

**66.** Varuh priporoča, naj pristojni organi (sociala, šolstvo, zdravstvo,





pravosodje, policija) okrepijo informiranje posebej ranljive skupine starejših oseb o možnostih prijave nasilja v družini.

**67.** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da odpravi zaostanke pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo.

**68.** Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da odpravi dolgoletne zaostanke in zagotovi odločanje o vlogah za odpis dolga iz naslova neopravičeno prejetih državnih in Zoisovih štipendij v razumnem roku.

**69.** Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da upošteva priznani obseg ur osebne asistencije, določen glede na potrebe posameznika (uporabnika) v celem dnevu in ne zgolj v dopoldanskem času. Zmanjševanje ur mora biti v primeru vključenosti posameznika v storitve iz 3. odstavka 9. člena Zakona o osebni asistenci sorazmerno.

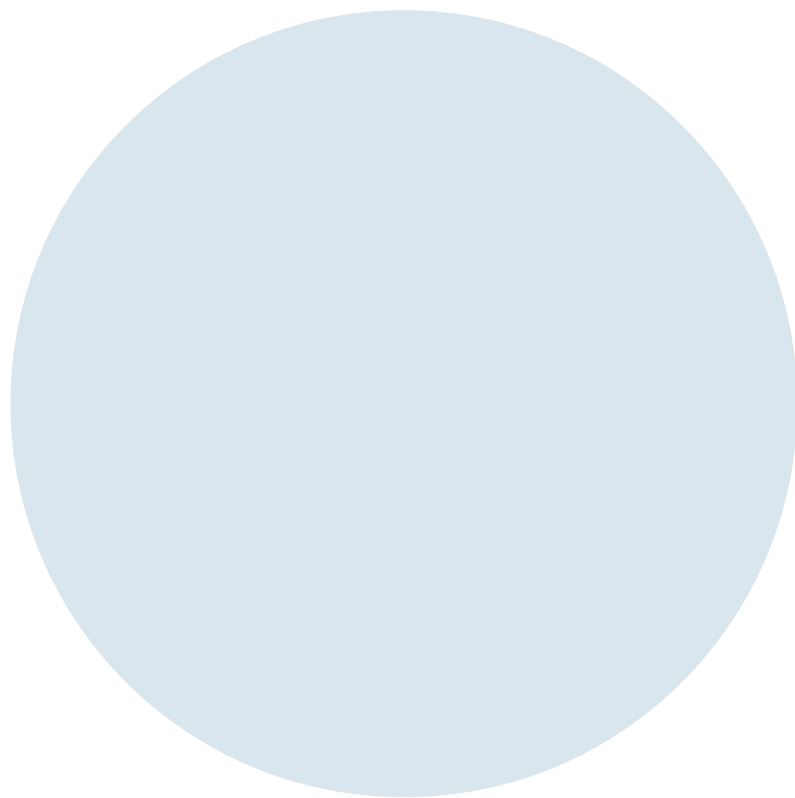
**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili področja socialnih zadev** je podrobneje obravnavana v teh razdelkih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### 2.17.3.2 Socialni prejemki, pomoči in štipendije

- Dolgotrajni postopek odpisa vračila Zoisove in državne štipendije

### 2.17.3.3 Socialne storitve

- Zmanjšanje števila odobrenih ur osebne asistencije uporabnikom
- Pripombe na predlog Zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo



## 2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE

| PODROČJE DELA                   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           | INDEKS 20/19 | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                                 | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT |              | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 14 DRUGE UPRAVNE ZADEVE         | 185                         | 146  | 4               | 64                        | 78,92        | 117                  | 20              | 17,1                              | 97              | 243                         |
| 14.1 DENACIONALIZACIJA          | 4                           | 6    | 0               | 0                         | 150,00       | 4                    | 0               | 0,0                               | 1               | 7                           |
| 14.2 PREMOŽENJSKO-PRAVNE ZADEVE | 41                          | 30   | 0               | 17                        | 73,17        | 24                   | 3               | 12,5                              | 25              | 55                          |
| 14.3 DAVKI                      | 47                          | 40   | 3               | 18                        | 85,11        | 27                   | 3               | 11,1                              | 19              | 59                          |
| 14.4 CARINE                     | 3                           |      | 0               | 0                         | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 4               | 4                           |
| 14.5 UPRAVNI POSTOPKI           | 59                          | 37   | 1               | 19                        | 62,71        | 33                   | 10              | 30,3                              | 29              | 66                          |
| 14.6 OSTALO                     | 31                          | 33   | 0               | 10                        | 106,45       | 29                   | 4               | 13,8                              | 19              | 52                          |

### 2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Za razliko od marsikaterega drugega, gre za področje, na katerem v primerjavi s prejšnjim letom ni prišlo do izrazitih sprememb v številu, večinoma pa tudi ne v vsebini obravnavanih zadev. Na to področje se razvršča upravne zadeve, ki ne spadajo na nobeno drugo posebno področje Varuhovega dela, gre pa sicer ravno tako lahko za obravnavno raznoraznih posebnih upravnih postopkov.



**Poročamo lahko o kar nekaj uspešnih Varuhovih posredovanjih (vsa podrobneje predstavljamo v razdelku 2.18.3), ta so bila pravzaprav večinoma uspešna, kar je seveda spodbudno.** Tako npr. Varuhova kritika v zvezi z neustavnostjo določb Statuta inženirske zbornice Slovenije pri Ministrstvu za okolje in prostor ni naletela na gluha ušesa; Ministrstvo za infrastrukturo je npr. tudi sprejelo Varuhov predlog za vzpostavitev mehanizma spremljanja stanja urejanja problematike kategoriziranih državnih in občinskih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih; Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa je npr. sprejelo Varuhovo priporočilo glede problematike nevalorizacije doživljenjskih mesečnih rent po ZZVN in zagotovilo, da bo v prihodnje zasledovalo njegov namen; prav tako je npr. Mestna občina Novo mesto očitno upoštevala Varuhov predlog, da spremenijo prakso, da se v postopke izdaja-

nja dovoljenj za začasno ali občasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom ne vključuje tistih oseb, katerih pravni interes bi bil lahko prizadet oziroma na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba; Varuh pa je v konstruktivnem sodelovanju z Upravno enoto Pesnica tudi uspel pomagati pobudnici tako, da je naposled le uspela urediti vpis doma rojenega otroka v matični register (v tej zvezi gl. sicer podpoglavje o drugih upravnih zadevah v posebnem delu pričujočega letnega poročila o problematikah covid-19).

Žal pri vseh svojih posredovanjih Varuh vendarle ni bil uspešen – npr. pri tistem pri Ministrstvu za notranje zadeve glede popačenega zapisa osebnega imena tuje državljanke; **ponovno smo obravnavali tudi nekaj zadev v zvezi z dolgotrajnostjo postopkov**, dve takšni zadevi (glede inšpekcijskega postopka in glede reševanja pritožbe zoper odločbo o podaljšanju licence za opravljanje dela diplomirane medicinske sestre, v kateri je Varuh sicer uspešno posredoval), poleg prvo-omenjene v tem odstavku, podrobneje predstavljamo v razdelku 2.18.3.



Zgodi se tudi, da **niti ni realne možnosti, da bi se pobudniku lahko še kakorkoli konkretno pomagalo**. Tako je bilo v primeru, ko nismo mogli izključiti, da je Rdeči križ Slovenije dejansko storil napako v zvezi z vodenjem zbirke podatkov o osebah, ki so opravljale izpite prve pomoči, vendar kakšnega konkretnega predloga, zaradi katerega bi pobudnik lahko prišel do dvojnika o opravljenem izpitu prve pomoči, ni bilo mogoče podati. Pobudnik je namreč potreboval dvojnik o opravljenem izpitu prve pomoči za ponovno opravljanje vozniškega izpita – in ko se je obrnil na Rdeči križ Slovenije, je prejel pojasnilo, da podatkov, ki se nanašajo nanj, ne najdejo. Sprva so se dogovorili, da pobudnik izpit prve pomoči opravlja še enkrat, a ni bil uspešen, nato pa se je obrnil na Varuha, da ukrepa, češ da v letu 1989 ne bi mogel pridobiti vozniškega dovoljenja brez opravljenega izpita prve pomoči. Četudi torej ni šlo izključiti, da je bila dejansko storjena napaka v zvezi z vodenjem zbirke podatkov o osebah, ki so opravljale izpite prve pomoči ter s tem kršeno načelo dobrega upravljanja, pa smo morali pobudniku pojasniti, da ne vidimo več nobenih realnih možnosti, da bi mu v okviru pristojnosti Varuha lahko zdaj pomagali pri pridobitvi (dvojnika) potrdila o opravljenem izpitu prve pomoči – Rdeči križ Slovenije namreč lahko izda potrdilo zgolj v primeru zaznanega vnosa ustreznega podatka v zbirko. **14.0-4/2020**

Že po naravi stvari ne preseneča, da aktualno ostaja podpodročje davkov. V letu 2020 je Varuh obravnaval več pobud sobodajalcev, ki jim je davčni organ zaradi nepredložitve obračuna DDV, tudi ko dohodkov sploh ni bilo, izdal plačilni nalog v višini kar 2000 evrov (v okviru obravnave ene izmed pobud smo sicer pridobili informacijo, da je Finančna uprava Republike Slovenije v letu 2019 zaradi prekrška nepredložitve obračuna v roku sankcionirala 125 sobodajalcev, v skupnem znesku 250.000,00 evrov). Zato se nam je zastavljalo **vprašanje o (ne)sorazmernosti izrečene globe zaradi nepredložitve obračuna davka na dodano vrednost. Po podrobni obravnavi teh zadev Varuh ni ugotovil morebitne nesorazmernosti v prekrškovnem postopanju Finančne uprave Republike Slovenije v primeru nepredložitve obračuna davka na dodano vrednost**

**pri opravljanju dejavnosti sobodajalstva.** Ker bi to utegnilo pomagati komu v njegovi nevednosti, ob tej priložnosti problematiko predstavljamo še nekoliko pblže.

Navedbe takšnih pobudnikov, da s storjenim prekrškom sploh niso oškodovali države in da z obveznostjo oddajanja (praznega) obračuna sploh niso bili seznanjeni, kot tudi njihovo sklicevanje na nepoznavanje delovanja sistema e-Davki, težave z digitalnim potrdilom oziroma na spregled elektronsko vročenih dokumentov, smo sicer vse lahko sprejemali z razumevanjem – ne more biti pa le to dovolj, da bi Varuh lahko ugotovil kar kršitev kakšne od človekovih pravic.

Prekršek po 8. točki prvega odstavka 141. člena ZDDV-1 stori, kdor ne predloži ali ne predloži na predpisan način oziroma v predpisanih rokih obračuna DDV oziroma v obračunu DDV ne izkaže predpisanih podatkov (87., 88., 88.a člen). V prvem in drugem odstavku 88. člena ZDDV-1 je določeno, da mora davčni zavezanec obračun DDV predložiti davčnemu organu do zadnjega delovnega dne naslednjega meseca po poteku davčnega obdobja. **Obračun DDV mora predložiti ne glede na to, ali je za davčno obdobje, za katero predloži obračun, dolžan plačati DDV.** Opustitev predložitve obračuna DDV v zakonsko predpisanem roku je opredeljena kot **hujši davčni prekršek**, za katerega je bila v zakonu, veljavnem v času storitve obravnavanega prekrška, predpisana globa v znesku od 2.000,00 do 125.000,00 EUR<sup>1</sup>.

Temeljno vodilo pri določanju sankcij je načelo sorazmernosti, kar posredno izhaja iz 26. člena ZP-1, ki določa pravila za odmero sankcij: organ mora odmeriti sankcijo glede na težo prekrška in storilčevo krivdo. Tako ZP-1 na različno težo prekrškov veže različne učinke (možnost izrekanja določene vrste sankcije ali pa različna procesna dejanja)<sup>2</sup>. Uradna oseba Finančne uprave Republike Slovenije že s samim vpogledom v aplikacijo o DDV ugotovi odločilno dejstvo, da je davčni zavezanec za oddajo obračuna DDV v določenem obdobju opustil dolžnost predložitve obračuna DDV v zakonsko določenem roku. Ker je dejstvo ugotovljeno z lastnim opažanjem oziroma zaznavo, so izpolnjeni pogoji za izdajo plačilnega naloga. Ker gre v tem primeru za t. i. poenostavljen, hitri postopek, v plačilnem nalogu ni mogoče izreči opomina, saj je v tem primeru treba ugotavljati določene okoliščine in z obrazložitvijo tudi utemeljiti njegov izrek (opomin je torej mogoče izreči le z odločbo – odločba pa se izda v primerih, ko pogoji za izdajo plačilnega naloga niso izpolnjeni). ZP-1 je iz tega razloga uvedel opozorilo – preventivni ukrep, ki ga lahko izreče uradna oseba

<sup>1</sup> Zakonodajalec je z novelo ZDDV-1K, ki se uporablja od 1. januarja 2020, na novo določil razpone glob za prekrške, ki jih storijo davčni zavezanci – storilci prekrškov in njihove odgovorne osebe (sprememba 140., 141., 142. člena ZDDV-1). S tem so se razponi glob poenotili s tistimi, ki so uveljavljeni v zakonu, ki ureja davčni postopek, s tem pa je zagotovljena enakopravnejša obravnava davčnih zavezancev pri sankcioniranju davčnih prekrškov ne glede na to, s katerim zakonom o obdavčevanju je sankcija predpisana (predlog EVA 2019-1611-0004). Zakonodajalec je tako najnižjo globo za prekrške po 141. členu ZDDV-1 zvišal iz 2.000,00 na 3.000,00 EUR (za samostojne podjetnike posameznike oziroma posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost).

<sup>2</sup> Čas P., Jenull H., Orel N. (ur.): Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 126.

prekrškovnega organa, če je bil storjen prekršek, za katerega bi bila storilcu sicer izrečena sankcija s plačilnim nalogom in je po naravi podobno opominu. Bistveno pa je tudi upoštevati, da je opozorilo namenjeno zgolj storilcem prekrškov neznatnega pomena<sup>3</sup>; kot že poudarjeno, pa je zakonodajalec nepredložitev obračuna DDV označil za hujši prekršek.

Finančna uprava Republike Slovenije sicer izvaja različne "preventivne" aktivnosti za doseganje višje stopnje prostovoljnega plačevanja davčnih obveznosti, kar pomeni, da čim večje število zavezancev za davek pravočasno in v skladu s predpisano zakonodajo prostovoljno izpolnjuje svoje davčne obveznosti. Zavezanci so o svojih obveznostih in načrtovanih nadzorih ter njihovih učinkih obveščeni preko javnih objav kot tudi s konkretnimi pozivi (poslanimi po poteku zakonsko predpisanih rokov za predložitev obračunov, napovedi), postopki sankcioniranja (prekrškovni postopki) pa nastopijo nazadnje, ko drugi ukrepi ne učinkujejo. Tako velja tudi za obveznosti iz naslova sobodajalstva oziroma kratkoročnega oddajanja nepremičnin v najem, kar po mnenju Varuha ustrezno zasleduje namen opozorila (če ne celo izčrpa njegove vsebine), s katerim se želi vplivati na zavest zavezanca, da bo (v prihodnje) pravočasno in pravilno izpolnjeval predpisane obveznosti. Dodatno velja opozoriti tudi na institut samoprijave – ko zavezanec kljub kršitvi določb ZDDV-1 ne odgovarja za prekršek, če na podlagi samoprijave obračun odda naknadno oziroma samoiniciativno popravi napake v oddanem obračunu (a najpozneje do začetka davčnega inšpekcijskega nadzora oziroma do vročitve odmerne odločbe oziroma do začetka postopka o prekršku oziroma kazenskega postopka).

Če se v primeru izdanega plačilnega naloga storilec prekrška odloči za vložitev zahteve za sodno varstvo, lahko sodišče (odvisno od dejanskih okoliščin prekrška in drugih dejstev, pomembnih za odločitev) izreče globo v predpisanem znesku ali pa ugotovi obstoj olajševalnih okoliščin, zaradi katerih izreče milejšo sankcijo od predpisane ali postopek o prekršku ustavi. V skladu s 23. členom ZUstS lahko sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, tudi prekine postopek in z zahtevo začne postopek za oceno njegove ustavnosti. Ob tem kaže pristaviti, da je **Ustavno sodišče Republike Slovenije že večkrat poudarilo<sup>4</sup>, da je na področju javnih financ treba zakonodajalcu pustiti široko polje proste presoje, ne le glede predmeta obdavčitve, temveč tudi glede ukrepov, ki davčne zavezance spodbudijo k izpolnjevanju davčnih obveznosti in k zviševanju davčne kulture.** Država lahko namreč svoje naloge po 146. členu URS zagotavlja le, če je davčni sistem učinkovit.

Tako kot davčni organ tudi sodišče pri odmeri sankcije za prekršek ne sme postopati samovoljno, temveč se mora držati vsebinskih usmeritev predpisa. Skladno s prvim odstavkom 21. člena ZP-1 sme sodišče izreči opomin za prekršek, ki je storjen v takih olajševalnih okoliščinah, ki ga delajo »posebno lahkega«. Za izrek opomina pa mora sodišče ugotoviti obstoj tako objektivnih (stop-

3 Čas P., Jenull H., Orel N. (ur.): Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 317.

4 Npr. v odločbi U-I-297/95 in U-I-122/13-13.

njo ogrožanja oziroma kršitve zavarovane dobrine ter okoliščine, v katerih je bil prekršek storjen) kot subjektivnih (na primer stopnja odgovornosti za prekršek, nagibe storilca, storilčevo prejšnje življenje) olajševalnih okoliščin. Če sodišče ugotovi zgolj subjektivne olajševalne okoliščine, to ne bo upravičevalo izreka opomina, ampak bo to lahko razlog za na primer omilitev kazni (izrek opomina ne pomeni omilitve kazni po ZP-1!) ali odpustitev kazni. Kot izhaja iz sodne prakse<sup>5</sup>, mora biti izrek opomina v primeru prekrškov, pri katerih gre za višjo stopnjo ogrožanja oziroma kršitve zavarovane dobrine, še toliko bolj izjemen oziroma omejen na primere, v katerih so podane še posebej tehtne olajševalne okoliščine.

Iz umestitve obravnavanega prekrška v 141. člen ZDDV-1, to je med hujše davčne prekrške, ter primerjave višine predpisane sankcije za ta prekršek v primerjavi s sankcijami, ki so predpisane za druge prekrške iz ZDDV-1, izhaja, da je že zakonodajalec ocenil, da nepravočasna predložitev obračuna DDV predstavlja višjo stopnjo družbene nevarnosti. Ni namreč mogoče šteti, da zaradi nepravočasne predložitve obračuna DDV davčnemu organu škodljiva posledica ni nastala oziroma je neznatna. Četudi prekršek nima neposredne prepovedane posledice, to ne pomeni, da ne more povzročiti nobene škodljive posledice. Škodljive posledice namreč zajemajo vso materialno in nematerialno škodo ter najrazličnejše nevšečnosti, ki jih povzroči storjeni prekršek v sferi različnih oseb oziroma na različnih področjih, in so lahko po obsegu in učinkih širše od neposredne prepovedane posledice<sup>6</sup>. Pri tem dodajamo, da davčni organ v primeru neoddanega obračuna za DDV brez izvedenega nadzora ne more vedeti, kakšen bi moral biti znesek v obračunu in pričakuje obračun, četudi ta ne izkazuje obveznosti ali gre za nizek znesek obveznosti. Tako nepredložitve obračuna DDV tudi ni mogoče šteti za prekršek neznatnega pomena po 6.a členu ZP-1, kjer je odsotnost oziroma neznatnost škodljivih posledic poseben kriterij, ki mora biti izpolnjen hkrati (kumulativno) s storitvijo prekrška v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega. Storilec prekrška lahko v primeru slabega premoženjskega stanja sicer zaprosi za obročno plačilo oziroma da poda predlog, da se plačilo globe nadomesti z opravo nalog v splošno korist.

Povzemamo, da **že sama nepredložitev obračuna DDV šteje za hujši davčni prekršek**. Nadalje ne gre zanemariti dejstva, da posamezni gospodarski subjekt utemeljeno nosi breme spremljanja in pravočasnega izpolnjevanja zakonskih zahtev glede svojega poslovanja oziroma za to pooblasti strokovnjake (davčne svetovalce, računovodske servise) ter da so vsi poslovni subjekti dolžni poslovati z davčnim organom prek portala e-Davki že več let, uvodoma tudi z daljšim prehodnim obdobjem, ki je dopuščal pravočasno prilagoditev na obveznost elektronske predložitve obračunov. Ob tem pa Finančna uprava Republike Slovenije o obveznostih in načrtovanih nadzorih zavezanca na različne načine aktivno obvešča. Upoštevajoč še dejstvo, da je davčni organ odmerjal

5 Sodba VS RS št. IV Ips 9/2011, IV Ips 61/2012 in druge.

6 Čas P., Jenull H., Orel N. (ur.): Zakon o prekrških s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 61.

globe v višini najnižje mere globe<sup>7</sup> predpisane za nepredložitev obračuna DDV, v času storitve prekrška ter da bi dejanske okoliščine primera lahko presoјalo zgolj sodišče pri odločanju o zahtevi za sodno varstvo (za katero se pobudniki niso odločili), Varuh v obravnavani pobudi ni ugotovil nesorazmernosti izrečene sankcije s storjenim prekrškom oziroma očitne zlorabe oblasti s strani prekrškovnega organa.

Pobudnike smo tudi zaradi sklicevanja na to, da z vročenimi dokumenti FURS niso bili (pravočasno) seznanjeni, opozorili na navedbe najvišjega sodišča v državi<sup>8</sup>: »... z elektronskim poslovanjem davčnega organa, vključno z možnostjo uporabe fikcije vročitve, je zakonodajalec zasledoval njegovo hitrejše in učinkovitejše postopanje do naslovnikov pisanj (pravnih oseb, samostojnih podjetnikov posameznikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost), ki jim je začel z dnem 1. 1. 2016 vročati pisanja prek portala e-Davki (medtem ko je bilo elektronsko oddajanje obračunov prek portala e-Davki za pravne osebe, samostojne podjetnike posameznike in posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost v razmerju do davčnega organa že pred tem obvezno)«. Pri tem se Vrhovno sodišče Republike Slovenije ni postavilo le na stališče, da je s fikcijo vročitve preko e-Davkov zavezanec prejel pisanje, ampak tudi, da »je davčni zavezanec obveščen o naloženi obveznosti in o posledicah, če ne bi ravnal skladno z navodili oziroma zahtevo davčnega organa«; glede prekrškovne odgovornosti pa je tudi še navedlo, da »fikcija vročitve omogoča pravno sklepanje o obstoju zavestne sestavine krivde«. Ob tem dodajamo, da Finančna uprava Republike Slovenije redno vabi zavezance, da jim v izogib nevšečnostim zaradi spregleda vročenega dokumenta prek e-Davkov pošljejo še svoj (oziroma pooblaščenčev) elektronski naslov. Na ta način namreč dodatno obveščajo, da je poskušana vročitev dokumenta. **14.3-33/2019.**

Na področju davkov smo seveda obravnavali tudi druge zadeve. Med njimi želimo, ponovno zato, ker utegne biti širše zanimiva, nekaj dodatne pozornosti nameniti tisti, ob kateri se je (spet) pokazalo, da **kaže tudi pri plačilu nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča nameniti vso potrebno pozornost navedbi sklica. Le pravilno izvršeno plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (na pravilen račun in s pravilno referenco) namreč zagotavlja usklajeno stanje knjigovodske evidence Finančne uprave Republike Slovenije s stanjem v evidenci zavezanca za davek.** Varuh je npr. obravnaval zadevo pobudnice, ki je problematizirala, da je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačala ob uporabi napačnega sklica, posledično pa je Finančna uprava Republike Slovenije zoper njo izdala sklep o davčni izvršbi, na podlagi katerega ji je delodajalec znesek odtegnil od plače. V konkretnem primeru torej ni šlo za nepravilnosti na strani oblasti, dodati pa vendarle gre vsaj še, da če zavezanec davek ali drugo dajatev plača v previsokem znesku glede na znesek obveznosti ali z napačno referenco, pa lahko poda vlogo za

<sup>7</sup> Skladno s 143. členom ZDDV-1 se sme v hitrem postopku o prekršku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene s tem zakonom, kar sicer po določbah ZP-1 ni dovoljeno.

<sup>8</sup> Sodba opr. št. IV Ips 18/2019.



vračilo oziroma preknjižbo preveč ali napačno plačane dajatve na posebnem obrazcu.<sup>9</sup> **14.3-29/2020.**

## 2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil



Varuh je **priporočilo št. 119 (2019)**<sup>10</sup> naslovil na Vlado Republike Slovenije, in sicer da naj sprejme učinkovite ukrepe za dokončanje denacionalizacije. Tudi po oceni vlade same v njenem odzivnem poročilu<sup>11</sup> gre za stalno nalogo, v zvezi z njo pa je bilo prikazanih nekaj relevantnih konkretnih okoliščin, ki kažejo, da sicer še vedno aktualnega stanja na predmetnem specifičnem pravnem področju realno gledano ne gre pripisovati neangažiranosti oblasti. Ne nazadnje je bilo od skupno 38.471 zadev, ki so jih upravne enote v reševanje prejele na podlagi denacionalizacijske zakonodaje, ob koncu leta 2019 pravnomočno rešenih 38.377, v reševanju pa ostajajo najtežje oziroma najobsežnejše denacionalizacijske zadeve, tako po vrednosti podržavljenega premoženja kot tudi teži pravnih dilem. Kakšne dodatne kritike oblastem realno gledano tule torej ne gre dajati, glede na stanje zadev pa **Varuh vendarle mora pri svojem priporočilu še vztrajati.**

S **priporočilom št. 120 (2019)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo konkretnih ukrepov za ureditev lastništva vseh kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. Tudi v tem primeru gre za stalno nalogo. V vladinem odzivnem poročilu je glede tega priporočila izpostavljenih več vzpodbudnih podatkov<sup>12</sup>, prav tako že v prejšnjem razdelku konkretneje poročamo o dobrodošli vzpostavitvi mehanizma spremljanja stanja urejanja kategoriziranih državnih in občinskih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. Glede na stanje zadev pa **tudi pri tem priporočilu Varuh še naprej vztraja.**

S **priporočilom št. 121 (2019)** je Varuh priporočil Ministrstvu za finance, naj odpravi zaostanke pri odločanju v pritožbenih postopkih glede davčnih obveznosti. Že v vladinem odzivnem poročilu<sup>13</sup> je to priporočilo označeno kot delno realizirano (Ministrstvo za finance pa konkretneje npr. tudi izpostavlja, da se je v primerjavi z letom 2016 število nerešenih pritožb zaradi ukrepov na organizacijskem in kadrovskega področju ter v zvezi z IT podporo zmanjšalo za 37 odstotkov), zato **Varuh svoje priporočilo ponavlja tudi tokrat.**

9 Gl. navodila za plačevanje davkov in drugih dajatev, ki so dostopna na spletnem portalu finančne uprave ([https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Placevanje\\_in\\_izvrstva/Podrocja/Placevanje\\_davkov\\_in\\_drugih\\_dajatev/Opis/Placevanje\\_davkov\\_in\\_dajatev.docx](https://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Placevanje_in_izvrstva/Podrocja/Placevanje_davkov_in_drugih_dajatev/Opis/Placevanje_davkov_in_dajatev.docx)).

10 Str. 207 Letnega poročila Varuha za leto 2019. Enako velja tudi za vsa preostala priporočila iz tega podpoglavja.

11 Str. 217–218.

12 Str. 219–220.

13 Str. 220.

Varuhovo **priporočilo št. 122 (2019)** se je glasilo, da naj Vlada Republike Slovenije pripravi ureditev pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) tako, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu, in zanje plačeval stroške. V skladu z ZDoh-2V, ki se je začel uporabljati s 1. 1. 2020, se za vzdrževane družinske člane štejejo tudi starši oziroma posvojitelji zavezanca, če nimajo lastnih dohodkov za preživljanje oziroma so ti manjši od višine posebne olajšave za vzdrževanega družinskega člana, določene v 3. točki prvega odstavka 114. člena tega zakona, in imajo po predpisih o prijavi prebivališča prijavljeno isto stalno prebivališče kot zavezanec ali so v institucionalnem varstvu v socialno varstvenem zavodu in zavezanec krije stroške teh storitev ali imajo zavezanec in starši oziroma posvojitelji sklenjen sporazum o preživnini v obliki izvršljivega notarskega zapisa v skladu z zakonom, ki ureja družinska razmerja, ter pod enakimi pogoji tudi starši oziroma posvojitelji zavezančevega zakonca, če zakonec ni zavezanec za dohodnino. Predmetnega priporočila Varuh tako ne ponavlja več.

S **priporočilom št. 123 (2019)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj glede obdavčitve družinskih pokojnin spremeni ZDoh-2 tako, da se seznam dohodkov iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katere prejemnik je otrok, star do 18 oziroma 26 let, če se redno šola. Gre za priporočilo, ki ga je Varuh naslavljal že od leta 2016 dalje, tudi v tokratnem vladinem odzivnem poročilu<sup>14</sup> pa je bila realizacija zavrnjena zaradi nestrinjanja, z obrazložitvijo Ministrstva za finance, da je obdavčitev družinske pokojnine primerno urejena in da zato pri svojih razlogih za nerealizacijo vztraja. Še toliko bolj, ker gre pri davkih za področje, kjer ima zakonodajalec široko polje proste presoje, Varuh ocenjuje, da ponavljanje predmetnega priporočila še tokrat ne bi bilo smiselno, v kolikor se bomo še srečevali s tovrstnimi konkretnimi primeri, pa bomo tudi na to dolgoletno priporočilo ponovno spomnili.

Varuhovo **priporočilo št. 124 (2019)** je bilo, da naj se v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ustrezno uredi pravica do obnovitvene rehabilitacije tako, da bodo določeni organi odločanja o tej pravici in pravne oblike varstva proti njihovim odločitvam. Ministrstvo za zdravje je v vladinem odzivnem poročilu<sup>15</sup> sicer napovedalo, da bo to preučilo v sklopu nadaljnjih aktivnosti priprave predloga novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, vendar to **ne more zadostovati za to, da Varuh predmetnega priporočila ne bi ponovil tudi letos.**



S **priporočilom št. 125 (2019)** je Varuh priporočil, da naj Ministrstvo za notranje zadeve skupaj z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti zagotovi, da se vročanje priporočene pošte in drugih pošiljk državnih organov oziroma drugih organov oblasti osebam s prijavljenim t. i. zakonskim

14 Str. 221.

15 Str. 221.

prebivališčem uredi tako, da bo čim manj poseženo v pravice teh oseb. To priporočilo je bilo v vladinem odzivnem poročilu<sup>16</sup> zavrnjeno ob podrobni obrazložitvi in ga zato, upoštevajoč tudi njegovo abstraktno naravo, Varuh ne ponavlja več. Gl. pa sicer tudi razdelek 2.18.3.2.3.

## 2.18.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.18.3.1 Nova priporočila Varuha

Varuh na področju drugih upravnih zadev za leto 2020 ne podaja nobenega novega priporočila.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede drugih upravnih zadev** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

- 2.18.3.2 **Kaže, da so nekatere določbe Statuta inženirske zbornice Slovenije neustavne**
- 2.18.3.3 **Slovenske oblasti so popačile zapis osebnega imena tuje državljanke**
- 2.18.3.4 **O problematiki vročanja priporočene pošte in drugih pošiljk osebam s prijavljenim t. i. zakonskim prebivališčem**
- 2.18.3.5 **Ob bistveni spremembi splošnega akta mora pripravljalec posebno pozornost nameniti tudi posamičnim aktom, izdanim na podlagi prejšnje ureditve**
- 2.18.3.6 **Ministrstvo za infrastrukturo je sledilo Varuhovemu predlogu glede vzpostavitve mehanizma spremljanja stanja urejanja problematike kategoriziranih cest po zasebnih zemljiščih**
- 2.18.3.7 **Videti je, da je bil Varuh uspešen s svojim posredovanjem tudi pri Mestni občini Novo mesto glede postopkov izdajanja dovoljenj za začasno ali občasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom**

<sup>16</sup> Str. 221–223.

- 2.18.3.8 Kadrovska stiska in veliko število zadev pač ne moreta biti upravičena razloga, zaradi katerih inšpekcijski postopek že več kot štiri leta ni niti uveden!**
- 2.18.3.9 Varuh je s svojim posredovanjem presekal dolgotrajno reševanje pritožbe zoper odločbo o podaljšanju licence za opravljanje dela diplomirane medicinske sestre**

## 2.19 PRAVOSODJE

| PODROČJE DELA                                      | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|  | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 15 PRAVOSODJE                                      | 377                         | 270  | 16              | 140                       | 71,62        | 248                  | 12              | 4,8                               | 279             | 549                         |
| 15.1 PREDSDONI POSTOPKI - TOŽILSTVO                | 19                          | 20   | 0               | 11                        | 105,26       | 16                   | 1               | 6,3                               | 10              | 30                          |
| 15.2 KAZENSKI POSTOPKI                             | 48                          | 37   | 1               | 7                         | 77,08        | 32                   | 2               | 6,3                               | 21              | 58                          |
| 15.3 CIVILNI POSTOPKI IN RAZMERJA                  | 191                         | 149  | 10              | 91                        | 78,01        | 144                  | 5               | 3,5                               | 166             | 315                         |
| 15.4 POSTOPKI PRED DELOVNIMI IN SOCIALNIMI SODIŠČI | 16                          | 9    | 0               | 2                         | 56,25        | 9                    | 0               | 0,0                               | 3               | 12                          |
| 15.5 POSTOPKI O PREKRŠKIH                          | 50                          | 26   | 2               | 7                         | 52,00        | 20                   | 4               | 20,0                              | 37              | 63                          |
| 15.6 UPRAVNI SODNI POSTOPKI                        | 9                           | 5    | 0               | 0                         | 55,56        | 5                    | 0               | 0,0                               | 3               | 8                           |
| 15.7 ODVETNIŠTVO IN NOTARIAT                       | 17                          | 5    | 2               | 1                         | 29,41        | 5                    | 0               | 0,0                               | 7               | 12                          |
| 15.8 OSTALO  | 27                          | 19   | 1               | 21                        | 70,37        | 17                   | 0               | 0,0                               | 32              | 51                          |

### 2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na širšem področju pravosodja smo **leta 2020 obravnavali 270 zadev in 140 na vstopni točki** (leta 2019 pa 377 zadev); na ožjem področju sodnih postopkov pa 226 zadev (leta 2019 314), 107 pa še v okviru vstopne točke. Od tega je bilo 37 pobud povezanih s kazenskimi postopki (leta 2019 48), v okviru vstopne točke dodatnih 7, 149 s civilnimi postopki in razmerji (leta 2019 191) in 91 na vstopni točki, 9 s postopki pred delovnimi in socialnimi sodišči (leta 2019 16) in 2 na vstopni točki, 26 s postopki o prekrških (leta 2019 50) s 7 na vstopni točki in 5 z upravnim sodnim postopkom (leta 2019 9). Na podpodročju predsodnih postopkov – tožilstvo je bilo obravnavanih 20 zadev (leta 2019 19), podpodročju odvetništva in notariata 5 (leta 2019 17) ter 19 drugih zadev (leta 2019 27). **Število obravnavanih zadev na širšem področju pravosodja se je skupaj z**

### **zadevami, ki so bile obravnavane na vstopni točki (410), torej rahlo povečalo.**

Ugotavljamo pa, da tega povečanja ne moremo povezovati s povečanjem števila pobud, ki se nanašajo na dolgotrajnost sodnih postopkov, temveč se večji del pobud nanaša na kakovost sojenja in druga vprašanja (sodnega) odločanja. V ospredju pobud pa so bili znova pravica do sodnega varstva, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku in druge pravice, vključno z načelom dobrega upravljanja. Nekaj zadev je bilo tudi na tem področju povezanih z obvladovanjem epidemije covid-19, kar predstavljamo v ločenem tretjem poglavju tega letnega poročila.



### **Na podlagi obravnavanih zadev pri Varuhu lahko ponovno ugotovimo, da sojenje v razumnem roku ni več sistemski problem**

(to sicer izhaja tudi iz prvega poročila Evropske komisije o stanju vladavine prava v Evropski uniji). V zvezi z delovanjem sodišč pa menimo, da ne gre prezreti opozoril sodstva ob otvoritvi sodnega leta 2020 in sicer, da kljub večkratnim opozorilom še vedno ni oprijemljivih ukrepov, usmerjenih v izboljševanje pogojev dela, organizacije poslovanja ter materialnega položaja sodnikov in nekaterih skupin zaposlenih. Že več let niso razrešena tudi vprašanja virov za zagotavljanje ustreznega kadra – predvsem ustrezne podpore sodnega osebja ter prostorskih pogojev, ki so nedostojni za profesionalno poslovanje s strankami. Prav tako niso uresničeni predlogi v zvezi z enovitim prvostopenjskim sodnikom in kariernim razvojem strokovnih sodelavcev. Predvsem neuresničeni predlogi v zvezi z enovitim sodnikom predstavljajo v praksi izjemne težave, ki resno vplivajo na tek sodnih postopkov in organizacijo poslovanja v sodnih postopkih ter s tem posledično na finančno poslovanje sodišč. Kot glavna izziva za sodstvo v letu 2020 pa sta bila prepoznana povečano število pomembnejših, praviloma zahtevnejših, novih zadev (npr. prenos pristojnosti v družinskih zadevah s centrov za socialno delo, upravni postopki) in priprava na izvedbo velikega števila specifičnih postopkov (sodno varstvo imetnikov kvalificiranih obveznosti bank).



Delež utemeljenosti pobud glede sodnih postopkov je sicer zelo povezan z našimi (omejenimi) pristojnostmi v razmerju do sodne veje oblasti. V sodnih postopkih, ki še potekajo, lahko Varuh praviloma posreduje le v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka ali očitne zlorabe oblasti. Varuh namreč ni organ, ki bi na podlagi svojega posredovanja drugim državnim organom, med katere spadajo tudi sodišča, dajal smernice ali celo navodila za odločanje o zadevah iz njihove pristojnosti. Izjemoma je posredovanje Varuha mogoče v vlogi t. i. prijatelja sodišča (*amicus curiae*) po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic. Varuh tudi ni še en organ za ugotavljanje pravilnosti in zakonitosti odločitev sodišč (in drugih državnih organov). V primeru nestrinjanja z njimi ima stranka v postopku na voljo pravna sredstva (redna in izredna), s katerimi je mogoče doseči, da pravilnost in zakonitost odločitve sodišča nižje stopnje presoja neposredno nadrejeno sodišče. V razmerju do sodne veje oblasti je tako naše delovanje lahko le takšno, da ne ogroža neodvisnosti sodnikov pri opravljanju sodniške funkcije. Varuhovo posredovanje torej ne

sega na področje sojenja, temveč predvsem na sodno ali pravosodno upravo. Zato znova pripominjamo, da ocenjevanje dela sodstva ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali na njihovi utemeljenosti.

Pri obravnavanju zadev na tem področju smo se še naprej s svojimi poizvedbami in drugimi posredovanji obračali (praviloma) na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev). Po potrebi smo se za pojasnila obračali tudi na Ministrstvo za pravosodje, kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja glede pravnega okvira za delovanje pravosodja, ter na Ministrstvo za notranje zadeve, kadar je šlo za postopke Policije kot prekrškovnega organa, in tudi na posamezna redarstva, če je šlo za njihove postopke. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni, saj so se ti redno odzivali na naše poizvedbe in druga posredovanja.**



Udeležili smo se tudi sestanka delovne skupine za implementacijo določb novele ZKP-N, ki se nanašajo na pravice žrtev kaznivih dejanj. Na tem sestanku so bile kot **primer dobre prakse predstavljene izkušnje pri delu z žrtvami** Službe za podporo oškodovancem pri Okrožnem sodišču v Ljubljani in Okrožnega sodišča v Mariboru. Pohvaliti tudi velja pripravo zloženke za žrtve kaznivih dejanj v okviru delovne skupine, pa tudi pripravo obrazca individualne ocene ogroženosti žrtve, ki v praksi predstavlja pomemben delovni pripomoček za policijo in državno tožilstvo.

V letu 2020 smo sodelovali tudi v postopku priprav več novel s področja pravosodja. Tako **smo s pripombami sodelovali v postopku priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O)**. S to novelo zakona se implementira tudi Direktiva (EU) 2016/800 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku (Direktiva (EU) 2016/800), ki določa minimalna procesna jamstva. Po prvotnih načrtih naj bi se ta direktiva v pravni red Republike Slovenije prenesla z zakonom, ki bo obravnaval mladoletne storilce kaznivih dejanj. **Zato znova opozarjamo, da je že čas, da vendarle (kmalu) pride do uveljavitve kazenskega zakona za mladoletnika, ki ga je ob svoji uveljavitvi napovedal že KZ-1, pa tudi rok za prenos direktive v notranji pravni red se je iztekel že 11. 6. 2019.** Pri predlaganih zakonskih rešitvah, ki imajo za namen urediti procesni položaj mladoletnikov v skladu z zahtevami direktive, smo se sklicevali tudi na pripombe, ki jih je pripravil Mirovni inštitut, ki sicer z Varuhom sodeluje pri izvajanju nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Zakonu o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – MOPPM.



Posebej smo podprli spremembe in dopolnitve v noveli ZKP-O (18. člen), ki **rešujejo težave z zaslišanjem prič tujcev, ki so nezakonito prešli državno mejo**, tako da se upošteva tudi tek vzporednega prekrškovnega postopka (v katerem jim je odvzeta prostost) in da se posledično zagotavlja, da bodo te osebe dejansko zaslišane pred preiskovalnim sodnikom kot priče v predkazenskem postopku (149. člen ZKP) – več o tem v poglavju Policijski postopki. Veseli nas



tudi, da je upoštevajoč naše pripombe MP skupaj z MNZ in Policijo **oblikovalo končno rešitev (9. člen novele) za povrnitev potnih stroškov oseb, ki jih vabi policija v predkazenskem postopku**. Na to problematiko smo v preteklosti že izrecno opozorili. V okviru obravnave konkretne pobude (št. 16.1-62/2018) je Varuh prejel odgovor MNZ št. 092-1369/2018/8 (22-15) z dne 19. 11. 2018, da je bilo po preučitvi pobudnikovih zahtev za povrnitev potnih stroškov in opravljenem dodatnem preverjanju ugotovljeno, da je od njega policija zbirala obvestila na podlagi določil 148. člena ZKP. Ministrstvo je ob tem zapisalo, da so na podlagi takratne normativne ureditve vabljenja do povračila potnih stroškov upravičene le osebe, ki so vabljene na podlagi 35. in 37. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) ter da je način povračila potnih stroškov na tej podlagi natančneje opredeljen v Pravilniku o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam (Pravilnik), zaradi česar določbe ZNPPol v tem delu ne veljajo za osebe, ki so vabljene na podlagi določb ZKP. MNZ je še pojasnilo, da se zaveda problematike glede povračila stroškov oseb, ki jih policisti vabijo na podlagi 148. člena ZKP, zato si bo še naprej aktivno prizadevalo za ureditev tega področja v noveli ZKP. Menili smo, da je potrebno upoštevati, da lahko potni stroški nastanejo prav tako osumljencu, ki je izjavil, da si ne bo vzel zagovornika in o izjavi katerega policija sestavi uradni zaznamek na podlagi šestega odstavka 148. člena ZKP. Dokazna vrednost izjav, danih policiji, v teh primerih pa sicer ne more biti kriterij za (ne)priznanje potnih stroškov. **Zato smo menili, da bi bilo potrebno v predlagano spremembo vključiti tudi potne stroške nastale zaradi pridobitve izjave osumljenca, o kateri se sestavi uradni zaznamek (šesti odstavek 148. člena ZKP).**

Glede na pomen široke javne razprave o predlagani redefiniciji kaznivega dejanja posilstva in spolnega nasilja v KZ-1 smo tudi **v postopku priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1)** podali pripombe in predloge k predlogu zakona in sicer v poglavju kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost (k 170. in 171. členu KZ-1). Varuh meni, da je kazensko pravo eden izmed stebrov državnosti, zato bi morali biti vsi posegi v temeljne institute tega prava skrbno pretehtani, zagotovljena bi morala biti tudi široka javna razprava in za ključne spremembe doseženo soglasje stroke. To seveda velja tudi za to novelo KZ-1. **Po presoji Varuha predvidene spremembe in dopolnitve na področju kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost predstavljajo pomemben korak naprej od trenutno veljavnih inkriminacij in krepijo položaj žrtev kaznivih dejanj**, saj se s predlogom zakona odmikamo od modela sile in grožnje, »ki je sposobna streti odpor« proti modelu soglasja. Predlagani podmodel veta oziroma podmodel »ne pomeni ne« je tudi dopolnjen tako, da pokriva okoliščine in stanja, ko žrtev morda ni mogla izraziti zavrnitve in s tem odpravlja eno izmed izraženih pomanjkljivosti podmodela veta, ki v osnovni obliki ne upošteva dejstva, da številne žrtve zaradi različnih razlogov ne izrazijo oziroma ne morejo izraziti svojega nestrinjanja k spolnemu dejanju. **Ugotavljali pa smo, da ostaja odprto vprašanje, ali predlagana zakonska ureditev zadostuje zahtevi Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini** (Istanbulska konvencija), ki za spolna ravnanja izrecno zahteva, da mora biti soglasje dano (»consent





must be given») in da hkrati ostaja še vedno problematična tudi izhodiščna predpostavka predlaganega podmodela, da smo ljudje ves čas in vsakomur na voljo za spolno interakcijo, razen oziroma dokler te možnosti izrecno ne zavrnemo. V posredovanju pri MP smo izpostavili, da 36. člen Istanbulske konvencije, katere država pogodbena je tudi Slovenija, določa:

1. Pogodbenice sprejmejo potrebne zakonodajne ali druge ukrepe za zagotovitev, da se naslednja naklepna dejanja opredelijo kot kazniva:
  - a. vaginalna, analna ali oralna spolna penetracija v telo druge osebe s katerim koli delom telesa ali predmetom brez njenega privoljenja;
  - b. izvajanje drugih spolnih dejanj z osebo proti njeni volji;
  - c. pripraviti drugo osebo v neprostovoljna spolna dejanja s tretjo osebo.
2. Privolitev mora biti dana prostovoljno kot izraz svobodne volje osebe, ocenjene v okviru danih okoliščin.

**Varuh je zato predlagal, da Ministrstvo za pravosodje dodatno preuči, ali so predlagane zakonske rešitve res skladne z zahtevami iz Istanbulske konvencije,** ki izrecno izpostavlja element soglasja (oziroma privolitve) oziroma odsotnosti soglasja. Ob tem izpostavljamo tudi, da je Evropsko sodišče za človekove pravice že leta 2003 v zadevi M. C. proti Bolgariji (vloga št. 39272/98) odločilo, da je odločilni dejavnik pri določanju, ali gre za kaznivo dejanje posilstva, odsotnost privolitve. Privolitev mora biti dana prostovoljno, kot rezultat svobodne volje, ocenjene v kontekstu okoliščin. Opredelitve, ki temeljijo na privoljenju, tako bolj upoštevajo načelo človekovih pravic o pravic do zaščite telesne nedotakljivosti. Z vidika zahtev Istanbulske konvencije smo predlagali tudi preučitev ustreznosti zakonskih rešitev, da se v primeru posilstva oziroma spolnega nasilja, storjenega proti osebi, s katero storilec živi v zakonski, zunajzakonski skupnosti ali registrirani istospolni skupnosti, pregon začne na predlog. Pogoji za pregon so po obstoječi zakonski ureditvi torej v teh primerih drugačni in storilci ter žrtve, ki so v partnerski skupnosti, so v zvezi s posilstvi in spolnim nasiljem obravnavani drugače. Istanbulska konvencija pa določa, da morajo države zagotoviti, da pregon tovrstnih kaznivih dejanj ni popolnoma odvisen od volje žrtve in da se postopek lahko nadaljuje tudi, če žrtev prekliče svojo izjavo. Tudi ta novela zakona do konca leta 2020 še ni bila sprejeta.



**Spodbuden je tudi podatek o napredku pri izvrševanju sodb ESČP.** Po podatkih MP je tako imela naša država konec leta 2020 neizvršenih še 8 dokončnih sodb in spada v skupino držav z najmanjšim številom neizvršenih sodb. **Prav je tudi, da učinkovito in hitro izvrševanje sodb ESČP ostaja tudi vnaprej ena izmed prioritet MP.** Sicer pa je ESČP v postopkih zoper našo državo tudi v letu 2020 v dveh zadevah ugotovilo kršitve konvencije. V zadevi Gros je ugotovilo kršitev 6. člena EKČP glede dostopa do sodišča, prav tako je ugotovilo kršitev 6. člena EKČP in sicer kršitev pravice do poštenega sojenja ter kršitev 10. člena EKČP v zadevi Cimperšek. V zvezi s to zadevo je treba opozoriti na sklep upravnega oddelka Vrhovnega sodišča opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, ki je vzpostavil jasno pravilo, da je potrebno v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah. Poleg pravnih vprašanj se bo tako presojalo tudi dejansko stanje,

kar bo strankam upravnih sporov omogočilo učinkovitejše sodno varstvo zoper odločitve nosilcev izvršilne veje oblasti.<sup>1</sup>

**Na posameznih podpodročjih uvodoma posebej izpostavljamo le nekatera**, med njimi podpodročje Prekrški, kjer smo v letu 2020 obravnavali **nekoliko manj zadev (26) kot v letu 2019 (50)**. V okviru vstopne točke smo dodatno obravnavali še 7 pobud in sprejeli **kar 37 klicev pobudnikov** glede vprašanj, ki so se nanašali na obravnavo prekrškov. Vsebina obravnavane problematike se sicer ni bistveno spremenila. Pobudniki so še naprej izpostavljali pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnih prekrškov, nepopolno ugotovitev dejanskega stanja ter nezadovoljstvo pri izdaji plačilnih nalogov oziroma izreka globe in druge kršitve pravic. **Največ pobud se je tako nanašalo na nezadovoljstvo z izrečenimi globami oziroma sprejetimi odločitvami v postopku o prekršku**. Še naprej so prevladovale pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in policijo kot prekrškovnim organom (čeprav se je število teh tudi v letu 2020 zmanjšalo), povečuje pa se število tistih, ki se nanašajo na redarstvo.

Na **podpodročju predsodnih postopkov**, kjer večinoma obravnavamo pobude, povezane z delom državnih tožilcev, smo **v letu 2020 obravnavali 20 zadev** (v letu 2019 pa 19), 11 zadev dodatno pa še na vstopni točki. Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in s tem seznanjali Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije), ki so se **redno odzivali na naše poizvedbe**. Vsebina pobud se je tudi tokrat nanašala predvsem na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (kot je na primer zavrženje ovadbe), več pobud pa je bilo povezanih tudi z vpogledi v tožilski spis. **Spodbudno je, da pri obravnavanju zadev na tožilstvih nismo ugotavljali večjih neupravičenih zastojev**, kar bi bila podlaga za naše nadaljnje posredovanje.

Državnim tožilkam in državnim tožilcem so zaupane **pomembne naloge pri pregonu kaznivih dejanj ter drugih nalog, ki jih določa zakon, ki ureja kazenski postopek**. Državni tožilec lahko vlaga tudi predloge in pravna sredstva v zadevah prekrškov pod pogoji, ki jih določa Zakon o prekrških (ZP-1). Državni tožilec vlaga tudi procesne akte ter opravlja druge naloge v civilnih in drugih sodnih postopkih ter v upravnih postopkih. Državni tožilec je pri opravljanju državnotožilske službe samostojen ter vezan na ustavo in zakon. V skladu z ustavo je vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava ter na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. V odločitve državnega tožilca v konkretnih zadevah ni dovoljeno posegati, razen s splošnimi navodili in prevzemom zadeve na način, določen z Zakonom o državnem tožilstvu (ZDT-1). Pri opravljanju državnotožilske službe mora državni tožilec ravnati nepristransko, varovati ustavnost in zakonitost, načela pravne države ter človekove pravice in temeljne svoboščine. **Pri tem se tudi strinjamo, da so za uspešno in učinkovito opravljanje nalog tožilstva potrebna ustrezna orodja, od stabilnih zakonskih rešitev do ustreznih človeških in materialnih pogojev**, na kar je posebej opozoril predstavnik Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije ob obravnavi poročila za leto 2019.

<sup>1</sup> Novica, objavljena 1. 9. 2020 na: <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2020090210114618/>.



Državnotožilsko službo, pristojnosti in nezdružljivost funkcije državnega tožilca, ureditev in pristojnosti državnih tožilcev, državnotožilsko in pravosodno upravo, sestavo, pristojnosti in delovanje Državnotožilskega sveta, razmerja med državnimi tožilstvi ter druga vprašanja, pomembna za delo državnih tožilcev in državnih tožilcev ureja ZDT-1. Ta je bil v letu 2020 noveliran z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1D). **Pripravlja pa se že dodatna novela zakona. Tako smo s pripombami sodelovali v postopku priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1E).** Pozdravili smo ureditev statusa policistov Posebnega oddelka, vključno s predvideno rešitvijo, da bodo v Posebni oddelki policisti premeščeni trajno. Menimo, da bodo predlagane spremembe in dopolnitve obstoječe zakonske ureditve v tem delu doprinesle k neodvisnosti in nepristranskosti odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj iz delokroga policistov Posebnega oddelka.

Zlasti pa smo pozdravili **ureditev postopka pritožbe zoper delo policistov Posebnega oddelka.** Na to potrebo je Varuh izrecno opozoril v poročilu za leto 2016 (str. 270–275). Pravilnost pritožbene odločitve je odvisna predvsem od korektno in skrbno izvedenega prehodnega postopka reševanja pritožbe. Po predlogu zakona je bilo predvideno, da bo pritožbena komisija odločitev o utemeljenosti pritožbe sprejela na podlagi ugotovljenih dejstev, okoliščin in dokazov v postopku (prvi odstavek 202.d člena predloga zakona). V tej zvezi smo pogrešali bolj natančno ureditev postopka reševanja pritožbe, saj menimo, da sklicevanje na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek (tretji odstavek 202.b člena predloga zakona), ni najboljša rešitev, npr. tudi glede vloge pritožnika (pa tudi policista Posebnega oddelka, zoper katerega je uperjena pritožba) v postopku reševanja pritožbe, vključno z možnostjo njegovega soprispevanja pri zbiranju dokaznega gradiva in ugotavljanja odločilnega dejanskega stanja. Pritožbeni postopek ne more biti namenjen samemu sebi, zato smo pogrešali tudi ureditev ukrepov v primeru utemeljenih pritožb. **Te naše pripombe so bile po sporočilu MP tudi upoštewane** na način, da se v 202.b členu ZDT-1 dodata nova tretji in četrti odstavek ter v 202.d členu ZDT-1 nov peti odstavek, ki urejajo izpostavljene vsebine. Ta novela zakona sicer do konca leta 2020 še ni bila sprejeta.



Na **podpodročju Odvetniki** smo v letu 2020 obravnavali bistveno manj zadev (to je le 5 zadev in eno na vstopni točki) kot v letu prej, ko smo na tem področju obravnavali 17 zadev. **Med zadevami so znova prevladovale pritožbe, ki so odvetnikom očitale neskrbno opravljeno storitev oziroma so izkazovale nezadovoljstvo z opravljenim odvetniškim delom.** Pobudnikom smo zato pojasnjevali pritožbeno pot zaradi kršitev pri opravljanju odvetniškega poklica ter možnosti uveljavljanja odškodninskega zahtevka, če je zaradi odvetnikove hude malomarnosti, napake ali opustitve poklicne dolžnosti nastala škoda. Le v eni od obravnavanih zadev pa smo se obrnili na Odvetniško zbornico Slovenije (OZS), na katero se obračamo s poizvedbami in drugim posredovanjem, če je to potrebno. Varuh sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v razmerju do posameznih odvetnikov, ukrepa pa zlasti tedaj, kadar okoliščine primera kažejo, da OZS oziroma njeni disciplinski organi v vlogi opravljanja javnih

pooblastil teh pooblastil ne izvršujejo dovolj skrbno. Podlaga za posredovanje varuha pri OZS oziroma njenih disciplinskih organih je tako podana zlasti v primeru, ko se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo. Kot novo obravnavano problematiko pa lahko izpostavimo vprašanje razpolaganja s sredstvi na fiduciarnem računu odvetnika v primeru njegove smrti, vendar z obravnavanjem te problematike v letu 2020 še nismo končali.

Poročali smo že, da smo se konec leta 2019 obrnili na OZS s poizvedbo o **obravnavi predloga, da OZS sama pripravi osnutek potrebnih sprememb oziroma dopolnitev veljavne zakonske ureditve** (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za večjo dostopnost odvetniške pomoči pro bono in jih pošlje v obravnavo MP in MF. OZS je konec januarja 2020 sporočila, da predloge sprememb veljavne zakonodajne ureditve za odpravo davčnih ovir odvetniške pravne pomoči pro bono proučuje delovna skupina za davčno pravo pri OZS. Zagotovila je, da nas bo z ugotovitvami in normativnimi rešitvami tudi seznanila, a do konca leta 2020 takšnega obvestila še nismo prejeli. Čeprav do potrebnih sprememb na tem področju še ni prišlo, je spodbudno, da OZS nadaljuje akcijo »dan odvetniške pravne pomoči pro bono«, v okviru katere odvetniki dajejo brezplačne pravne nasvete tistim, ki jih potrebujejo.

## 2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 126 (2019)** je Varuh kot stalno nalogo priporočal, naj sodišča pri svojem delu dosledno upoštevajo načelo dobrega upravljanja. **Ugotavljamo, da se priporočilo uresničuje.** MP v okviru svojih pristojnosti pojasnjuje, da imajo stranke v primeru, če komunikacija ne poteka v zakonsko določenih rokih, na voljo pravna sredstva glede na posamezno fazo postopka, nadzor nad pravočasnostjo pa opravljajo bodisi sodišča sama v okviru nadzora sodne uprave bodisi Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč, ki deluje v okviru MP. Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč na podlagi svojih pristojnosti izvajanja nadzora nad sodno upravo v okviru načrta rednih letnih nadzorov opravlja tudi nadzor nad zagotavljanjem pravočasnosti postopkovnih dejanj v posameznih vrstah zadev. Tako so bili v letu 2019 izvedeni nadzori nad organizacijo poslovanja in izvedenimi ukrepi sodne uprave za zagotavljanje pravočasnosti postopkovnih dejanj v določenih pravnih in izvršilnih zadevah na posameznih okrajnih in okrožnih sodiščih, skladno z načrtom rednih nadzorov (objavljen na spletni strani MP). Prav tako v okviru pristojnosti MP Center za izobraževanje v pravosodju vsako leto organizira strokovna srečanja in usposabljanja za zaposlene na vodstvenih funkcijah v pravosodju, vodje uradov, kadrovske-pravnih in finančno-računovodskih služb, predsednike in direktorje sodišč ter vodje in direktorje državnih tožilcev. Udeleženci se seznanijo



s splošnimi aktualnimi vsebinami, povezanimi z vodenjem v pravosodju, in odprtimi vprašanji s področja vodenja in upravljanja. Seznanijo se z aktualnimi splošnimi vsebinami in posebnimi vsebinami s kadrovsko-pravnega in finančno-računovodskega področja. Obravnavajo aktualne vsebine s področja upravljanja pravosodnih organov, zlasti vodenje in upravljanje sodišča oziroma državnega tožilstva, upravljanje človeških virov, finančno poslovanje ter osebna integriteta in varnostna vprašanja.

S **priporočilom št. 127 (2019)** je Varuh priporočal, naj sodniki pri izdaji odredb za pridobitev podatkov o prometu v elektronskem komunikacijskem omrežju ravnajo še posebej skrbno. V tej zvezi v letu 2020 **nismo obravnavali nobene nove zadeve**, a pričakujemo, da se priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo, uresničuje tudi v praksi.

S **priporočilom št. 128 (2019)** je Varuh priporočal, naj sodišča še naprej zagotavljajo odpravo sodnih zaostankov oziroma sojenje brez nepotrebnega odlašanja, zlasti pa pozornost namenjajo izboljšanju poslovanja in kakovosti vodenja sodnih postopkov oziroma sojenja ter svojim odločitvam (stalna naloga). Temu podobna (enaka) priporočila so tudi iz preteklih let in sicer **priporočilo: št. 64 (2018), št. 33 (2015), št. 32 (2015), št. 37 (2014), št. 38 (2014), št. 47 (2013)** in druga. **Zmanjšanje števila zadev pri Varuhu na tem področju tudi v letu 2020 še naprej kaže, da se ta priporočila uresničujejo.** MP v okviru svojih pristojnosti sicer pojasnjuje, da so v Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja vzpostavljeni mehanizmi, ki strankam omogočajo, da vplivajo na tek postopka. Po podatkih iz Letnega poročila o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2019 je na vsa sodišča v letu 2019 prispelo skupno 610 nadzorstvenih pritožb (2-% povečanje), Vrhovno sodišče in višja sodišča pa so v letu 2018 prejela v reševanje 122 rokovnih predlogov (1-% zmanjšanje). Sodišča so v letu 2019 rešila 613 nadzorstvenih pritožb, kar je 5 odstotkov več kot v letu 2018, pri čemer MP izpostavlja, da je kljub povečanju števila na sodišča prispelih nadzorstvenih pritožb delež ugodenih pritožb enak kot v letu 2018, da pa se je povečal delež zavrženih (za 4 %) in zavrženih (za 2 %) nadzorstvenih pritožb. Glede priporočila, da sodišča pozornost namenjajo izboljšanju poslovanja, gre izpostaviti, da je presoja poslovne uspešnosti sodišča osnova za organizacijske spremembe in sredstvo za neprekinjeno izboljšavo poslovanja in programov sodišča. Že leta 2016 je predsednik Vrhovnega sodišča ustanovil Delovno skupino projekta Izboljšanje kakovosti sodstva (IKS), katere člani so predstavniki sodišč vseh stopenj splošne in specializirane pristojnosti, Sodnega sveta in ministrstva, pristojnega za pravosodje. Projekt Izboljšanje kakovosti sodstva, v okviru katerega je največ pozornosti namenjene sodniškim veščinam, prenosu znanj, izobraževanju sodnega osebja in postopkovni pravičnosti, je prejel nagrado Kristalna tehničnica sodstva v konkurenci 43 projektov iz 20 držav. Projekt IKS je v grobem razdeljen na dva dela; cilj prvega je izboljšanje kakovosti dela sodnikov in sodnega osebja, poudarek drugega dela (postopkovna pravičnost) pa je izboljšanje izkušnje za vse, ki v kakršnikoli vlogi pridejo v stik s sodišči. V okviru prvega dela projekta se izvajajo aktivnosti, namenjene dodatnemu usposabljanju sodnikov



in sodnega osebja, kot denimo mentorstvo novim sodnikom in sodnikom, ki so zamenjali pravno področje sojenja, ter usposabljanje na delovnem mestu za novo sodno osebje. Izdana je bila zbirka strokovnih vodnikov in opomnikov za vse vrste sodnih postopkov. Organizirane so bile delavnice sodniških veščin z uporabo supervizijskih tehnik. Na delavnicah, ki se izvajajo v sodelovanju s Centrom za izobraževanje v pravosodju (CIP), pa se sodnikom med drugim pomaga na praktičen in interaktiven način priti do lastnih rešitev v zvezi z aktualnimi težavami, ki se pokažejo pri sojenju. Z drugim delom projekta – Postopkovna pravičnost – je sodstvo prvič vzpostavilo celovit komunikacijski sistem, kjer lahko uporabniki v enostavnem in razumljivem jeziku pridobijo informacije, ki jih potrebujejo, ko stopijo v stik s sodiščem. Najbolj vidni in večkrat nagrajeni rezultat tega dela projekta so državljanom namenjene brošure o najpogostejših sodnih postopkih in različnih vlogah udeležencev v njih ter spletna stran nasodiscu.si, kjer so informacije za obiskovalce sodišč bolj bogate in ažurne, tudi v obliki animacij in video predstavitev. Vrhovno sodišče RS redno spremlja delo sodišč preko okolja za poslovno obveščanje in ugotavlja morebitne težave na posameznih področjih tako preko letnih programov dela kot letnih poročil o poslovanju sodišč. Vsako leto v sodelovanju z MP sprejema tudi časovne standarde za delo sodišč. Vrhovno sodišče RS že v Otvoritvi sodnega leta izpostavi prioriteta področja, ki bodo deležna posebne pozornosti in aktivnosti, poslovanje vseh sodišč pa vsako leto predstavi in ovrednoti v Letnem poročilu o učinkovitosti in uspešnosti sodišč. Po pridobitvi odločitev o vseh vloženih nadzorstvenih pritožbah in rokovnih predlogih v letu 2017, ki kažejo upad njihovega števila, MP ocenjuje, da sprememba ZVPSBNO v tem trenutku ni potrebna. MP sproti spremlja odločitve sodišč o nadzorstvenih pritožbah in se po potrebi odziva na tiste časovne okoliščine posamezne zadeve, ki so v obrazložitvi nadzorstvene pritožbe ostale nepojasnjene (sodišče npr. zaprosi za dodatna pojasnila glede časovnega vidika reševanja zadeve oz. za pojasnitev razlogov za zastoj). Odločitve sodišč, za katere MP oceni, da bi bile lahko nepravilne z vidika izvajanja ZVPSBNO, so anonimizirano predstavljene na letnih strokovnih usposabljanjih za direktorje in predsednike sodišč. MP bo v okviru svojih pristojnosti še naprej izvajalo nadzor z vidika časovnega reševanja zadev oziroma sojenja brez nepotrebnega odlašanja, tako na podlagi rednih ali izrednih nadzorov sodne uprave v skladu s 65.a členom Zakona o sodiščih kot tudi na podlagi 14. člena Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. MP bo sodišča tudi zaprosalo za poročila o stanju reševanja posamezne zadeve v skladu s 67.a členom Zakona o sodiščih, tudi na podlagi medijskega poročanja ali na podlagi vlog strank sodnega postopka.

S **priporočilom št. 129 (2019)** je Varuh kot stalno nalogo priporočal, naj v izvršilnem postopku v primeru izvršbe na nepremičnine oziroma izvršbe na izpraznitev in izročitev nepremičnine, ki je dolžnikov dom, sodišča še zlasti skrbno pretehtajo uravnoteženje pravic dolžnika in upnika. **Sklepamo, da se priporočilo uresničuje, saj v tej zvezi posebnih težav v letu 2020 nismo zaznali.** MP pa je pojasnilo, da je v okviru svojih pristojnosti z vidika priprave zakonodaje z novelo ZIZ-L v letu 2018 omogočilo sodišču, da v primeru izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, lahko začasno takšno izvršbo odloži



oziroma o tem seznaniti center za socialno delo oziroma najprej izvede izvršilni postopek z drugimi sredstvi izvršbe oziroma nad drugim premoženjem. Glede na odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-171/16-15 je MP v okviru sprememb in dopolnitev ZIZ-M pripravilo nove rešitve, ki sodiščem omogočajo, da tudi v postopku izpraznitve in izročitve nepremičnine, ki je dolžnikov dom, lahko takšno izvršbo odložijo, če pretehtajo, da pravice dolžnika glede na konkretne okoliščine prevladajo nad pravico upnika do sodnega varstva in poplačila njegove terjatve.

S **priporočilom št. 130 (2019)** je Varuh priporočal, naj sodišča še dosledneje preverjajo pravilnost podatkov o strankah izvršilnega postopka in namenijo dodatno skrbnost v primeru, če se podatki o dolžniku v izvršilnem naslovu ne ujemajo s podatki v predlogu za izvršbo. Priporočilo predstavlja stalno nalogo, **v zvezi z njim pa v letu 2020 nismo obravnavali nobene zadeve, zato pričakujemo, da se uresničuje tudi v praksi.**

S **priporočilom št. 131 (2019)** je Varuh kot stalno nalogo priporočal vsem organom, ki so neposredno pristojni za nadzor nad opravljanjem službe izvršiteljev oziroma za ugotavljanje njihove disciplinske odgovornosti, naj dejavno izvajajo nadzor nad opravljanjem službe oziroma poslovanjem izvršiteljev po ZIZ. **Priporočilo se po podatkih MP uresničuje.** Tako je MP v letu 2019 opravilo 8 nadzorov nad opravljanjem službe izvršiteljev (od tega 2 na podlagi obvestila Zbornice izvršiteljev Slovenije), v letu 2020 (do 1. 8. 2020) pa je bil opravljen 1 nadzor. V letu 2019 je bilo prejetih 35 predlogov za uvedbo disciplinskega postopka. V 7 primerih je MP izvedlo postopek in izdalo odločbo o disciplinski odgovornosti (zoper 2 je bila vložena pritožba). V 26 primerih je bilo podano pojasnilo predlagatelju, zakaj disciplinski postopek ni bil uveden. Dva predloga sta bila nepopolna in jih predlagatelj ni dopolnil, zato jih MP ni moglo obravnavati. V letu 2020 (do 1. 8. 2020) je bilo prejetih 6 predlogov za uvedbo disciplinskega postopka. V enem primeru je bilo podano pojasnilo predlagatelju, zakaj disciplinski postopek ni bil uveden. En predlog je bil nepopoln in ga predlagatelj ni dopolnil, zato ga MP ni moglo obravnavati.

S **priporočilom št. 132 (2019)** je Varuh MP priporočal, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme dodatne ukrepe za povečanje števila izvedencev na področju družinskih razmerij. V letu 2019 je Center za izobraževanje v pravosodju v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Pravilnika o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih organiziral štiri termine preizkusov strokovnosti za sodne izvedence v družinskih zadevah. Dva termina preizkusov strokovnosti sta bila odpovedana, ker ni bilo prijavljenih kandidatov, na dva termina pa so skupno pristopili štirje kandidati, ki so bili na preizkusu uspešni. **Ugotavljamo, da je priporočilo še vedno aktualno, zato MP spodbujamo, da je pri njegovem uresničevanju še naprej aktivno.**

S **priporočilom št. 133 (2019)** je Varuh MP ponovno priporočal, naj prouči možnosti za zapolnitev vrzeli, ki nastajajo v praksi pri zagotavljanju in uveljavljanju brezplačne pravne pomoči (enako/podobno tudi s priporočilom št. 45 (2014)). MP pojasnjuje, da brezplačna pravna pomoč po Zakonu o



brezplačni pravni pomoči predstavlja obliko uresničevanja pravice do sodnega varstva, in sicer po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi zmogli uresničevati. Vlada na tem mestu izpostavlja, da je Varuh v zvezi s predlogom zadnje novele ZBPP (Uradni list RS, št. 19/15; ZBPP-C) ugotovil, da predlog v glavnem vključuje in upošteva vse pripombe, priporočila in predloge, ki jih je Varuh izpostavil v svojih letnih poročilih v obdobju od leta 2008 do 2012 ter tudi tiste, ki jih je Varuh podal v svojem letnem poročilu za leto 2013. Vlado so ugotovitve Varuha razveselile, saj je v okviru priprav osnutka ZBPP-C zelo podrobno preučila vsa dotedanja priporočila, pripombe in predloge Varuha ter jih skušala v kar največji meri upoštevati. Vlada tudi danes meni, da je zadnja novela ZBPP-C doprinesla k večji učinkovitosti instituta BPP, se pa zaveda, da se pri izvajanju v praksi kažejo tudi kakšne nove pomanjkljivosti, ki jih bo treba v prihodnje odpraviti. Kar se tiče spremembe instituta prvega pravnega nasveta v institut pravnega svetovanja, Vlada še vedno meni, da je bila sprememba utemeljena, saj združuje prednosti obeh dosedanjih oblik pravnega svetovanja. Prvi pravni nasvet je lahko po zakonu trajal največ 30 minut, kar je vsekakor prekratko za proučitev neke kompleksne pravne zadeve »pri posameznikih v postopku na prvi stopnji (ker so se znašli v položaju, ko so morda morali sami vložiti tožbeni zahtevek ali ker so bili toženi) in pri tistih, za katere se je postopek na prvi stopnji končal neugodno, v postopku pa jih ni zastopal usposobljeni pravni strokovnjak«, kot potrebo po prvem pravnem nasvetu opredeljuje Varuh. V takih primerih je absolutno nujno, da stranka uporabi institut pravnega svetovanja, v okviru katerega bo izvajalcu na voljo toliko časa, kot ga za proučitev zadev in temeljito svetovanje prava neuki stranki potrebuje. Torej neomejeno. Kar se splošne dostopnosti do BPP tiče, pa je vsekakor treba izpostaviti, da je BPP vezana na minimalni dohodek (oziroma na njegov 2-kratnik), ki ga določa Zakon o socialno varstvenih prejemkih. Ker minimalni dohodek od 1. 8. 2019 znaša 402,18 EUR, znaša višina cenzusa za BPP 804,36 EUR. MP poudarja, da tako visokega cenzusa za BPP še nikoli v preteklosti ni bilo. Posledično lahko veliko širši krog državljanov pridobi BPP, kar pomeni, da je dvig višine minimalnega dohodka pripomogel k večji dostopnosti do BPP. Na tem mestu **MP ponovno izpostavlja razlikovanje med BPP po ZBPP in »pro bono« oziroma drugimi oblikami pravne pomoči.** Namen BPP po ZBPP je predvsem, da se osebam z ekonomsko šibkejšim položajem zagotovijo enake pravice do sodnega varstva. BPP administrirajo sodišča, sredstva zanj pa se zagotavljajo iz proračuna RS. Pri »pro bono« in drugih oblikah pravne pomoči gre za pravno pomoč v najširšem pomenu besede bodisi s strani odvetnikov, nevladnih organizacij, pravnih klinik na fakultetah ali občin. Najpogosteje gre za pravno pomoč v obliki splošnega svetovanja (kam umestiti problem posameznika in na kateri organ se lahko obrne za rešitev svoje težave), ki nima neposredne povezave s sodiščem in sodnimi postopki, zato tudi ne sodi v okvir ZBPP. **Se pa Vlada strinja, da so take oblike pravne pomoči zelo pomembne z vidika splošnega varovanja pravic socialno ogroženih in drugih ranljivih družbenih skupin.** Ker na tem področju ugotavljamo možnosti za napredek, smo pripravili tudi novo priporočilo (več o tem v nadaljevanju pod naslovom Brezplačna pravna pomoč).



S **priporočilom št. 134 (2019)** je Varuh kot stalno nalogo sodiščem in prekrškovnim organom priporočal, naj pri obravnavanju prekrškovnih zadev še naprej spoštujejo temeljna jamstva poštenega postopka in druge pravice strank ter skrbno obravnavajo zahteve za sodno varstvo. V odzivu na to priporočilo je MP sporočilo, da v okviru svojih pristojnosti **redno skrbi za izobraževanje glede zakonitega izvajanja prekrškovnih postopkov**. MNZ pa zagotavlja, da Policija kot prekrškovni organ je in bo tudi v prihodnje s ciljem odprave ugotovljenih nepravilnosti temu področju namenila posebno pozornost in potreben čas **v okviru vsakokratnih izobraževanj in usposabljanj pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov** tako s V. kot tudi s VI. ravnjo izobrazbe.



S **priporočilom št. 135 (2019)** in podobnim **priporočilom št. 70 (2018)** je Varuh znova priporočal, naj državni tožilci zagotavljajo sprotno, vestno in strokovno pravilno opravljanje svojega dela. **Ugotavljamo, da se priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo, uresničuje.** MP je v odzivu na to priporočilo pojasnilo, da mora državni tožilec zakonito, strokovno pravilno in pravočasno opravljati državnotožilsko službo ter varovati ugled ter brez nepotrebnega odlašanja reševati zadeve, ki so mu dodeljene v delo (7. člen ZDT-1). Navedeni postulati so temeljni atributi opravljanja državnotožilske službe, ki so v posameznih poglavjih veljavnega zakona na določenih mestih še dodatno omenjeni, vsi pa so se uveljavili kot načela demokratičnih ureditev, znana tudi iz tujih demokracij. Zagotavljanje sprotnega, vestnega in strokovno pravilnega dela opredeljuje tretji odstavek 151. člena ZDT-1, ki opredeljuje državnotožilsko upravo in določa, da se zagotavljanje in nadzor nad zakonitostjo, strokovno pravilnostjo in pravočasnostjo dela državnega tožilca izvaja po določbah ZDT-1 o strokovnem nadzoru in torej ni del državnotožilske uprave. To pomeni, da je zaradi zagotovitve enotnosti kazenskega pregona ter strokovne pravilnosti in učinkovitosti izvrševanja državnotožilske funkcije dopusten tudi notranji nadzor nad delom državnega tožilca. Glede na navedeno ZDT-1 v 173. členu ureja strokovni nadzor, ki ga izvaja Vrhovno državno tožilstvo nad delom okrožnih državnih tožilstev s splošnim, delnim ali posamičnim strokovnim pregledom dela državnih tožilstev in državnih tožilcev ter tožilskega osebja, s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. Nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo ali učinkovitostjo dela državnih tožilcev predstavljajo tudi drugi instituti, ki jih določa ZDT-1. To sta predvsem disciplinski postopek in ocena državnotožilske službe. Državnotožilski svet sprejme merila za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe in merila za uspešnost pregona državnih tožilstev. Z merili za kakovost dela državnih tožilcev se določijo okvirni kriteriji za oceno strokovnosti dela državnih tožilcev, vključno z določitvijo predvidenega časa za reševanje posamezne vrste zadev in za tipična procesna dejanja. Nenazadnje pa je kot kršitev državnotožilske službe v 80. členu ZDT-1 določeno nedoseganje pričakovanih delovnih dosežkov po obsegu, kakovosti ali uspešnosti ali pričakovanega časa za posamezna procesna opravila več kakor tri mesece zaporedoma iz neopravičenih razlogov. Vsi navedeni nadzorni mehanizmi so namenjeni zagotavljanju kvalitete državnotožilskih odločitev in pravočasnosti dela. Center za izobraževanje v pravosodju organizira in izvaja strokovna izpopolnjevanja tudi za državne tožilce in strokovne sodelavce na državnih tožilstvih.



S **priporočilom št. 136 (2019)** je Varuh priporočal, naj OZS še naprej zagotavlja učinkovito in objektivno odzivanje na očitane kršitve pri opravljanju odvetniške službe. Pobud, ki bi nakazovale, da se to priporočilo ne uresničuje, **v letu 2020 nismo obravnavali**. MP je sicer v odzivu na to priporočilo pojasnilo, da je skladno z drugim odstavkom 60. člena Zakona o odvetništvu (ZOdv) naloga OZS in njenih disciplinskih organov, da zagotovijo učinkovito, nepristransko in pregledno uveljavljanje odgovornosti njenih članov za disciplinske kršitve. K hitri izvedbi disciplinskih postopkov disciplinske organe zavezujejo tudi nekatere določbe VIII.A poglavja ZOdv, ki predpisujejo roke za izvedbo posameznih dejanj v okviru disciplinskega postopka (64., 64.a, 64.b in 64.c člen ZOdv). OZS na svojih spletnih straneh skladno s tretjim odstavkom 60. člena ZOdv za posamezno leto javno objavlja in najmanj vsake tri mesece posodablja z novimi podatki poimensko sestavo disciplinskih organov in organov, pristojnih za presojo kršitev Kodeksa odvetniške poklicne etike; število prejetih pobud oziroma zahtev, število postopkov, število izrečenih ukrepov oziroma sprejetih mnenj, število zastaranih postopkov ter vrsto izrečenih ukrepov glede disciplinskih postopkov in postopkov zaradi kršitve Kodeksa odvetniške poklicne etike; izrečene pravnomočne disciplinske ukrepe skupaj z obrazložitvijo za obdobje dveh let po izrečenem ukrepu brez objave osebnih in drugih varovanih podatkov; mnenja organov, pristojnih za odločanje o kršitvah Kodeksa odvetniške poklicne etike, brez objave osebnih in drugih varovanih podatkov. **V letu 2019 je bilo po podatkih OZS prejetih 19 pobud oziroma zahtev zoper odvetnike, odvetniške kandidate ali odvetniške pripravnike, vodenih 28 disciplinskih postopkov ter 50 postopkov zaradi kršitve Kodeksa odvetniške poklicne etike, izrečenih 12 disciplinskih ukrepov, sprejetih 26 mnenj, noben postopek pa ni zastaral.** Vlada (podobno kot Varuh) nima možnosti vlaganja pravnih sredstev zoper odločitve disciplinskih organov OZS ali celo možnosti spreminjanja njihovih odločitev. V disciplinskih postopkih pri OZS sicer sodelujejo predstavniki MP (pet predstavnikov v disciplinski komisiji prve stopnje in pet predstavnikov v disciplinski komisiji druge stopnje), ki se disciplinskih obravnav redno udeležujejo in strokovno sodelujejo v različnih senatih s člani disciplinske komisije, ki jih imenuje OZS.

S **priporočilom št. 137 (2019)** je Varuh priporočal MDDSZ naj v sodelovanju z Notarsko zbornico Slovenije znova preveri ustreznost normativne ureditve vloge notarjev pri sestavljanju sporazumov o preživljanju staršev, zlasti glede ugotavljanja sposobnosti otrok za njihovo preživljanje. MDDSZ je v odzivu na to priporočilo pojasnilo, da je v skladu z Družinskim zakonikom, ki se v celoti uporablja od 15. 4. 2019, polnoletni otrok po svojih zmožnostih dolžan preživljati starše, če ti nimajo dovolj sredstev za življenje in si jih ne morejo pridobiti, vendar najdlje toliko časa, kot so starši dejansko preživljali njega. O preživnini lahko upravičenec in zavezanec skleneta tudi sporazum v obliki izvršljivega notarskega zapisa. V skladu s 5.a členom Zakona o notariatu lahko notar pridobi podatke, ki jih potrebuje za ugotovitev sposobnosti za preživljanje. **Glede na navedeno MDDSZ ocenjuje, da Zakon o notariatu daje zadostno pravno podlago za ugotovitev sposobnosti posameznika za preživljanje svojega starša.**



Posebej spodbudno je, da je bilo v letu 2020 **poskrbljeno za uresničitev tudi nekaterih priporočil Varuha iz preteklih let**. Tako se z novelo ZKP uresničuje **priporočilo št. 29 (2016) o pripravi sprememb in dopolnitev državnotožilske zakonodaje in ureditvi posebnega pritožbenega postopka zoper delo policistov Posebnega oddelka** (več o tem v poglavju Splošne ugotovitve in ocena stanja). **MP je organiziralo tudi posebni usklajevalni sestanek**, na katerem so odgovorni iskali rešitve za realizacijo **priporočila št. 65 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj se za zagotavljanje pravne varnosti Pravilnik o centralnem registru oporok čim prej uskladi z Zakonom o notariatu v tistem delu, v katerem pravilnik pogojuje pravico oporočiteljev do vpisa v CRO s predhodnim plačilom. Zato pričakujemo, da bo tudi to priporočilo kmalu realizirano. Ponovno pa moramo izpostaviti **nekatera pretekla priporočila Varuha, ki ostajajo še naprej delno ali v celoti neuresničena oziroma predstavljajo stalno nalogo organov**, ki delujejo na področju pravosodja in sicer:



- **priporočilo št. 62 (2018)**, s katerim je Varuh priporočal, naj Vrhovno sodišče Republike Slovenije zaradi zagotavljanja enotne sodne prakse vsa sodišča še naprej spodbuja k izboljšanju poslovanja in kakovosti sojenja, MP pa priporočal, da še naprej zagotavlja krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti,
- **priporočilo št. 63 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj slovensko sodstvo s premišljenimi ukrepi še naprej zagotavlja primerno obveščanje javnosti in potrebno odzivanje na medijsko izpostavljene očitke glede svojega dela,
- **priporočilo št. 68 (2018)**, s katerim je Varuh predlagal, naj prekrškovni organi in sodišča dosledno spoštujejo vsa jamstva poštenega postopka, nepristranskega odločanja in sojenja tudi v prekrškovnih postopkih,
- **priporočilo št. 70 (2018)**, s katerim je Varuh tožilstvu predlagal, naj še naprej zagotavlja hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb zagotovi dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, utemeljenimi z jasnimi in obrazloženimi razlogi ter pravnim poukom,
- **priporočili št. 39 (2014) in št. 34 (2015)**, s katerima je Varuh MP pozval naj okrepi učinkovitost delovanja nadzornih organov, da se zagotovi kakovost dela sodišč oziroma sojenja,
- **priporočilo št. 51 (2013)** o sprejetju dodatnih ukrepov za povečanje učinkovitosti izvršilnega postopka tako, da ne bodo ogrožena ustavnopravna jamstva dolžnika,
- **priporočilo št. 60 (2013)** o natančni proučitvi potrebe po dopolnitvi zakonske ureditve disciplinske odgovornosti notarja, kadar ta deluje kot odvetnik, in
- **priporočilo št. 41 (2015)** za spremembo določbe Zakona o notariatu o disciplinski odgovornosti notarjev ter seveda tudi druga priporočila.

## 2.19.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

---

### 2.19.3.1 Priporočila

Varuh je na podlagi v letu 2020 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil naslednja priporočila:

**70.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za pravosodje z drugimi odgovornimi ministrstvi sprejme dodatne ukrepe, ki bi prispevali oziroma pomagali pri zagotavljanju različnih oblik brezplačne pravne pomoči izven okvirov, ki jih določa Zakon o brezplačni pravni pomoči.

**71.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za infrastrukturo ob pripravi novele ZPrCP uredi institut »nadomestne parkirnine« na sistemski ravni na način, ki bo z vidika načela enakosti zagotavljal enako obravnavanje vseh kršiteljev.

**72.** Varuh Ministrstvu za infrastrukturo priporoča, da z novelo 8. člena ZPrCP uredi odgovornost lastnika vozila na način, ki bo zagotavljal enako obravnavo vseh kršiteljev cestnoprometnih predpisov.

**73.** Varuh priporoča sodiščem, da poskrbijo za hitro odločanje o zaseženem motornem vozilu.



Varuh je na podlagi v letu 2020 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil tudi naslednji priporočili, ki predstavljata stalno nalogo:

**20 (stalna naloga):** Varuh vsem pravosodnim organom priporoča, da nadaljujejo s krepitvijo učinkovitosti in transparentnosti svojega delovanja.

**21 (stalna naloga):** Varuh priporoča sodiščem, da v vsaki zadevi poskrbijo za to, da bo postopek njene obravnave do pravnomočnosti opravljen skrbno in brez napak, ki bi lahko vodile k odpravi, razveljavitvi ali spremembi sprejete sodne odločbe.



**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede pravosodja** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### 2.19.3.2 Sodni postopki

- O javnosti sojenja in transparentnosti delovanja sodne veje oblasti oziroma pravosodja
- Večkratno odločanje sodišč v isti zadevi in posegi v pravnomočne sodne odločbe
- Sodišče spregledalo, da sta bili v zadevi vloženi dve pritožbi
- Ponovno o potrdilih, da oseba ni v kazenskem postopku
- Problematika kreditov v švicarskih frankih
- Problematika izbrisanih družb

### 2.19.3.3 Izvršilni postopki

- Novela ZIZ
- Dolgotrajnost izvršilnih postopkov

### 2.19.3.4 Sodni izvedenci

### 2.19.3.5 Brezplačna pravna pomoč

### 2.19.3.6 Prekrški

- O obravnavanju prekrškov parkiranja na javni parkirni površini brez plačila parkirnine<sup>2</sup>
- O odgovornosti lastnika vozila
- Zaseg motornega vozila po izteku veljavnosti vozniškega dovoljenja
- Upravičenost sankcioniranja za žalitev redarja?
- Podaljšanje statusa voznika začetnika

### 2.19.3.7 Tožilstvo

### 2.19.3.8 Odvetništvo in notariat

- Dolgotrajnost obravnave prijave zoper odvetnika
- Notariat

<sup>2</sup> To problematiko je namestnik varuha Ivan Šelih predstavil tudi v članku, objavljenem v Pravni praksi, št. 22, 4. 6. 2020, z naslovom Se storilec lahko izogne postopku o prekršku s plačilom odpustka?

## 2.20 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI

| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|---|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|   | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 16 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI | 104                         | 81   | 11              | 40                        | 77,88        | 72                   | 12              | 16,7                              | 73              | 154                         |
| 16.1 POLICIJSKI POSTOPKI  | 95                          | 71   | 7               | 33                        | 74,74        | 62                   | 10              | 16,1                              | 59              | 130                         |
| 16.2 ZASEBNO VAROVANJE  | 4                           | 5    | 4               | 1                         | 125,00       | 5                    | 1               | 20,0                              | 2               | 7                           |
| 16.3 DETEKTIVI  | 0                           | 1    | 0               | 1                         | 0,00         | 1                    | 0               | 0,0                               | 1               | 2                           |
| 16.4 REDARJI  | 1                           | 0    | 0               | 1                         | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 1               | 1                           |
| 16.5 OSTALO   | 4                           | 4    | 0               | 4                         | 100,00       | 4                    | 1               | 25,0                              | 10              | 14                          |

### 2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

#### 2.20.1.1 Policijski postopki

Leta 2020 smo obravnavali **71 pobud**, ki so se večinoma nanašale na **policijske postopke, 33 zadev pa še v okviru vstopne točke**, kar skupno predstavlja podobno število zadev, kot smo jih na tem področju obravnavali v letu 2019. Nekatere pobude, ki se sicer (delno ali v celoti) nanašajo na postopanje policistov, smo obravnavali tudi na drugih področjih. Tako problematiko, ki se nanaša na postopke, v katerih je policija v vlogi prekrškovnega organa, kot običajno podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških. V poglavju Omejitve osebne svobode – tujci in prosilci za mednarodno zaščito pa poročamo o obravnavi zadev, povezanih z odvzemom prostosti tej skupini posameznikov.

Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih (**v okviru vstopne točke je bilo opravljenih 59 takšnih pogovorov**). Poleg obravnave pobud na tem področju smo leta 2020 več policijskih postaj (PP) obiskali tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM).

Pobudnike, nezadovoljne zaradi policijskega (ne)ukrepanja, smo tudi v letu 2020 praviloma še naprej spodbujali, da najprej sami **aktivno izkoristijo pritožbeno pot po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol)**<sup>1</sup>, s katero lahko uveljavljajo svoje pomisleke in pripombe glede konkretnega policijskega postopka. Menimo, da je upoštevanje pravilo podrejenosti prav, da se prizadeta oseba najprej sama obrne na pritožbeni organ v okviru sistema, v katerem je do zatrjevanja nepravilnosti prišlo. Šele če ta pritožbena pot ni izpolnila pričakovanj pritožnika oziroma v drugih primerih, ki so zahtevali naše posredovanje, smo v zadevi ukrepali tudi mi. Odras takšnega načina dela je tudi delež utemeljenih pobud na tem področju, pri čemer tudi tokrat opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Upoštevati je namreč treba, da je razlog za (ne)utemeljene pobude pogosto tudi pomanjkljivo sodelovanje pobudnikov.

Kot običajno smo v postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, poizvedovali predvsem pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), v nekaterih primerih tudi neposredno (z obiski) na PP. **Sodelovanje in odzivnost MNZ in policije na naša posredovanja v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritikami, mnenji in predlogi moramo tudi tokrat pohvaliti.** Sodelovali smo tudi s Posebnim oddelkom Specializiranega državnega tožilstva, ki je pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, kadar jih storijo uradne osebe.

Pobude na tem področju so se tudi v letu 2020 **nanašale na različne vidike oziroma področja delovanja policistov**, kakor so: odzivanje prijave (npr. ob midsosedskih sporih, nasilju v družini), odgovarjanje na vloge, postopke s tujci, postopke o prekrških, ravnanje policistov ob pridržanju, zaseg predmetov, postopanje zoper udeležence protestov in drugo. Pobudniki so policistom očitali neprimerno oziroma neenako obravnavo, nesprejem ali neobravnavo prijav kaznivih dejanj oziroma neodzivnost policije, dolgotrajno obravnavo kaznivih dejanj, čezmerno uporabo sile, pristranskost ob obravnavi midsosedskih sporov, neustrezno komunikacijo in drugo. Tudi na tem področju so bile **številne dejavnosti Varuha usmerjene v vprašanja, povezana z ukrepi glede epidemije covid-19**, kar predstavljamo v ločenem tretjem delu tega letnega poročila, ki se v celoti nanaša na dejavnost Varuha v zvezi s situacijo covid-19.

<sup>1</sup> Ta (poleg nekaterih drugih predpisov) določa naloge in pooblastila policije, ki jih policija opravlja zaradi zagotavljanja temeljnih dolžnosti policije, ki obsegajo zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države. V letu 2020 ZNPPol ni bil spremenjen oziroma dopolnjen.

V okviru priprav na izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije in načrtovanje nadzorov nad policijo smo se tudi v obravnavanem letu **srečali z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ**. Varuh pričakuje, da bodo tudi tokrat njegove ugotovitve in predlogi pomagali pri načrtovanju prihodnjih nadzorov in pripravi usmeritev za delo policije, zlasti na področju varstva človekovih pravic. **Srečali smo se tudi z ministrom za notranje zadeve in njegovimi sodelavci** ter se pogovorili o nadaljnjem sodelovanju pri obravnavanju pobud posameznikov zoper postopke policistov. Namestnik varuha Ivan Šelih je kot zunanji strokovnjak nadaljeval delo v Strokovnem svetu za policijsko pravo in pooblastila, ki je stalno, avtonomno in posvetovalno telo Policije in Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ. To še naprej povezuje zunanjo in notranjo strokovno javnost pri zagotavljanju zakonite, strokovne in sorazmerne uporabe policijskih pooblastil ter pripomore h krepitvi zaupanja notranje in zunanje javnosti v strokovno integriteto in operativno avtonomijo dela policije.

### 2.20.1.2 Zasebno varovanje, detektivi in redarji

Na tem področju smo pobudnikom predvsem pojasnjevali naloge in ukrepanje varnostnika ter pooblastila redarjev in možne pritožbene poti. Če se ti pozneje na nas niso več obrnili, postopka v zadevah nismo mogli nadaljevati. Varuh tudi sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v teh primerih. **Ob obravnavanju zadev na tem področju se je znova zastavilo vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov in tudi redarjev. V letu 2020 smo namreč zaključili z obravnavo dveh primerov, v katerih smo zaznali potrebo po aktivnejši vlogi policije pri celostni preučitvi poročil o uporabi ukrepov varnostnikov, kot to izhaja iz tretjega in četrtega odstavka 57. člena Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-1).** Ta določba policijo pooblašča za ustrezno ravnanje ne le v primeru, ko ugotovi nezakonitost ali nestrokovnost pri uporabi ukrepov, temveč tudi, kadar ugotovi, da obstaja možnost, da je varnostno osebje ukrep uporabilo nezakonito ali nestrokovno. Menimo, da je le ob doslednem izvajanju teh določil lahko uresničen eden izmed učinkovitih nadzorov nad zakonitostjo in strokovnostjo uporabljenih ukrepov varnostnikov, ki ga je zakonodajalec zaupal policiji. Z oceno, ki jo policija v teh primerih poda, hkrati prispeva k stanju na področju dela varnostnikov, ki v okviru izvajanja svojih nalog dnevno posegajo v pravice posameznikov. Iz teh obravnavanih zadev in tudi nekaterih drugih smo v tej zvezi ugotovili tudi, da se **policija pri presoji uporabe ukrepov varnostnika le redko poslužuje pogovorov z »oškodovanci«**. Zato smo MNZ že opozorili, da je na splošno, še posebej pa v situacijah, ko država zaupa varovanje objektov, ljudi in premoženja varnostni družbi za zasebno varovanje (kot je to tudi v primeru Azilnega doma), pomembno, da policija za namen presoje strokovnosti in zakonitosti uporabe ukrepa varnostnika iz 57. člena ZZasV-1 v čim večji meri pridobi informacije tudi od osebe, nad katero je bil ukrep uporabljen (in seveda ostalih oseb, ki imajo koristne podatke o uporabljenem ukrepu varnostnika). Tako bi se v zadevi pridobilo tudi stališče od osebe, nad katero je bil ukrep uporabljen, in prispevalo k nepristranskosti presoje policije. Zato smo MNZ





predlagali, da izpostavljeno stališče obravnava in nas seznaniti z morebitnimi ukrepi, s katerimi bo policija po potrebi dodatno izpostavila situacije, ko bi bilo zbiranje takšnih obvestil od oškodovanca, prič in udeležencev, če ne obvezno, pa vsaj priporočljivo.



MNZ nas je seznanilo, da so bile **na podlagi predlogov Varuha spremenjene oziroma dopolnjene Usmeritve za delo policije na področju zasebnega varovanja** z naslednjim besedilom:

*»PP bo v okviru presoje vsakega poročila o uporabi ukrepa varnostnika presojala spoštovanje procesnih in vsebinskih določb zakona. O vsaki presoji vodstvo PP izdela pisno »presojo ukrepa varnostnika«, ki se priloži k spisu (zadevi). V presoji se preverja spoštovanje določb 44. in 57. člena ZZasV-1, pri čemer se v rubriki I. in II. obrazca poda ocena ali je bil ukrep oz. drugo sredstvo uporabljeno (ne)strokovno in (ne)zakonito. Uporabo ukrepov varnostnikov je treba vsestransko preveriti in temu področju nameniti vso potrebno pozornost. To pomeni, da je treba ugotoviti dejansko stanje tudi z opravljanjem razgovorov z osebami, zoper katere je bil ukrep varnostnika uporabljen (v večini primerov so te osebe na kraju dogodka), kakor tudi z drugimi osebami, ki bi lahko imele koristne podatke o načinu uporabe ukrepa varnostnika ter ugotovitve ustrezno evidentirati (poročilo policista, poročilo dežurnega, uradni zaznamek). Preverjanje dela varnostnikov je treba izvesti tudi v drugih postopkih, ko ni obveznosti poročanja s strani zasebno varnostnih subjektov v skladu z ZZasV-1, pa je policija o njih obveščena.«*



**Dopolnitev omenjenih Usmeritev, ki podrobneje opredeljujejo nekatere naloge, ki jih policija v okviru svojih nalog po ZZasV-1 na tem področju izvaja, pomeni dodatno zavezanost policije pri izvajanju nadzora nad zakonitostjo dela varnostnikov, ki v okviru izvajanja svojih nalog dnevno posegajo v pravice posameznikov.** Zato sprejete ukrepe pozdravljamo.

Nekatere obravnavane zadeve na tem področju pa so se nanašale tudi na postopanje varnostnikov, zlasti uporabo njihovih ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19 (več o tem v ločenem, tretjem delu poročila).



V letu 2020 smo se ob obravnavi ene izmed pobud **ponovno srečali s problematiko povrnitve stroškov pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije**, kar podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

## 2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

---

Tako kot v prejšnjih letih tudi za leto 2020 ugotavljamo, da **MNZ in Policija v večini primerov upoštevata naša priporočila in naše predloge**. Več preteklih priporočil (npr. **priporočilo št. 73 (2018)**), s katerim je Varuh priporočal, naj policisti v vsakem primeru omejitve prostosti oziroma prisilnega zadržanja osebe upoštevajo vse predpise in usmeritve s tega področja, vključno s skrbnim evidentiranjem svojih postopkov in zagotovitvijo pravic, ki jih ima pridržana oseba) pomeni stalno nalogo, zato na njih znova opozarjamo.

S **priporočilom 138 (2019)** – in podobno tudi s **priporočilom št. 72 (2018)** – je Varuh priporočal, naj MNZ še naprej zagotavlja, da bo vsaka pritožba na postopek policistov po ZNPPol temeljito in vsestransko preverjena, pritožbena odločitev pa skrbno pretehtana z odgovorom, ki bo vseboval utemeljeno razlago stališč pritožbenega senata glede vseh razumljivih trditev oziroma očitkov v pritožbi. Tudi to priporočilo predstavlja stalno nalogo. Zato je **spodbudno zagotovilo MNZ, da nenehno teži k zagotavljanju, da se vsaka pritožba na postopek policistov temeljito in vsestransko preveri ter da se vsaka pritožbena odločitev skrbno pretehta**. Pri tem stremi k temu, da se na posamezni pritožbeni razlog poda pretehtana, obrazložena in vsebinsko argumentirana razlaga stališča pritožbenega senata. Vsaka odločitev senata se utemeljuje na način, da se povezuje trditve pritožnika in trditve policistov z dokazi, pridobljenimi v pritožbenem postopku. Odločitev senata se, v skladu s splošno sprejetimi pravnimi načeli in pravnimi pravili, sprejme na podlagi vseh znanih in dognanih dejstev v pritožbenem postopku. MNZ je ob tem napovedalo tudi, da bo v prihodnje dodatna pozornost namenjena kakovosti vsebine odgovorov pritožbenega senata, ki morajo vsebovati ustrezno in utemeljeno razlago stališč senata do vseh razumljivih trditev oziroma očitkov v pritožbi ter povzetek vseh drugih bistvenih okoliščin in ugotovitev.

S **priporočilom št. 139 (2019)** je Varuh priporočal, naj MNZ in Policija ob upoštevanju načela dobrega upravljanja zagotovita skrbno obravnavo vlog, ki jih prejmeta v obravnavo (gre prav tako za stalno nalogo). MNZ je v odzivu na to priporočilo zagotovilo, da s Policijo ob obravnavi vlog, ki jih prejmeta v obravnavo, le-te obravnavata v skladu z načelom dobrega upravljanja. Prejete vloge obravnavajo nepristransko, neodvisno, pravično in v razumnem roku oziroma v predpisanem roku. Pri tem se upoštevajo vse pravice pritožnika, pravice policista in pravice drugih strank v postopku. Predvsem se v luči načela dobrega upravljanja pri obravnavi vlog upošteva, da se MNZ in Policija na prejete vloge odzoveta pravočasno in na le-te odgovorita argumentirano, pri tem pa nenehno stremita k varstvu pravic posameznika v postopku.





S **priporočilom št. 140 (2019)** je Varuh priporočal, naj MNZ in MP skupaj zagotovita (po potrebi tudi z dopolnitvijo predpisov) ureditev povračila stroškov, ki nastanejo osebi zaradi policijskega vabila, tudi če pozneje zoper njo ni začel kazenski postopek, do morebitne spremembe zakonske ureditve pa naj Policija za povrnitev teh stroškov upošteva Pravilnik o povračilu potnih stroškov vabljenim osebam. **Priporočilo je realizirano.** V postopku priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O) je bil po sporočilu MP v sodelovanju z MNZ in Policijo oblikovan predlog 9. člena novele oziroma sprememb in dopolnitev 92. člena ZKP.



S **priporočilom št. 141 (2019)** je Varuh priporočal, naj MNZ na sistemski ravni uredi morebitne izjeme od takojšnje uveljavitve pravice pridržane osebe, da se o odvzemu njene prostosti obvesti tretja oseba, in da bo z zagotovljenim nadzorom odvzem prostosti skrbno pretehtan v vsakem primeru posebej in odrejen le v skrajnih primerih. **Po sporočilu MNZ je priporočilo realizirano,** česar pa posebej nismo mogli preveriti, saj pobud s takšno vsebino v letu 2020 (še) nismo obravnavali. MNZ pojasnjuje tudi, da policija v primeru uveljavljanja pravic pridržane osebe, da se o odvzemu njene prostosti obvesti tretja oseba, ravna v skladu z 208. členom ZKP. Pri tem je poudarek na tem, da to velja samo za družino osebe, ki ji je odvzeta prostost, ali pristojni organ socialnega varstva, ne pa tudi npr. za zagovornika. V praksi so izjeme od takojšnjega obveščanja družine povezane izključno s posamičnimi primeri, ko je treba opraviti hišno preiskavo, ker obstaja bojazen, da bi kdo od bližnjih skril ali uničil sledi kaznivega dejanja ali predmete, ki so pomembni za kazenski postopek, če bi bil o odvzemu prostosti obveščen pred izvedbo hišne preiskave. Zato se v takih primerih obveščanje opravi nemudoma ob začetku hišne preiskave, ko mine nevarnost skritja ali uničenja sledov kaznivega dejanja.



Med preteklimi **še neuresničeni priporočili** izpostavljam **priporočilo št. 48 (2015)**, da naj se ob pripravi novele Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-1) 58. člen zakona dopolni tako, da ne bo dopuščal različnih razlag glede kaznivega dejanja, ki se preganja na predlog. Neuresničeno ostaja tudi **priporočilo št. 33 (2017)**, s katerim je Varuh MNZ in Detektivsko zbornico Slovenije pozval, naj pri prenovi predpisov, ki se nanašajo na detektivsko dejavnost, upoštevata pripombe Varuha. Do prenove teh predpisov namreč še ni prišlo.

## 2.20.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

### 2.20.3.1 Priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev smo pripravili naslednja priporočila:

**74.** Varuh Ministrstvu za notranje zadeve priporoča dopolnitev vabil za udeležbo na seji pritožbenega senata z opozorilom v smeri, da naj osebe, ki imajo opravičen razlog izostanka, pa bi želele, da se seja opravi v njihovi navzočnosti, to izrecno sporočijo in ob smiselni uporabi določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, hkrati predložijo razlog opravičene odsotnosti.



**75.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve načrtuje dodatne primerne prostore za obravnavo večjih skupin migrantov, da bo poskrbljeno za njihovo dostojanstveno obravnavo in hkrati tudi olajšano delo policistov.

**76.** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve sprejme dodatne ukrepe za skrbno izpolnjevanje listin v času policijskega pridržanja kot tudi za spoštovanje dostojanstva vsake pridržane osebe.

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev smo pripravili tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

**22 (stalna naloga).** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve še naprej skrbi za celovito spremljanje in nadzor nad reševanjem pritožb zoper delo policistov, še posebno pomiritvenih postopkov, Policija pa naj dosledno upošteva dane predloge ukrepov za izboljšanje policijskih praks.



**23 (stalna naloga).** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve oziroma Policija poskrbita, da bo vsak vlagatelj prejel odgovor na vlogo, ki vsebuje očitke na ravnanje policistov.

**24 (stalna naloga).** Varuh priporoča policiji, da tudi v situacijah, ki niso običajne in so lahko zato še dodatno bolj zahtevne (kot je obravnavo večjih skupin migrantov), poskrbi za dosledno izvedbo vseh postopkov in zagotovitev pravic, ki so zakonsko predpisane.

**25 (stalna naloga).** Varuh priporoča, da policija v okviru 57. člena ZZasV-1 vselej opravi temeljito presojo strokovnosti in zakonitosti izvedenih ukrepov varnostnikov.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

## **2.20.3.2 Policijski postopki**

### **2.20.3.2.1 Reševanje pritožb zoper delo policistov**

- Obravnava pritožbe procesno nesposobne stranke zoper ravnanje policista
- Navzočnost na seji pritožbenega senata
- Elektronsko snemanje policijskih razgovorov

### **2.20.3.2.2 Ostala obravnavana problematika**

- Uporaba električnega paralizatorja kot prisilnega sredstva policije
- Obravnava večjih skupin migrantov, ki na nedovoljen način prestopijo državno mejo
- Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamki (JRM-1S: verzija za večje skupine)
- Prostorske težave ob obravnavi večjih skupin tujcev
- Preizkus alkoholiziranosti otrok
- Hišne preiskave
- Pridržanje oseb
- O težavah z zaslišanjem prič tujcev, ki so nezakonito prešli državno mejo
- Vrnitev zaseženih predmetov

## **2.20.3.3 Zasebno varovanje, detektivi in redarji**

### **2.20.3.3.1 Zasebno varovanje**

- Nadzor policije nad uporabo ukrepov varnostnikov
- O pomembnosti doslednega poročanja o uporabi ukrepa varnostnika

### **2.20.3.3.2 Detektivi**

- Ponovno o povrnitvi stroškov pred Častnim razsodiščem Detektivske zbornice Republike Slovenije

## 2.21 OKOLJE IN PROSTOR

| PODROČJE DELA          | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                        | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 17 OKOLJE IN PROSTOR   | 146                         | 103  | 14              | 39                        | 70,55        | 83                   | 22              | 26,5                              | 42              | 145                         |
| 17.1 POSEGI V OKOLJE   | 75                          | 60   | 14              | 27                        | 80,00        | 49                   | 19              | 38,8                              | 13              | 73                          |
| 17.2 UREJANJE PROSTORA | 39                          | 29   | 0               | 5                         | 74,36        | 22                   | 2               | 9,1                               | 16              | 45                          |
| 17.0 OSTALO            | 32                          | 14   | 0               | 7                         | 43,75        | 12                   | 1               | 8,3                               | 13              | 27                          |

### 2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Število pobud na tem področju se je leta 2020 nekoliko zmanjšalo. Varuh je obravnaval 103 zadeve, leta 2019 pa 146 zadev. Utemeljenost pobud je bila 22 %, kar je več kot leta 2019, ko je znašala 11,7 %.

V preteklem letu obravnavane pobude posredno in tudi neposredno nakazujejo na dolgoletne težave na okoljskem področju, ki se po naši oceni ne rešujejo zadovoljivo. Predvsem je zaznati nedoslednost Ministrstva za okolje in prostor (MOP) in Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) pri odgovarjanju na dopise posameznikov, kar je posledica pomanjkanja kadrov na IRSOP ter dolgotrajnosti inšpekcijskih postopkov, ob tudi siceršnji vsebinski pomanjkljivosti posamičnih odločitev, ki jih Varuh občasno zaznava. Spregledati tudi ne gre nesprejemljive dolgotrajnosti odločanja MOP o pritožbah na področju gradbene inšpekcije.

**Varuh je obravnaval pobude, iz katerih je razvidno, da lokalne skupnosti zelo različno tolmačijo in uporabljajo Uredbo o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup.** Ugotovili smo, da je občina sama sebi izdala dovoljenje za začasno in občasno obremenjevanje okolja s hrupom in pri svojem odločanju ni upoštevala začasnih narave dovoljenja, niti ni upoštevala določbe Zakona o splošnem upravnem postopku, da bi v postopek povabila osebe, katerih pravni interes bi bil z izdanim dovoljenjem prizadet.

Hrup močno vpliva na kakovost življenja posameznikov. Varuh izraža skrb, da MOP s stalnimi zamudami pri zakonsko določenih časovnicah glede revizij posamičnih operativnih programov varstva pred hrupom (OPH) neupravičeno dopušča prekomerno obremenjenost prebivalcev s hrupom. Varuh je ocenil, da gre v tovrstnih primerih za kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja po 72. členu Ustave Republike Slovenije.



**Priporočilo št. 77:** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da trenutno načrtovane aktivnosti za revizijo Operativnega programa varstva pred hrupom (OPH) karseda pospeši, da hkrati opravi temeljito analizo vzrokov za dosedanje zaostanke in da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo v prihodnje zagotovili pravočasno sprejemanje OPH.

Varuh je bil seznanjen s predvidenim sosežigom (nenevarnih) odpadkov v Termoelektrarni Šoštanj (TEŠ). Problematika, ki smo jo obravnavali, je večplastna in kompleksna. Glede na to, da gre v primeru predvidenega sosežiga za vprašanje, ki lahko ob nedosledni regulativi in nadzoru privede do ogrožitve zdravja večjega števila ljudi in okolja, smo v zvezi s tem vodili širšo korespondenco z MOP. Postopek je rezultiral v zaznavi določenih anomalij in potencialnih nevarnosti. Med drugim je Varuh ugotovil, da je objektiven preizkus utemeljenosti razlikovanja v mejnih vrednostih emisij med sežigalnicami in sosežigalnicami izjemno otežen, če ne celo nemogoč. Posledično pa je tudi omejen preizkus njegove ustavne dopustnosti. Izrazili smo tudi dvom, da so predpisane kazni za kršitelje v danih primerih zadostne, da bi kateregakoli potencialnega kršitelja (upravljalca kurilne naprave) dovolj odločno odvrnile od morebitnih kalkulacij s »prihranki« na napačnem mestu.

Varuh ugotavlja, da je MOP na podlagi načrta zmanjševanja poplavne ogroženosti izdelal poročilo o izvajanju negradbenih in gradbenih protipoplavnih ukrepov. Varuh na podlagi omenjenega poročila pozitivno sprejema napredek na področju urejanja in vzdrževanja vodotokov. Problematika zagotovitve protipoplavne varnosti vsekakor zahteva prednostno in celovito obravnavo. Varuh zato opozarja na nujnost nadaljnega načrtnega in systemskega ter stalnega ukrepanja države na tem področju.

Varuh je bil v preteklem letu seznanjen s problematiko onesnaženosti Blejskega jezera. **Iz širše korespondence med Varuhom, MOP in Občino Bled je veljalo skleniti, da je slabo ekološko stanje Blejskega jezera posledica v preteklosti očitno neučinkovitih oz. necelostnih ukrepov. Ugotovili smo kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja. Ministrstvo in Občina sta se po naši oceni ustrezno odzvala na širšo problematiko onesnaženosti jezera, pri čemer bodo učinki široko začrtanih ukrepov vidni šele dolgoročno.** Celovit in medresorski pristop pri varstvu in sanaciji ekološkega stanja Blejskega jezera je po naši oceni namreč bistvenega pomena.

### 2.21.1.1 (Ne)ustreznost ureditve, ki regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov

Varuh je na MOP naslovil predlog, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije. Predlagali smo tudi, da MOP prouči ustreznost veljavnega načina nadzora nad potencialnimi kršitelji, tako z vidika ustreznosti sistema monitoringov kot tudi ustreznosti sistema inšpekcijskega nadzora. MOP je predlog Varuha sprejel, vendar ga še ni realiziral.

**Priporočilo št. 78:** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.



### 2.21.1.2 Kadrovska podhranjenost IRSOP ostaja problematična

Varuh je MOP predlagal, da ob spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS) pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev in glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati je Varuh MOP priporočil, da zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili tudi okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev. **Varuhov predlog je bil le delno upoštevan v delu ustrezne prilagoditve normativne ureditve, pri čemer ne gre zanemariti, da imajo predvideni ukrepi parcialno in ne sistemsko naravo, jedro problema, tj. kadrovska podhranjenost IRSOP, pa je (ponovno) ostalo nedotaknjeno.** Ministrstvo kot nadrejeni organ IRSOP ter sestavni del Vlade RS ima v rokah vse vaje, da v okviru priprave državnega proračuna ter priprave skupnega kadrovskega načrta, seveda ob predpostavki, da tudi želi urediti predmetno problematiko, stori vse, kar je v njegovi moči, da podrejenim nadzornim organom zagotovi vse pogoje, tako kadrovske, materialne kot finančne, da lahko ti inšpekcijske postopke vodijo učinkovito, kar je predpostavka varstva javnega interesa. **Dejstvo je, da sporadičen, občasen ali celo nikoli izveden nadzor seveda ne more biti v javnem interesu, večletno toleriranje statusa quo pa je z vidika ne zgolj varstva pravice številnih državljanov do zdravega življenjskega okolja, ampak tudi pravice do varnosti, po mnenju Varuha nesprejemljivo.**







**Priporočilo št. 79:** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da ob spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS) pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev ter glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati je Varuh Ministrstvu priporočil, da zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili tudi okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev.

## 2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

V nadaljevanju posebej izpostavljam pretekle priporočila Varuha, ki ostajajo še naprej v celoti neuresničena:

- **Priporočilo št. 142 (2019):** Varuh poziva, naj vse inšpekcijske službe prijavitelje obveščajo o prejetih prijavih in predvidenem roku obravnave.
- **Priporočilo št. 143 (2019):** Varuh priporoča, naj pristojni organi oblasti nadaljujejo s sprejemanjem in izvajanjem vseh ukrepov za izboljšanje kakovosti življenjskega okolja in zdravja prizadetih na čezmerno onesnaženih in degradiranih območjih, kar vključuje tudi izvajanje javnozdravstvenih ukrepov.
- **Priporočilo št. 144 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor čim prej pripravi nacionalno poročilo o stanju okolja.
- **Priporočilo št. 145 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje.
- **Priporočilo št. 146 (2019):** Varuh priporoča, naj glavni inšpektor za okolje in prostor vzpostavi neodvisni nadzor določanja vrstnega reda za obravnavo novih prijav in obstoječih inšpekcijskih postopkov.
- **Priporočilo št. 147 (2019):** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije zagotovi Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor kadrovske in druge pogoje za učinkovito vodenje postopkov.
- **Priporočilo št. 148 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor temeljito prouči obstoječi sistem obratovalnega monitoringa in po evalvaciji pripravi spremembe, ki bodo zagotavljale neodvisno izvajanje, neodvisni nadzor in financiranje monitoringa.
- **Priporočilo št. 149 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano čim prej pripravi vse podzakonske akte iz 83. člena Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov), predvsem pa naj v takšnem predpisu opredeli natančnejša merila za opredelitev vrst škode iz predhodnih odstavkov tega člena ter metode in merila za ugotavljanje njihove višine.

- **Priporočilo št. 150 (2019):** Varuh priporoča, naj Direkcija za vode pripravi konkretne ukrepe za odpravo zaostankov na področju voda in vodnih zemljišč ter z njimi seznanijo vlado in javnost.
- **Priporočilo št. 80 (2018):** Varuh priporoča, da se pri umeščanju vetrnih elektrarn v prostor do sprejetja ustreznih predpisov upošteva previdnostno načelo iz ZVO-1.
- **Priporočilo št. 91 (2013):** Vlada naj pripravi enoten predpis za sanacijo vseh onesnaženih in degradiranih območij v državi.

**Varuh opozarja tudi na naslednje preteklo priporočilo, ki je stalna naloga ministrstva:**

- **Priporočilo št. 88 (2013), št. 66 (2014) in št. 55 (2015):** Varuh priporoča Ministrstvu za okolje in prostor, da mesečno spremlja dinamiko reševanja zadev s področja vodne pravice in o lastninskopravnih razmerjih.



## 2.21.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

**Varuh na podlagi obravnavanih zadev na pristojne organe oblasti naslavlja naslednja priporočila:**

**77.** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da trenutno načrtovane aktivnosti za revizijo Operativnega programa varstva pred hrupom (OPH) karseda pospeši, da hkrati opravi temeljito analizo vzrokov za dosedanje zaostanke ter da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo v prihodnje zagotovili pravočasno sprejemanje OPH.



**78.** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije.

**79.** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da ob spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS) pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev in glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati je Varuh Ministrstvu priporočil, da zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili tudi okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev.

## 2.22 REGULIRANE DEJAVNOSTI

| PODROČJE DELA               | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           | INDEKS 20/19 | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                             | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT |              | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 18 REGULIRANE DEJAVNOSTI    | 93                          | 55   | 2               | 37                        | 59,14        | 47                   | 5               | 10,6                              | 48              | 103                         |
| 18.1 KOMUNALNO GOSPODARSTVO | 32                          | 18   | 1               | 12                        | 56,25        | 14                   | 1               | 7,1                               | 20              | 38                          |
| 18.2 KOMUNIKACIJE           | 11                          | 8    | 1               | 15                        | 72,73        | 8                    | 1               | 12,5                              | 8               | 16                          |
| 18.3 ENERGETIKA             | 22                          | 11   | 0               | 2                         | 50,00        | 11                   | 0               | 0,0                               | 6               | 17                          |
| 18.4 PROMET                 | 17                          | 9    | 0               | 5                         | 52,94        | 9                    | 2               | 22,2                              | 7               | 16                          |
| 18.5 KONCESIJE              | 3                           | 1    | 0               | 0                         | 33,33        | 1                    | 0               | 0,0                               | 0               | 1                           |
| 18.6 LICENCE                | 0                           | 0    | 0               | 0                         | 0,00         | 0                    | 0               | 0,0                               | 0               | 0                           |
| 18.0 OSTALO                 | 8                           | 8    | 0               | 3                         | 100,00       | 4                    | 1               | 25,0                              | 7               | 15                          |

### 2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Glede obravnavane problematike ugotavljamo, da smo lani obravnavali 55 zadev, od katerih je bilo 47 rešenih, od tega 5 utemeljenih. Zaznali smo padec pobud v višini 40,86 %.

Ponovno ugotavljamo, da so zadeve povezane z okoliščinami tistih, ki nimajo dostopa ali jim je otežen dostop do vode, elektrike, ogrevanja, svetovnega spleta, telekomunikacij, imajo težave s prometno povezanostjo ali ne zmorejo plačila za opravljene storitve in dobave blaga ali ne prejmejo ustreznih informacij s strani pristojnih državnih organov.



**Ključnega pomena je področje pravice do pitne vode. Varuh ponovno opozarja, da je pravica do pitne vode bistvenega pomena pri zagotavljanju najbolj temeljnih človekovih pravic, kar bo podrobneje argumentirano v nadaljevanju.**

**Generalna skupščina Združenih narodov je leta 2010 opredelila pravico do**

**vode kot temeljno človekovo pravico (Resolucija 64/292). Z vpisom** neodtujljive pravice do pitne vode **v Ustavo se je njenim ciljem pridružila tudi Slovenija.** V Ustavo vnesen 70.a člen določa, da ima vsakdo pravico do pitne vode, da so vodni viri javno dobro v upravljanju države ter da služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter v tem delu niso tržno blago. V Ustavi je odslej zapisano tudi, da oskrbo prebivalstva s pitno vodo zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno. Prvi odstavek nalaga državi in posredno občinam, da se vsakemu prebivalcu Republike Slovenije v skladu z infrastrukturo (dostop do omrežja, javni in vaški vodovod, dovoz pitne vode ipd.) zagotovi pitna voda. Na odročnih krajih, osamljenih zaselkih in kmetijah v goratih in hribovitih predelih prebivalstvo s samooskrbo prevzame dolžnost občin in države pri zagotavljanju pravice do pitne vode. Obveznost zagotavljanja ne velja na nepremičninah, ki ne izpolnjujejo zakonskih pogojev za pridobitev vodovodnega priključka. Besedilo določbe drugega odstavka izključuje lastninski koncept vodnih virov: s tem se vsi vodni viri zaščitijo pred privatizacijo. Država z vodnimi viri zgolj upravlja, seveda pa s tem nase prevzema tudi njihovo zaščito. Oskrba prebivalstva s pitno vodo in vodo za potrebe gospodinjstev ni tržna dejavnost in je izvzeta iz tržnih pravil in notranjega trga Evropske unije. To pomeni tudi, da oskrbo z vodo izvaja obvezna gospodarska javna služba. **Z opredelitvijo pravice do vode kot temeljne človekove pravice pa nase sprejemamo dolžnost in jasno zavezo ohraniti naravne vire, med katere sodijo tudi slovenske vode in vodni viri, zanamcem.** Da bodo vodni viri služili trajnostno oskrbi prebivalstva, pomeni sprejemati ukrepe, ki bodo naslednjim rodovom omogočili dostop do kakovostne pitne vode, zato je nujno treba preprečevati in zmanjševati onesnaževanje, varovati okolje ter preventivno delovati.

Voda ni le nujna za življenje in zdravje ljudi, ampak predstavlja strateški vir 21. stoletja. V mednarodnem pravu se je zato razvila človekova pravica do pitne vode, ki naj vsakemu posamezniku brez diskriminacije zagotovi primeren dostop do zadostne količine varne in čiste pitne vode pod ekonomsko sprejemljivimi pogoji. Čeprav je slovenska ustava pravico do pitne vode in pitno vodo kot naravno dobrino že varovala prek nekaterih ustavnih določb, so se zaradi strahu, da želi Evropska unija prepustiti upravljanje vodnih virov tujim korporacijam, tudi v Sloveniji začeli pozivi, naj se slovenski vodni viri ter dostop do pitne vode izrecno zavarujejo na ustavni ravni.<sup>1</sup> Bistveni pogoji glede ustavnopravnega varstva v zvezi s pitno vodo so:

- **Razpoložljivost:** Vsak mora imeti reden dostop do zadostne količine vode za pitje, umivanje, pranje oblačil, kuhanje, osebno higieno ter čiščenje stanovanja, skladno s smernicami SZO.
- **Kakovost:** Voda za osebno in domačo rabo mora biti varna in sprejemljiva. Tako ne sme vsebovati mikrobov in parazitov, kemijskih ali radioaktivnih substanc, ki bi predstavljale tveganje za človekovo zdravje, ter mora biti ustrezne barve, vonja in okusa.

1 Glavaš, Analiza 70.a člena Ustave Republike Slovenije: Pravica do pitne vode, Pravna fakulteta v Ljubljani, 2019.

- **Fizična dostopnost:** Voda mora biti fizično dostopna in vsaj na varni razdalji, prilagojeni potrebam različnih skupin, zlasti ženskam in otrokom.
- **Cenovna dostopnost:** Voda mora biti cenovno dostopna za vse. Stroški vode za gospodinjstva ne smejo predstavljati nesorazmernega bremena, zlasti pa se ne sme nobenemu posamezniku prepovedati dostop do varne pitne vode iz razloga neplačila.

**Če človeku ni na razpolago zadostna količina vode, je ogrožena njegova pravica do življenja.** Če voda ni primerne kakovosti, je ogrožena pravica do zdravja, brez fizične in ekonomske dostopnosti pa primeren življenjski standard. Hkrati je voda nujna za človekovo dostojno življenje. Zato je pravico do pitne vode potrebno razumeti kot hibrid omenjenih pravic. Ker je ustavna določba oblikovana kot (samostojna) človekova pravica, je država zavezana, da vsem posameznikom pod ekonomsko sprejemljivimi pogoji zagotavlja primeren dostop do zadostne količine varne in čiste pitne vode brez diskriminacije.<sup>2</sup>

**Zaskrbljeni smo, ker pristojni organi, predvsem MOP, še vedno niso pripravili predlogov za uskladitev zakonodaje s 70.a členom Ustave, čeprav se je rok za uskladitev zakonodaje iztekel že maja 2018. Morebitne nejasnosti glede interpretacije ustavne določbe ne morejo biti izgovor za nepripravno ustreznih predpisov.**

**Varuh skladno s povedanim še poudarja, da je bila vloga okoljskih vidikov v preteklosti resno podcenjena.** Okoljske raziskave so temeljile na naravoslovnih in zdravstvenih vedah ter inženirstvu, ki obravnava vprašanja, kot so zdravstvena tveganja posameznih snovi, delovanje okoljskih procesov in ekosistemov, vplivi sprememb nanje ter razvoj tehnologij za nadzor onesnaženja. Okoljske raziskave v družboslovju do danes so se osredotočale predvsem na ekonomijo, vključno z merjenjem gospodarskih stroškov in koristi nadzora nad onesnaževanjem ter relativno učinkovitostjo regulativnih pooblastil in tržno usmerjenih instrumentov okoljske politike, vladne odločitve, manj pa na odločanje o okoljskih odločitvah posameznikov in gospodinjstev, kot so varčevanje z energijo, recikliranje in okoljevarstveni vidiki vedenja potrošnikov. Najpomembnejše vprašanje se nanaša na pogoje, ki krepijo okolje, povečujejo tudi konkurenčne prednosti in druge družbene cilje. Odgovori na to vprašanje so bistveni za okoljske odločitve tako podjetij kot vlad.

**Glede ostalih zadev med drugim izpostavljamo, da je Ministrstvo za infrastrukturo prisluhnilo Varuhu glede opaženih anomalij v zvezi s soglasji za odklop merilnih mest za oskrbo z električno energijo.**

Ministrstvu za infrastrukturo (MZI) smo podali predlog, da razmisli o pripravi predloga spremembe relevantne zakonodaje v smeri dodatne zaveze operaterja, da ta v primeru zahteve enega izmed solastnikov merilnega mesta za odklop, ne glede na morebitno obstoječe pooblastilo, odklopa ne dovoli vse do sklenitve sporazuma med solastniki ali odločitve sodišča, enako kot tudi že sedaj ne dovoli priklopa brez takšnega soglasja. Bistvo Varuhovega predloga

<sup>2</sup> Prav tam.

leži v preprečitvi nepotrebnih (dodatnih) sporov med solastniki že na samem začetku, torej preden spor, ki pogosto sploh ni povezan z vprašanjem oskrbe z električno energijo, preide v sodno reševanje. Iz odgovora MIZ je bilo zaznati, da je to težavo zaznalo, vsled čemur je izpostavilo možno obvezo operaterja, da ob izrecni zahtevi za odklop in prekinitev pogodbe o uporabi omrežja s strani pooblaščenega solastnika zahteva izrecno soglasje vseh solastnikov ne glede na obstoječe soglasje. Ustrezno prilagoditev veljavne ureditve bi bilo po navedbi MZI mogoče izvesti v okviru novega Zakona o oskrbi z elektriko, predvidoma do konca leta 2020. Zavezo MZI smo pozdravili ter sporočili, da bomo predmetno problematiko, ki je vsekakor kompleksna, nadalje spremljali. Predlog Varuha zaenkrat štejeemo za sprejet, vendar še ne realiziran.

## 2.22.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil

---

Tudi v sklopu tega področja ne moremo biti zadovoljni z uresničevanjem naših lanskoletnih priporočil, izpostavljamo naslednja delno neuresničena ali celo v celoti neuresničena priporočila:

**Priporočilo št. 152 (2019):** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisano v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje. **Priporočilo ni uresničeno in ga Varuh letos ponavlja! Kot stalno nalogo pristojnih organov** Ministrstvo za okolje in prostor odgovarja, da je za pripravo predlogov sprememb zakonodaje, ki je povezana z implementacijo 70.a člena Ustave, Vlada Republike Slovenije ustanovila dve medresorski delovni skupini, in sicer v letu 2017 ter konec leta 2018. Vlada s svojim sklepom ni podaljšala delovanja zadnje medresorske delovne skupine tudi v novem mandatu, saj Ministrstvo za okolje in prostor načrtuje poseben Zakon o gospodarskih javnih službah varstva okolja (ZGJSVO), s katerim bo urejen način izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v skladu z Ustavo. V ta namen je minister za okolje in prostor v maju 2020 ustanovil projektno skupino ter projektni svet, ki imata med drugim kot nalogo pripravo predloga ZGJSVO do konca leta 2020 ter sprejem predloga tega zakona na vladi v mesecu juliju 2021. Implementacija 70.a člena Ustave Republike Slovenije v zakonodajo bo tako obsegala več korakov. V prvi fazi je na podlagi v maju letošnjega leta sprejete novele Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 65/20) že uvedena možnost sofinanciranja infrastrukture lokalnega pomena iz sklada za vode: občinskih projektov novogradnje ali rekonstrukcije sistemov za oskrbo s pitno vodo za zagotovitev javne oskrbe s pitno vodo, ki jih ni mogoče sofinancirati iz sredstev Evropske unije, kadar je





v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, predpisano opremljanje z javnim vodovodom, in odkupa zasebnih vodovodov s strani občin zaradi zagotovitve javne oskrbe s pitno vodo, kadar je v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, predpisano opremljanje z javnim vodovodom. Poleg predloga ZGJSVO pa bodo v nadaljevanju predlagane tudi morebitne druge potrebne spremembe zakonodaje, kolikor se bo tekom priprave predloga spremembe ureditve izkazala potreba po prilagoditvi zakonov oziroma drugih predpisov.



**Priporočilo št. 153 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor ob napovedanem spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev. **Priporočilo je delno uresničeno, Varuh ga ponavlja kot stalno nalogo MOP.** IRSOP je 3. 3. 2020 na MOP posredoval »Letno poročilo inšpekcije za okolje in naravo za leto 2019 - nadzor nad izvajanjem ZdimS in na njegovi podlagi izdanih predpisov«. IRSOP je na podlagi ugotovitev teh poročil ter ob izvajanju dela podal tudi predloge za spremembo zakonodaje na tem področju. MOP pripravlja predlog spremembe ZdimS in bo predloge IRSOP upošteval.

## 2.22.3. Nova priporočila in dejavnosti Varuha

---

### 2.22.3.1 Priporočila

Varuh na podlagi obravnavanih zadev na področju reguliranih dejavnosti predlaga naslednje priporočilo:



**80.** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da pri zakonodajnih spremembah upošteva spregledan položaj geodetov s srednješolsko izobrazbo, strokovnim izpitom in dolgoletnimi izkušnjami.

Varuh na podlagi obravnavanih zadev na področju reguliranih dejavnosti predlaga tudi naslednji priporočili, ki sta stalni nalogi:



**26 (stalna naloga).** Varuh priporoča, naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisano v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugeje.

**27 (stalna naloga).** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor ob napovedanem spreminjanju Zakona o dimnikarskih storitvah pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev.



**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede reguliranih dejavnosti** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

### **2.22.3.2 Imisije hrupa**

- Prevelike imisije hrupa in njihov vpliv na okolje namreč predstavljajo nedovoljen poseg v ustavno pravno varovano človekovo pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena ustave.

### **2.22.3.3 Protiustavnost posegov v poklicni status posameznikov**

### **2.22.3.4 Dolžnost ustreznega obveščanja s strani državnih/ lokalnih organov**



## 2.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI

| PODROČJE DELA                  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                                | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 19 DRUŽBENE DEJAVNOSTI         | 60                          | 80   | 37              | 43                        | 133,33       | 67                   | 5               | 7,5                               | 50              | 130                         |
| 19.1 ŠOLSTVO                   | 55                          | 74   | 36              | 39                        | 134,55       | 63                   | 5               | 7,9                               | 42              | 116                         |
| 19.2 ŠPORT                     | 3                           | 2    | 0               | 0                         | 66,67        | 2                    | 0               | 0,0                               | 1               | 3                           |
| 19.3 KULTURA                   | 1                           | 3    | 1               | 3                         | 300,00       | 1                    | 0               | 0,0                               | 2               | 5                           |
| 19.0 DRUGE DRUŽBENE DEJAVNOSTI | 1                           | 1    | 0               | 1                         | 100,00       | 1                    | 0               | 0,0                               | 5               | 6                           |

### 2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2020 so na področju družbenih dejavnosti tako kot vsako leto prevladovale zadeve na področju šolstva. Delo Varuha na področju šolstva je bilo v letu 2020 v veliki večini povezano z ukrepi, sprejetimi za obvladovanje epidemije covid-19. Varuh je v letu 2020 obravnaval 74 pobud, kar je 19 zadev več kot v letu 2019. Delo na področju šolstva je močno zaznamovala razglašena epidemija covid-19, kar je razvidno tudi iz višjega pripada, ki je kar 34,5 % višji. Odstotek utemeljenih pobud v letu 2020 je 7,9 %.

Pravica do izobraževanja je bistvenega pomena pri ustvarjanju ustreznih začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Položaj, v katerem bi imeli zgolj nekateri možnost do ustrezne izobrazbe, je nedemokratičen in zaviralno vpliva na stanje duha v družbi. **Izobraževanje predstavlja tudi vstopno točko pokazatelja strpnosti do sprejemanja drugačnosti.** Šele na platformi ustrezne dostopnosti vseh otrok glede izobraževanja, še posebej pa tistih iz ranljivih skupin, so lahko izkoriščeni vsi družbeni potenciali. Brez ustreznih možnosti glede dostopnosti do primerne izobrazbe ni družbene enakopravnosti.

Če ni mogoče zagotoviti ustreznega dostopa do izobraževanja, je prizadeto otrokovo (človekovo) dostojanstvo. **Človekovo dostojanstvo je izhodišče vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin in opredeljuje človeka v njegovem**

**bivanjsko eksistencialnem bistvu.** Varovanje človekovega osebnega dostojanstva, osebnostnih pravic, njegove zasebnosti in varnosti zasedajo posebno visoko mesto med pravno zagotovljenimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami (npr. 34.–38. člen Ustave, 17. člen Pakta o državljanskih in političnih pravicah, 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Spoštovanje dostojanstva v svojem bistvu predstavlja implementacijo in integracijo pojma humanosti v družbeno tkivo, ki izhaja iz novodobnega pojmovanja človeškega dostojanstva, pojmovanja, ki je bilo prvokrat eksplicitno postavljeno v evropski kulturi v zgodnjem novem veku, v prelomnem času med renesanso, humanizmom in prosvetljenstvom. Ni slučaj, da je prav ta čas pogosto označen kot čas humanizma, k človeku usmerjene miselnosti. Humanizem pomeni torej človečnost tudi v vrednotnem pomenu, miselnost, ki temelji na konceptu človeškega dostojanstva in iz njega izhajajočih pravic, svoboščin, pa tudi odgovornosti. Skrb za sočloveka (še posebej ranljivih skupin) je tako ali drugače vsebinsko povezana z vsemi drugimi vrednotnimi domenami, še posebno pa seveda s humanostjo, kulturo, univerzalizmom ter spoštovanjem življenja. Brez poudarjene skrbi za sočloveka si težko predstavljamo modrost in znanje, pravičnost in integriteto, pa tudi dobro tradicijo in ustvarjalnost. Gre za načelo, ki ga lahko povežemo z bistvom humanosti, obenem pa povezuje humanost z drugimi vrednotnimi domenami, zlasti s skrbjo za sočloveka v stiski.

Pravica do izobraževanja je v pravnem redu RS urejena na več mestih. Hierarhično najvišji pravni predpis Ustava RS izobrazbo in šolanje na splošno ureja v 57. členu, v katerem je določeno, da je izobraževanje svobodno: osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev; država pa ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Ustava RS posebej ureja tudi izobraževanje invalidov v drugem odstavku 52. člena, kjer določa, da imajo otroci z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter druge huje prizadete osebe pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi. Velja omeniti še prvi odstavek 14. člena Ustave RS, ki določa, da so v RS vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

### 2.23.1.1 Osnovno in srednje šolstvo

Na Varuha so se obrnile dijakinje in dijak Srednje šole za oblikovanje in fotografijo Ljubljana (SŠOF) zaradi zaskrbljenosti, kje se bodo šolali čez dve ali tri leta. Varuh je v ta namen na podlagi osebnega srečanja z njimi opravil več poizvedb na šoli, Mestni občini Ljubljana (MOL) in MIZŠ. Pobudnikom smo na podlagi prejetih odgovorov pojasnili, da glede na svoje pristojnosti Varuh ne more posegati v lastniška razmerja med fizičnimi in/ali pravnimi osebami in tudi ne more ocenjevati, katero okolje je primernejše za izvajanje programa SŠOF in kje naj se dijaki šolajo. Smo se pa strinjali, da je dijakom potrebno zagotoviti stabilno in varno okolje ter ustrezne možnosti za šolanje, kar smo

sporočili tudi MIZŠ. Glede na zagotovilo MIZŠ, da bo do preselitve v novo šolo poskrbljeno, da izobraževalni program SŠOF poteka nemoteno, bomo zadevo spremljali tudi v prihodnje. MIZŠ smo zato pozvali, da nas obvesti o realizaciji nameravane spremembe podpisanega Pisma o nameri in delitvi nepremičnin z MOL, ter da nas sproti obvešča o teku postopkov za realizacijo izgradnje nove šole. Do pisanja tega prispevka dodatnih pojasnil še nismo prejeli. (Podrobneje o tem glej v razdelku 2.23.3.2 Selitev Srednje šole za oblikovanje in fotografijo Ljubljana iz stavbe Križank.)



**Priporočilo št. 81:** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport dijakom SŠOF zagotovi stabilno in varno okolje ter ustrezne možnosti za nemoteno šolanje.

V Letnih poročilih Varuha za leti 2018 in 2019 smo poročali tudi o obravnavi pobude starša, ki se ni strinjal s pravili in načinom organiziranja tekmovanja iz logike v organizaciji Zveze za tehnično kulturo Slovenije (ZOTKS), predvsem s pogojevanjem udeležbe otroka z javno objavo rezultatov. V Letnem poročilu Varuha za leto 2019 smo zapisali, da pri delovanju MIZŠ zaradi neodgovarjanja Varuhu ugotavljamo kršitev načela dobrega upravljanja, saj odgovora MIZŠ kljub več urgencam še kar nismo prejeli. Odgovora MIZŠ nismo prejeli vse do septembra 2020, ko smo v vednost prejeli dopis, s katerim je MIZŠ odgovorilo pobudniku na njegov dopis z dne 5. 9. 2019. Pobudnik je torej odgovor na svoj dopis prejel šele po več kot enem letu, zato pri delovanju MIZŠ še vedno ugotavljamo kršitev načela dobrega upravljanja. (Več o tem glej v razdelku 2.23.3.3 Sodelovanje učenke na tekmovanju iz logike brez podpisanega soglasja staršev.)

### Uporaba računalna na maturi za kandidate s posebnimi potrebami

Obsežnejše vprašanje, ki smo ga obravnavali na področju šolstva, je zadevalo uporabo računalna pri pisnem predmetu iz matematike za kandidate s posebnimi potrebami. Varuh meni, da morajo vsi kandidati, tudi kandidati s posebnimi potrebami, zadostiti osnovnim zahtevam iz učnega načrta in da prilagoditve, ki so na razpolago, ne smejo biti takšne, da bi nadomestile (ne)znanje kandidatov. Pri tem podpiramo in pozdravljamo možnost, da se kandidatom s posebnimi potrebami omogočijo prilagoditve, ki jim bodo pomagale priti do rezultatov oziroma opraviti maturo. Iz dopisa Državne komisije za splošno maturo in pojasnil Državne predmetne komisije za splošno maturo je razvidno, da bodo kandidati s posebnimi potrebami pri pisanju maturitetnega pisnega izpita iz matematike deležni posameznih prilagoditev ali več njih, vendar pa Varuh teh prilagoditev ne more presojeti z vidika njihove ustreznosti in strokovnosti. Zavod RS za šolstvo je podal svoj predlog, v katerem predlaga, da se uporaba računalna opredeli natančneje. Definira naj se, kakšno računalno naj dijak s po-

sebnimi potrebami uporablja na izpitni poli 1 in kakšno na izpitni poli 2. Tako bi bilo izvajanje mature za kandidate, ki so imeli v odločbi o usmeritvi določeno pravico do rabe računala, prilagojeno na tak način, da bodo vsi kandidati s posebnimi potrebami lahko izkazali svoje znanje in sposobnosti, ne glede na ugotovljene in izkazane primanjkljaje oziroma motnje.

Gre za zelo realne probleme, pri katerih je treba iskati praktične in otrokom čim bolj prijazne rešitve. Pravica do izobraževanja ni absolutna pravica in so mogoče tudi določene omejitve. Načelo spoštovanja največje koristi otroka pa bi moralo biti v sedanjih okoliščinah še posebej spoštovano. **Konvencija o otrokovih pravicah določa, da morajo biti otrokove koristi glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa.** To je treba imeti posebej v mislih tudi v sedanji situaciji, poudarja Varuh.

### 2.23.1.2 Visoko šolstvo

V letu 2020 smo obravnavali vprašanje (ne)ustavnosti in predvidljivosti ravnanja visokošolskih zavodov. **Vsi pravni predpisi v Republiki Sloveniji morajo biti skladni z Ustavo (določba 153. člena Ustave).** Zato je vsakršno sklicevanje na zakon, če je v očitnem nasprotju z Ustavo, neutemeljeno. Težko je pojasniti naziranje kateregakoli uradnega organa v Republiki Sloveniji, da mora odločati na podlagi zakona, če očitno protiustavno posega v človekove pravice posameznika. To predstavlja devastacijo in ogroža vladavino prava. **Če pride državni organ v situacijo neskladja kateregakoli zakona z Ustavo, mora nujno poskrbeti, da se sprožijo ustrezni postopki za odpravo neskladnosti ali zagotovi ustavnoskladno razlago zakona, če je ta mogoča.** V nasprotnem primeru gre lahko za kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so prvi pogoj oziroma porok prava in pravičnosti. V primeru, ki smo ga obravnavali, pobudnik ni mogel pravočasno izvesti vpisa, zaradi okoliščin, ki niso bile v njegovi sferi, zato je bilo naše mnenje, da je logično, zakonito in pravično, da se mu vpis na univerzo omogoči (več o tem glej v razdelku 2.23.3.4 (Ne)ustavnost in predvidljivost ravnanja visokošolskih zavodov).

**Varuh je v letu 2020 obravnaval tudi pobudo, ki se nanaša na določanje višine šolnine na visokošolskem zavodu pri prehajanju med letniki, pri čemer je prišlo do kar 21-% povišanja višine šolnine na leto.** Po pojasnilu Univerze v Mariboru (UM) povišanje šolnine Fakultete za strojništvo v študijskem letu 2020/21 izhaja iz izrednega povišanja stroškov dela v zadnjih dveh letih, skladno s spremembami plačne zakonodaje glede na dogovore o povišanjih plač javnim uslužbencem s sindikati. Pobudniku nismo mogli pomagati na način, da bi zgolj iz razloga domnevno neupravičeno visokega povišanja šolnine dekanu Fakultete za strojništvo predlagali, da ga v celoti ali delno oprosti plačila šolnine oziroma da bi kako drugače dosegli, da bi se ta zmanjšala. Izračun višine šolnine je glede na veljavno ureditev v pristojnosti UM.



Vseeno pa Varuh meni, **da bi bilo utemeljeno pričakovati, da bi bili študenti z vstopom v prvi letnik seznanjeni z višino šolnine do konca študija ob rednem izpolnjevanju študijskih obveznosti oziroma da se ta ne bi bistveno zvišala.** Varuh poudarja, da predstavlja predvidljivost ravnanja državnih institucij glede posameznikov bistvo pravne varnosti in eno temeljnih meril, ki naj bo v pravni državi kar najbolj izvrševano.

Varuh se je zato obrnil na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport in skladno s 7. členom Zakona o varuhu človekovih pravic predlagal, da spremeni navedeni pravilnik na način, da bodo študentje že ob vpisu na študij seznanjeni z višino šolnine do konca rednega izobraževanja oziroma da se ta tekom rednega izobraževanja ne bo mogla bistveno povišati (več o tem glej v razdelku 2.23.3.5 Predvidljivost določitve višine šolnine je pomembna za materialni status študentov).



**Priporočilo št. 82:** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da naj spremeni Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu tako, da bo ta določal obveznost visokošolskih zavodov seznaniti študente z (vsaj okvirno) višino šolnine do konca rednega izobraževanja že ob vpisu na študij.

Naslednji primer s področja visokega šolstva se je nanašal na pozen prejem sklepa o rezultatu izbirnega postopka za zapolnitev prostih vpisnih mest na fakulteto.

Varuh je na podlagi svojih ugotovitev na Univerzo v Ljubljani (UL) posredoval stališče, da bi UL vsem kandidatom, ki so navajali, da so zamudili rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku, morala omogočiti naknaden vpis. UL nas je v odgovoru seznanila, da je kolegij rektorja dne 15. 12. 2020 sklenil, da bo univerza sledila mnenju Varuha. VPIS UL se je glede načina izvedbe, ki bo skladen s pravom, še istega dne povezala z MIZŠ. Dne 18. 12. 2020 je VPIS UL od MIZŠ prejela odgovor, da mnenja Varuha ni mogoče realizirati. UL nas je seznanila, da zato kljub odločenosti slediti mnenju Varuha tega ne more storiti.

MIZŠ je kot bistveno dejstvo navedlo, da so bili vsi roki za vpis znani že z razpisom ter rokovnikom ter da je s tem istim rokovnikom datum 24. september šteti in razumeti kot datum vročitve sklepov, in ne šele kot datum njihovega odpremljanja pošti oz. naslovnikom. Kot pomembno dejstvo je MIZŠ navedlo tudi, da je bil prijavni rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest odprt in bi kandidat ves čas lahko oddal prijavo za vpis, kar je očitno nameraval v vsakem primeru, če ne bi bil sprejet v drugem prijavnem roku. Kandidatu je bila v primeru težav ali kakršnihkoli nejasnosti na voljo podpora na ekc@gov.si in na brezplačni telefonski številki (080 2002, ki je bila dosegljiva od 8. do 22. ure).

Pojasnila MIZŠ nas niso prepričala. Prav tako nismo dobili nobene relevantne argumentacije, zakaj naše navedbe ne držijo, skladno s predstavljenim ustavnopravnim naziranjem. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. V primeru pobudnika in ostalih štirih kandidatov, ki so se po navedbah Univerze v Ljubljani prav tako pritožili, da so zamudili rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku, smo ugotovili kršitev 2. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava), ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država, 14. člena Ustave, ki določa enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije, ter 22. člena Ustave, ki določa enako varstvo pravic, skladno s katerim je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. (Več o tem glej v razdelku 2.23.3.6 Zamuda roka za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka ne sme biti v škodo študentov.)

**Priporočilo št. 83:** Varuh priporoča visokošolskim zavodom, da naj omogočijo naknaden vpis na študijski program vsem kandidatom, ki zamudijo rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora dopustiti tovrstne naknadne vpise in se ne more sklicevati na rok iz 40. člena Zakona o visokem šolstvu, ko je ta v očitnem nasprotju z Ustavo.



## 2.23.2 Neuresničena pretekla priporočila

**Na področju družbenih dejavnosti med nerealiziranimi priporočili posebej izpostavljamo predvsem naslednji priporočili:**

**Priporočilo št. 154 (2019): ponovljeno priporočilo iz LP 2017):** Varuh ponavlja priporočilo Vladi Republike Slovenije, naj čim prej pripravi, Državni zbor Republike Slovenije pa sprejme ustrezne zakonske spremembe za zagotovitev enakopravnega položaja vseh izvajalcev vzgoje in izobraževanja. **Priporočilo ostaja nerealizirano, zato ga Varuh ponavlja tudi v tem poročilu.**



**Priporočilo št. 155 (2019):** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, naj v sodelovanju z Zvezo za tehnično kulturo Slovenije čim prej uredi vprašanje glede sodelovanja učencev na tekmovanju iz logike pod po-



gojem, da starši soglašajo z javno objavo rezultatov tekmovanja in fotografije udeležencev. **Priporočilo je izhajajoč iz poročila Vlade delno realizirano**, saj MIZŠ to medresorsko vprašanje v okviru delovne skupine ureja v procesu prenove koncepta šolskih tekmovanj, tudi v sodelovanju z Zvezo za tehnično kulturo Slovenije. Zaključek prenove koncepta je bil načrtovan v jeseni 2020, podatka, ali je bila zadeva realizirana, pa nimamo.

## 2.23.3 Nova priporočila in dejavnost Varuha

### 2.23.3.1 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju družbenih dejavnosti smo pripravili naslednja priporočila:



**81.** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport dijakom SŠOF zagotovi stabilno in varno okolje ter ustrezne možnosti za nemoteno šolanje.

**82.** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da naj spremeni Pravilnik o šolninah in drugih prispevkih v visokem šolstvu tako, da bo ta določal obveznost visokošolskih zavodov seznaniti študente z (vsaj okvirno) višino šolnine do konca rednega izobraževanja že ob vpisu na študij.

**83.** Varuh priporoča visokošolskim zavodom, da naj omogočijo naknaden vpis na študijski program vsem kandidatom, ki zamudijo rok za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka v drugem prijavnem roku. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora dopustiti tovrstne naknadne vpise in se ne more sklicevati na rok iz 40. člena Zakona o visokem šolstvu, ko je ta v očitnem nasprotju z Ustavo.

**Dejavnost Varuha z vsebinskimi pojasnili glede družbenih dejavnosti** je podrobneje obravnavana v teh poglavjih Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2020, ki so dostopna v razširjeni spletni verziji letnega poročila na spletni strani Varuha <[www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)>:

- 2.23.3.2 Selitev Srednje šole za oblikovanje in fotografijo Ljubljana iz stavbe Križank**
- 2.23.3.3 Sodelovanje učenke na tekmovanju iz logike brez podpisanega soglasja staršev**
- 2.23.3.4 (Ne)ustavnost in predvidljivost ravnanja visokošolskih zavodov**
- 2.23.3.5 Predvidljivost določitve višine šolnine je pomembna za materialni status študentov**
- 2.23.3.6 Zamuda roka za zapolnitev še prostih vpisnih mest zaradi prepozne vročitve sklepa o rezultatu izbirnega postopka ne sme biti v škodo študentov**



## 2.24 STANOVANJSKE ZADEVE

| PODROČJE DELA                  | OBRAVNAVANE ZADEVE (POBUDE) |      |                 |                           |              | REŠENE IN UTEMELJENE |                 |                                   | VSE ZADEVE      |                             |
|--------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|---------------------------|--------------|----------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
|                                | 2019                        | 2020 | COVID-19 ZADEVE | OBRAVNAVANE ZADEVE NA EVT | INDEKS 20/19 | ŠT. REŠENIH          | ŠT. UTEMELJENIH | ODSTOTEK UTEMELJENIH MED REŠENIMI | POGOVORI NA EVT | SKUPAJ (POBUDE IN POGOVORI) |
| 20 STANOVANJSKE ZADEVE         | 81                          | 48   | 1               | 31                        | 59,26        | 44                   | 4               | 9,1                               | 64              | 112                         |
| 20.1 STANOVANJSKA RAZMERJA     | 32                          | 16   | 1               | 13                        | 50,00        | 14                   | 2               | 14,3                              | 19              | 35                          |
| 20.2 STANOVANJSKO GOSPODARSTVO | 27                          | 22   | 0               | 5                         | 81,48        | 20                   | 0               | 0,0                               | 18              | 40                          |
| 20.0 DRUGO                     | 22                          | 10   | 0               | 13                        | 45,45        | 10                   | 2               | 20,0                              | 27              | 37                          |

### 2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Leta 2020 je na področju stanovanjskih zadev manjše število obravnavanih zadev kakor v predhodnem letu.

Enako kot v prejšnjih letih tudi letos ne poročamo o vsebinsko bistveno drugačnih problematikah in vprašanjih.

Sama statistika ne odraža dejanskega stanja, zato kot v preteklih poročilih ponovno poudarjamo, da število prispelih in obravnavanih pobud ne pomeni, da je stanovanjska politika ustrezna. Pobudniki so pomoč Varuha iskali zaradi različnih težav.

**Težave so povezane z iskanjem neprofitnih stanovanj in njihovim vzdrževanjem, obveznosti, ki se ji občine pogosto želijo izogniti. Težave se pojavljajo tudi pri komunikaciji z občinami.**



**Vedno znova se je pokazalo, da občine ne razpolagajo z zadostnim fondom neprofitnih najemnih stanovanj, da bi lahko zagotovile ustrezno bivanje svojih občanov,** pri čemer Varuh ponovno izpostavlja problematiko ranljivih skupin, kot so invalidi, starejši, mladi, družine, ki živijo v nasilju, brezdomci itd.

Pobudniki so se na nas obračali tudi zaradi neprimernih življenjskih razmer v tržnih stanovanjih in pa zaradi težav s sosedi in upravniki. V teh primerih Varuh skladno s svojimi pristojnostmi lahko le napoti na druge pristojne organe.



**Varuh se je na žalost pri obravnavi pobud srečal tudi z neprimernim odnosom lokalne skupnosti oz. občine do občanov in ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja, saj občina pobudniku na njegov dopis ni odgovorila.** S tem smo občino tudi seznanili in ji priporočili, da na pobudnikove dopise in dopise ostalih pošiljateljev, ki se obračajo na občino, odgovarja ob pogojih in v roku, ki ga določa Uredba o upravnem poslovanju. Občina je naše priporočilo sprejela.

**Pri proučevanju pobud smo ugotovili, da niso zakonsko določene pravice in dolžnosti uporabnikov najemnih neprofitnih stanovanj v zvezi s solidarno odgovornostjo za dolgove.**

## Problematika najemnih razmerij med nevladnimi organizacijami in državo

Varuh se je na lastno pobudo seznanil tudi s problematiko najemnih razmerij med nevladnimi organizacijami in državo, konkretno s primerom nevladnih organizacij, ki delujejo na naslovu Metelkova 6.

V luči navedenega je Varuh želel opozoriti na nujnost dialoga med organi oblasti in nevladnimi organizacijami. Kot smo zapisali že v poslanici ob mednarodnem dnevu človekovih pravic v decembru 2020 sta, da ne bi zašli še v krizo vrednot, na vseh področjih nujni aktivna dvosmerna komunikacija in dialog. Le tako namreč lahko dosežemo dogovore in presežemo konflikte, nesoglasja in nestrpnost. Nobena kriza ne sme in ne more biti opravičilo za pomanjkanje dialoga, za arbitrarno sprejemanje odločitev ali posege vanje s pozicije moči. Nenazadnje je družbeno odgovorna skupnost tista, ki prispeva k soustvarjanju pozitivne družbene klime in kulture dialoga. Le tako bo tudi proces okrevanja po pandemiji koronavirusne bolezni lahko učinkovit.

Varuh je Ministrstvo za kulturo pozval, da pristopi h konstruktivnemu dialogu z nevladnimi organizacijami, ki delujejo na naslovu Metelkova 6, katerim je ministrstvo oktobra 2020 posredovalo predlog za sporazumno prekinitev najemne pogodbe in poziv, da stavbo zapustijo do konca januarja 2021.

Naloga Varuha ni presoja utemeljenosti ali celo zakonitosti najema, uporabe ali odpovedi najemnega razmerja, zato se do teh vprašanj nismo opredeljevali. Varuh pa mora opozoriti na dolžnost države, da nevladnim organizacijam, ki delujejo na področju človekovih pravic, kot sta na primer Mirovni inštitut in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC), ki delujeta na Metelkovi 6, pomaga pri uresničevanju njihovega poslanstva in odpravi nepotrebne, nezakonite ali arbitrarne omejitve prostora civilne družbe, še posebej tiste, ki se nanašajo na svobodo zbiranja, združevanja in izražanja.

Glede na navedeno smo Ministrstvo za kulturo pozvali, da pristopi k dialogu z nevladnimi organizacijami, ki delujejo na naslovu Metelkova 6, ter skupnemu iskanju rešitev, ki bodo nevladnim organizacijam, ki delujejo na področju človekovih pravic in svoboščin, zagotovile nemoteno delovanje. Pri tem smo omenjeno ministrstvo prosili tudi, da isto skrb nameni tudi drugim nevlad-

nim organizacijam na istem naslovu, ki prav tako pomembno prispevajo k naši skupni družbi.

Odgovora Ministrstva za kulturo do konca leta 2020 nismo prejeli, prejeli smo ga šele v januarju 2021.



**Iz odgovora izhaja, da je omenjeno ministrstvo sicer pristopilo k sklicu sestankov, vendar pa med ministrstvom in nevladnimi organizacijami prihaja do razhajanj glede načina izvedbe sestankov. Varuh pri svojem priporočilu vztraja.**



**Priporočilo št. 84:** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za kulturo in ostala ministrstva nevladnim organizacijam, ki delujejo na Metelkovi 6, in ostalim nevladnim organizacijam pomaga pri uresničevanju njihovega poslanstva in odpravi nepotrebne, nezakonite ali arbitrarne omejitve prostora civilne družbe, še posebej tiste, ki se nanašajo na svobodo zbiranja, združevanja in izražanja.

## Pripombe Varuha na osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E)

V letu 2020 je Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) pripravilo in dalo v obravnavo osnutek **Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E)**. Varuh je pripravil pripombe in predloge na osnutek zakona in jih poslal MOP.

Po preučitvi osnutka zakona smo uvodoma ugotovili, da ta (delno) ureja nekatera področja, na katera je Varuh v preteklosti že opozarjal Ministrstvo za okolje in prostor. Kljub temu pa smo menili, da rešitve niso pripravljene dovolj celovito. Ministrstvo za okolje in prostor namreč kljub večletnim opozorilom Varuha ni pripravil celovite prenove stanovanjske zakonodaje, s tem pa se v nedoločeno prihodnost zamika ureditev vrste vprašanj, ki pomembno vplivajo na življenje prebivalcev Republike Slovenije.

Pri tem smo izpostavili predvsem dejstvo, da veljavna zakonodaja na področju stanovanjske problematike ne rešuje težav, s katerimi se pri reševanju stanovanjskega problema srečujejo (nekateri) ranljive skupine. Varuh se je pri svojem delu seznanil s problematiko tujcev in oseb z mednarodno zaščito, ki na podlagi veljavne zakonske ureditve ne sodijo med upravičence do dodelitve neprofitnih stanovanj v najem, ter s problematiko starejših stanovalcev oskrbovanih stanovanj, ki poročajo o neustrezni gradnji, ki ni skladna z veljavno zakonodajo, neprimerni uporabi skupnih prostorov, težavah z upravniki in neodzivnosti inšpekcij.

Težavo predstavlja tudi neurejena **problematika najemnih razmerij v dena-**

**cionaliziranih stanovanjih**, predlog zakona pa tudi ne obravnava neenake ureditve na področju upravljanja poslovnih in poslovno-stanovanjskih stavb v primerjavi s stanovanjskimi oziroma stanovanjsko-poslovnimi stavbami.

V zvezi s samim predlogom zakona je Varuh sicer pozdravil dejstvo, da se razširja in podrobneje opredeljuje nabor nalog stanovanjske inšpekcije, saj smo Ministrstvo za okolje in prostor večkrat opozorili na (pre)majhne pristojnosti navedene inšpekcijske službe. Kljub temu smo izrazili zaskrbljenost, saj je iz predloga zakona razvidno, da sredstva za dodatno zaposlitev stanovanjskih inšpektorjev (kakor tudi sredstva za izvajanje ostalih, v noveli zakona predvidenih sprememb!) v proračunu niso zagotovljena.

V zvezi s predlaganimi spremembami **na področju upravljanja** smo zapisali, da Varuh že več let opozarja na problematiko delovanja upravnikov oziroma preprečevanje anomalij pri njihovem delu ter njihov učinkovit nadzor. Ugotavljamo, da je predlog zakona sicer naslovil to področje, vprašanje pa je, ali bodo na ta način onemogočene vse morebitne zlorabe. Bistven pri tem je hiter in učinkovit nadzor, pri čemer smo izrazili bojazen, da tudi sprememba zakona izboljšav na področju nadzora ne bo prinesla.

Varuh pri svojem delu obravnava tudi problematiko zmanjševanja fonda neprofitnih najemnih stanovanj, na katero, enako kot v vseh zgoraj navedenih primerih, smo opozorili v več letnih poročilih. Iz pobud ugotavljamo, da se stanje na tem področju ne izboljšuje, zaradi česar na čakalnih listah za dodelitev ostajajo tudi osebe, ki zaradi svojih zdravstvenih ali drugih težav bivajo v zanje povsem neprimernih razmerah ter bivalnih pogojih. Varuh meni, da država na ta način ne izpolnjuje svoje ustavne obveznosti, in sicer da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje.

**Kot je razvidno iz predloga zakona, se Ministrstvo za okolje in prostor zaveda, da je eden od temeljnih razlogov za krčenje fonda javnih najemnih stanovanj prenizka višina neprofitne najemnine**, in da zaradi nerevalorizacije vrednosti točke za določanje neprofitne najemnine vse od leta 2007, neprofitna najemnina lastnikom ne omogoča pokrivanja stanovanjskih stroškov. Obstoječe neprofitne najemnine tako lastnikom stanovanj ne omogočajo niti ohranitve obsega obstoječega fonda javnih najemnih stanovanj niti investicij v gradnjo novih javnih stanovanj. Predvidene zakonske rešitve smo zato pozdravili, vendar pa smo menili, da bo poleg sedaj sprejetih ukrepov potrebna tudi celovita sprememba stanovanjske politike, ki bo omogočila izmerljiv dvig števila dostopnih stanovanj.

Do pripomb in priporočil Varuha se je opredelilo Ministrstvo za okolje in prostor, pri čemer velja izpostaviti predvsem, da nam je navedeno ministrstvo sporočilo, da se zaveda, da pomeni predlagana novela zakona, če bo sprejeta, le prvi korak k umiritvi in ureditvi stanja na stanovanjskem področju. Zapisali so, da bo v prihodnje nedvomno treba pristopiti k celoviti reformi stanovanjskega področja in pripraviti nov zakon. K sistemski prenovi stanovanjske zakonodaje pa, tako Ministrstvo za okolje in prostor, bo pristopilo po opravljeni implemen-

taciji nujnih sprememb v okviru novele obstoječega zakona, v okviru novele zakona priprave SZ-1E pa bo upoštevalo tisti del predlogov Varuha, ki se navezujejo na vsebino odprtih členov obstoječega zakona.

V času pisanja letnega poročila Varuha novela zakona še ni bila sprejeta.

**Varuh opozarja, da Ustava Republike Slovenije v 78. členu določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje.**

Stanovanjska politika države mora biti na strani ponudbe usmerjena v zagotavljanje ustreznih pogojev za izgradnjo stanovanj, na strani povpraševanja pa zlasti v opredelitev ciljnih skupin, ki bodo upravičene do pomoči pri pridobitvi ustreznega stanovanja. Z ustrežno stanovanjsko politiko je treba še zlasti prispevati k varstvu družine, starejših, funkcionalno oviranih oseb in drugih ranljivih skupin prebivalstva. Stanovanjska politika ni samo v pristojnosti države, temveč zlasti lokalne skupnosti, ki z učinkovito zemljiško politiko in povečano komunalno opremljenostjo zemljišč za gradnjo, zlasti javnih najemnih stanovanj, izboljša dostopnost do vseh vrst stanovanj.



**Priporočilo št. 85:** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva (predhodna) priporočila Varuha.

## 2.24.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil

---



**V nadaljevanju posebej izpostavljam pretekla Varuhova priporočila, ki ostajajo še naprej v celoti neuresničena:**

- **Priporočilo št. 156 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor v spremembah Stanovanjskega zakona določi obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot ustreznega bivanjskega standarda (glede na število prebivalcev) in da v določenih časovnih razmikih (npr. enkrat letno) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem.
- **Priporočilo št. 158 (2019):** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v Stanovanjskem zakonu naj določi njene pristojnosti tako, da bo imela možnosti za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in pri nadzoru nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij ne glede na lastništvo stavb.

**Opozarjamo tudi na naslednji pretekli priporočili Varuha, ki ostajata delno neuresničeni:**

- **Priporočilo št. 84 (2018)** in priporočilo št. 157 (2019): Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor izvede analizo upravljanja večstanovanjskih stavb in glede na ugotovitve pripravi spremembe veljavne ureditve, predvsem pa naj zagotovi stalni nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah.

### 2.24.3 Nova priporočila in dejavnosti Varuha

**Na podlagi obravnavanih zadev Varuh na pristojne organe oblasti naslavlja naslednja priporočila:**

**84.** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za kulturo in ostala ministrstva nevladnim organizacijam, ki delujejo na Metelkovi 6, in ostalim nevladnim organizacijam pomaga pri uresničevanju njihovega poslanstva in odpravi nepotrebne, nezakonite ali arbitrarne omejitve prostora civilne družbe, še posebej tiste, ki se nanašajo na svobodo zbiranja, združevanja in izražanja.



**85.** Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva (predhodna) priporočila Varuha.



# 3.

## VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

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



# 3.1 STATISTIKA OBRAVNAVANIH ZADEV V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

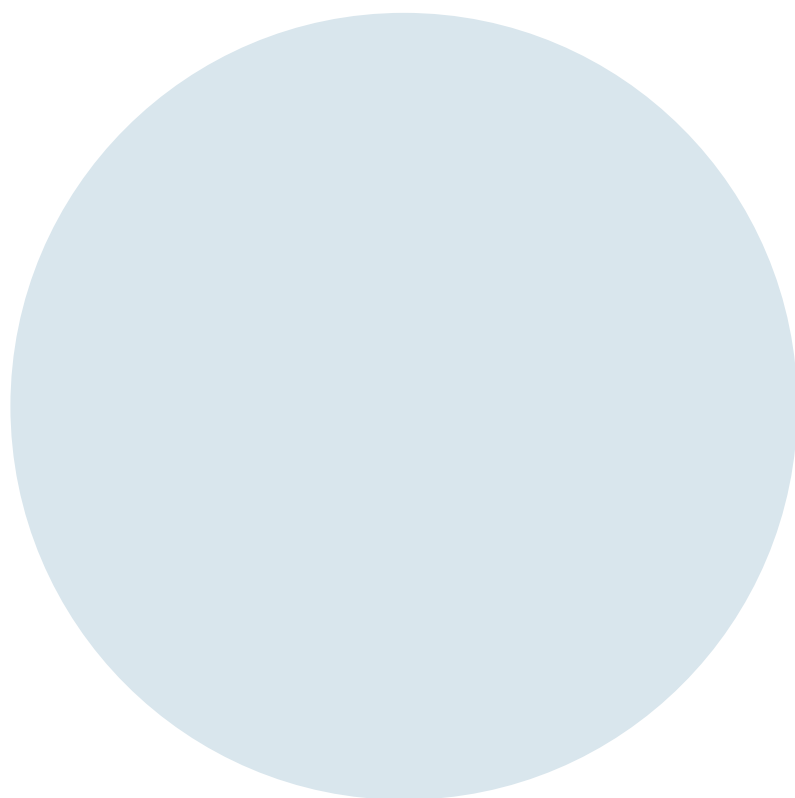
| PODROČJE DELA   | OBRAVNAVA ZADEV S PODROČJA COVID-19 |                                |                       |                 |
|---|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------|
|   | COVID-19 ZADEVE                     | OD TEGA COVID-19 ZADEVE NA EVT | COVID-19 EVT POGOVORI | SKUPAJ COVID-19 |
| <b>1. ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE</b>                       | <b>106</b>                          | <b>25</b>                      | <b>56</b>             | <b>162</b>      |
| 1.1 ENAKOST PRED ZAKONOM  | 0                                   | 24                             | 2                     | 2               |
| 1.2 ENAKE MOŽNOSTI INVALIDOV  | 8                                   | 1                              | 4                     | 12              |
| 1.3 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA SPOLNO IDENTITETO ALI USMERJENOST                   | 0                                   |                                | 0                     | 0               |
| 1.4 ENAKE MOŽNOSTI GLEDE NA RASO, NARODNOST, ALI ETNIČNO PRIPADNOST             | 2                                   |                                | 0                     | 2               |
| 1.0 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE - DRUGO                     | 96                                  |                                | 50                    | 146             |
| <b>2. VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI</b>   | <b>82</b>                           | <b>48</b>                      | <b>42</b>             | <b>124</b>      |
| 2.1 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV IN DRUGIH VIDIKOV ZASEBNOSTI                       | 16                                  | 8                              | 9                     | 25              |
| 2.2 VARSTVO OSEBNOSTNIH PRAVIC  | 1                                   |                                | 4                     | 5               |
| 2.3 PREPREČEVANJE, ZATIRANJE IN KAZNOVANJE TRGOVINE Z LJUDMI                    | 0                                   |                                | 0                     | 0               |
| 2.4 REPARACIJA  | 0                                   |                                | 0                     | 0               |
| 2.5 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI - DRUGO | 65                                  | 40                             | 29                    | 94              |
| <b>3. SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI</b>                                     | <b>8</b>                            | <b>1</b>                       | <b>0</b>              | <b>8</b>        |
| 3.1 SVOBODA VESTI   | 5                                   |                                | 0                     | 5               |
| 3.2 VERSKE SKUPNOSTI  | 2                                   | 1                              | 0                     | 2               |
| 3.0 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI - DRUGO                                   | 1                                   |                                | 0                     | 1               |
| <b>4. SVOBODA IZRAŽANJA</b>   | <b>5</b>                            | <b>7</b>                       | <b>1</b>              | <b>6</b>        |
| 4.1 SVOBODA IZRAŽANJA   | 0                                   |                                | 0                     | 0               |

|  |           |          |           |           |
|--|-----------|----------|-----------|-----------|
| 4.2 ETIKA JAVNE BESEDE   | 4         | 5        | 2         | 6         |
| 4.3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA   | 0         | 2        | 0         | 0         |
| 4.0 SVOBODA IZRAŽANJA - DRUGO  | 1         |          | 0         | 1         |
| <b>5. ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV</b>         | <b>5</b>  | <b>0</b> | <b>1</b>  | <b>6</b>  |
| 5.1 PRAVICA DO ZBIRANJA IN ZDRUŽEVANJA   | 4         |          | 0         | 4         |
| 5.2 VOLILNA PRAVICA  | 1         |          | 0         | 1         |
| 5.3 PRAVICA DO REFERENDUMSKEGA ODLOČANJA   | 0         |          | 0         | 0         |
| 5.4 PRAVICA DO PETICIJE  | 0         |          | 0         | 0         |
| 5.0 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV - DRUGO       | 0         |          | 1         | 1         |
| <b>6. NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI</b>  | <b>6</b>  | <b>2</b> | <b>2</b>  | <b>8</b>  |
| 6.1 SLOVENC V ZAMEJSTVU IN PO SVETU  | 1         |          | 0         | 1         |
| 6.2 POLOŽAJ IN PRAVICE ITALIJSKE IN MADŽARSKE NARODNE SKUPNOSTI TER NJUNIH PRIPADNIKOV | 1         |          | 0         | 1         |
| 6.3 POLOŽAJ IN PRAVICE ROMSKE SKUPNOSTI OZIROMA NJENIH PRIPADNIKOV                     | 4         | 2        | 2         | 6         |
| 6.4 DRUGE NACIONALNE ALI ETNIČNE SKUPNOSTI   | 0         |          | 0         | 0         |
| 6.0 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI - DRUGO  | 0         |          | 0         | 0         |
| <b>7. TUJCI</b>  | <b>9</b>  | <b>2</b> | <b>1</b>  | <b>10</b> |
| 7.1 PRIDOBITEV IN PRENEHANJE DRŽAVLJANSTVA   | 0         |          | 0         | 0         |
| 7.2 VSTOP, ZAPUSTITEV IN BIVANJE TUJCEV V DRŽAVI                                       | 4         | 2        | 0         | 4         |
| 7.3 MEDNARODNA ZAŠČITA, ZAČASNA ZAŠČITA IN NAČELO NEVRAČANJA                           | 2         |          | 0         | 2         |
| 7.4 MLADOLETNIKI BREZ SPREMSTVA  | 0         |          | 0         | 0         |
| 7.0 TUJCI - DRUGO  | 3         |          | 1         | 4         |
| <b>8. OMEJITEV OSEBNE SVOBODE</b>  | <b>40</b> | <b>3</b> | <b>45</b> | <b>85</b> |
| 8.1 PRIPORNIKI   | 2         |          | 0         | 2         |
| 8.2 ZAPORNIKI  | 23        | 1        | 38        | 61        |
| 8.3 PSIHIATRIČNI BOLNIKI   | 2         | 1        | 1         | 3         |
| 8.4 OSEBE V SOCIALNO VARSTVENIH ZAVODIH  | 9         |          | 5         | 14        |
| 8.5 MLADOLETNIKI V MLADINSKIH, VZGOJNIH IN DRUGIH DOMOVIH,                             | 2         |          | 0         | 2         |
| 8.6 ILEGALNI TUJCI IN PROSILCI ZA AZIL   | 1         |          | 1         | 2         |
| 8.7 OSEBE V FORENZIČNI ENOTI PSIHIATRIJE   | 1         |          | 0         | 1         |

|  |    |    |    |     |
|--|----|----|----|-----|
| 8.0 DRUGO  | 0  | 1  | 0  | 0   |
| POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE              | 4  | 1  | 4  | 8   |
| POKOJNINSKO ZAVAROVANJE                            | 3  |    | 3  | 6   |
| INVALIDSKO ZAVAROVANJE                             | 1  | 1  | 1  | 2   |
| ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE     | 66 | 72 | 85 | 151 |
| ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE                            | 3  | 1  | 5  | 8   |
| ZDRAVSTVENO VARSTVO                                | 63 | 71 | 80 | 143 |
| 9. SOCIALNA VARNOST                                | 72 | 38 | 62 | 134 |
| SOCIALNO PREJEMKI, POMOČI IN ŠTIPENDIJE            | 9  | 4  | 9  | 18  |
| SOCIALNE STORITVE                                  | 7  |    | 1  | 8   |
| INSTITUCIONALNO VARSTVO                            | 49 | 25 | 45 | 94  |
| REVŠČINA - SPLOŠNO                                 | 1  |    | 0  | 1   |
| NASILJE - POVSOD                                   | 1  |    | 0  | 1   |
| OSTALO   | 5  | 9  | 7  | 12  |
| 10. DELOVNOPRAVNE ZADEVE                           | 24 | 39 | 40 | 64  |
| 10.1 DELOVNO RAZMERJE                              | 14 | 27 | 24 | 38  |
| 10.2 DELAVCI V DRŽAVNIH ORGANIH                    | 3  | 4  | 1  | 4   |
| 10.3 OSTALO  | 7  | 8  | 15 | 22  |
| 11. BREZPOSELNOST                                  | 0  | 2  | 4  | 4   |
| 11.1 BREZPOSELNOST                                 | 0  | 1  | 0  | 0   |
| 14 DRUGE UPRAVNE ZADEVE                            | 4  | 5  | 8  | 12  |
| 14.1 DENACIONALIZACIJA                             | 0  |    | 0  | 0   |
| 14.2 PREMOŽENJSKO-PRAVNE ZADEVE                    | 0  | 1  | 3  | 3   |
| 14.3 DAVKI   | 3  | 3  | 2  | 5   |
| 14.4 CARINE  | 0  |    | 0  | 0   |
| 14.5 UPRAVNI POSTOPKI                              | 1  | 1  | 2  | 3   |
| 14.6 OSTALO  | 0  |    | 1  | 1   |
| 15 PRAVOSODJE                                      | 16 | 17 | 10 | 26  |
| 15.1 PREDSDOJNI POSTOPKI - TOŽILSTVO               | 0  | 2  | 0  | 0   |
| 15.2 KAZENSKI POSTOPKI                             | 1  | 1  | 1  | 2   |
| 15.3 CIVILNI POSTOPKI IN RAZMERJA                  | 10 | 13 | 2  | 12  |
| 15.4 POSTOPKI PRED DELOVNIMI IN SOCIALNIMI SODIŠČI | 0  |    | 0  | 0   |
| 15.5 POSTOPKI O PREKRŠKIH                          | 2  | 1  | 7  | 9   |
| 15.6 UPRAVNI SODNI POSTOPKI                        | 0  |    | 0  | 0   |

|  |           |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 15.7 ODVETNIŠTVO IN NOTARIAT   | 2         |           | 0         | 2         |
| 15.8 OSTALO  | 1         |           | 0         | 1         |
| <b>16 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI</b> | <b>11</b> | <b>7</b>  | <b>7</b>  | <b>18</b> |
| 16.1 POLICIJSKI POSTOPKI   | 7         | 6         | 4         | 11        |
| 16.2 ZASEBNO VAROVANJE   | 4         | 1         | 1         | 5         |
| 16.3 DETEKTIVI   | 0         |           | 0         | 0         |
| 16.4 REDARJI   | 0         |           | 0         | 0         |
| <b>17 OKOLJE IN PROSTOR</b>  | <b>14</b> | <b>3</b>  | <b>2</b>  | <b>16</b> |
| 17.1 POSEGI V OKOLJE   | 14        | 2         | 0         | 14        |
| 17.2 UREJANJE PROSTORA   | 0         |           | 0         | 0         |
| 17.0 OSTALO  | 0         | 1         | 2         | 2         |
| <b>18 REGULIRANE DEJAVNOSTI</b>  | <b>2</b>  | <b>1</b>  | <b>4</b>  | <b>6</b>  |
| 18.1 KOMUNALNO GOSPODARSTVO  | 1         |           | 1         | 2         |
| 18.2 KOMUNIKACIJE  | 1         |           | 0         | 1         |
| 18.3 ENERGETIKA  | 0         |           | 0         | 0         |
| 18.4 PROMET  | 0         |           | 2         | 2         |
| 18.5 KONCESIJE   | 0         |           | 0         | 0         |
| 18.6 LICENCE   | 0         |           | 0         | 0         |
| 18.0 OSTALO  | 0         | 1         | 1         | 1         |
| <b>19 DRUŽBENE DEJAVNOSTI</b>  | <b>37</b> | <b>28</b> | <b>15</b> | <b>52</b> |
| 19.1 ŠOLSTVO   | 36        | 27        | 13        | 49        |
| 19.2 ŠPORT   | 0         |           | 0         | 0         |
| 19.3 KULTURA   | 1         | 1         | 0         | 1         |
| 19.0 DRUGE DRUŽBENE DEJAVNOSTI   | 0         |           | 2         | 2         |
| <b>20 STANOVANJSKE ZADEVE</b>  | <b>1</b>  | <b>3</b>  | <b>5</b>  | <b>6</b>  |
| 20.1 STANOVANJSKA RAZMERJA   | 1         | 2         | 1         | 2         |
| 20.2 STANOVANJSKO GOSPODARSTVO   | 0         |           | 0         | 0         |
| 20.0 DRUGO   | 0         | 1         | 4         | 4         |
| <b>21 VARSTVO OTROKOVIH PRAVIC</b>                                     | <b>37</b> | <b>19</b> | <b>29</b> | <b>66</b> |
| 21.1 STIKI S STARŠI  | 14        | 13        | 21        | 35        |
| 21.2 PREŽIVNINE, OTROŠKI DODATKI IN UPRAVLJANJE OTROKOVEGA PREMOŽENJA  | 1         |           | 1         | 2         |
| 21.3 REJNIŠTVO, SKRBNIŠTVO, ZAVODSKO VARSTVO                           | 1         | 1         | 1         | 2         |

|  |            |            |            |             |
|--|------------|------------|------------|-------------|
| 21.4 OTROCI S POSEBNIMI POTREBAMI            | 13         | 5          | 3          | 16          |
| 21.5 OTROCI MANJŠIN IN OGROŽENIH SKUPIN      | 0          |            | 0          | 0           |
| 21.6 NASILJE NAD OTROKI V DRUŽINI            | 0          |            | 0          | 0           |
| 21.7 NASILJE NAD OTROKI IZVEN DRUŽINE        | 0          |            | 0          | 0           |
| 21.0 DRUGO                                   | 8          |            | 3          | 11          |
| <b>22. OSTALO</b>                            | <b>343</b> | <b>18</b>  | <b>63</b>  | <b>406</b>  |
| 22.1 ZAKONODAJNE POBUDE                      | 1          |            | 0          | 1           |
| 22.2 POPRAVA KRIVIC                          | 0          |            | 0          | 0           |
| 22.3 OSEBNE TEŽAVE                           | 0          |            | 4          | 4           |
| 22.4 POJASNILA                               | 258        | 17         | 59         | 317         |
| 22.5 V VEDNOST                               | 69         |            | 0          | 69          |
| 22.6 ANONIMNE VLOGE                          | 15         | 1          | 0          | 15          |
| 22.7 VARUH                                   | 0          |            | 0          | 0           |
| <b>23. DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM</b>     | <b>7</b>   | <b>1</b>   | <b>0</b>   | <b>7</b>    |
| 23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - SPLOŠNO | 3          |            | 0          | 3           |
| 23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - OBISKI  | 4          |            | 0          | 4           |
| 23.1 DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM - DRUGO   | 0          | 1          | 0          | 0           |
| <b>24. ZAGOVORNIŠTVO OTROK</b>               | <b>28</b>  | <b>0</b>   | <b>1</b>   | <b>29</b>   |
| 24.1 VLOGE ZA POSTAVITEV ZAGOVORNIKOV        | 4          |            | 1          | 5           |
| 24.2 ZAGOVORNIŠTVO                           | 24         |            | 0          | 24          |
| <b>SKUPAJ</b>                                | <b>927</b> | <b>342</b> | <b>487</b> | <b>1414</b> |



## 3.2 DEJAVNOST NOTRANJIH ORGANIZACIJSKIH ENOT V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

Delovanje notranje organizacijskih enot Varuha je bilo tako kot celotno delovanje Varuha prilagojeno epidemiološki situaciji. Prva seja **Sveta Varuha za človekove pravice** je bila namenjena prav razpravi o ukrepih zaradi epidemije (glej poglavje 1.8 tega poročila).

Delovanje **Državnega preventivnega mehanizma** pa je bilo prilagojeno epidemiološki situaciji tako po načinu dela kot v določenem delu tudi glede na vsebino obiskov (glej Poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2020).

V nadaljevanju je predstavljena dodatna dejavnost Centra za človekove pravice in Zagovorništva otrok v zvezi z epidemijo boleznimi covid-19.

### 3.2.1 Pregled dela Centra za človekove pravice v zvezi z epidemijo boleznimi covid-19

Center za človekove pravice je v času epidemije boleznimi covid-19 skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi izvajal vrsto dejavnosti, ki so se nanašale na epidemijo korona virusne boleznimi covid-19. V nadaljevanju izpostavljam najvidnejše.

#### 3.2.1.1 Informiranje in promocije

Center za človekove pravice je že kmalu po razglasitvi epidemije 20. marca 2020 v prvem (spomladanskem) valu sodeloval pri vzpostavitvi informativne spletne podstran Varuha, na kateri je Varuh objavljala različne informacije, ki so opozarjale na pomen spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava pri preprečevanju širjenja epidemije covid-19. V nadaljevanju izpostavljam dve vsebini in sicer pripravo Varuhovega informatorja o sprejetih ukrepih v prvem valu epidemije covid-19 ter **pregleda opozoril in priporočil mednarodnih institucij in strokovnjakov s področja človekovih pravic**.

## Varuhov informator o sprejetih ukrepih v prvem valu epidemije covid-19

Center je pripravljala in redno posodabljal – **Varuhov informator o sprejetih ukrepih v prvem valu epidemije covid-19**. Pogosto na dnevni ravni smo ažurno objavljali posodobljene informacije o splošnih (upravnih) aktih – večinoma o podzakonskih predpisih kot so odredbe, odloki, sklepi), ki so jih sprejeli različni organi (vlada, minister za zdravje, ministrica za šolstvo, predsednik Vrhovnega sodišča, Banka Slovenije) in s katerimi so bili sprejeti ukrepi za zajezitev in obvladovanje epidemije covid-19 v Republiki Sloveniji v prvem valu epidemije (od 7. marca 2020 do 30. maja 2020), predvsem tiste, objavljene v Uradnem listu Republike Slovenije. V tem času je bilo sprejetih skupaj okoli 100 različnih odlokov, odredb, sklepov ali drugih podzakonskih aktov vlade in drugih državnih organov, ki so se nanašali na epidemijo, Center je različne ukrepe redno posodabljal v obliki tabele – le povzetki so na koncu predstavljali korpus 185 strani besedila ukrepov. Te akte smo postopno razvrščali v različne vsebinske sklope, konkretno do konca prvega vala epidemije v naslednjih 15 različnih vsebinskih sklopih:

- začasna splošna prepoved gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji;
- zdravstvena dejavnost in zdravstveno zavarovanje;
- izmenjava osebnih podatkov;
- druge (javne) storitve, prodaja blaga, svobodna gospodarska pobuda, začasna oprostitev plačila prispevkov in davkov;
- varovalna, zaščitna in druga zdravstvena oprema ter zdravila;
- razkuževanje;
- mejni prehodih – začasno prenehanje obratovanja in pogoji vstopa;
- zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci;
- javni uslužbenci;
- pravosodje;
- šolstvo, vključno visoko šolstvo;
- športna dejavnost in športna tekmovanja;
- nedopustnost referendumov;
- finančna nadomestila zaradi izpada dohodka ter pomoč državljanom in gospodarstvu;
- razglasitev in preklic epidemije nalezljive bolezni covid-19 v Sloveniji.

Namen je bil zagotavljati preglednost sprejetih ukrepov, saj so se le-ti glede na stanje epidemije izredno hitro spreminjali in prilagajali zahtevam stroke za zajezitev koronavirusne bolezni. Večina odlokov in odredb je sprejeta, objavljene



na in začne veljati iz danes na jutri, hitro se tudi spreminjajo, dopolnjujejo in razveljavljajo sprejeti predpisi.

V drugem valu epidemije smo tovrstno spremljanje sprejetih splošnih aktov oziroma ukrepov opustili, saj smo menili, da je javnost že dobro seznanjena s sprejetimi ukrepi – ti namreč večinoma po vsebini niso bili novi, ampak so bile le neke vrste izvedba ali prilagoditev ukrepov, ki so bili uvedeni že v prvem valu epidemije. To pa seveda ni pomenilo, da be še naprej opozarjali na to, da morajo biti sprejeti ukrepi legitimni ter sorazmerni nevarnosti, nujni, časovno omejeni, strokovno utemeljeni in zakoniti.

### Pregled opozoril in priporočil mednarodnih institucij in strokovnjakov s področja človekovih pravic

Center za človekove pravice je marca 2020 vzpostavil in nato med spomladanskim valom epidemije redno spremljal, povzema, prevajal in objavljala stališča mednarodnih organov s področja človekovih pravic v okviru OZN in Sveta Evrope o pomenu človekovih pravic v boju proti covidu-19, vplivu epidemije na spoštovanje človekovih pravic ter njihova priporočila za ravnanje. Kratek pregled opozoril in priporočil mednarodnih institucij in strokovnjakov s področja človekovih pravic, ki se nanašajo na ukrepe sprejete v odziv na covid-19 je dostopen na spletni strani Varuha: [www.varuh-rs.si/covid-19/informacije-mednarodnih-organizacij/](http://www.varuh-rs.si/covid-19/informacije-mednarodnih-organizacij/).

Komisarka ZN za človekove pravice je npr. opozorila, da se morajo izolacija, karantene in drugi ukrepi za omejevanje in boj proti širjenju covid-19 vedno izvajati strogo skladno s standardi človekovih pravic in na način, ki je potreben in sorazmeren glede na ocenjeno tveganje. Izpostavili smo stališča mednarodnih institucij, da je nujno, da države sprejmejo tudi vrsto dodatnih ukrepov, da bi zmanjšale potencialno negativen vpliv ukrepov za zajezitev virusa SARS-CoV-2 na življenje ljudi. Predstavljena opozorila in priporočila so se nanašala na različna področja in skupine, konkretno na vprašanja glede bivališča, dostopa do vode, na osebe z ovirami, starejše, ljudi, ki so pridržani ali bivajo v institucijah, informiranost, sodelovanje in delo novinarjev, stigmatizacijo, izobraževanje, zdravje in varnost delavcev, na begunce in migrante, ženske in nasilje. Izpostavili smo, da so medtem ko se covid-19 širi in so države primorane k vse bolj drastičnim ukrepom, da bi širjenje epidemije upočasnile in zajezile, številne mednarodne institucije in strokovnjaki s področja človekovih pravic izpostavili skrbi, ki so se ob tem porajale in so predlagale možne s človekovimi pravicami skladne rešitve.

### 3.2.1.2 Analize in širša vprašanja

#### Covid-19 in nasilje nad ženskami – porast nasilja, delovanje varnih hiš in svetovalnih storitev

Že kmalu po začetku epidemije so se začela vrstiti opozorila o povečanem nasilju nad ženskami in v družini. Po podatkih, ki jih je Varuh pridobil do prvem valu epidemije je od policija med 16. marcem in 31. majem 2020 kot žrtve kaznivega dejanja nasilja v družini obravnavala 351 oseb, kar je 10,93 odstotno povišanje glede na povprečje v prejšnjih petih letih.<sup>1</sup> V 84 % so bile žrtve nasilja ženske. V obdobju od 1. januarja do 30. novembra 2020 je policija obravnavala 1.346 kaznivih dejanj nasilja v družini, za katera je bila podana kazenska ovadba (12,9 % več kot lansko leto, ko jih je bilo 1.192).<sup>2</sup> Podatki o prijavah nasilja in opažanja nevladnih organizacij, ki nudijo podporo žrtvam nasilja pa sicer ne pokažejo celotne slike, saj večina družinskega nasilja ostane neprijavljenega, poleg tega so v tem času žrtve pod stalnim ali večjim nadzorom storilca in se težje obrnejo po pomoč.

Na to je opozarjala tudi policija, ki pravi, da nasilje »večinoma ostaja neprijavljeno zaradi stigme, strahu, sramu ali občutka ponižanja. V letošnjem letu je bilo zaradi ukrepov za preprečevanje širjenja virusa za žrtve še toliko težje. Zaradi omejitev gibanja in drugih ukrepov so bile žrtve doma še bolj izpostavljene grožnjam, nasilju in zlorabam, zato njihov dom ni predstavljal tistega, kar bi moral - varnost, sproščenost in ljubeč odnos med domačimi. Žrtve, ki so doma v nasilnem odnosu, izolirane in praktično odrezane od sveta, imajo tudi malo priložnosti, da pokličejo oziroma poiščejo pomoč.«<sup>3</sup>

Junija 2020 se je Varuh za namene posredovanja podatkov Posebni poročevalki Združenih narodov glede nasilja nad ženskami, ki se je na Varuha obrnila z vprašalnikom glede nasilja nad ženskami v času ukrepov proti širjenju covid-19, obrnil na društva in centre za socialno delo, ki upravljajo varne hiše in krizne centre.<sup>4</sup> Med drugim smo zaprosili za informacije o zagotavljanju svetovalnih storitev; o odprtosti in dostopnosti varne hiše in kriznega centra v obdobju od 16. 3. do 31. 5. 2020; o obstoju alternativ, v primeru, da bi bila varna hiša ali krizni center zaprta ali zaradi premajhne kapacitete ne bi zmogla sprejeti vseh, ki bi to potrebovali, ter o morebitnih ovirah, ki so jih prinesli omejitveni ukrepi proti širjenju covid-19.

1 Varuh je ta podatek pridobil od Ministrstva za notranje zadeve 6. julija 2020.

2 <https://www.policija.si/medijsko-sredisce/porocila-za-javnost/porocila-za-javnost-gpue/107037-naj-bo-vsak-dom-napolnjen-le-s-praznicnim-vzdusjem-ne-nasiljem>

3 [www.policija.si/medijsko-sredisce/porocila-za-javnost/porocila-za-javnost-gpue/107037-naj-bo-vsak-dom-napolnjen-le-s-praznicnim-vzdusjem-ne-nasiljem](http://www.policija.si/medijsko-sredisce/porocila-za-javnost/porocila-za-javnost-gpue/107037-naj-bo-vsak-dom-napolnjen-le-s-praznicnim-vzdusjem-ne-nasiljem)

4 Na CSD Maribor smo se obrnili z dopisom št. št. 0705-39/2020-11-TUR, dne 15. 6. 2020.

Iz odgovorov<sup>5</sup> izhaja, da je bilo svetovanje žrtvam nasilja na voljo tudi med epidemijo. Nekateri so se posluževali novih načinov komuniciranja preko klica Skype, Messenger ali Facebook. Društvo za nenasilno komunikacijo je razpoložljivost svojega telefonskega svetovanja v tem času podaljšalo na sedem dni v tednu, 24 ur na dan. Nevladne organizacije so dodatno poskušale doseči žrtve nasilja, med drugim s povečanjem medijske prisotnosti in lepljenjem plakatov s številkami za pomoč v velikih verigah supermarketov. Ena od nevladnih organizacij, ki izvaja program psihološke pomoči žrtvam nasilja, je izpostavila podporo Mestne občine Ljubljana, med drugim preko objave številke telefonskih števil v lekarnah, zdravstvenih domovih in v lokalni publikaciji, ki jo je Občina Ljubljana dostavi na vsa poštna predala v mestu.

Nekatere nevladne organizacije in centri za socialno delo so v času med 16. marcem in 31. majem zaznali povečanje števila klicev na klicne številke za telefonsko svetovanje. Druge povečanja povpraševanja po njihovih storitvah niso zaznale, so pa nekatere med njimi izrazile sum, da so imele v tem času žrtve manj možnosti, da pokličejo, saj so bile zaradi ukrepov omejitev gibanja več časa v prisotnosti povzročitelja.

Na podlagi odgovorov smo ugotavljali, da so bile varne hiše in krizni centri med epidemijo odprti in dostopni novim uporabnicam.

Nevladne organizacije in centri za socialno delo pa so našli naslednje težave in izzive, ki so jih prinesli ukrepi v zvezi z epidemijo:

- pomanjkanje prostorskih možnosti in kadra za izvedbo izolacije ali karantene;
- souporaba kuhinje, sanitarij in drugih skupnih prostorov predstavlja večje tveganje za prenos okužb, kar je zahtevalo še večjo doslednost pri upoštevanju vseh higienskih ukrepov razkuževanje rok, prostorov ter upoštevanje varnostne razdalje;
- zaposlene je bilo strah, da bi kljub upoštevanju higienskih ukrepov prišlo do okužbe, saj se v tako majhnih prostorih z nezmožnostjo priprave prostora za karanteno ali „rdečih con“ za ločevanje zdravih in obolelih, niti po hodniku niti v sanitarijah, sploh ne bi mogli organizirati za delovanje, prav tako pa za to nimajo kadra;
- smernice in navodila za namestitvene programe ob sprejemu novih uporabnikov je nemogoče izvajati v prostorih, ki so na voljo in jih zagotavljati v takšni meri, kot so predpisani za novo nameščene uporabnike (izolacijska soba, karantena 7 dni, da ne prihajajo v stik z ostalimi uporabniki);
- pogrešali so dostopnost izvajanja testiranja na covid-19 za uporabnice, ki so potrebovale namestitev, saj so že imeli nastanjene uporabnice, ki

5 Odgovore smo prejeli od naslednjih: Društvo regionalna varna hiša Celje, Društvo SOS telefon, Društvo Ženska svetovalnica, Društvo za nenasilno komunikacijo, Društvo za pomoč ženskam in otrokom žrtvam nasilja - Varna hiša Gorenjske, Društvo varnega zavetja Pomurja, Društvo življenje brez nasilja, CSD Maribor, CSD Spodnje Podravje, CSD Posavje, SCD Južna Primorska.

so sodile v rizično skupino (uporabnice nad 65 let, s srčno žilnimi, pljučnimi boleznimi ipd.) in bi bile ob prihodu okuženih oseb zdravstveno močno ogrožene;

- na začetku epidemije so bili brez zaščitnih sredstev (kasneje se je to uredilo);
- težave pri organiziranju prevozov uporabnic, saj javni promet ni deloval;
- v primeru namestitve uporabnic ni bilo možno sklicevati multidisciplinarnih timov, kar je nekoliko omejilo možnosti celostne obravnave in podpore pri obravnavi žrtev nasilja v družini;
- medsebojna trenja med uporabnicami zaradi 24-urnega sobivanja brez možnosti umika zaradi omejevanja izhodov iz hiše za zagotavljanje varnosti vseh, precejšnje psihične stiske pri uporabnicah in njihovih otrocih v smislu strahu, osamljenosti, občutkov nemoči in nestrpnosti do ukrepov (omejitve stikov s sorodniki, prijatelji, prepoved prehajanja med občinami, prepoved obiskovanja igrišč, igranja na igralih v parkih; brez skupinskih aktivnosti in druženj, neposrednih druženj s prostovoljci ...);
- poleg običajnega dela je bilo veliko časa posvečenega tudi razbremenjevanju duševnih stisk uporabnic (tesnoba, strah, negotovost, skrb za lastno zdravje in zdravje otrok), ki so nastale tudi kot posledica novih okoliščin zaradi virusne epidemije, pojasnjevanju ukrepov, pomoči pri šolanju otrok na domu, nakupih.

Društvo Varnega zavetja Pomurja je opozorilo, da bi bilo treba dodelati protokole ravnanja in ukrepanja v primeru okužbe znotraj programa ter zagotoviti novečasne namestitvene enote z ustrezno organizacijo, kadrom in opremo, kamor bi nameščali uporabnice za obdobje karantene ali za potrebe izolacije.

Podobno je menil CSD Posavje. Da ne bi ogrožali nameščenih uporabnic (nameščene imajo tudi starejše uporabnice s kroničnimi težavami) in njihovih otrok, da bi zmanjšali možnost prenosa potencialnih okužb na nameščene uporabnice in zaposlene ter da bi hkrati zagotovili možnost namestitve vsem novim uporabnicam, bi bilo treba zagotovitičasne namestitvene kapacitete za namestitve novih, potencialno okuženih uporabnic, možnost večkratnega testiranja na okužbo s covid-19 (obdobje karantene), kot tudičasne izolirane namestitvene kapacitete za že okužene uporabnice, ki potrebujejo varno namestitve. CSD Posavje je ob tem sporočil, da so bili s strani MDDSZ seznanjeni z eno lokacijo, kamor se lahko umakne žrtev nasilja s potrjeno okužbo covid-19. Ob ponovnem izbruhu pandemije pa bi bilo treba zagotoviti več takšnih lokacij, da bi omejili širjenje virusa.

Varuh je z zgornjim seznanil MDDSZ ter se glede tega nanj obrnil z vprašanjem, ali so bili izvedeni oziroma so načrtovani kakšni ukrepi za naslovitev težav, ki jih prinaša širjenje covid-19 - povečanje nasilja in s tem potreb po podpori žrtvam, izvajanje ukrepov za preprečevanje širjenja covid-19, na primer zagoto-

vitev dodatnih kapacitet (prostorskih in zaposlitvenih), tako za sprejem novih uporabnic in učinkovito izvajanje ukrepov preprečevanja širjenja covid-19, kot tudi za izvajanje karantene in namestitve okuženih uporabnic.<sup>6</sup> V odgovoru, ki smo ga (po urgenci) prejeli 12. 11. 2020,<sup>7</sup> je MDDSZ odgovoril, da je ministrstvo v času epidemije pripravilo javni razpis za pomoč najbolj ranljivim skupinam v času epidemije covid-19 in zmanjševanju njenih posledic<sup>8</sup> ter da so bili pripravljene protokoli ukrepanja v primeru sumov na okužbo in okužb v nastanitvenih socialnovarstvenih programih.

Varuh se je decembra 2020 ponovno obrnil na varne hiše in krizne centre. Medtem, ko so v drugi val epidemije vstopili bolj pripravljeni, pa je še vedno ostajal problem zagotovitve dodatnih prostorov za primer, ko bi bilo potrebno izvesti karanteno. Prav tako so ostale težave z zagotavljanjem prevoza uporabnic.

### Šolanje romskih otrok v času šolanja na daljavo zaradi covid-19

Varuh je ob poznavanju socialnoekonomskih razmer številnih Romov v Sloveniji (bivanje v naseljih brez dostopa do elektrike, življenje v revščini, pogosta nepismenost staršev, primerjalno nižji odstotek otrok, ki končajo osnovnošolsko izobraževanje ...) ter dejstvu, da je učenje na daljavo v veliki meri temeljilo na dostopu do informacijske tehnologije in vsaj pri mlajših šolarjih zahtevalo do neke mere aktivno udeležbo staršev, predvideval, da so za učence, ki živijo v takšnih okoliščinah, potrebne prilagoditve in posebna pozornost, da jim bo med trajanjem ukrepa šolanja na daljavo zagotovljena pravica do izobraževanja ter da se v tem času (še bolj) ne bodo povečale razlike med otroki glede njihovega dostopa do izobraževanja in uspešnosti.

Zato se je Varuh na začetku meseca aprila obrnil na ravnatelje 34 osnovnih šol z romskimi učenci z vprašanji, na kakšen način poteka izobraževanje na daljavo, na kakšen način učencem ali staršem pošiljajo navodila, naloge itd.; ali otroci in starši za pouk od doma potrebujejo dostop do elektrike, interneta, računalnika / tablice / pametnega telefona / tiskalnika; ali imajo glede vseh učencev informacijo, ali s potrebnimi dobrinami razpolagajo; kakšno pomanjkanje ali druge specifične izzive morda opažajo pri romskih otrocih; ali razpolagajo z informacijo, če pri katerem od mlajših otrok starši pri pouku doma ne morejo pomagati, ker so nepismeni, pa bi bila njihova pomoč potrebna; ter ali so kakorkoli poskrbeli, da imajo otroci, ki jim, kaj od zgornjega manjka, kljub temu enakovreden dostop do izobraževanja in kako. Odgovore smo prejeli od 31 osnovnih šol.

Junija pa se je Varuh z vprašanji obrnil tudi na romske pomočnice in pomočnike, ki so v okviru projekta Skupaj za znanje, v 33 šolah na voljo romskim otrokom, da se nanje obrnejo za pomoč pri premagovanju različnih težav (v tem okviru sodelujejo s strokovnimi delavci šole ali vrtca), otrokom nudijo pomoč

6 Dopis št.: 0703-5/2020-7, z dne 23. 9. 2020.

7 Dopis št.: 070-93/2020/3.

8 Omenjen razpis je bil objavljen junija 2020, rezultati razpisa pa januarja 2021.

pri lažjem vključevanju v učni proces, predstavljajo pa tudi pomemben vezni člen med šolo, učenci in starši, pripadniki romske skupnosti.<sup>9</sup> Vprašali smo jih, kakšno pomanjkanje ali druge specifične izzive na splošno morda opažajo pri romskih otrocih; kakšne specifične težave ali izzive so zaznali pri šolanju na daljavo; na kakšen način je bilo poskrbljeno, da bi imeli romski otroci, v tem času enakovreden dostop do izobraževanja; kje so bile še vrzeli.

Zaradi epidemiološkega položaja pa stanja nismo mogli preverjati tudi preko pogovorov z romskimi otroki ali njihovimi starši, saj jih nismo mogli obiskati.

Iz odgovorov šol izhaja, da je izobraževanje na daljavo potekalo v spletnih učilnicah, s pomočjo v eAsistenta, preko šolske spletne strani, kjer učenci in starši dobijo vsa navodila za delo. Učenci so z učitelji komunicirali preko telefona, e-pošte, družabnih omrežij (Skype, Messenger, Viber, Facebook) in spletnih orodij za video komuniciranje (Zoom). V vseh šolah so učenci za delo potrebovali elektriko, internet ter računalnik ali tablico. Iz odgovorov izhaja, da so šole večinoma preverjale, ali romski otroci razpolagajo s temi dobrinami in ugotavljale, da večinoma ne razpolagajo z elektronskimi napravami, ki so potrebne za delo od doma preko spletnih učilnic in drugih spletnih orodij in poti. Številne šole so otrokom, ki ne razpolagajo z računalniki, te zagotovile s pomočjo ministrstva, občine, tudi donatorjev, vendar ob tem opozarjale, da zaznavajo manko znanja pri uporabi informacijske tehnologije. Številni so poročali, da se je v posameznih primerih, ko učenci niso imeli računalnika oziroma interneta, gradivo dostavljalo ali pošiljalo po pošti. Kaže, da so bili pri izvedbi izobraževanja na daljavo v veliko pomoč tudi romski pomočniki, ki so se aktivno vključevali v samo izvajanje – pomagali učencem pri razumevanju nalog, ali pa pomagali pri komunikaciji z romskimi starši ali pri kopiranju in dostavljanju gradiv romskim učencem. Za romske otroke so na nekaterih šolah učitelji gradivo prilagajali, pri čemer skrbi, da so nekateri navajali, da so za Rome pripravili gradiva v skladu »z minimalnimi standardi«.

V vseh odgovorih so bile izpostavljene posebne težave in izzivi, s katerimi se soočajo romski otroci. Naštete so se v odgovorih ponavljale. Otroci nimajo dostopa do tehnologije, ali pa je ne znajo uporabljati, delo preko računalnikov in tablic predstavlja veliko težavo, bivanjske razmere otežujejo šolsko delo, nekateri otroci nimajo niti osnovnih pogojev: svoje mize, stola, materiala za delo (papirja, lepila, barvic, pisal ...), motivacija za učenje je nizka ... Ravnatelji in romske pomočnice so opozarjali, da nekateri učenci doma nimajo podpornega okolja, starši jim večkrat ne znajo pomagati (tudi zaradi slabega razumevanja slovenskega jezika), nekateri starši pa s šolo slabo sodelujejo. Nekateri ravnatelji pa opažajo tudi manko zavedanja staršev, da je šola pomembna.

Varuh na podlagi odgovorov ocenjuje, da so osnovne šole načeloma imele v mislih posebne okoliščine romskih učencev in da je bilo kar nekaj truda in dodatnih aktivnosti vloženi v podporo romskim učencem – tako skozi komuniciranje, tiskanje in dostavljanje učnega gradiva ter zagotovitev računalnikov. Glede na prejete odgovore pa skrbi, da vsi otroci v tem času v šolanje niso bili

9 <http://www.skupajznanje.si>

učinkovito vključeni (jih sploh niso dosegli ali pa so se izobraževali po nižjih standardih). Odgovori tudi kažejo, da se številni romski otroci pri šolanju na splošno, v času šolanja na daljavo pa še bolj, soočajo s pomanjkanjem, posebnimi izzivi in so v izrazito slabem in primerjalno slabšem položaju kot drugi učenci. Varuh bo tako v letu 2021 nadaljeval s spremljanjem uresničevanja pravice do izobraževanja za romske otroke.

### Nujnost spoštovanja načela enakosti in nediskriminacije, vključno na podlagi spola – porazdelitev bremena nege in varstva otrok zaradi višje sile med oba starša

Center je opozoril na pomen spoštovanja načela enakosti in nediskriminacije v zvezi s koriščenjem nege in varstva otrok do vključno 5. razreda osnovne šole, ki so zaradi zaprtih vrtcev in šol ostali doma oziroma se šolali na daljavo. Zato je Varuh oktobra 2020 pisal dopis MDDSZ v zvezi s sprejetimi ukrepi glede preprečevanja in omejevanja drugega vala epidemije nalezljive bolezni covid-19 in je izpostavil nujnost spoštovanja načela enakosti in nediskriminacije, vključno na podlagi spola, kar izhaja neposredno iz 14. člena Ustave Republike Slovenije (URS) oziroma 14. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, pa tudi Protokola št. 12 k tej konvenciji. To se mora odražati tako v konkretnih določbah kot njihovi razlagi. Varuh je izpostavil, da Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic covid-19 (ZZUOOP)<sup>10</sup> v drugem odstavku 57. člena določa: »Delavec, eden od staršev ali oseba, ki neguje in varuje otroka na podlagi veljavnega izvršilnega naslova v skladu s predpisi, ki urejajo družinska razmerja, ali skrbnik, ki svojega varovanca dejansko neguje in varuje, in ki ne more opravljati dela zaradi višje sile, ki je posledica obveznosti varstva otroka zaradi odrejene karantene ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca, šole ali socialno varstvene storitve vodenja in varstva ter zaposlitve pod posebnimi pogoji, ki ni v institucionalnem varstvu (v nadaljnjem besedilu: višje sile zaradi obveznosti varstva), je upravičen do nadomestila plače v skladu s tem zakonom.«<sup>11</sup> Menili smo, da je omenjeno določbo treba razlagati na način, da se lahko upraviči odsotnost z dela staršu ali osebi ali skrbniku iz tega člena na način: da lahko oba starša (oz. druge osebe na podlagi izvršilnega naslova oz. oba skrbnika) uveljavljata in uresničujeta to pravico bodisi izmenjaje po dnevih bodisi deljeno znotraj istega dne (npr. vsak starš 4 ure ali eden od staršev 2 uri, drugi pa 6 ur ipd.); in da lahko posamezni upravičenec koristi to pravico v polni meri, lahko pa jo uveljavlja tudi v manjšem obsegu od polnega glede na dejanske okoliščine oziroma potrebe (npr. le za 4 ure dnevno).

<sup>10</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 152/2020.

<sup>11</sup> Dodatno tretji odstavek istega člena določa: "(3) V okvir obveznosti varstva zaradi višje sile zaradi odrejene karantene ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca ali šole se šteje otroke do vključno 5. razreda osnovne šole, otroke v prilagojenih in posebnih programih v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter otroke, ki imajo v odločbi o usmeritvi določeno pomoč spremljevalca."

Navedeno razumevanje določbe, da se lahko breme porazdeli med oba starša (drugi osebi na podlagi veljavnega izvršilnega naslova ali skrbnika), je po oceni Varuha nujno zaradi preprečevanja posredne diskriminacije na podlagi spola, do katere bi lahko prišlo zaradi napačne razlage določbe (npr., da lahko pravico iz tega člena ves čas zaprtja vrtcev oz. šol in drugih institucij uveljavlja le eden od staršev, kar je glede na pričakovanja v družbi in primerljive raziskave večinoma mama). Tretji odstavek 5. člena Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM)<sup>12</sup> določa, da obstaja posredna diskriminacija zaradi spola, če na videz nevtralne določbe, merila ali ravnanje v enakih ali podobnih okoliščinah in pogojih postavlja osebe enega spola v manj ugoden položaj, razen če so te določbe, merila ali ravnanje ustrezni, potrebni in upravičeni z objektivnimi dejstvi, ki niso povezana s spolom.<sup>13</sup> Pri Varuhu nismo videli nobenih objektivnih dejstev, ki bi v zvezi z zadevno določbo iz ZZUOOP preprečevala delitev varstva in nege otrok na oba starša. Varuh se je skliceval tudi na Resolucijo o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2015–2020.

Izpostavili smo, da bi predlagana razlaga drugega odstavka 57. člena ZZUOOP tudi staršem-delavcem in drugim osebam pri uveljavljanju pravice do nadomestila plače dala možnost izbire, na kakšen način bi si varstvo in nego otroka porazdelili med seboj in v kolikšnem obsegu do polnega bi to pravico dnevno koristili. Možnost enakopravnejše delitve bremen med obema staršema ter koriščenje socialnih pravic v zvezi z nego in varstvom otrok med staršema pomenijo izjemno pomembne pravice za načrtovanje in usklajevanje poklicnega in družinskega življenja. Država ima dolžnost, da o enakih možnostih in enakopravnosti med spoloma ozavešča tako splošno javnost kot delodajalce. Varuh je na podlagi 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic ZVarCP pristojnemu ministrstvu predlagal, da o ustrezni razlagi uživanja pravice iz drugega člena 57. člena ZZUOOP nemudoma ozavesti splošno javnost in delodajalce

MDDSZ se je odzvalo 13. 11. 2020 na omenjeni dopis Varuha in med drugim pojasnilo, da so na MDDSZ v zvezi z izvajanjem določbe 57. člena ZZUOOP, v delu, ki se nanaša na odsotnost z dela zaradi višje sile zaradi varstva, prejeli številna vprašanja tako s strani delavcev kot delodajalcev. Na prejeta vprašanja so strankam podali pisna pojasnila, z namenom obveščanja splošne javnosti pa smo pripravili nabor ključnih informacij, ki so bile na spletni strani<sup>14</sup> objavljene dne, 5. 11. 2020, nabor te vsebine pa smo še dopolnili z dodatnim pojasnilom in objavo dne, 11. 11. 2020.<sup>15</sup> MDDSZ je menilo, da vsebina razlage ministrstva glede izvajanja 57. člena ZZUOOP v zvezi z uveljavljanjem odsotnosti z dela zaradi višje sile zaradi varstva, kot so jo tudi javno podali, sledi spoštovanju načela enakosti in nediskriminacije, vključno na podlagi spola in s tem tudi usmeritvam Varuha. Varuh je odgovor in rešitev MDDSZ štel kot ustrezeno.

12 Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A, 33/16 – ZVarD in 59/19.

13 Enakost pred zakonom, enako obravnavanje in prepoved pred diskriminacijo so zagotovljeni tudi z 14. členom Ustave Republike Slovenije, 14. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in Protokola št. 12 k tej konvenciji, Zakonom o varstvu pred diskriminacijo in Zakon o enakih možnostih žensk in moških.

14 Gl. <https://www.gov.si/novice/2020-11-05-varstvo-otrok-zaradi-visje-sile/>.

15 Gl. (<https://www.gov.si/novice/2020-11-11-varstvo-otrok-zaradi-visje-sile/>).



## Pregled »Varuh človekovih pravic in obravnava s covid-19 povezanih zadev«

Pregled »Varuh človekovih pravic in obravnava s covid-19 povezanih zadev« je Center pripravil maja 2020, ki je bil objavljen na spletnih straneh Varuha. Namenjen je bil poročanju in ozaveščanju o zadevah s katerimi se je med epidemijo ukvarjal Varuh, hkrati pa tudi mednarodno poročanja o dogajanju v Sloveniji, zato je bil preveden tudi v angleški jezik ter posredovan različnim mednarodnim in regionalnim institucijam,<sup>16</sup> vključno Uradu Visoke komisarke ZN za človekove pravice, GANHRI, IOI in ENHRI.

### 3.2.1.3 Mednarodna poročanja

Na Varuha so se od začetka epidemije dalje obrnile številne institucije in združenja, ki so zbirale podatke o nacionalnih ukrepih glede preprečevanja pandemije Covid-19 in analize ocen stanja. Center je v okviru svojih zmožnosti pripravil poročila za te institucije glede stanja epidemije in sprejetih ukrepov v zvezi z njo v Sloveniji z vidika spoštovanja človekovih pravic, med drugim za Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), Globalno zavezništvo nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), Mednarodno združenje ombudsmanov (IOI), Evropsko mrežo ombudsmanov za otroke (ENOC), Urad Visoke komisarke Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR), Združene narode (npr. Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, posebni poročevalci, Unesco), Agencijo EU za temeljne pravice (FRA), Svet Evrope, vključno Odbor proti mučenju Sveta Evrope (CPT), Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) OVSE in druge.

Varuh Svetina je npr. aktivno sodeloval s svojim prispevkom tudi na spletnem seminarju IOI o dejavnostih ombudsmanov v čas epidemije. Predstavil je tako prilagoditev dela kot veliko povečanje pobud glede na pretekla leta.

ENNHRI smo poročali o naših opažanjih vpliva Covid-19 na pravice invalidov.

V alternativnem poročilu o stanju pravne države v Sloveniji, ki je bilo kot del ENNHRI poročila posredovano Evropski komisiji za namen priprave prvega poročila Evropske komisije o stanju pravne države v EU in njenih državah članicah, smo predstavili tudi ukrepe povezane z epidemijo nalezljive bolezni covid-19.

**Center je pripravil tudi Odgovor na vprašalnik Posebne poročevalke Združenih narodov o nasilju nad ženskami, njegovih vzrokih in posledicah z vprašalnikom glede nasilja nad ženskami v času ukrepov proti širjenju covid-19.** Na Varuha se je namreč obrnila Posebna poročevalka ZN o nasilju nad ženskami, njegovih vzrokih in posledicah z vprašalnikom glede nasilja nad ženskami

---

16

v času ukrepov proti širjenju covid-19. Center je pripravil odgovore na vprašanja glede porasta nasilja, dostopnosti varnih hiš in svetovalnih storitev za ženske žrtve nasilja, o vplivu epidemije na dostop žensk do sodnega varstva, ukrepov prepovedi približevanja ter dostopa do storitev spolnega in reproduktivnega zdravja. Odgovor so objavljene v angleščini na spletni strani Varuha.<sup>17</sup> Ugotovitev glede porasta nasilja ter težav, s katerimi so se soočali v varnih hišah pa smo vključili tudi v pisni prispevek za obravnavo izhodiščnega poročila Slovenije po Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini, ki smo ga poslali Skupini strokovnjakov za boj proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (GREVIO).<sup>18</sup>

### 3.2.2 Pregled dela Zagovorništva v zvezi z epidemijo bolezni covid-19

**Leto 2020 je pred nas postavilo mnoge izzive, s katerimi se v moderni zgodovini še nismo srečali. Razglasitev epidemije v marcu je zahtevala prilagoditve dela tudi na področju zagovorništva otrok. Otroci, ki jim družina ne predstavlja varnega okolja, so v tem času potegnili najkrajši konec in izkušnje v zagovorništvu so to potrdile.**

Sredi marca smo tako začasno ustavili izvajanje vseh zagovorniških aktivnosti, tudi srečanj zagovornikov z otroki. Skoraj 30 otrok je takrat ostalo brez zagovornika, nekateri med njimi tako tudi brez svoje zaupne osebe, ki jim je pomagala v stiski. Po nekaj tednih smo spoznali, da se življenje še ne bo kmalu normaliziralo, zato smo v dogovoru z območnimi koordinatorji in zagovorniki obvestili starše otrok, ki so bili vključeni v zagovorništvo, da bi s srečanji poskusili na daljavo. Ob tem smo se zavedali, da vsi zagovorniki, starši in otroci nimajo želje in možnosti za izvajanje zaupnih pogovorov na daljavo, zato je bila odločitev za takšen način prostovoljna. Kljub našim pomislekom so se s ponovno vzpostavitvijo stika strinjali prav vsi. Mlajše otroke so zagovorniki tako do konca maja nekajkrat poklicali na telefone staršev in se z njimi pogovarjali predvsem o vsakdanjih stvareh. Pogovori preko videokonference se z mlajšimi otroki niso odvijali. Starejši otroci pa so bili uporabe spletnih orodij bolj vajeni in nekateri med njimi so izrazili željo, da bi se z zagovorniki preko videokonference srečevali redno, enkrat na teden, kot bi potekala srečanja v živo. Zagovorniki so bili tudi v teh primerih zelo pozorni, kakšne teme so odpirali za pogovore z otroki, saj vsi otroci niso imeli dovolj zasebnosti, da bi se z njimi

17 Submission to the United Nations Special Rapporteur on violence against women on COVID19 and the increase of domestic violence against women, julij 2020, [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/CENTER\\_-\\_GREVIO/Slovenian\\_NHRI\\_s\\_submission\\_to\\_the\\_UN\\_SRVAW\\_on\\_COVID-19\\_and\\_the\\_increase\\_of\\_domestic\\_violence\\_against\\_women.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_GREVIO/Slovenian_NHRI_s_submission_to_the_UN_SRVAW_on_COVID-19_and_the_increase_of_domestic_violence_against_women.pdf).

18 Več o tem gl. razdelek 1.9 tega poročila.

lahko pogovarjali tudi o bolj občutljivih temah. Zagovorništvo je tako potekalo izključno na željo otroka in predvsem z namenom razbremenitve in druženja na daljavo z nekom, ki ni član otrokove družine. Po ponovnem odprtju šol za vse otroke so se zagovorniška srečanja spet nadaljevala v živo, ob upoštevanju vseh takrat veljavnih ukrepov. Kljub vloženemu trudu smo se naučili, da je zagovorništvo institut, ki ga na daljavo ni mogoče izvajati v pravem pomenu. Za zagovorništvo je ključen odnos, stik, očesni kontakt in neverbalna komunikacija med otrokom in zagovornikom, česar elektronske naprave na daljavo ne morejo zagotoviti.

V že odprtih primerih zagovorništva, ki jih je epidemija začasno prekinila, in tudi v večini novih predlogov za postavitev zagovornika v letu 2020 so bile vidne posledice epidemije. Največ težav smo na področju zagovorništva zaznali glede stikov z otroki. Po poročanju sodišč se je število predlogov za izdajo začasne odredbe o stikih v tem času celo podvojilo in tudi Vrhovno sodišče je objavilo pojasnilo za javnost, da ni razlogov za preprečevanje stikov otrok s starši. Na javnost so apelirali tudi, da bi bilo v največjo korist otrok, če bi starši uspeli ob upoštevanju vseh sprejetih ukrepov s strani države za zaščito ranljivih skupin prebivalstva sami oblikovati tak začasni dogovor o načinu izvrševanja stikov, ki bi bil otroku, staršem in njihovim bližnjim najmanj v škodo. Varuh je stališče Vrhovnega sodišča podprl.



**Tudi v zagovorništvu je bilo opaziti predvsem, da so starši, ki so imeli že prej težave pri izvajanju stikov, konflikt le še poglobili, otroci pa so posledično ostajali daljši čas (ali celo ves čas epidemije) le pri enem staršu, z drugim pa stikov niso imeli. Sodno reševanje težave seveda ni prineslo pričakovane pomoči, saj so v omejenem obsegu delovali tudi CSD-ji, sodišča pa so bila zasuta s predlogi.**

Razlogi za nasprotovanje stikom so bili različni – od upravičenega strahu pred okužbo družinskih članov, še posebej, če so bili med njimi predstavniki rizičnih skupin, do samovolje staršev in razlaganja vladnih uredb na način, ki je ustrezal njim. Otroci, katerih starši se že prej niso bili sposobni dogovarjati o skupni skrbi za otroke, so tako daljši čas ostali le pri enem staršu in njihove stiske so se zaradi tega lahko zelo močno poglobile. Mnogi otroci so se od drugega starša v tem času tako odtujili, da so stike zavračali tudi pozneje, spet drugi pa so po stiku z drugim staršem tako hrepeneli, da so začeli odklanjati starša, ki jim stikov z drugim staršem v času epidemije ni omogočil.

V času covida-19 smo imeli kar nekaj pobud in klicev staršev, ko niso mogli do svojih otrok kljub sodno določenim stikom z otrokom. Taki primeri so se nanašali tako na regije v Sloveniji kot tudi na primere, ko eden od staršev živi v sosednji državi, drugi starš pa z otrokom v Sloveniji.

Večjo stisko otrok smo v prvem valu epidemije in po njem zaznali predvsem tam, kjer so bili zaradi koronavirusne bolezni starši prekomerno zaskrbljeni. Ti otroci so bili nadpovprečno informirani o nevarnostih virusa, o rizičnih skupinah, izražali pa so strah pred tem, da bi zboleli sami ali kdo od njihovih bli-

žnjih. Poročali so tudi, da se s starši večinoma zadržujejo znotraj doma, da so prekinili vse osebne stike tudi po tem, ko so bili ti že dovoljeni.

**Pomanjkanje socialnih stikov z vrstniki je pri otrocih pomembno zaznamoval čas epidemije, saj je socialna mreža tisti preventivni dejavnik, ki pomembno vpliva na zdrav razvoj otroka in psihofizično stabilnost slehernega posameznika, saj smo ljudje nenazadnje socialna bitja.**

Zaskrbljujoče je bilo v prvem valu epidemije tudi zaprtje institucij, ki so namenjene pomoči otrokom in družinam – CSD-jev, svetovalnih centrov in drugih specialistov, za katere so bile dolge čakalne vrste že pred marcem. Iz zagovorniških primerov smo ugotavljali, da so bili otroci in starši v najboljšem primeru deležni pomoči po telefonu, kar pa za mnoge ni bilo dovolj, saj je bila stiska prehuda.

Otroci in starši so se z epidemijo znašli tudi pred izzivom, kako poskrbeti za šolanje otrok. Vsaka družina se je, glede na svoje zmožnosti in okoliščine, znašla po svoje, pri tem pa so se stopnjevale stiske mnogih staršev in otrok, šolanje pa je bil nov vir konflikta med razvezanima staršema. Iz primerov zagovorništv smo opazili, da so, predvsem najstniki, med epidemijo želeli ostati pri staršu, pri katerem je bilo zanj več ugodnosti in manj obveznosti, pri čemer pa je otrok večino časa preživel pred zasloni, ob igranju računalniških igravic. Drugi starši so bili ob tem nemočni, **sodni postopki pa so se v zvezi z novo ureditvijo stikov začeli odvijati po prvem valu.**

**V številnih družinah razvezanih staršev so otroci poleg vseh drugih sprememb, ki jih je prinesla epidemija, ostali tudi brez stikov z drugim staršem in drugimi sorodniki, tudi stiki pod nadzorom se v tem času niso izvajali.**



**V času drugega vala epidemije je opaziti, da stiki otrok s starši vendarle potekajo bolje kot v prvem valu, prav tako institucije niso povsem zaprle svojih vrat.** Koliko je slednje pripomoglo k zmanjšanju stisk otrok, pa je še prezgodaj ugotavljati.



---

## A. Obravnavane ranljive skupine

---

### 3.3 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

Na področju svobode vesti in verskih skupnosti je Varuh v povezavi s situacijo covid-19 deloval predvsem na lastno pobudo. Pobud drugih, neposredno povezanih s tem področjem, smo prejeli le malo, hkrati pa smo prepričani, da je ravno v hudih časih epidemije verska oskrba za marsikoga lahko še posebej pomembna. Samoiniciativno smo zato preverjali stanje pri verskih skupnostih, policiji, vojski, zavodih za prestajanje kazni zapora in socialnovarstvenih zavodih. Poleg vsega tega spodaj predstavljamo tudi dve pobudi, ki smo ju vendarle prejeli s strani prizadetih posameznikov, saj gre za vprašanja, ki pomembno odražajo vsaj nekatere dileme na tem področju.

Sicer pa je tudi na tem področju prihajalo do normativnih sprememb, ki so prej problematično ureditev predrugačile. To se je zgodilo npr. v zvezi z začasno omejitvijo kolektivnega uresničevanja verske svobode. V tej zvezi se je eden izmed pobudnikov na Varuha obrnil zatrjujoč, da Vlada Republike Slovenije s prepovedjo verskih obredov iz drugega odstavka 2. člena Odloka o spremembi in dopolnitvi Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2<sup>1</sup> krši njegovo ustavno pravico do verske svobode, kot je opredeljena v 41. členu URS (pri tem pa se je skliceval tudi na pismo nadškofa metropolita msgr. Stanislava Zoreta, ki je 4. decembra 2020 v zvezi s to problematiko na premierja naslovili pismo s pozivom k odpravi prepovedi verskih obredov). Vendar pa smo lahko ugotovili, da odlok, ki ga je omenjal pobudnik in ki je v drugem odstavku 2. člena začasno prepovedoval verske obrede, v delu, ki se nanaša na prepoved verskih obredov, ni več veljal. Z 19. 12. 2020 je namreč začel veljati Odlok o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji<sup>2</sup>, ki je v bistveno manjši meri posegal v versko svobodo – z njim se je začasno (le) omejilo kolektivno uresničevanje verske svobode v Republiki Sloveniji. Ob upoštevanju določenih pogojev iz tega odloka so bili odtlej dovoljeni bogoslužja, verski obredi, molitve ali druge (kolektivne) verske prakse. **3.2-2/2020**.

1 Uradni list RS, št. 162/2020.

2 Uradni list RS, št. 190/2020.

### 3.3.1 Delovanje verskih skupnosti v Republiki Sloveniji v epidemioloških razmerah

---

V Republiki Sloveniji je bila 12. marca 2020 razglašena epidemija in sprejeta je bila vrsta ukrepov za zajezitev širjenja bolezni covid-19, ki so omejujoče vplivali

tudi na uresničevanje verske svobode in delovanje verskih skupnosti. Varuh je zato v začetku meseca aprila samoiniciativno povabil vse verske skupnosti, vpisane v Register cerkva in drugih verskih skupnosti, da mu predstavijo vpliv z epidemijo povezanih ukrepov na njihovo delovanje. **Od 56 registriranih verskih skupnosti se jih je Varuhu odzvalo 18.** Večina slednjih se je zahvalila Varuhu za skrb. Kot je bilo razbrati iz prejetih odzivov, so se **odločale za razne samoomejitvene ukrepe (nekatero že pred vladnimi ukrepi) z namenom podpore zdravstvenemu sistemu in ukrepom Vlade Republike Slovenije za preprečevanje širjenja epidemije. Redke posamezne verske skupnosti pa so sporočile, da težav nimajo oziroma so na ukrepe gledale kot na oblastno prepoved delovanja.**



Verske skupnosti so večinoma izražale podporo, razumevanje in solidarnost ter svojim pripadnikom z različnimi priporočili in navodili sporočale, naj dosledno spoštujejo in uresničujejo vladne ukrepe. Samoomejitveni ukrepi, ki so jih verske skupnosti izvajale, so bili predvsem zaprtje prostorov za namene izvajanja verskih obredov, srečanj in drugih dejavnosti, prenehanje izvajanja skupinskih verskih obredov, skupinskih molitev, meditacij, izobraževalnih in ostalih srečanj ter drugih verskih javnih dogodkov in dejavnosti z udeležbo pripadnikov verskih skupnosti. Verska dejavnost v posameznih skupnostih je bila večinoma omejena na individualno raven. Razbrali smo lahko, da je večina verskih skupnosti verske obrede in druge dejavnosti preselila na internet (e-pošta, spletne strani, Facebook, YouTube, druga družabna omrežja in elektronske komunikacije), televizijo in radijske sprejemnike, na voljo pa so svojim pripadnikom bili tudi po pošti in telefonu, za individualna srečanja pa so bili na voljo le v izjemnih primerih in skladno z zaščitnimi ukrepi. V nekaterih verskih skupnostih so s preventivnimi ukrepi, kot npr. omejitve števila zdravih oseb v večjih prostorih, primerna varnostna razdalja, razkuževanje ipd., svoje prostore ohranjali odprte za osebne molitve. Nekatero so se udeletovale tudi lokalno, npr. s šivanjem mask, nakupovanjem za starejše in poučevanjem o preventivnih ukrepih.

Med prejetimi odzivi je bil posebej izpostavljen problem dostopa do starejših v trenutnih razmerah, ki niso večji sodobnih tehnologij, zato se je navadno za stik z njimi uporabljalo telefon. Nekatero verske skupnosti so poudarjale tudi, da so **pogrešale tozadevne konkretnejše in verskim skupnostim prilagojene informacije s strani oblasti**, nekatero pa so posebej izpostavljale tudi upad prostovoljnih prispevkov, ki jih sicer pridobivajo z donacijami svojih pripadni-

kov, češ da je bistveno vplival na njihov finančni položaj in je imel za posledico lahko tudi npr. izgubo prostorov, ki jih za potrebe svojega delovanja sicer najemajo, ali celo prenehanje delovanja. **3.0-1/2020.**

### 3.3.2 Posebej o verski oskrbi v policiji v času epidemije covid-19

Varuh se je aprila samoiniciativno obrnil tudi na MNZ za pojasnila o tem, kako sta za policiste, ki to želijo, v trenutnih oteženih okoliščinah, povezanih z ukrepi za zajezitev širjenja epidemije covid-19, urejena organizacija verske duhovne oskrbe in način izvrševanja te pravice skladno s 23. členom ZVS. Naslovno ministrstvo se nam je odzvalo s pojasnilom, da se uslužbenec generalne uprave, ki organizira oziroma opravlja duhovno oskrbo v policiji skladno s Pravilnikom o organizaciji in načinu verske duhovne oskrbe v policiji<sup>3</sup>, tudi v trenutnih oteženih okoliščinah odziva na vse želje, prošnje in predloge, ki mu jih posredujejo policisti in policistke različnih veroizpovedi, in da kakšne dodatne aktivnosti zato niso bile potrebne. Ker tudi nismo prejeli nobene konkretne pobude kakšnega prizadetega policista, ki bi kazala, da temu ni tako, smo dejavnosti v zvezi z organizacijo in načinom verske duhovne oskrbe v času epidemije za policiste ocenili kot ustrezne. **3.1-1/2020.**

### 3.3.3 Posebej o verski oskrbi v vojski v času epidemije covid-19

V mesecu aprilu smo se samoiniciativno obrnili tudi na MORS za pojasnila o tem, kako sta bila za pripadnike Slovenske vojske v oteženih okoliščinah, povezanih z ukrepi za zajezitev širjenja epidemije covid-19, urejena organizacija verske duhovne oskrbe in način izvrševanja te pravice skladno z 22. členom ZVS in tretjim odstavkom 52. člena ZObr. MORS se nam je odzvalo s pojasnilom, da je Vojaški vikariat upošteval vsa predpisana navodila in umeritve glede gibanja in samovarovalnih ukrepov skladno z vladnimi ukrepi in akti vodenja in poveljevanja v Slovenski vojski. Delo je bilo organizirano tako, da ni prihajalo do nepotrebnih fizičnih stikov, gibanje je bilo omejeno na delo največ na eni lokaciji na dan, če je to potrebno, ali delo od doma. Pripadniki Slovenske vojske so bili o takem načinu dela obveščeni preko internetnega omrežja Intranet, na katerem so dostopni tudi različni kontakti pripadnikov Vojaškega vikariata, na katere se lahko kadarkoli obrnejo. Slednji so imeli nalogo, da so preko telefona redno v kontaktu z enotami ter vojašnicami, za katere so odgovorni, delujejo pa tudi preko Facebook strani, na kateri so spodbudne misli in drugo

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 72/07.

gradivo na voljo pripadnikom Slovenske vojske. Pripadniki Vojaškega vikariata naj bi osebne Facebook strani uporabljali tudi za neposreden stik s pripadniki Slovenske vojske doma in na mednarodnih misijah. Podobno kot pri Policiji, Varuh tudi tu ni prejel kakšne pobude vojaka, ki bi kakorkoli problematiziral okoliščine v zvezi z versko oskrbo. **3.1-2/2020.**

### 3.3.4 Posebej o verski oskrbi v zavodih za prestajanje kazni v času epidemije covid-19

---

V mesecu aprilu 2020 se je Varuh samoiniciativno obrnil tudi na URSIKS za pojasnila o tem, kako sta bila za zaprte osebe v oteženih okoliščinah, povezanih z ukrepi za zajezitev širjenja epidemije covid-19, urejena organizacija verske duhovne oskrbe in način izvrševanja te pravice skladno s 24. členom ZVS oziroma 78.a členom ZIKS-1. URSIKS nam je v svojem odzivu pojasnila začasno sprejete ukrepe prepovedi obiskov tudi za predstavnike verskih skupnosti, ki so bili namenjeni zajezitvi možnosti vnosa okužb med zaprte osebe v zavodih za prestajanje kazni in prevzgojnem domu. Med ukrepe so uvrstili začasno neizvajanje vseh oblik verske oskrbe, kot so skupinske molitve, liturgije, svete maše, ki so povezane z ukrepi, ki so jih same sprejele posamezne verske skupnosti. Po zagotovilih URSIKS so bili verski predstavniki z navedenimi ukrepi seznanjeni in so jih sprejeli z razumevanjem ter da so poročali, da so se zaprte osebe v tem obdobju na njih obračale tudi preko telefona.

URSIKS nam je tudi zagotovila, da se je v zavodih za prestajanje kazni zapora vsem zaprtim osebam, ki so izrazile željo po prehranjevanju iz verskih razlogov, takšno prehranjevanje tudi zagotovilo. Navedli so tudi, da ne beležijo posebnih prošenj po individualni duhovni oskrbi, ker so zaprte osebe ukrepe sprejele z razumevanjem, vsako takšno prošnjo pa da bi obravnavali individualno in iskali možnost za njeno uresničitev. **3.1-3/2020.**

### 3.3.5 Posebej o verski oskrbi v socialno varstvenih zavodih v času epidemije covid-19

---

Varuh se je samoiniciativno obrnil tudi na MDDSZ in Skupnost socialnih zavodov Slovenije (v nadaljevanju: SSZS) z vprašanji o organizaciji redne individualne in kolektivne verske duhovne oskrbe za oskrbovance v socialnovarstvenih zavodih, ki izvajajo institucionalno varstvo skladno s 25. členom ZVS, vezane na vladne ukrepe za zajezitev širjenja epidemije covid-19. MDDSZ je v odziv sporočilo, da se je po podatkih, ki so jih pridobili od posameznih javnih zavo-



dov, individualna verska duhovna oskrba za stanovalce izvajala nemoteno v kapelah oziroma v za to namenjenih prostorih v samih zavodih. Ob tem naj bi stanovalci upoštevali vse potrebne ukrepe, ki so namenjeni preprečevanju prenosa okužbe s covid-19. Kolektivna verska duhovna oskrba se je izvajala preko medijev (radijski sprejemnik, televizija, časopisi), nekateri socialnovarstveni zavodi pa so enkrat ali dvakrat mesečno organizirali izvajanje maše pred samim zavodom, tako da je župnik preko mikrofona nagovoril stanovalce doma, ki so mu prisluhnili v sobah ob odprtih oknih.

SSZS pa je pojasnila, da so domovi za starejše v skladu z navodilom MZ<sup>4</sup>, ki je predlagalo ukrep prepovedi obiskov z izjemami, in v skladu z navodilom

MDDSZ<sup>5</sup>, ki je predlagalo izvajanje omenjenih izjem v čim manjšem obsegu in navedlo strogo izvajanje tudi drugih ukrepov, zaprli vrata za zunanje obiskovalce. Duhovniki tako skladno z ukrepi preprečevanja in obvladovanja okužbe s koronavirusom niso vstopali v domove za starejše in niso opravljali verskih obredov. Stanovalci pa naj bi imeli še vedno zagotovljeno individualno svobodo izražanja verskega prepričanja kljub trenutno okrnjenemu kolektivnemu vidiku verske svobode. Na voljo jim je ostal tudi sakralni prostor oziroma domska kapelica, za obisk pa so veljali ukrepi preprečevanja in obvladovanja okužbe s covid-19. Težje mobilnim stanovalcem naj bi pri obisku kapelice pomagalo domsko osebje. SSZS je nadalje tudi pojasnila, da je bilo stanovalcem omogočeno prejemanje napotkov in knjig z versko vsebino, ki so jih prejeli v skladu z ukrepi po poteku 72 ur po dostavi v dom. Omogočeno naj bi bilo tudi spremljanje verskih obredov preko televizije in radija v sobah stanovalcev.

Po navedbah SSZS so se nekateri domovi uspešno dogovarjali za izvedbo maše na prostem, pri kateri duhovnik izvaja obred na območju zavoda, stanovalci pa so po želji sodelovali s prisotnostjo pred domom ali na balkonu zavoda. Domovi so vpeljali tudi aktivnosti ob prazniku velike noči z namenom doseganja čim višje mere normalizacije domskega življenja. **3.1-5/2020.**

### 3.3.6 O sproščanju protikoronskih ukrepov v prazničnih časih z vidika različnih verskih skupnosti

Po drugem odstavku 7. člena URS naj bi bile v Republiki Sloveniji verske skupnosti enakopravne. Prejeli smo dve pobudi, ki sta se s tega vidika kazali za posebej zanimivi. V prvi je šlo za pobudnico, ki je menila, da bilo treba z vidika enakopravnosti in svobode veroizpovedi vse praznike obravnavati enakovredno, in bi zato morale omilitve nekaterih ukrepov za zajezitev epidemije, ki jih je

4 Dokument št. 1612-4/2018/120 z dne 12. 3. 2020.

5 Dokument št. 0075-1/2020 z dne 18. 3. 2020.

v času božiča sprejela vlada, veljati tudi v času (prihajajočega) pravoslavnega božiča (v prvem odstavku 9. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2<sup>6</sup> je bilo namreč določeno: »Od 24. decembra 2020 od 12.00 ure do 25. decembra 2020 do 20.00 ure in od 31. decembra 2020 od 12.00 ure do 1. januarja 2021 do 20.00 ure lahko osebe ne glede na drugi odstavek 1. člena in 6. člen tega odloka prehajajo med občinami in regijami brez omejitev, če prehajajo zaradi obiska na zasebnih površinah z največ šestimi osebami iz največ dveh gospodinjstev, pri čemer se v to število ne všttevajo osebe, mlajše od 15 let.«). V drugem primeru pa je šlo za pobudnika, ki je navajal, da je »slovenska vlada storila vse, da se tisti, ki praznujejo božič po gregorijanskem koledarju, počutijo bolje,« ter da je »sprejela odločitev, da bo po božiču na meji uvedla strožje ukrepe in PCR teste iz držav zunaj evropskega območja, torej Schengenskega območja štela za neveljavne.« Pri tem je opozarjal, da imajo tudi tisti, ki božič praznujejo po julijanskem koledarju, pravico, da ga lahko enako praznujejo, gredo k svojim najdražjim in ga praznujejo pri njih.

V zvezi s prvonavedeno zadevo gre predvsem spomniti, da je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: US RS) že zavzelo stališče<sup>7</sup>, da ustavno varstvo pozitivne verske svobode ne varuje prav vseh ravnanj, »ki bi jih versko prepričanje zgolj spodbudilo ali bi nanje vplivalo s kakršno koli intenzivnostjo. Ustavno varstvo zajema zgolj tista ravnanja, ki so razumno povezana z bistvom verskega prepričanja in brez katerih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena.« Prav tako je US RS že zavrnilo<sup>8</sup> (in to celo kot očitno neutemeljeno) pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. člena Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Slovenij, ki naj bi bil po mnenju pobudnika diskriminatoren, ker upošteva le krščanske verske praznike – pri čemer je ugotovilo, da se izpodbijana ureditev delovanja verskih skupnosti ali izpovedovanja vere posameznika ne dotika; da so vse verske skupnosti in njihovi pripadniki ne glede na izpodbijano ureditev avtonomni in svobodni pri individualnem in kolektivnem izpovedovanju svoje vere ter da izpodbijana ureditev glede na to ne seže na področje varovanja pravice iz 41. člena URS. US RS je takrat nadalje še navedlo, da je izbira datumov dela prostih dni stvar proste presoje zakonodajalca; da zakonodajalec lahko uredi dela proste dni kot izraz identitete ljudi, ki zgodovinsko živijo na območju sedanje države in so povezani z izročilom evropskega prostora ter da izpodbijana ureditev ureja položaj, ki ni primerljiv z nobenim drugim položajem. US RS je še menilo, da se izpodbijana ureditev ne dotika polja varovanja človekovih pravic iz prvega odstavka 14. člena URS in tudi ne splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS, zaradi česar so očitki pobudnika o diskriminaciji in neenakem obravnavanju verskih skupnosti in njihovih pripadnikov neutemeljeni.

Upošteva je navedeno je Varuh zavzel načelno stališče, da sproščanje omejitev, ki se nanašajo na prehajanje občinskih in regijskih mej ter druženje na zasebnih površinah, ni varovano v okviru verske svobode iz 41. člena URS – že

6 Uradni list RS, št. 193/20.

7 V odločbi številka U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010.

8 S sklepom številka U-I-67/14 z dne 19. 1. 2017.

določitev praznikov in dela prostih dni je po stališču US RS stvar proste presoje zakonodajalca – toliko bolj pa to potem velja tudi za sprejemanje omilitve ukrepov omejitve gibanja znotraj zakonsko določenih praznikov in dela prostih dni. Poleg tega (vsaj v okviru pobudničnih navedb) ni bilo mogoče zaključiti, da je prehajanje občinskih in regijskih mej ter z njim povezano druženje v zasebnih prostorih razumno povezano z bistvom verskega prepričanja in tako tesno, da bi brez teh ravnanj verska svoboda za pripadnika verske skupnosti postala pomembno okrnjena. Vendarle pa smo lahko razumeli pobudnično željo, da bi se tudi v času pravoslavnega božiča lahko prehajalo občinske in regijske meje ter se družilo v družinskem krogu kljub omejitvam, sprejetim za zajezitev epidemije. Menili smo, da je prav, da se je s svojimi željami obrnila na Vlado, v okvir katere sodi tudi pristojnost za sprejemanje in sproščanje ukrepov. Strinjali smo se tudi lahko, da gre pozdraviti morebitno odločitev Vlade, da omilitve ukrepov sprejeme tudi za čas pravoslavnega božiča, če bodo takratne epidemiološke razmere to omogočale. **3.2-2/2020.**

V drugi od omenjenih dveh zadev pa smo morali uvodoma pojasniti ravno, da je vloga Varuha v sistemu varstva pravic praviloma subsidiarna, to je, da si morajo pobudniki v prvi vrsti sami prizadevati rešiti težave s pristojnimi organi oziroma izkoristiti pravna sredstva, ki so jim na voljo. Pobudnikovo pismo Varuhu je bilo šele prvi korak v smeri morebitne rešitve zadeve, s katero se je obrnil na nas, zato smo predlagali, da se s pomisleki in vprašanji obrne na Vlado, ki sprejema ukrepe za preprečevanje širjenja epidemije nalezljive bolezni covid-19. Ob tem smo sicer tudi še ugotovili, da je bila ureditev, ki se nanaša na pogoje za vstop v Republiko Slovenijo, uveljavljena z dnem 25. 12. 2020 (Odlok o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni covid-19) – torej že na božični dan po »*gregorijanskem koledarju*«, zato iz pobudnikovih navedb niti ni bilo jasno, v kakšnem smislu naj bi relevantna ureditev drugače obravnavala tiste, ki praznujejo božič »*po julijanskem koledarju*« – omejitve in pogoji za vstop v Republiko Slovenijo so namreč veljali za vse pravne naslovljence, ne glede na njihove običaje praznovanja božiča. **1.4-7/2020.**

## 3.4 NARODNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.4.1 Informiranje, skrb in pomoč za Slovence po svetu in v zamejstvu v situaciji, povezani s covid-19

Varuh se je glede informiranja, skrbi in pomoči slovenski manjšini v sosednjih državah ter slovenskim zdomcem in izseljencem po svetu v situaciji, povezani s covid-19, odločil samoiniciativno obrniti na Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu (v nadaljevanju: Urad). Ta nam je zagotovil, da so v rednem stiku s slovenskimi skupnostmi po celotnem svetu in skrbijo za ustrezen pretok informacij s pomočjo diplomatske strukture Republike Slovenije. Odgovarjali naj bi na vprašanja predstavnikov zamejskih in izseljenskih skupnosti ter jim v skladu s pooblastili in možnostmi poskušali pomagati oziroma jih napotiti na ustrezno institucijo. Preko sodobnih komunikacijskih poti naj bi bili v dnevnem stiku z zamejci in Slovenci po svetu glede stanja v slovenskih društvih in pri posameznikih. Komunicirali naj bi prek družabnih omrežij (Facebook), spletne strani [www.slovinci.si](http://www.slovinci.si) in preko diplomatsko-konzularnih predstavništev.

**Spodbudna so bila tudi pojasnila Urada, da sta se zamejska in izseljenska skupnost odzvali tudi na njegovo prošnjo za pomoč Sloveniji pri spopadanju s situacijo covid-19.** Ponudili so pomoč s kontakti podjetij za nabavo zaščitne opreme, oglasili so se strokovnjaki s področja zdravja in informatike za namen pomoči pri omejitvi in preprečevanju širjenja okužbe. Uradu so se odzvale tudi štiri zamejske skupnosti. Državna slovenska samouprava v Porabju je zagotovila večjo količino materiala za šivanje zaščitnih mask, Zveza Slovencev na Madžarskem je Sloveniji podarila več kot dva tisoč mask, ki so jih sešili sami.



Urad pa je posredoval pri urejanju situacije s slovenskimi študenti v Študentskem domu Korotan, ki so se zaradi situacije s covid-19 znašli v stiski. Posredoval je tudi pri Ministrstvu za zunanje zadeve zaradi oteženega prehajanja mej dvolastnikov in dnevnih migrantov, ko je prišlo do zaprtja določenih mejnih prehodov z Madžarsko in Italijo, s prošnjo, da naredijo, kar je v njihovi moči, da se zadeve uredijo.

Na vprašanje nam je Urad tudi pojasnil, da se kriza, ki jo je prinesla pandemija, odraža tudi v postopkih repatriacije slovenskih rojakov, ki jih je začel lani zaradi nevarnih razmer v Bolivarski republiki Venezueli. Maja 2019 je Vlada

sprejela sklep o začetku postopka repatriacije, decembra 2019 je v Slovenijo prispela prva skupina repatriiranih oseb, ki so nato prihajale do 11. marca 2020, ko je bilo repatriacijo zaradi pandemije treba začasno ustaviti.

Z vprašanji o tem, kako je skladno z ZORSSZNM potekala skrb za Slovence v zamejstvu in po svetu v zvezi z nastalo situacijo covid-19, smo se obrnili tudi na Komisijo za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu. Ta nam je sporočila, da ne opravlja dodatnih aktivnosti, ki bi jih zahtevala razglasitev epidemije covid-19, kot eden izmed nosilcev sodelovanja med Republiko Slovenijo in Slovenci v zamejstvu in po svetu pa naj bi svoje pristojnosti, kot jih opredeljuje 16. člen ZORSSZNM, večinoma izvajala v okviru rednih ali nujnih sej, kot to določa poslovnik Državnega zbora. Državni zbor je po razglasitvi epidemije prilagodil svoj način in obseg dela, zato redne seje Komisije, na katere so po besedah Komisije vedno vabljeni tudi predstavniki organizacij Slovencev v zamejstvu in po svetu, v času epidemije niso bile sklicane. Spremljali naj bi sicer odzive predstavnikov slovenske skupnosti v zamejstvu in po svetu, zlasti v sosednjih državah (predvsem Furlaniji - Julijski krajini), zatrдили pa so nam tudi, da bodo še naprej pozorno spremljali situacijo Slovencev v zamejstvu in po svetu ter da se bodo ob morebitni zaznavi potrebe ali izraženega interesa, v okviru njihovih pristojnosti in poteka epidemije, nanje nemudoma odzvali. **6.1-1/2020.**

### 3.4.2 Obveščanje avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v zvezi s covid-19

Za zaježitev in obvladovanje epidemije koronavirusa je izjemnega pomena celovito obveščanje prebivalcev zlasti o preventivnih ukrepih za preprečevanje širjenja okužb (higiena rok, prostorov, kašlja, nakupovanja, samoizolacija, ravnanje ob sumu na okužbo ...) ter o ukrepih pristojnih institucij za zaježitev širjenja bolezni (omejitve gibanja, predpisana uporaba mask in rokavic, prepoved združevanja, določen časovni pas za nakupovanje ...). Z vidika varstva in zagotavljanja pravic avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti se je zatorej kot pomembno kazalo podajanje teh informacij v italijanskem in madžarskem jeziku. Zato se je Varuh samoiniciativno obrnil na Pomursko madžarsko samoupravno narodno skupnost, Obalno samoupravno skupnost italijanske narodnosti in Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti za pojasnila o tem, kako ocenjujejo potek informiranja o epidemiji v madžarščini in italijanščini ter ali so se soočili z informacijami o težavah pri zagotavljanju celovitega obveščanja pripadnikov madžarske in italijanske narodne skupnosti o epidemiji koronavirusa.

V Pomurski madžarski samoupravni narodni skupnosti težav niso zasledili, Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti pa je opozorila, da se težave pojavljajo v nekaterih (konkretno neimenovanih) lekarnah in zdravstvenih

domovih ter pri dostopnosti informacij in obrazcev v italijanskem jeziku, vezanih na ukrepe za podjetnike in samostojne podjetnike. Tudi iz odgovora Urada za narodnosti je bilo razbrati, da so se po informacijah društva pripadnikov italijanske narodne skupnosti določene težave pojavile v zvezi z zagotavljanjem informativnih gradiv, navodil in predpisov glede koronavirusa v italijanskem jeziku. Vežano na to je Urad za narodnosti ministrstva, Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje ter Nacionalni inštitut za javno zdravje opozoril na določbo 11. člena URS in jih pozval<sup>1</sup>, da v skladu z zakonodajo zagotovijo potrebne informacije in navodila tudi v italijanskem in madžarskem jeziku. **6.2-3/2020.**

### 3.4.3 Obveščanje (predvsem starejših) Romov v zvezi s covid-19

Kot ena od posebej ranljivih družbenih skupin se je v koronavirusni epidemiji po oceni Varuha kazala tudi romska skupnost, še zlasti tisti njen del, ki živi v nelegalnih naseljih in tam, kjer ni zagotovljen dostop do pitne vode in/ali elektrike (in s tem povezani dostop do javnih sredstev obveščanja) ter/ali dostop do hišnih predalčnikov za vročanje pošte oziroma informativnih brošur. Nezanemarljiva **ovira pri seznanjanju pripadnikov romske skupnosti z življenjsko pomembnimi informacijami je tudi pogosta nepismenost ter neznanje slovenskega jezika, znotraj romske skupnosti pa je še posebej ranljiva skupina starejših Romov**<sup>2</sup>. Varuh je zato na 23 občin z romskimi naselji (občine iz šestega odstavka 39. člena ZLS ter še Občino Ribnica, Občino Škocjan in Občino Brežice) samoiniciativno naslovil poizvedbo o tem, kako se pripadnike romske skupnosti obvešča o ukrepih, kako se pri tem upošteva specifične težave Romov (dostop do javnih sredstev obveščanja, poštni predalčniki, pismenost, znanje jezika) in na kakšen način in kako pogosto se informacije zagotavlja starejšim Romom – za primer, da občina še ni pristopila k informiranju pripadnikov romske skupnosti o epidemiji koronavirusa, pa smo predlagali, da to nemudoma stori.

Iz prejetih odgovorov občin je bilo razbrati, da na informiranje romske skupnosti niso pozabile, so bili pa pristopi k temu zelo različni, prilagojeni tudi konkretnemu socialnemu položaju romske skupnosti v občini. Občine, ki ocenjujejo, da je romska skupnost dobro vključena v družbo (vključno tudi s pismenostjo in znanjem slovenskega jezika), zagotovljena pa jim je vsa (tudi telekomunikacijska) infrastruktura, so pripadnike romske skupnosti informirale na enak način kot ostalo prebivalstvo, to je preko spleta, socialnih omrežij ter občinskih glasil. Občine, ki se zavedajo, da imajo na področju vključenosti pripadnikov romske skupnosti v družbo primanjkljaje, pa so svoje aktivnosti temu ustrezno prilagodile – Občina Krško in Mestna občina Novo mesto sta Romom npr. razdelili letake v romskem jeziku. Kot primere dobrih praks velja izpostaviti tudi

1 Dopis št. 09500-1/2020-UN/23 z dne 30. 3. 2020.

2 O tem je Varuh posebej poročal npr. na strani 131 Letnega poročila za leto 2018.

osebne obiske županov oziroma predstavnikov občine v romskih naseljih, v okviru katerih so bile Romom predane in obrazložene ključne informacije (npr. Občina Škocjan, Mestna občina Novo mesto, Občina Šentjernej, Občina Trebnje, Občina Kočevje, Občina Cankova). Občine z romskimi svetniki so v informiranje praviloma vključevale tudi te predstavnike, občine Brežice, Škocjan in Ribnica, ki romskih predstavnikov v občinskem svetu nimajo, pa so v informiranje vključevale komisijo za spremljanje položaja romske skupnosti (v Ribnici in Brežicah) oziroma predstavnike romskih naselij (Škocjan). Pri obveščanju o informacijah, vezanih na epidemijo, so imeli v nekaterih občinah pomembno vlogo tudi centri za socialno delo (npr. občine Metlika, Semič, Trebnje), policisti (npr. občine Kuzma, Novo mesto, Krško, Trebnje), predstavniki civilne zaščite (npr. občini Trebnje, Šentjernej), javni zavodi (šole, zdravstveni domovi), zdravstveni inšpektorat ter v Občini Črnomelj tudi večnamenski romski center.

Kar zadeva posebej tudi informiranje starejših, so poleg splošnih zgoraj opisanih načinov obveščanja nekatere občine posebej izpostavile, da starejši Romi običajno živijo z mlajšimi pod isto streho ali pa v neposredni bližini (npr. občini Beltinci in Rogaševci), Občina Kuzma pa je pripravila poseben plakat z nazornim slikovnim prikazom ukrepov, povezanih z epidemijo koronavirusa, kar je po naši oceni dober pristop tudi pri nagovarjanju starejše populacije. Velja sicer še omeniti in posebej pohvaliti občine, ki so starejšim občanom, tudi Romom, zagotavljale pomoč pri izvedbi nakupa živil in zdravil (npr. občine Rogaševci, Šentjernej, Dobrovnik, Cankova).

Mnoge občine so svojim občanom, tudi Romom, razdeljevale zaščitno opremo (npr. občine Beltinci, Metlika, Murska Sobota, Dobrovnik, Tišina, Črenšovci, Šentjernej, Cankova, Kuzma, Ribnica), nekatere občine (npr. Ribnica in Črnomelj) pa so omenile, da so zaradi zahtevnih razmer prizadetim prebivalcem brez dostopa do pitne vode ponudile oskrbo s cisterno. Občina Ribnica v zvezi s tem poroča, da so Romi takšno obliko pomoči zavrnil. **6.3-10/2020.**

### 3.4.4 Dejavnost Varuha glede narodnih in etničnih skupnosti v zvezi z epidemijo v drugih poglavjih letnega poročila

Dejavnost Varuha glede narodnih in etničnih skupnosti v zvezi z epidemijo covid-19 je obravnavana tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

#### 3.2.1.2 Analize in širša vprašanja

- Šolanje romskih otrok v času šolanja na daljavo zaradi covid-19

## 3.5 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

#### 3.5.1.1 Zaposleni

Varuh je na področju zaposlenih obravnaval skupno 103 zadeve. Odstotek rešenih zadev je bil 86,41 %.

Izbruh epidemije covid-19 je nedvomno v veliki meri vplival tudi na področje delovnih razmerij. Okoliščine, v katerih so se zaradi negotovosti in slabšega finančnega položaja znašla mnoga podjetja, so dodatno poslabšale odnose med delavci in delodajalci, kar se je odrazilo tudi pri standardu delavskih pravic. Zaradi prilagajanja novi realnosti so postali aktualni številni instituti, ki jih naša delovnopravna zakonodaja pozna že vrsto let, a so bili v praksi redkeje uporabljeni. Marsikdo se je tako šele pred kratkim prvič soočil s čakanjem na delo, delom od doma, nezmožnostjo opravljanja dela zaradi višje sile ali odreditvijo opravljanja drugega dela. Vlada je s sprejemanjem t. i. »protikoronske zakonodaje« tudi na področju delovnega prava skušala omiliti posledice epidemije. 29. 3. 2020 je začel veljati **Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov (Ur. l. RS št. 36/2020, ZIU PPP)**, ki je uredil delno povračilo nadomestila plače zaposlenim, ki niso delali zaradi ukrepov, povezanih s koronavirusom. Do delnega povračila pa niso bili upravičeni vsi delodajalci, ampak le tisti, ki so izpolnjevali zakonske pogoje in postopali skladno s postopkom, predvidenim z zakonom. Zakon je predvidel povračilo nadomestil plač delodajalcem za delavce, ki niso delali zaradi poslovnega razloga ali zaradi odrejene karantene, če jim ni bilo omogočeno delo od doma. Delodajalec se je moral za upravičenost do delnega povračila zavezati k ohranitvi delovnih mest delavcev najmanj šest mesecev po začetku začasnega čakanja na delo, poleg tega pa nad njim ni smel biti uveden postopek insolventnosti in prisilnega prenehanja, na dan vloge ni smel imeti neplačanih zapadlih obveznih davčnih dajatev in drugih nedavčnih obveznosti, ki jih pobira davčni organ, v vrednosti 50 EUR, v zadnjih treh mesecih pred mesecem napotitve na čakanje na delo pa je moral redno izplačevati plače in prispevke za socialno varnost. Delodajalec je bil ob izpolnjevanju zakonskih pogojev upravičen do 40-% nadomestila bruto plače, višina povračila pa je bila omejena z višino najvišjega zneska denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, določenega v zakonu, ki ureja trg dela, tj. 892,50 EUR bruto.



Samozaposleni so bili po interventnem zakonu upravičeni zgolj do odloga plačila prispevkov.

V nadaljevanju je bilo leta 2020 sprejetih sedem paketov ukrepov za omilitev posledic epidemije (v nadaljevanju: PKP).

Z **Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za prebivalstvo** (Ur. l. RS št. 49/2020, **ZIUZEOP**), ki je bil sprejet v okviru **PKP1** in je začel veljati 11. 4. 2020, je bilo urejeno **povračilo nadomestila plač delodajalcem** za zaposlene, ki so bili zaradi razmer na trgu kot posledice izbruha virusne epidemije iz poslovnih razlogov napoteni na začasno čakanje na delo, v breme proračuna Republike Slovenije. Višina nadomestila plače delavcu, ki zaradi višje sile ni mogel opravljati dela, se je izenačilo z višino nadomestila za delavce v času začasnega čakanja na delo, to je **v višini 80 % plače** delavca iz zadnjih treh mesecev. Nadalje je ZIUZEOP zvišal nadomestilo plače **delavcem, ki so bili primorani ostati doma zaradi varstva otrok**, ker so se vrtci in šole zaprle oziroma ker varstva ni mogoče zagotoviti ali **zaradi nezmožnosti prihoda na delo** zaradi ustavitve javnega prevoza ali zaradi zaprtja državnih mej, **s 50 %, kot je predvideno z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1), na 80 %**. Tudi v tem primeru je nadomestilo plače krila Republika Slovenija. Nadomestilo plače ni smelo biti nižje od minimalne plače (940,58 evrov bruto). Pravice do tega ukrepa niso mogli uveljaviti neposredni ali posredni proračunski uporabniki, katerih delež prihodkov iz javnih virov je bil v letu 2019 višji od 70 odstotkov, in delodajalci, ki opravljajo finančno ali zavarovalniško dejavnost (delodajalci iz področja K iz standardne klasifikacije dejavnosti). Poleg tega so lahko povračilo nadomestila plač koristili le tisti delodajalci, katerim so prihodki v prvem polletju 2020 upadli za več kot 20 % glede na isto obdobje leta 2019 in v drugem polletju 2020 niso dosegli več kot 50-% rasti prihodkov glede na isto obdobje leta 2019; v primeru, da niso poslovali v celotnem letu 2019, pa so bili do pomoči upravičeni tudi tisti, katerim so se za vsaj 25 % zmanjšali prihodki v mesecu marcu 2020 glede na februar 2020 ali so se jim zmanjšali prihodki za vsaj 50 % v mesecu aprilu ali maju 2020 glede na prihodke februarja 2020. Delodajalci, ki jim je država povrnila nadomestila plače za delavce na začasnem čakanju na delo oziroma ki niso delali zaradi višje sile, so bili upravičeni tudi do oprostitev plačila prispevkov za vsa socialna zavarovanja.

Za samozaposlene, verske uslužbenke in kmete, ki zaradi epidemije niso mogli opravljati dejavnosti ali so jo opravljali v bistveno zmanjšanem obsegu, je ZIUZEOP predvidel izredno pomoč v obliki **mesečnega temeljnega dohodka** v višini 350 evrov za mesec marec in po 700 evrov za meseca april in maj 2020, če so opravljali dejavnost najmanj od 13. marca 2020 do uveljavitve zakona. Do pomoči so bili upravičeni tisti samozaposleni, ki so jim prihodki v prvem polletju 2020 upadli za več kot 20 % glede na isto obdobje leta 2019 in v drugem polletju 2020 niso dosegli več kot 20-% rasti prihodkov glede na isto obdobje leta 2019. V primeru, da ta pogoj za pomoč ni dosežen, je zakon določal, da mora upravičenec vrniti celotno pomoč. Samozaposleni, verski uslužbenci in kmetje so bili upravičeni tudi do oprostitev plačila prispevkov za socialna zavarovanja.

Predviden je bil tudi dodatek k plači za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, do katerega je bil upravičen zaposleni, ki je bil pri svojem delu nadpovprečno izpostavljen tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjen zaradi obvladovanja epidemije.

V okviru **PKP2** sta bila sprejeta **Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE)** in **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Ur. l. RS št. 61/2020, ZIUZEOP-A)**. Slednji, ki je stopil v veljavo 1. 5. 2020, je dopolnil prvi paket ukrepov, med drugim tako, da je nekoliko omilil pogoje za upravičenost delodajalca do povračila nadomestila plače delavcem s strani države (upad prihodkov v letu 2020 za več kot 10 odstotkov glede na 2019), da je med upravičence do nadomestila plače in plačila socialnih prispevkov za delavce, ki so na začasnem čakanju na delo, uvrstil tudi humanitarne in invalidske organizacije in delodajalce iz finančne ali zavarovalniške dejavnosti, če imajo manj kot 10 zaposlenih, da je omilil pogoje za upravičenost samozaposlenih do mesečnega temeljnega dohodka in oprostitve plačila socialnih prispevkov (upad prihodkov v letu 2020 za več kot 10 odstotkov glede na 2019) in uvedel mesečni temeljni dohodek in oprostitvev plačila socialnih prispevkov v sorazmernem deležu za tiste samozaposlene, družbenike, verske uslužbenice in kmete, ki delajo za krajši delovni čas.

**PKP4** je z namenom ohranitve delovnih mest podaljšal ukrep povračila nadomestila plače za čakanje na delo in ukrep subvencioniranja skrajšanega polnega delovnega časa. Delodajalec pa v obdobju koriščenja navedenih ukrepov svojih zaposlenih ni smel odpuščati iz poslovnega razloga ali izdajati odpovedi pogodb o zaposlitvi večjemu številu delavcev iz poslovnih razlogov. **Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19 (ZIUPDV)**, ki je začel veljati 11. 7. 2020, je zakonsko uredil še nadomestilo plač delavcem zaradi odrejene karantene. Strošek izplačil nadomestila plač za delavce, ki jim je bila odrejena karantena in jim delodajalec ni mogel organizirati dela na domu, je do konca septembra 2020 kril državni proračun. Višina tega nadomestila je bila odvisna od vzroka za izdajo odločbe o karanteni. Delavcu, ki zaradi višje sile (obveznosti varstva otrok, ki jim je bilo zaradi širjenja okužb z novim koronavirusom onemogočeno varstvo oziroma šolanje) ni mogel opravljati dela, je pripadalo nadomestilo plače v višini polovice plačila, do katerega bi bil sicer upravičen, če bi delal, vendar ne manj kot 70 % minimalne plače.

V okviru **KPK5** je bil sprejet **Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Ur. l. RS št. 152/2020, ZZUOOP)**, ki je začel veljati 24. 10. 2020. Samozaposlenim, družbenikom, ki so poslovodne osebe, in kmetom je za obdobje od 1. 10. do 31. 12. 2020 ob izpolnjevanju zakonskih pogojev zagotovil mesečni temeljni dohodek in povračilo delnega nadomestila za čas karantene, pri čemer je višina mesečnega temeljnega dohodka znašala 1.100 evrov mesečno za oktober, november in december 2020. Pogoj za mesečni temeljni dohodek je bil upad prihodkov upravičenca v letu 2020 zaradi pos-

ledic epidemije za več kot 20 odstotkov glede na leto 2019. Če upravičenec ni posloval v letu 2019, je bil do pomoči upravičen, če so se mu povprečni mesečni prihodki v letu 2020 znižali za več kot 20 odstotkov glede na povprečne mesečne prihodke v letu 2020 do 31. 8. 2020. Zagotovilo se jim je tudi povračilo izgubljenega dohodka v primeru odrejene karantene v višini 250 evrov.

Na podlagi ZZUOOP je bilo od **1. septembra 2020 dalje mogoče uveljavljati višje, 80-odstotno nadomestilo v primeru odsotnosti z dela zaradi višje sile**, ki je posledica obveznosti varstva otroka zaradi otroku odrejene karantene do vključno 5. razreda osnovne šole. Nadomestilo je bilo predvideno tudi v primeru varstva otrok s posebnimi potrebami, ki potrebujejo stalno varstvo. Zakon je v okvir obveznosti varstva zaradi višje sile zaradi odrejene karantene ali druge zunanje objektivne okoliščine zajel tudi osebe, ki negujejo in varujejo otroka na podlagi veljavnega izvršilnega naslova v skladu s predpisi, ki urejajo družinska razmerja (rejništvo). Povračilo izplačanih nadomestil je lahko pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) uveljavljal vsak delodajalec. Do delne povrnitve izgubljenega dohodka so bili na podlagi ZZUOP upravičeni tudi samozaposleni, ki zaradi odrejene karantene na domu ali nezmožnosti opravljanja dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva otroka zaradi odrejene karantene ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca ali šole niso mogli opravljati dejavnosti in organizirati opravljanja dejavnosti na domu. Upravičenost do izredne pomoči v obliki mesečnega temeljnega dohodka in do delno povrnjenega izgubljenega dohodka sta se izključevali. Delno povrnjeni izgubljeni dohodek je znašal 250 evrov za teden dni nezmožnosti opravljanja dela, a največ 750 evrov mesečno, in je bil oproščen plačila vseh davkov in prispevkov.

**Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19** (Ur. l. RS št. 175/2020, **ZIUOPDVE, PKP6**) je začel veljati 28. novembra 2020. Med drugim je podaljšal nadomestilo plače za čas čakanja na delo do 31. 1. 2021, zvišal višino povračila nadomestila plače za čas čakanja na delo doma za vloge od meseca novembra 2020 dalje in določil, da 100-odstotno nadomestilo plače prejmejo vsa podjetja, ki še niso in ne bodo presegla 800.000 evrov državnih pomoči, vsa ostala pa so upravičena do 80-odstotnega povračila s strani države. ZIUOPDVE je na novo uvedel možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas (a najdlje do 31. 8. 2021) zaradi nujnih delovnih potreb brez javne objave prostega delovnega mesta in možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi s strokovnim delavcem, ki še nima opravljenega strokovnega izpita s področja vzgoje in izobraževanja, če izpolnjuje druge pogoje za zasedbo delovnega mesta v programu, ki ga izvaja vzgojno-izobraževalni zavod in za katerega je vpisan v razvid kot izvajalec javnoveljavnih programov. Poleg tega je ZIUOPDVE poenostavil postopek prijave dela na domu za lažje organiziranje dela med epidemijo. Delodajalci lahko po novem obrazec vlagajo elektronsko, **preko informacijskega sistema za podporo poslovnim subjektom (SPOT)**. Uvedel je tudi generirano izdajanje potrdil o karanteni na domu zaradi visoko tveganega stika oziroma generirano izdajanje potrdil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) za uveljavljanje pravice do nadomestila plače ali

drugih pravic iz naslova zdravstvenega in socialnega varstva oseb, ki ostanejo v karanteni na domu zaradi tveganega stika z okuženo osebo s SARS-CoV-2, v primeru, ko je epidemiološka situacija v državi takšna, da se dnevno število okuženih tako poveča, da NIJZ ne more več opravljati epidemiološke preiskave. Za delo v sivi in rdeči coni je zakon predvidel dodatek (30 odstotkov osnove plače) ne glede na razglasitev epidemije in ne glede na določila kolektivne pogodbe, ki v času epidemije zagotavlja osebam dodatek v višini do 65 odstotkov.

**Sedmi protikoronski zakon (Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19, ZIUPOPĐVE)** je stopil v veljavo 31. 12. 2020. Dobrodošel ukrep na delovnopravnem področju v njem je vsekakor **krizni dodatek za delavce z nizkimi dohodki**. Zakon namreč določa, da mora delodajalec vsakemu zaposlenemu, ki dela in čigar zadnja izplačana mesečna plača ni presegla dvakratnika minimalne plače, ob plači za mesec december 2020 izplačati dodatek v višini 200 evrov, ki je oproščen plačila davkov in prispevkov in ga dobi delodajalec na podlagi izjave, da je bil izplačan, povrnjenega iz državnega proračuna.

Zaradi hitro spreminjajoče se zakonodaje in ukrepov so se zaposleni, pa tudi delodajalci, obračali na Varuha s številnimi vprašanji z delovnopravnega področja, povezanimi z epidemijo, zlasti na temo zaščite delavcev pred okužbo na delovnem mestu in s tem povezanimi ukrepi delodajalca, čakanja na delo, odrejanja letnega dopusta s strani delodajalca in dodatka za delo v rizičnih razmerah. Večino teh smo rešili s pojasnili pobudnikom v okviru vstopne točke, jih seznanili s trenutno veljavnimi predpisi in jim svetovali, kam se lahko obrnejo po pomoč ter katere pravne poti so jim na voljo za odpravo kršitev in nepravilnosti. Varuh je vseskozi poudarjal, da so delodajalci ne glede na izredne razmere dolžni v celoti in dosledno upoštevati veljavno delovnopravno zakonodajo in delavcem v primerih, ko bi delodajalec izbruh epidemije skušal izrabit kot razlog oziroma krinko za kršenje njihovih pravic, svetoval poiskati ustrezno strokovno pomoč.

### 3.5.1.2 Brezposelni

Varuh je na področju brezposelnih obravnaval skupno osem zadev. Vse so bile utemeljene in rešene.

Občutno povečanje števila brezposelnih v Sloveniji v letu 2020, ki ga je krojila epidemija covid-19, je zaskrbljujoče. Konec decembra je bilo namreč na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) prijavljenih 15,9 odstotka več iskalcev zaposlitve kot decembra 2019, v povprečju pa je bilo po podatkih ZRSZ v letu 2020 14,6 % več brezposelnih kot v 2019 (vir: [https://www.ess.gov.si/trg\\_dela/aktualno\\_o\\_trgu\\_dela](https://www.ess.gov.si/trg_dela/aktualno_o_trgu_dela)). Še višjo rast števila brezposelnih so preprečili številni ukrepi vlade za blažitev posledic epidemije, kot sta subvencioniranje čakanja na delo in skrajšanega delovnega časa, kar Varuh pozdravlja. A realna slika na področju brezposelnosti bo jasna šele po zaključ-

ku epidemije, saj obstaja bojazen, da bodo podjetja, ki se v aktualni situaciji ohranjajo nad vodo samo s pomočjo subvencij, ki seveda ne pokrivajo vseh stroškov poslovanja, kljub prejeti pomoči države po prenehanju veljavnosti ukrepov drastično zmanjšala število zaposlenih.

V okviru protikoronske zakonodaje, sprejete v letu 2020, je položaj brezposelnih neposredno blažilo zlasti **začasno denarno nadomestilo**, uvedeno z **Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo** (Ur. l. RS št. 61/2020, **ZIUZEOP-A**), ki je stopil v veljavo 1. 5. 2020 in spremenil takrat veljavni ZIUZEOP. Začasno denarno nadomestilo plače po spremenjenem ZIUZEOP je bilo namenjeno brezposelnim, ki so zaposlitev izgubili od 13. 3. 2020 dalje, pred 13. 3. 2020 pa so bili na podlagi delovnega razmerja vključeni v obvezna socialna zavarovanja v Republiki Sloveniji, pri čemer niso izpolnjevali pogojev za pridobitev nadomestila za brezposelnost po določbah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD). Upravičencu se je začasno denarno nadomestilo priznalo od prvega dne nastanka brezposelnosti za čas trajanja začasnih ukrepov, v višini mesečnega zneska 513,64 evra, v času priznanja nadomestila pa je bil vključen v obvezna socialna zavarovanja kot prejemnik rednega nadomestila za brezposelnost.

## 3.5.2 Dejavnosti varuha

### 3.5.2.1 Nošenje zaščitnih mask na delovnem mestu

Več pobudnikov se je obrnilo na Varuha v zvezi z nošenjem zaščitnih mask na delovnem mestu in možnostmi delodajalca za sankcioniranje delavca, ki nošenje maske odklanja. Varuh je s tem v zvezi zavzel stališče, da so ukrepi, ki prispevajo k zajezitvi širjenja virusa SARS-CoV-2, v prvi vrsti strokovno epidemiološko vprašanje in da je treba zaupati presoji stroke. Pobudnikom je pojasnil, da je delodajalec že na podlagi veljavne delovnopravne zakonodaje dolžan vsem delavcem zagotoviti varnost in zdravje pri delu (45. člen Zakona o delovnih razmerjih, ZDR-1, in prvi odstavek 5. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu, ZVZD-1). V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu. V aktualni situaciji nevarnosti širjenja bolezni covid-19 mora delodajalec sprejeti in izvajati dodatne ukrepe, s katerimi v največji možni meri zagotavlja varno in zdravo delo delavcem v danih okoliščinah ter zmanjšuje izpostavljenost na najmanjšo možno raven okužbe, pri tem pa so mu lahko v pomoč priporočila Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) in drugih pristojnih institucij (npr. Združenje za medicino dela, prometa in športa). Zaposleni so na podlagi 34. člena ZDR-1 zahteve in navodila delodajalca v zvezi z izpolnjevanjem pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja dolžni upoštevati, prav tako pa morajo spoštovati in izvajati tudi predpise in ukrepe o var-

nosti in zdravju pri delu ter pazljivo opravljati delo, da zavarujejo svoje življenje in zdravje ter življenje in zdravje drugih oseb (35. člen ZDR-1). Kršitev zgornjih obveznosti delavca je mogoče šteti tudi za hujšo obliko kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki lahko vodi v odpoved pogodbe o zaposlitvi. Varuh pa je ob tem še poudaril, da mora delodajalec zagotoviti takšno varovalno opremo, ki ustreza specifičnemu zdravstvenemu stanju posameznega delavca. Delavci in njihovi predstavniki imajo pravico sodelovati z delodajalcem pri obravnavi vseh vprašanj, ki se nanašajo na uporabo osebne varovalne opreme, od katere je odvisna njihova varnost in zdravje pri delu, zato je potrebno ustvariti ugodno okolje za vzpostavitev konstruktivnega dialoga in v primerih, ko zaščitna oprema delavcem povzroča zdravstvene tegobe, skupaj poiskati ustrezno rešitev.

### 3.5.2.2 Obvezno testiranje na delovnem mestu

Na Varuha je bilo naslovljenih tudi nekaj pobud v zvezi s testiranjem na prisotnost virusa SARS-CoV-2, ki ga organizirajo delodajalci v delovnih organizacijah. Tudi tu gre, podobno kot pri obveznem nošenju zaščitnih mask na delovnem mestu, na eni strani za dolžnost delodajalca vsem delavcem zagotoviti varnost in zdravje pri delu (45. člen ZDR-1 in prvi odstavek 5. člena ZVZD-1), v okviru katere mora le-ta izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, na drugi strani pa za obveznost delavcev, da spoštujejo zahteve in navodila delodajalca ter predpise in ukrepe s področja varnosti in zdravja pri delu (34. in 35. člen ZDR-1). Namen napotitve delavca na testiranje pa je gotovo v zagotavljanju zdravja pri delu, v smislu, da se okuženi delavec »izloči« iz delovnega okolja, saj sicer predstavlja tveganje za nenadzorovano širjenje okužbe znotraj kolektiva ter da so ogrožene tudi stranke, ki poslujejo z okuženimi zaposlenimi. V določenih dejavnostih in delovnih procesih je s predpisi za obvladovanje epidemije predviden posebni presejalni program za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 in testiranje posameznih skupin delavcev oziroma testiranje v posebej opredeljenih situacijah. Delodajalci, ki jih neposredno ne zavezujejo interventni predpisi, pa lahko, če je to primerno, strokovno utemeljeno in v vnaprej opredeljenih primerih, v oceni tveganja predvidijo tudi testiranje delavcev na prisotnost virusa. Potrebo po izvajanju in ustrezen način izvajanja testiranja delodajalec ugotovi in sprejme v sodelovanju z izvajalcem medicine dela in strokovnim delavcem za varnost pri delu, tako da je testiranje izvedeno na strokovno sprejemljiv način in s strani usposobljenega zdravstvenega osebja. Dodatno velja poudariti, da mora delodajalec ob tem spoštovati določila **Splošne uredbe o varstvu podatkov** (v nadaljevanju: Splošna uredba). Če se na ravni posameznih organizacij določen ukrep opredeli kot nujen, potreben in učinkovit, ga je treba izvajati na način, ki najmanj posega v telo in zasebnost posameznika ter brez prekomerne obdelave osebnih podatkov. V primeru obdelave osebnih podatkov na ustrezni pravni podlagi mora upravljavec vedno upoštevati tudi vsa načela v zvezi z varstvom podatkov iz člena 5 Splošne uredbe ter druge obveznosti, ki jih Splošna uredba določa (informiranje posameznikov, rok hrambe, varnost itn.).

### 3.5.2.3 Težave pri uveljavljanju odsotnosti z dela zaradi višje sile

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je naletela na težave, ko je želela pri delodajalcu uveljavljati odsotnost z dela zaradi višje sile, ki je nastopila zaradi zaprtja šol in posledično obveznosti varstva otroka. Delodajalec je namreč od nje zahteval predložitev dodatnih dokazil, natančneje izjave moževega delodajalca, da v dnevih, na katere bi želela izostati z dela zaradi varstva otroka, mož ne more koristiti kakršnekoli odsotnosti. Generalno ima delavec do odsotnosti z dela in posledično do nadomestila plače pravico iz razlogov, ki so zakonsko določeni oz. dogovorjeni na podlagi sporazuma socialnih partnerjev. Temeljni zakon, ki ureja to področje, je ZDR-1, za javne uslužbence tudi Zakon o delavcih zaposlenih v državnih organih (ZDDO), v razmerah epidemije pa je podlago odsotnosti z dela v primeru, ko delavec, ki ne more opravljati dela zaradi višje sile, ki je posledica obveznosti varstva otroka zaradi odrejane karantene ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca, šole ali socialno varstvene storitve, v drugem odstavku 57. člena posebej uredil Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP). V primerih, ki so aktualni v obdobju nevarnosti širjenja bolezni covid-19 in je zaradi s strani Vlade Republike Slovenije sprejetih ukrepov (zaprtje šol in vrtcev) onemogočeno institucionalno varstvo otroka, zaradi česar nastopi obveznost zagotavljanja varstva otroka na način, da delavec ne more opravljati dela v skladu s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, se takšna nemožnost opravljanja dela oz. odsotnost z dela delavca v skladu z veljavno delovnopravno ureditvijo presoja v okviru instituta višje sile. Kljub temu, da je pri ugotavljanju podanosti višje sile potrebno v vsaki posamični konkretni situaciji presojati prisotnost vseh elementov višje sile, ki so opredeljeni v obligacijskih razmerjih (prisotnost zunanjega vzroka, nepričakovanost dogodka ter neizogibnost in neodvrtljivost dogodka), pa ZZUOOP glede obveščanja delodajalca ni posebej določil obveznosti delavca, da predloži dokazila oz. potrdila o vseh okoliščinah, ki vplivajo na višjo silo, ampak zgolj obveznost delavca, da o vseh okoliščinah, ki vplivajo na nastanek višje sile, obvesti delodajalca. V zvezi s slednjim je Varuh zavzel stališče, da bi morala delodajalcu zadoščati **izjava delavca**, s katero delavec izjavlja podanost okoliščin, ki predstavljajo višjo silo zaradi obveznosti varstva, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do nesorazmernega posega v delavčevo pravico do zasebnosti, varovanje katere pa sodi med osnovne obveznosti delodajalca iz delovnega razmerja (46. člen ZDR-1) in je tudi ustavno varovana kategorija. Ob tem je smiselno še dodati, da ob nastopu tovrstnih situacij tudi enostransko odrejanje dopusta s strani delodajalca ni dopustno, saj se letni dopust v skladu z ZDR-1 izrablja upošteva potrebe delovnega procesa ter možnosti za počitek in rekreacijo delavca in upošteva njegove družinske obveznosti (prvi odstavek 163. člena ZDR-1). Tudi iz tega razloga je zahteva predložitve potrdila, da drugi od staršev ne more koristiti **kakršnekoli odsotnosti**, torej tudi dopusta, sporna.

### 3.5.2.4 Dejavnost Varuha glede brezposelnih v zvezi z epidemijo v drugih poglavjih letnega poročila

Dejavnost Varuha glede brezposelnih v zvezi z epidemijo covid-19 je obravnavana tudi v naslednjem razdelku tega poročila:

2.12.7 Do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije so bili upravičeni tudi udeleženci javnih del

### 3.5.3 Priporočila dana glede brezposelnih v zvezi z epidemijo bolezní covid-19

---

Varuh daje glede problematike brezposelnosti v povezavi z epidemijo covid-19 naslednje priporočilo:

**1 (covid-19).** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da pri morebitnem sprejemanju novih ukrepov za omilitev posledic epidemije v prihodnje ne spregleda oseb, ki so izgubile zaposlitev zaradi epidemije in so sicer upravičene do denarnega nadomestila za brezposelnost, a ne za celotno obdobje njenega trajanja.





## 3.6 ŽENSKÉ IN ENAKOST SPOLOV V ČASU EPIDEMIJE BELEZNI COVID-19

### 3.6.1 Dejavnost Varuha glede žensk in enakosti spolov v zvezi z epidemijo

---

Dejavnost Varuha v letu 2020 glede žensk in enakosti spolov je v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 obravnavana v naslednjih razdelkih tega poročila:

#### 3.2.1.2 Analize in širša vprašanja

- Covid-19 in nasilje nad ženskami – porast nasilja, delovanje varnih hiš in svetovalnih storitev
- Nujnost spoštovanja načela enakosti in nediskriminacije, vključno na podlagi spola – porazdelitev bremena nege in varstva otrok zaradi višje sile med oba starša

#### 3.2.1.3 Mednarodna poročanja

#### 3.17.1.2 Zdravstveno varstvo

- Spremembe partnerja pri porodu in prekinitve izvajanja načrtovanih porodov na domu v času epidemije covid-19

## 3.7 OTROCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Leto 2020 je bilo zaznamovano z epidemijo koronavirusa, ki je globoko zarezala v naša življenja. **Slovenija je ob razglasitvi epidemije zaprla vse vzgojno-izobraževalne ustanove.** Po osmih tednih vzgojno-izobraževalnega dela izključno na daljavo se je maja ob upoštevanju številnih varnostnih ukrepov in omejitev začelo postopno odpiranje vrtcev in šol. Ob neobiskovanju šol in vrtcev ter obšolskih in prostočasnih dejavnostih so imeli otroci in mladostniki omejeno tudi gibanje in druženje, tako z vrstniki kot s člani razširjene družine in z družinskimi prijatelji. Odzivi otrok in mladostnikov so odvisni tako od njihove starosti kot tega, kako razumejo situacijo, koliko, katere in kako kakovostne informacije o dogajanju imajo na razpolago, od njihovih preteklih izkušenj in strategij odzivanja v stresnih situacijah, podpore domačega okolja in drugih dejavnikov. V času epidemije je povsem pričakovano, da so zaskrbljeni ali prestrašeni, da čutijo jezo zaradi omejevalnih ukrepov, da se njihovo vedenje spremeni in imajo težave pri samostojnem opravljanju dejavnosti, ki so jih prej morda že obvladovali. S temi konkretnimi problemi je bilo zaznamovano tudi delovanje Varuha.

Prejeli smo številna vprašanja in peticije v zvezi s stiki med otroki in starši, ki ne živijo skupaj.

Veliko primerov je zadevalo otroke s posebnimi potrebami. Obravnavali smo tudi vprašanje ranljivih skupin otrok med šolanjem na domu (učenje na daljavo). **Spodbujali smo potrebo po individualnem pristopu do otrok (učencev), zlasti tistih iz družin s socialnimi potrebami in drugih ranljivih skupin.** Varuh človekovih pravic je na lastno pobudo v zadevnih osnovnih šolah izvedel poizvedbo glede šolanja romskih otrok med epidemijo. Razlog za poizvedbo je bil, da položaj šolanja od doma prinaša nove izzive v izobraževalni sistem in zahteva dodatna prizadevanja ter nove rešitve in prilagoditve.

Glede na različne okoliščine, v katerih živijo otroci, njihov učinkovit dostop do izobraževanja in nenazadnje tudi razlike med izobraževalno uspešnostjo, se razlike med otroki povečujejo.

Soočili smo se tudi z vprašanjem zdravljenja otrok in mladostnikov v izobraževalnih ustanovah. Z ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: Ministrstvo za šolstvo) smo izvedli poizvedbo in poudarili potrebo po konkretnih navodilih za izvajanje Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v izobraževalnih ustanovah in na univerzah ter neodvisnem visokem šolstvu institucij in za pomoč pri nabavi zaščitne opreme. Ta uredba je za ločene star-

še, ki so imeli skupno skrbništvo nad otroki in so živeli v različnih skupnostih, predstavljala številne težave in kršitev temeljnih človekovih pravic, pravic otrok, ki so bili najbolj ranljiva skupina. **Predlagali smo, da omogočanje stikov med starši in otroki, ki živijo v različnih občinah, ni v nasprotju z namenom omejitve gibanja na občino prebivališča, saj naj bi bil cilj ukrepa preprečevanje gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in območjih za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni.** V načelnem stališču smo poudarili, da **ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča ne bi smel omejevati družinskega življenja starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah.** Če bi se kljub temu pripetilo, da bi bil starš v takem primeru kaznovan za prekršek po ZNB, bo lahko uporabil za to predvidena pravna sredstva. Vse morebitne na ta način prizadete posameznike zato Varuh vabi, da ga seznanijo s sproženimi konkretnimi postopki. Po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) Varuh namreč lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi; po 52. členu Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) pa Varuh tudi lahko vloži na Ustavno sodišče Republike Slovenije ustavno pritožbo s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. Vlada Republike Slovenije je upoštevala mnenje Varuha.

Nenazadnje tudi mi dvigujemo glas proti nasilju v družini, saj bi razmere, ki se začenjajo, in pomanjkanje socialnih stikov zunaj družin lahko resno ogrožale otroke.

Po našem mnenju je pandemija covid-19 prinesla nov pogled na številne otrokove pravice. Pravice do izobraževanja, pravice do stikov otroka z obema staršema in posebne pravice otrok s posebnimi potrebami so le nekatere od njih. Šolanje od doma je opozorilo tudi na vprašanje socialne vključenosti otrok, zlasti tistih, ki živijo v slabih življenjskih razmerah ali znotraj ranljivih skupin. Po našem mnenju se je med epidemijo covid-19 povečala stopnja neenakosti.

Opravili smo več poizvedb pri ustreznih institucijah, po potrebi objavili javne izjave in odgovorili posameznim pobudnikom.

V zvezi s konkretno situacijo širjenja okužbe s covid-19 je Varuh poudaril tudi nekatera opozorila meddržavnih in nevladnih organizacij v zvezi z izvajanjem šolanja na daljavo. Svet Evrope v svojem poročilu *»Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states«* navaja, da je potrebno nameniti posebno pozornost temu, da pripadniki ranljivejših skupin (kamor uvrščamo tudi otroke s posebnimi potrebami) še naprej uživajo pravico do izobraževanja in imajo enak dostop do izobraževalnih sredstev ter materialov tudi v času šolanja na daljavo. Nations Sustainable Development Group (UNSDG) jev svojem poročilu *»A disability-Inclusive Response to COVID-19«* opozorila, da je za učence s posebnimi potrebami najmanj verjetno, da bodo imeli koristi (*»least likely to benefit«*) od šolanja na daljavo, ter dodajajo, da bo trenutna kriza najverjetneje pospešila izključenost otrok s posebnimi potrebami v izobraževalnih procesih

in bo imela daljnosežne posledice tudi za njihovo nadaljnje pridobivanje znanj in spretnosti. Za zmanjšanje tovrstnih posledic zapiranja šol zaradi širjenja covid-19 UNSDG državam predlaga naslednje ukrepe: šolanje na daljavo naj bo dostopno in vključujoče tudi za otroke s posebnimi potrebami, kar je poudaril Unicef v pisanju All means All – Equity and Inclusion in COVID-19 Response, naslovijo naj se tudi posledice šolanja na daljavo, ki presegajo zgolj ozek pomen »izobraževanja«, kot je npr. odsotnost socialne interakcije z vrstniki, vzgojno-izobraževalne terapije ter poskrbi naj se za vključujočo vrnitev otrok s posebnimi potrebami v šole, ki naj upoštevajo povečane vrzeli v znanju in dosežkih teh otrok. Global action on disability (GLAD), mreža posameznikov in organizacij na področju varstva pravic oseb s posebnimi potrebami, katere član je tudi UNESCO, pa je pozvala k nujni podpori ter preučitvi takojšnjih, srednjeročnih in dolgoročnih ukrepov za otroke s posebnimi potrebami na vseh stopnjah izobraževanja. Predlagajo upoštevanje petih načel pri uresničevanju pravice do izobrazbe, in sicer: odzivi oblasti zaradi širjenja covid-19 na področju izobraževanja morajo biti vključujoči za otroke s posebnimi potrebami; nasloviti je treba absentizem učencev s posebnimi potrebami pri izobraževanju na daljavo, podpreti je potrebno sodelovanje med vodilnimi tako na vertikalni kot horizontalni ravni (torej med ministrstvi kot tudi med ministrstvom in ravnatelji), **podpreti je potrebno učitelje in snovalce učnih načrtov pri uporabi vključujočih oblik izobraževanja ter zagotoviti pomoči staršem in otrokom s posebnimi potrebami, tudi s pomočjo skupnosti ali prostovoljcev.**

Ob naraščanju števila okuženih s koronavirusno boleznijo v Sloveniji varuh izpostavlja, da moramo biti pozornejši glede otrokovih pravic. Posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine, za katere se oceni, da so glede na epidemiološko situacijo nujni, morajo biti dobro premišljeni in pretehtani ter ustrezno zakonsko podkrepjeni. **Pri sprejemanju novih ukrepov, tako na zakonski kot podzakonski ravni, pa je treba upoštevati človekove pravice in temeljne svoboščine, sorazmernost, nediskriminacijo in predvsem potrebo po transparentnem sprejemanju predpisov.** Ocenil je še, da se lahko na podlagi dobrih praks in napak iz prvega vala epidemije »veliko naučimo, saj je v njih tudi priložnost za rast in izboljšave«. Kot je dejal, je nujno, da vlada v dialogu z vsemi deležniki vnaprej pripravi akcijske načrte in ustrezne protokole. Po njegovem mnenju pa je treba sprejeti tudi jasna merila za delovanje različnih institucij in organov.

Ob pregledu vsebine Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 155/20; v nadaljevanju Odlok) smo zaznali vsebino, glede katere smo podali pripombo in skladno z določbo 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic predlog za spremembo, ki pa v ničemer ne posega v vsebino samega odloka, temveč le poenostavitev, ki bi pripomogla tudi k boljšemu razumevanju. Odlok v drugem odstavku 4. člena med drugim določa: » ... zakonski in nezakonski otrok, posvojenec ... « Predlagamo, da se navedeno nadomesti zgolj z besedo »otrok«, da bi se besedilo navedenega odstavka glasilo: »Uveljavljanje izjem iz prejšnjega odstavka velja tudi za ožje družinske člane

osebe (zakonec, zunajzakonski partner, partner iz sklenjene in neskljenjene partnerske zveze in razvezani zakonec in partner, ki mu je s sodno odločbo prisojena preživnina, in njihovi starši, otrok in otrok, ki je z odločbo pristojnega organa nameščen v družino z namenom posvojitve) in člane skupnega gospodinjstva, kadar potujejo skupaj.« **Vsebina pojmov zakonski in nezakonski otrok bi lahko povzročala težave, saj ni jasno, kaj navedeno pomeni. Vsi otroci v Republiki Sloveniji imajo enak status, ne glede na status življenjske skupnosti njihovih staršev.** V izogib nejasnostim, kaj navedeno sploh pomeni, saj se v slovenskem pravnem redu pojma zakonskega in nezakonskega otroka sicer ne pojavljata, bi torej **po našem mnenju izraz »otrok« natančno in jasno opredelil želeno vsebino.** Tudi beseda »posvojenec« v ničemer ne dodaja, saj otrok po zakonu po posvojitvi šteje za otroka posvojiteljev in oni za njegove starše. V preteklosti smo tudi že prejeli pobude, ki so opozarjale na stiske, ki jih doživljajo tako otroci kot tudi starši po posvojitvi, če se od njih zahteva izpostavljanje dejstva, da je v preteklosti prišlo do posvojitve. Želijo biti obravnavani kot starši in otrok, kar je tudi zakonsko predvidena ureditev. Kot navedeno, glede na to, da tudi uporaba besede »posvojenec« z ničemer ne pripomore k vsebini Odloka, lahko pa pri nekaterih posameznikih povzroča nepotrebne stiske, smo predlagali, da se ta beseda iz odloka umakne. Vlada Republike Slovenije je našemu predlogu sledila.

V času veljave ukrepov zoper širjenje covid-19 se je izpostavilo tudi vprašanje, katere zadeve sodijo med »izvršilne zadeve v zvezi s postopki za varstvo koristi otrok« in s tem pred sodišči štejejo za nujne, kar pomeni, da tečejo naprej ne glede na epidemijo. Pridobili smo mnenje Ministrstva za pravosodje RS (MP), da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne zadeve, v katerih **se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v nepravdnih postopkih iz 93. člena ZNP-1 in pa tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok.** Z mnenjem MP smo seznanili vse predsednice in predsednike okrožnih sodišč v državi.



**Priporočilo (covid-19) št. 6:** Varuh priporoča sodiščem, da sledijo mnenju Ministrstva za pravosodje, da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v nepravdnih postopkih iz 93. člena ZNP-1 in pa tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok.

## 3.7.2 Priporočila in dejavnosti Varuha

---

### 3.7.2.1 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezni covid-19

Varuh daje na področju otrok in otrokovih pravic naslednja priporočila v zvezi z epidemijo covid-19:

**2 (covid-19).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj pri pripravi predpisov upošteva tudi specifične okoliščine različnih skupin, ki jih je zaradi utemeljenih razlogov treba obravnavati drugače.

**3 (covid-19).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije oziroma pristojnim ministrstvom, da naj pri sprejemanju oziroma razlagi obstoječih predpisov na področju zdravstva in izobraževanja za zajezitev širjenja okužbe s covid-19 upoštevajo tudi določbe Konvencije o pravicah invalidov, ki je neposredno uporabljiv pravni predpis na območju naše države tudi za otroke s posebnimi potrebami.

**4 (covid-19).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj sprejme ustrezne protokole za morebitne primere, ko starši oziroma drugi skrbniki zaradi okužbe s covid-19 ne bi mogli zagotoviti skrbi za otroke v okviru svoje sorodstvene ali socialne mreže.

**5 (covid-19).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da staršem otrok s posebnimi potrebami oziroma njihovim skrbnikom, ki potrebujejo dražje maske ali jih porabijo več kot splošna populacija, te (vsaj delno) sofinancira država.

**6 (covid-19).** Varuh priporoča sodiščem, da sledijo mnenju Ministrstva za pravosodje, da med nujne zadeve sodijo vse izvršilne zadeve, v katerih se predlaga izvršitev oziroma se izvršuje katerakoli izmed odločb, izdanih v nepravdnih postopkih iz 93. člena ZNP-1 in pa tudi (vsi) postopki za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok.

**7 (covid-19).** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj pri ukrepih za zajezitev širjenja okužbe s covid-19 skrbno in na primeren način uresničuje pravico do izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami.



### 3.7.2.2 Legitimne izjeme pri upoštevanju ukrepov za preprečevanje epidemije

**Različno obravnavanje je upravičeno, če si prizadeva za zakonit cilj, sredstva za doseganje tega cilja pa so primerna in nujna. Zato je potrebno v takih primerih prepoznati legitimne izjeme.**

**Specifičen odstop od načela enakopravnosti oziroma nediskriminacije je t. i. načelo pozitivne diskriminacije.** V širšem smislu pozitivna diskriminacija pomeni uveljavljanje posebnih pravnih položajev in/ali posebnih pravic, ki so namenjene preprečevanju manj ugodnih položajev in spodbujanju oziroma ustvarjanju enakih možnosti določenih kategorij oseb (šibkejših, socialno ogroženih članov družbe, pripadnikov etničnih manjšin, žensk, starejših, mladine, brezposelnih itd.). Ukrepi, ki dajejo posebne ugodnosti ali uvajajo posebne spodbude z namenom odpravljanja neenakosti, lahko z različnimi ukrepi v okviru uveljavljanja pozitivne diskriminacije ali t. i. vsebinske enakopravnosti **pripomorejo k večji stopnji izenačenosti ljudi v izhodiščih ali posledicah njihovih ravnanj. Z drugimi besedami to pomeni, da je v konkretnem primeru treba upoštevati specifičen položaj, ki ga imajo otroci z avtizmom, saj je njihov dejanski položaj drugačen. Različnosti dejanskih stanj ustreza namreč normativna različnost.** Različnost dejanskih stanov mora biti dovolj pomembna, razlikovanje mora ustrezati izkušnjam iz vsakdanjega življenja, kar izpostavlja odločba Ustavnega sodišča U-I-57/92 (z dne 3. novembra 1994, OdlUS III, 117). 14. člen Ustave RS zakonodajalca zavezuje, da enake položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno (Ustavno sodišče RS (2017). Odločba št. U-I-100/15-17 z dne 14. 9. 2017). Izenačenje posameznikov oziroma njihovih položajev, ravnanj, pravic in dolžnosti itd. na določeni točki vedno pomeni, da se s tem različno vrednotijo njihove izhodiščne situacije, kar pa ni nujno vedno pravično ali družbeno koristno oziroma konstruktivno. Vse to kaže, da so vprašanja zagotavljanja (višje stopnje) družbene enakosti ali enakopravnosti kompleksna vprašanja, v katerih igra ključno vlogo tudi vrednostni relativizem oziroma vrednostni dinamizem. Ker se namreč vrednotenje v družbi v marsičem razlikuje glede na posameznike, družbene sloje in druge družbene skupine, in ker se vrednotenje v celotni družbi spreminja tudi v času in prostoru, je sleherna odločitev v smeri večje ali manjše enakosti ali enakopravnosti v končni instanci odvisna od človeka oziroma ljudi, ki o tem odločajo, pri čemer je ena najzahtevnejših nalog teh ljudi prav pravilno ovrednotenje učinkov njihovih potencialnih odločitev v dolgoročni družbeni perspektivi. Čeprav navedena ustavna določba izraža načelo enakosti pred zakonom, pa je treba to načelo v povezavi z načelom pravne države iz 2. člena Ustave razumeti širše, to je tudi kot načelo enakosti v zakonu, kar pomeni, da mora že zakonodajalec sorazmerno enake subjekte in njihova ravnanja urejati enako ter da mora za neenake subjekte in njihova ravnanja ter položaje uporabiti sorazmerno neenaka merila.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cerar, Nekateri (ustavno)pravni vidiki načela nediskriminacije, Enakost in diskriminacija - sodobni izzivi za pravosodje, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2005.

Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati človekove pravice ali kratko »varovalno dolžnost« (*Schutzpflicht*).<sup>2</sup> Državni organi morajo s tem zagotoviti, da se bo uresničevalo tudi načelo enakosti pred zakonom, kar pomeni, da mora biti enakopravnost na podlagi ustave in zakona v čim večji meri zagotovljena tudi v izvedbeni pravni praksi. **Različnosti dejanskih stanj ustreza namreč normativna različnost, saj gre za kršitev načela enakosti tudi, ko lahko zakonodajalčevo razlikovanje označimo kot samovoljno, torej tako, za katero ni stvarnega razloga.** Načelo enakosti pred zakonom je torej zgolj relativno oziroma sorazmerno, kajti zakonodajalec mora imeti možnost za ustrezno razlikovanje med subjekti in situacijami. Za implementacijo pozitivne diskriminacije morajo biti taki ukrepi, da bi bili dopustni, namenjeni le odpravljanju obstoječih neenakosti in preprečevanju prihodnjega neravnovesja.<sup>3</sup> Ob preizkušanju namena zakonodajalca/pravotvorca in ob preizkušanju sredstev, ki jih je v ta namen uporabil s klasifikacijo, je treba ugotoviti stvarno primernost in upravičenost kriterija za razlikovanje ali za enako obravnavanje. Stvarno upravičenega razloga ni in splošno načelo enakosti kot prepoved samovolje je kršeno v naslednjih primerih: kadar je zakonodajalčeva ureditev nesmiselna in stvarno nasprotujoča za dosego zakonodajalčevega namena in zato nasprotuje načelu sorazmernosti, ali kadar je zakonodajalčeva ureditev, če jo primerjamo z namenom, nelegitimna ali v nasprotju s pravičnostjo.

2 Sodbe v zadevah X in Y zoper Nizozemsko z dne 26. 3. 1985, tč. 23; Stjerna zoper Finsko z dne 25. 11. 1994, tč. 38; Von Hannover zoper Nemčijo (No.1) z dne 24. 6. 2004, tč. 57; Mosley zoper Združeno kraljestvo z dne 10. 5. 2011, tč. 106.

3 Primerjaj sodbo ESČP z dne 27. maja 2003 v zadevi *Wintersberger proti Avstriji* (dec.) (št. 57448/00); sodbo SES (Sodišče Evropske skupnosti, sedaj SEU) z dne 17. oktobra 1995 v zadevi *Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, Recueil, str. I-3051; sodbo SES z dne 11. novembra 1997 v zadevi *Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, Recueil, str. I-6363.



## Primer: Legitimne izjeme pri nošenju obraznih mask

Varuh je v obravnavo prejel pobudo, ki izpostavlja vprašanje obveznega nošenja obraznih mask v času izvajanja ukrepov zoper širjenje koronavirusne bolezni covid-19. Pobuda opozarja na otroke s posebnimi potrebami, predvsem na nekatere od otrok z diagnozo avtizma, ki mask ne morejo sprejemati.

Strinjali smo se s pobudo, da bi nekatere utemeljene okoliščine morale utemeljevati izjemo. Predlagali smo pridobitev potrdila zdravnika, ki bi lahko v morebitnih neprijetnih situacijah vsakdanjika pomagalo pri razumevanju posebnosti položaja konkretnega otroka. Uporaba zaščitnih obraznih mask za osebe z motnjami v razvoju, prizadetostjo ali drugimi specifičnimi zdravstvenimi stanji, ki bi lahko ovirala nošenje maske, ne more biti obvezna, če potrdilo zdravnika oz. izvajalca strokovne obravnave izkazuje takšno stanje.

**S tem, ko je otrokom z avtizmom omogočen drugačen pravni in dejanski položaj glede nošenja zaščitnih mask, je varovano njihovo dostojanstvo.** Nespoštovanje dostojanstva posameznika ima rušilni učinek na verodostojnost tistih, ki v takih zadevah sodelujejo in sodijo. Človekovo dostojanstvo je izhodišče vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin in opredeljuje človeka v njegovem bivanjsko eksistencialnem bistvu. Vse odločitve so samo tedaj, samo toliko in le do tedaj suverene, dokler so prepričljivo utemeljene s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami ter uresničujejo ultimativni cilj: tj. človečnost.<sup>4</sup> Skladno s povedanim menimo, da ne sme biti nobena oseba, ki iz objektivno utemeljenih razlogov ne more nositi maske, sankcionirana ali izločena iz javnega prostora zgolj zato, ker ne nosi maske, saj bi to predstavljalo neutemeljen poseg v pravice te osebe, varovane z Ustavo RS in mednarodnimi akti.

V zvezi z vprašanjem smo Ministrstvo za zdravje RS (v nadaljevanju MZ), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (v nadaljevanju MDDSZ) ter Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ) opozorili, da je skladno z določbami Odloka Vlade RS o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 117/20; Odlok) v zaprtih javnih prostorih obvezno nošenje maske, če ni mogoče zagotoviti ustrezne oddaljenosti. Odlok je pripoznal izjeme, in sicer za vzgojno-izobraževalne zavode in organizirano športno dejavnost ter za gluhe, gluhoneme in naglušne osebe, ki komunicirajo. Odlok pa ne pripoznava izjeme za osebe z diagnozo avtizma in morebitne druge osebe, ki iz kakršnihkoli razlogov dejansko ne zmorejo uporabljati maske.

4 Teršek, 2010.

Naslovníkom smo predlagali, da preučijo možnost, da se v besedilo Odloka vključi dodatna izjema, ki bi omogočala gibanje v zaprtih javnih prostorih brez mask tudi drugim osebam, ki maske ne smejo nositi. Prejeli smo odgovore naslovníkov in po mnenju NIJZ uporaba mask za otroke z motnjami v razvoju, prizadetostjo ali drugimi specifičnimi zdravstvenimi stanji, ki bi lahko ovirala nošenje maske, ne more biti obvezna, če potrdilo zdravnika oz. izvajalca strokovne obravnave takšno stanje izkazuje. NIJZ poudari, da je takšno stališče skladno s priporočili Svetovne zdravstvene organizacije z dne 21. 8. 2020. Stališču NIJZ se je pridružilo tudi MDDSZ, ki je sicer ocenilo, da odgovor sodi v pristojnost MZ oziroma NIJZ. MZ nas je seznanilo s stališčem Strojne skupine MZ za zaježitev in obvladovanje epidemije covid-19, da je v dani epidemiološki situaciji smiselno, da se ljudje, ki iz zdravstvenih razlogov ne morejo nositi maske, izogibajo bližnjih stikov z ljudmi. Organi nadzora pa naj pri izvajanju nadzora upoštevajo posebne okoliščine pri teh posameznikih.

Glede na stališča naslovníkov, ki so povsem potrdila tudi naše poglede, ocenjujemo, da bo izpostavljeno vprašanje razrešeno tudi z ustrežno spremembo Odloka, ki tudi v trenutno veljavnem besedilu (na dan 15. 10. 2020; Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 124/20 in 135/20)) še ne pripoznava izpostavljene izjeme. Ne glede na trenutno vsebino Odloka pa menimo, da ne sme biti nobena oseba, ki iz objektivno utemeljenih razlogov ne more nositi maske, sankcionirana ali izločena iz javnega prostora zgolj zato, ker ne nosi maske, saj bi to predstavljalo neutemeljen poseg v pravice te osebe, varovane z Ustavo RS in mednarodnimi akti. **21.4-13/2020.**

**Priporočilo (covid-19) št. 2:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj pri pripravi predpisov upošteva tudi specifične okoliščine različnih skupin, ki jih je zaradi utemeljenih razlogov treba obravnavati drugače.



### 3.7.2.3 Otroci s posebnimi potrebami v kriznih okoliščinah

**14. člen Ustave RS invalidom zagotavlja varstvo pred diskriminacijo, 51. člen Ustave RS pa določa, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon.** Pri tem poudarjamo 8. člen Ustave RS, ki določa, da »morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno

veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno« (in ki mednarodne akte posledično postavlja nad zakone in druge predpise, medtem ko je Ustava najvišji in temeljni akt v državi). Hierarhija pravnih aktov v 8. členu Ustave RS je pomembna, ker ima za posledico, da je treba relevantne določbe Ustave RS razlagati skladno s prevzetimi obveznostmi RS po mednarodnih pogodbah. Med tovrstne mednarodne zaveze RS štejemo med drugim Konvencijo o pravicah invalidov (v nadaljevanju: KPI), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, če omenimo le najbolj relevantne na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri obravnavi pobude smo se sicer omejili le na razlago določb KPI, ki gradi in razširja pravice oseb s posebnimi potrebami, ki jih vsebujejo njene zgodovinske predhodnice. V zvezi z obravnavanimi tematikami smo poleg določb KPI, ki jih je pobudnik navedel že sam, dodali še 5. (enakost in nediskriminacija), 7. (invalidni otroci) 11. (nevarne razmere in humanitarne krize) ter 25. člen omenjene konvencije (zdravstvo), ter določbe 2., 3., 23., 24. in 28. člena Konvencije o otrokovih pravicah (KOP). Izpostavljamo, da naj bo pri vseh dejavnostih državnih in zasebnih ustanov otrokova korist glavno vodilo (3. člen KOP).

Prvi odstavek 7. člena KPI določa, da države pogodbenice sprejmejo vse potrebne ukrepe, s katerimi invalidnim otrokom zagotovijo, da enako kot drugi otroci uživajo vse človekove pravice in temeljne svoboščine. Podobno določbo pa vsebuje tudi 2. člen KOP, ki določa, da države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, med drugim tudi glede na invalidnost.

Enakost in nediskriminacijo oseb s posebnimi potrebami, med katere uvrščamo tudi otroke s posebnimi potrebami, KPI na splošno ureja v 5. členu. Ta v prvem in drugem odstavku 5. člena določa, da države pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so brez diskriminacije upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti, ter da države pogodbenice prepovejo vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti ter zagotovijo invalidom enako in učinkovito pravno sredstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine. **Prepoved diskriminacije na podlagi ovir, ki jih ima posameznik, se nanaša tako na enakost v zakonu, ki pomeni, da so osebe z invalidnostmi upravičene do enakega obsega pravic kot splošna populacija, kot enakost pred zakonom, ki pomeni, da se vsakokratni zakon uporablja na enak način tako za osebe z invalidnostmi kot splošno populacijo.** Posebnost prepovedi diskriminacije v primerjavi z nekaterimi drugimi konvencijskimi pravicami je tudi v tem, da ni predmet progresivne realizacije, ampak države pogodbenice zavezuje s takojšnjim učinkom. Velja še omeniti, da je Odbor za človekove pravice v Splošnem komentarju v zvezi s kriznimi okoliščinami navedel, da je prepoved diskriminacije najverjetneje absolutna človekova pravica in temeljna svoboščina. Slednje po-

meni, **da diskriminacija na podlagi ovir, ki jih ima posameznik, ali drugih osebnih okoliščin tudi v kriznih okoliščinah ni dopustna.**

V zvezi s pravicami oseb z invalidnostmi na področju enakosti in nediskriminacije se nam je zdelo pomembno omeniti tudi tri različne konvencijske koncepte, ki se morebiti na prvi pogled zdijo podobni, vendarle pa urejajo tri različne dejanske situacije.

Prvi je t. i. **koncept primerne prilagoditve, ki pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin.** Koncept je povezan z individualnimi potrebami posameznika v konkretni situaciji, zato se kot najbolj relevanten kaže v povezavi s pravico do dela in izobraževanja (seveda pa uporaba omenjenega koncepta primernih prilagoditev ni omejena le na ti dve situaciji). Obveznost držav pogodbenic, da za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev, je določena v tretjem odstavku 5. člena KPI. Konceptu primerne prilagoditve je soroden **koncept dostopnosti iz 9. člena KPI, ki določa, da države pogodbenice invalidom omogočijo neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju.** Ta pravica se od pravice do primernih prilagoditev razlikuje od tega, da se zagotavlja za večjo skupino oseb in ne individualno. Tretji koncept, ki ga je potrebno omeniti, pa je **koncept pozitivne diskriminacije iz četrtega odstavka 5. člena KPI, ki zagotavlja pravno podlago za sprejem posebnih ukrepov za preferenčno obravnavo oseb z invalidnostmi z namenom zagotavljanja vsebinske/dejanske enakosti v primerjavi s splošno populacijo.** Priročnik za uresničevanje KOP pa navaja, da drugi odstavek 23. člena KOP, ki otrokom s posebnimi potrebami priznava posebno skrb, države članice zavezuje k sprejemanju posebnih ukrepov z namenom izenačevanja možnosti otrok s posebnimi potrebami (Unicef (2007). Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child.).

KPI v 11. členu določa unikatno človekovo pravico, ki določa, da države pogodbenice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev varstva in varnosti invalidov v nevarnih razmerah, ki vključujejo oborožene spopade, humanitarne krize in naravne nesreče, v skladu z obveznostmi po mednarodnem pravu, tudi po mednarodnem humanitarnem pravu in mednarodnem pravu o človekovih pravicah. Omenjena določba je bila v KPI vključena na podlagi izkušenj iz preteklih humanitarnih katastrof (npr. azijski cunami, orkan Katrina, japonski potres v letu 2011), v katerih so bile osebe z invalidnostmi popolnoma ali v večji meri spregledane, četudi so jih posledice teh dogodkov lahko veliko bolj prizadele kot splošno populacijo, ter dejstva, da odlo-

čevalci pri sprejemanju ukrepov v kriznih okoliščinah le redko opravijo tudi oceno vpliva sprejetih ukrepov za osebe z invalidnostmi. Primerne prilagoditve, dostop in pozitivna diskriminacija oseb z invalidnostmi v času kriznih okoliščin niso izrecno omenjeni v 11. členu KPI. Ne glede na navedeno pa menimo, da ima prepoved diskriminacije iz 5. člena KPI in 2. člena KOP za posledico, da je tudi v času kriznih okoliščin treba zagotoviti primerne prilagoditve in dostop do ustreznih dobrin za osebe z invalidnostmi oziroma sprejeti ustrezne ukrepe pozitivne diskriminacije.

V povezavi s pravico do zdravja otrok s posebnimi potrebami izpostavljam, da je ta urejena v 25. členu KPI ter 24. členu KOP. V 25. členu KPI določa, da države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do najvišjega dosegljivega zdravstvenega standarda brez diskriminacije zaradi invalidnosti, države pa sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da invalidom zagotavljajo dostop do zdravstvenih storitev, primernih njihovem spolu, vključno z zdravstveno rehabilitacijo. V ta namen pa morajo države pogodbenice zagotoviti, da so osebam z invalidnostmi zdravstvene storitve in programi zagotovljeni v enakem obsegu, kakovosti in standardu kot drugim; da se jim zagotavljajo posebne zdravstvene storitve, ki jih zaradi invalidnosti potrebujejo, ter storitve za zmanjšanje in preprečevanje nadaljnje aktivnosti (tudi pri otrocih in starejših); da se jim zagotavljajo te storitve čim bližje skupnostim, v katerih živijo; in da se zdravstvena oskrba invalidom zagotavlja na podlagi svobodnega in zavestnega soglasja. Podobno določbo pa vsebuje tudi 24. člen KOP, ki določa, da države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja in do storitev ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo; države pogodbenice pa si bodo prizadevale zagotoviti, da ne bo noben otrok prikrajšan za pravico do takega zdravstvenega varstva.

V povezavi s pravico do izobraževanja oseb z invalidnostmi ugotavljamo, da je ta pravica urejena v 24. členu KPI. **Vsebina pravice pa od držav pogodbenic zahteva, da se ta uresničuje brez diskriminacije in na podlagi enakih možnosti v vključujočem izobraževalnem sistemu na vseh ravneh ter vključuje vseživljenjsko učenje; osebe z invalidnostmi ne smejo biti izključene iz brezplačnega osnovnošolskega ter srednješolskega izobraževanja; države pogodbenice pa morajo invalidnim osebam zagotoviti primerne prilagoditve glede na posameznikove potrebe ter pomoč, ki invalidom zagotavlja polno in enakopravno sodelovanje v izobraževanju in skupnosti.** Pravica do izobraževanja je v KOP urejena v 28. členu in določa, da države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja in z namenom, da bi bila ta pravica polagoma dosežena na podlagi enakih možnosti še posebej zagotavljajo obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno šolanje. Prepoved diskriminacije otrok s posebnimi potrebami v navedenem členu izrecno ni omenjena. Upoštevajoč 2. člen KOP, ki določa, da države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja glede na invalidnost, pa menimo, da je potrebno 28.

člen izvajati na način, ki ni diskriminatoren do otrok s posebnimi potrebami (enako torej kot določa že 24. člen KPI). Odbor za otrokove pravice, ki razlaga določbe KOP, je opozoril, da je treba pravico do osnovnošolske izobrazbe, ki je za otroke s posebnimi potrebami v kriznih okoliščinah pogosto izvotlena, zagotavljati tudi v času tovrstnih okoliščin.

Kot posebej relevantni mednarodni pogodbi, ki zavezujeta tudi Slovenijo na področju izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, sta Konvencija o pravicah invalidov (KPI) in Konvencija o otrokovih pravicah (KOP). Izpostavljamo, da naj bo pri vseh dejavnostih državnih in zasebnih ustanov otrokova korist glavno vodilo (3. člen KOP).

Nazadnje velja omeniti še 23. člen KOP in 7. člen KPI, ki posebej urejata položaj otrok s posebnimi potrebami. Že omenjeni 7. člen KPI poudarja, da morajo države pogodbenice sprejeti vse potrebne ukrepe, s katerimi invalidnim otrokom zagotovijo, da enako kot drugi otroci uživajo vse človekove pravice in temeljne svoboščine. 23. člen KPI pa določa, da države pogodbenice, skladno s svojimi zmožnostmi, otrokom s posebnimi potrebami priznavajo pravico do posebne skrbi, med drugim tudi na področju izobraževanja; države pogodbenice pa si bodo v duhu mednarodnega sodelovanja podpirale izmenjavo ustreznih informacij z namenom pomagati državam pogodbenicam izboljšati njihove sposobnosti in veščine in obogatiti njihove izkušnje s teh področij. Priročnik za uresničevanje Konvencije o otrokovih pravicah navaja, da drugi odstavek 23. člena KOP, ki otrokom s posebnimi potrebami priznava posebno skrb, države članice zavezuje k sprejemanju posebnih ukrepov z namenom izenačevanja možnosti otrok s posebnimi potrebami. KPI ureja posebne ukrepe v četrtem odstavku 5. člena.

Krovni zakon, ki ureja izobrazbo otrok s posebnimi potrebami v RS, predstavlja Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1). Omenjeni zakon ne vsebuje določb, ki bi prepovedovale diskriminacijo otrok s posebnimi potrebami. Prepoved ter varstvo posameznikov in posameznic pred diskriminacijo na zakonski ravni ureja Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Ta v 4. členu določa, da diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Skladno s 1. členom ZVarD osebno okoliščino med drugim predstavlja tudi invalidnost. Upoštevač navedeno smo zavzeli stališče, da je prepoved diskriminacije otrok s posebnimi potrebami v zvezi s pravico do izobrazbe urejena tudi na zakonski ravni.

## Primer: Ustrezne prilagoditve za otroke s posebnimi potrebami

Na Varuha ter več drugih državnih organov se je na začetku drugega vala epidemije obrnil pobudnik v zvezi z varstvom pravic otrok s posebnimi potrebami na področju zdravstvene obravnave ter izobraževanja v času epidemije covid-19. Opozoril je na to, da so bile v prvem valu epidemije v skladu z vladnimi ukrepi odpovedane zdravstvene storitve in šolanje otrok s posebnimi potrebami, kar je imelo po mnenju pobudnika in tudi poročanja drugih staršev otrok s posebnimi potrebami, s katerimi je v stiku, za posledico stagniranje in celo nazadovanju njihovega psihofizičnega razvoja.

Predlagal je, da se otrokom s posebnimi potrebami omogoči nemoten dostop do rednih zdravstvenih in zobozdravstvenih storitev, saj gre za ranljivo skupino, ki potrebuje redno spremljanje s strani stroke; zagotovitev nemotene terapevtske obravnave ter ambulantnih pregledov osebam s posebnimi potrebami; zagotovitev samoplačniških terapevtskih obravnav pri zasebnih terapevtih; zagotovitev možnosti, da otroke v zavodu obiskujejo njihovi starši; zagotovitev nemotenega procesa urejanja upravnih postopkov in drugih postopkov pri nosilcih javnih pooblastil in drugih organov, ki odločajo o pravicah otrok in odraslih s posebnimi potrebami; zagotovitev nemotenega dostopa do terapij in vseh potrebnih trgovin, ki jih starši potrebujejo za zagotavljanje nekoliko zahtevnejše in prilagojene prehrane otrok s posebnimi potrebami ter za druge dodatke in pripomočke; zagotovitev zaščitne opreme za družine otrok s posebnimi potrebami; zagotovitev otrokom prednostni red pri vseh strokovnih zdravstvenih obravnavah; zagotovitev staršem in njihovim otrokom nemotene preglede, posege in terapije v tujini ter jim sočasno omogočiti nemoteno varno prehajanje državnih meja; neprekinjeno delo vzgojno izobraževalnih ustanov, v katerih so otroci deležni specialno pedagoškega pristopa, delovne terapije, logopedске obravnave, terapije z živalmi, socializacije z vrstniki, dietne prehrane in gibanja na prostem (v tem vrstnem redu).

Pobudnik je poudaril zavedanje, da je treba sprejeti določene ukrepe za zajezitev virusa in da to narekuje tudi Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). Ne glede na navedeno pa je poudaril, pa je ob vsakem sprejemanju ukrepov potrebno skrbno pretehtati težo javne koristi na eni ter težo škodljivih posledic za določene posameznike na drugi strani, skladno s testom sorazmernosti, ki je sprejeto ustavno načelo. Opozoril je na določbi Ustave RS, in sicer 56. člen, ki določa, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb, ter 52. člen, ki določa, da imajo otroci z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju ter druge huje prizadete osebe pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi, ter določbe Konvencije o pravicah invalidov (KPI), in sicer njen 3. člen, ki zavezuje države pogodbenice, da s posebnimi ukrepi zago-

tovijo učinkovit dostop do izobraževanja in usposabljanja otrok z motnjami v telesnem in duševnem razvoju, ter 24. člen KPI, ki določa, da mora država zagotavljati invalidom izvrševanje pravice do izobraževanja, brez diskriminacije in z upoštevanjem načela o enakih možnostih.

Pobudnik je zaključil svoj dopis z mnenjem, da bi do zaježitve virusa lahko prišlo tudi z uvedbo milejših ukrepov, kot so bili sprejeti v prvem valu. Da bi se izognili ponovnemu kritičnemu stanju na področju ene najbolj ranljivih skupin prebivalcev Slovenije, pa je Varuha prosil, da pozove k ohranitvi potrebnih strokovnih pomoči otrokom s posebnimi potrebami tudi v primeru poslabšanja epidemiološke slike virusa covid-19.

Upoštevač načelo subsidiarnosti je Varuh obravnavo konkretne pobude zavrnil. Pobudniku pa smo ne glede na navedeno odgovorili z obširnimi pojasnili, saj menimo, da je pobudnik opozoril na teme, ki so vezane na pomembne ustavno pravne razmisleke varstva človekovih pravic otrok s posebnimi potrebami v času kriznih okoliščin.

Uvodoma smo pobudniku pojasnili nekatere nosilne razloge, ki širše zaznamujejo pomembnost varovanja človekovih pravic. **Opozorili smo na to, da so človekove pravice in temeljne svoboščine lahko še posebej ogrožene v času humanitarnih kriz, kot je sedanja.** Vendarle pa so tudi v takšnih situacijah izjemne in obsežne zdravstvene krize države dolžne spoštovati temeljne vrednote, kot so demokracija, pravna država in človekove pravice. V zvezi z navedenim Svet Evrope poudarja legalitetno načelo, načelo sorazmernosti, načelo delitve oblasti ter omejenost časa trajanja izrednih ukrepov oziroma izrednega stanja. Načelo sorazmernosti od držav zahteva, da morajo nujni ukrepi doseči svoj namen z minimalnimi spremembami običajnih (materialnih) pravil kot tudi postopkov demokratičnega odločanja (pooblastilo zakonodajalca zato ne sme predstavljati *carte blanche* izvršilni veji oblasti). Načelo delitve oblasti zahteva, da dejanja izvršilne veje oblasti tudi v času izrednih razmer oziroma humanitarne krize ostanejo pod nadzorom sodišč in parlamenta. Omejenost ukrepov na čas trajanja izrednih okoliščin pa zahteva, da so pooblastila izvršilni veji oblasti za sprejemanje pravno zavezujočih predpisov in čas veljavnosti na takšen način sprejetih ukrepov omenjena na čas izrednih okoliščin. V primeru, da se veljavnost tako sprejetih predpisov podaljša tudi v obdobje po koncu izrednih okoliščin, pa mora biti tovrsten predpis sprejet s strani parlamenta po normalnem zakonodajnem postopku.

V zvezi s predlogi pobudnika pod 1., 2., 3., 7. in 8. alinejo, ki se nanašajo na pravico do zdravja, menimo, da bi lahko šlo za situacije, ki se urejajo z uporabo instituta pozitivne diskriminacije iz prej omenjenega četrtega odstavka 5. člena KPI v povezavi s 25. členom KPI. Torej, če bi morebitne omejitve zdravstvene oskrbe zaradi epidemije, ki veljajo za



splošno populacijo, **nesorazmerno bolj prizadele otroke s posebnimi potrebami kot ostale otroke** (npr. občutno povišanje poslabšanja zdravja, smrtnosti v primerjavi z ostalimi otroki), bi bila preferenčna obravnava otrok s posebnimi potrebami na načine, ki jih je pobudnik predlagal (nemoten dostop do rednih zdravstvenih in zobozdravstvenih storitev, nemotene terapevtske obravnave ter ambulantni pregledi, zagotovitev samoplačniških terapevtskih obravnav pri zasebnih terapijah, zagotovitev staršem in njihovim otrokom nemotene preglede, posege in terapije v tujini, zagotovitev zaščitne opreme za družine otrok s posebnimi potrebami ter prednostni red pri vseh strokovnih zdravstvenih storitvah) lahko dopustna. Tovrstni ukrep je Varuh Vladi RS v enem od svojih dopisov že predlagal. V vsakem primeru pa morajo biti skladno s tretjim odstavkom 5. člena v povezavi z 11. in 25. členom KPI v času kriznih okoliščin sprejete tudi primerne prilagoditve za otroke s posebnimi potrebami, če/kjer je to potrebno, ter zagotovljen enak dostop do zdravstvenih storitev.

Varuh se je prav tako strinjal s predlogom pobudnika pod 10. alinejo (zagotavljanje neprekinjenega dela vzgojno izobraževalnih ustanov, v katerih so otroci deležni specialno pedagoškega pristopa, delovne terapije, logopedске obravnave, terapije z živalmi, socializacije z vrstniki, dietne prehrane in gibanja na prostem, ki se nanaša na pravico do izobrazbe otrok s posebnimi potrebami). Ob tem pa smo poudarili, da zagotavljanje neprekinjenega dela vzgojno izobraževalnih ustanov ne pomeni tudi nespremenjenega dela le-teh. Tako bo v nekaterih primerih šolanje na daljavo za otroke s posebnimi potrebami ustrezalo pogoju neprekinjenega dela vzgojno-izobraževalnih ustanov. V drugih primerih, ko šolanje na domu ne more nadomestiti manka fizične prisotnosti v vzgojno-izobraževalni ustanovi, pa bi lahko šolanje na domu pomenilo poseg v pravico do izobraževanja. V vsakem primeru pa morajo biti skladno s tretjim odstavkom 5. člena v povezavi z 11. in 24. členom KPI v času kriznih okoliščin sprejete tudi primerne prilagoditve za otroke s posebnimi potrebami, če/kjer je to potrebno, ter zagotovljen enak dostop do vzgojno-izobraževalnih vsebin.

Predlogi pobudnika pod 4., 5. in 6. alinejo (zagotovitev možnosti, da otroke v zavodu obiskujejo njihovi starši; zagotovitev nemotenega procesa urejanja upravnih postopkov in drugih postopkov pri nosilcih javnih pooblastil in drugih organov, ki odločajo o pravicah otrok in odraslih s posebnimi potrebami; zagotovitev nemotenega dostopa do vseh potrebnih trgovin, ki jih starši potrebujejo za zagotavljanje nekoliško zahtevnejše in prilagojene prehrane otrok s posebnimi potrebami ter za druge dodatke in pripomočke) so se nanašali med drugim na pravico do spoštovanja doma in družine iz 23. člena KPI, pravico do zasebnosti iz 22. člena KPI ter pravico do ustrezne življenjske ravni in socialnega varstva. V zvezi z navedenimi je Varuh sledil svojemu sta-

lišču v zvezi s pravico do zdravja. Torej, da so osebe s posebnimi potrebami upravičene do enakega standarda varstva pravic kot splošna populacija. V primeru, da bi jih omejitve nesorazmerno bolj prizadele kot splošno populacijo, pa bi bili pristojni državni organi dolžni sprejeti ukrepe pozitivne diskriminacije, ki bi to razliko zmanjšala oziroma odpravila. V vsakem primeru pa morajo pristojni državni organi, skladno z 11. členom KPI, sprejeti primerne prilagoditve za osebe s posebnimi potrebami ter jim zagotoviti enake možnosti za uveljavljanje pravic, kot jih ima splošna populacija. **21.4-6/2020**

**Priporočilo (covid-19) št. 3:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije oziroma pristojnim ministrstvom, naj pri sprejemanju oziroma razlagi obstoječih predpisov na področju zdravstva in izobraževanja za zajezitev širjenja okužbe s covid-19 upošteva tudi določbe Konvencije o pravicah invalidov, ki je neposredno uporabljiv pravni predpis na območju naše države tudi za otroke s posebnimi potrebami.



### **Primer: Protokoli pomoči za starše otrok s posebnimi potrebami**

Na Varuha človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) se je v prvem valu širjenja okužbe covid-19 obrnila mama dekleta s posebnimi potrebami, ki naj bi bilo nepokretno in slepo. V skupnem gospodinjstvu živijo hči s posebnimi potrebami, pobudnica, njen mož ter druga hčerka s partnerjem. Pobudnica se je na nas obrnila, ker jo je zanimalo, kam z nepokretno hčerko, če bi morala z možem v bolnišnico (pa tudi ob morebitni okužbi doma), kako zagotoviti zaščitna sredstva za družine z otroki s posebnimi potrebami ter ali bo s kriznim dodatkom poskrbljeno tudi za družine otrok s posebnimi potrebami.

Varuh se je na Vlado RS obrnil s prošnjo za pojasnila o morebitno sprejetih protokolih ravnanja, če bi morala oba starša oziroma oče ali mama samohranilec/ka zaradi okužbe s covid-19 v bolnišnico, skrbi za otroke (ki so lahko tudi polnoletni) pa ne bi želel sprejeti sorodnik ali prijatelj, oziroma je sorodnik ali prijatelj oseba, ki spada med ogroženo skupino posameznikov zaradi covid-19 (npr. dedek ali babica); ali oziroma na kakšen način se zagotavlja zaščitna oprema za otroke (ki so lahko tudi polnoletni), ki imajo zdravstvene težave, zaradi katerih

so bolj kot splošna populacija izpostavljeni morebitnim zdravstvenim zapletom pri okužbi s covid-19 (npr. otroci z rakavimi obolenji, otroci z boleznimi imunskega sistema, ipd.); ter kako je Vlada RS sprejemala odločitve o tem, katere ranljive skupine so upravičene do izredne pomoči in katere ne, s poudarkom na razlogih, zakaj v ogroženo skupino oseb niso bile uvrščene družine z otroci s posebnimi potrebami oziroma otroci s posebnimi potrebami.

Varuh je izpostavil, da lahko pride do nepripravljenosti socialne mreže skrbnikov otrok, ki so okuženi s covid-19, da bi prevzeli varstvo otrok. Vnaprej pripravljene protokoli v primeru nadaljnjih valov širjenja okužbe covid-19 bi bili v tovrstnih okoliščinah, ko je treba odreagirati zelo hitro, pristojnim institucijam lahko v veliko pomoč. Po mnenju Varuha bi bilo treba staršem otrok s posebnimi potrebami, ki potrebujejo dražje maske ali jih porabijo več kot splošna populacija, te vsaj (delno) sofinancirati, če jih stroški nabave zaščitnih ukrepov postavljajo v finančno manj ugoden položaj kot ostale družine. Enako seveda velja tudi za druga morebiti dodatna ali dražja zaščitna sredstva za otroke s posebnimi potrebami.

Stališče Varuha utemeljujemo na konceptu pozitivne diskriminacije, ki je v slovenskem pravnem redu urejena v 17. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) pod terminom »poseben ukrep« in v četrtem odstavku 5. člena Konvencije o pravicah invalidov (KPI), ki zagotavlja pravno podlago za sprejem posebnih ukrepov za preferenčno obravnavo oseb s posebnimi potrebami z namenom zagotavljanja vsebinske/dejanske enakosti v primerjavi s splošno populacijo. Vlada RS nam je sporočila tudi, da so kot donacijo prejeli maske za imuno kompromitirane otroke, ki jih bo Ministrstvo za zdravje preko pristojnih služb ciljno razdelilo. Varuh se je navedene informacije razveselil. Pri tem pa smo poudarili, da skrb za ranljive osebe ne sme biti odvisna od priložnostnih donacij, ampak ustreznega predhodnega načrtovanja odgovornih. **21.4-5/2020**



**Priporočilo (covid-19) št. 4:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj sprejme ustrezne protokole za morebitne primere, ko starši oziroma drugi skrbniki zaradi okužbe s covid-19 ne bi mogli zagotoviti skrbi za otroke v okviru svoje sorodstvene ali socialne mreže.

**Priporočilo (covid-19) št. 5:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj staršem otrok s posebnimi potrebami oziroma njihovim skrbnikom, ki potrebujejo dražje maske ali jih porabijo več kot splošna populacija, te (vsaj delno) sofinancira država.



### **Primer: Izobraževanje otrok s posebnimi potrebami na daljavo v času izrednih okoliščin**

Na Varuha človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) se je ob koncu prvega vala obrnila pobudnica, ki je opozorila na (po njenem mnenju) pedagoško neustreznost izvajanja dodatne strokovne pomoči na daljavo za otroke s posebnimi potrebami. Menila je, da bi se morala strokovna pomoč učencem s posebnimi potrebami, ki spadajo med ranljivo skupino ljudi oziroma posameznikov, zagotavljati osebno na šoli. Varuh je pobudo vzel v obravnavo. Na Vlado RS pa smo naslovili poizvedbo, kako so pri sprejemanju Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja (Odlok; Uradni list št. 67/2020 in 78/2020) upoštevali priporočila zdravstvene in pedagoške stroke v zvezi z izvajanjem dodatne strokovne pomoči za otroke s posebnimi potrebami v osnovnih in srednjih šolah.

Vlada RS nam je pojasnila, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) odločitve v zvezi z izvajanjem dodatne strokovne pomoči sprejemalo na podlagi navodil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ) ter priporočil Zavoda RS za šolstvo (v nadaljevanju ZRSŠ). Pojasnila je, da je bil v prvem valu eden od predlaganih ukrepov NIJZ, da se tako pouk kot tudi dodatna strokovna pomoč za otroke s posebnimi potrebami izvajata na daljavo. Navedeno priporočilo NIJZ se ni spremenilo tudi po 18. 5. 2020, ob prvih sproščanjih ukrepov do 1. 6. 2020, saj je bila z vidika zdravstvene stroke s tem predlogom zagotovljena večja varnost vseh udeležencev vzgoje in izobraževanja, kot če bi učitelji za dodatno strokovno pomoč prihajali v stik z učenci različnih skupin na več različnih šolah. ZRSŠ je dne 18. 5. 2020 v svojih priporočilih navedel, da se dodatna strokovna pomoč za premagovanje ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami še naprej izvaja na daljavo zaradi zagotavljanja enakih možnosti za vse otroke s posebnimi potrebami. Ves čas šolanja na daljavo pa je ZRSŠ pripravljala smernice za izvajalce dodatne strokovne pomoči. Dodatna strokovna pomoč se je izvajala preko različnih komunikacijskih kanalov (elektronsko, po telefonu, pošti) in ob uporabi različnih tehnik in strategij (ustrezno prilagojenimi konkretni situaciji). Strokovnim sodelavcem pa so bile na voljo za svetovanje in usmeritve tudi svetovalke

na ZRSŠ v Skupini za otroke s posebnimi potrebami, izvajalci dodatne strokovne pomoči pa so se v skrbi za čim bolj uspešno učenje otrok s posebnimi potrebami povezali tudi z učitelji predmetov in otrokovim razrednikom in se sproti dogovarjali o prilagoditvah pri pripravi gradiv za te otroke. Vzgojno-izobraževalni zavodi v šolskem letu 2020/2021 pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela upoštevajo trenutne epidemiološke razmere in izvajajo ukrepe, skladne s priporočili NIJZ ter modeli in priporočili »Vzgoja in izobraževanje v RS v razmerah, povezanih s covid-19«, ki jih je pripravil ZRSŠ, je še dodala Vlada RS.

Pojasnila Vlade RS smo šteli za zadostna. Upoštevajoč nove epidemiološke razmere, zaradi katerih je prišlo do ponovnega zaprtja vseh vzgojno-izobraževalnih ustanov, pa smo opozorili še na nekatere pravne vidike izobraževanja na daljavo (poleg epidemioloških in pedagoških, ki predstavljajo dejansko podlago za sprejem ustreznih ukrepov na področju izobraževanja).

Upoštevajoč navedeno smo na Vlado RS naslovili apel, da ob ponovnem zaprtju vseh šol in ob vseh že sprejetih ukrepih, ki so jih navedli v svojem dopisu v zvezi z izvajanjem izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami (in ki jih Varuh lahko le pohvali in podpira), skladno s predlogi nekaterih reprezentativnih mednarodnih organizacij, proučijo, če tega še niso storili, tudi raven izključenosti oziroma absentizma otrok s posebnimi potrebami v procesih izobraževanja na daljavo, vpliv pomanjkanja terapij in drugih komplementarnih dejavnosti k izobraževanju za otroke s posebnimi potrebami, načine čim učinkovitejše ponovne vključitve otrok s posebnimi potrebami v šolski proces na lokaciji ter možnosti za pomoč specialistov, posameznikov iz skupnosti in svetovalcev pri šolanju na domu. Menimo, da bi omenjeni predlogi lahko pozitivno vplivali na uspešnost šolanja na daljavo. Uresničevanje pravice do izobrazbe v primeru obsežnega absentizma namreč ne doseže svojega namena, nekateri otroci s posebnimi potrebami (npr. avtisti) pa se težje kot ostali otroci spoprijemajo s pogostimi spremembami rutin, če navedemo le najbolj očitne primere, ki pričajo o pomenu morebitnih dodatnih ukrepov pri uresničevanju pravice do izobraževanja.

Na Vlado RS smo naslovili tudi apel, da uspešnost šolanja na daljavo oceni glede na stopnjo prilagoditev, ki jih ima otrok s posebnimi potrebami. Upoštevajoč samo naravo vzgojno-izobraževalnega procesa za nekatere otroke s posebnimi potrebami se nam namreč poraja skrb, da vključenost nekaterih otrok s posebnimi potrebami v šolanje na daljavo zaradi narave njihovih ovir ali pomanjkljive opremljenosti staršev, da bi jim pri šolanju na daljavo pomagali, ne more v zadostni meri in dovolj gotovo nadomestiti šolanja na lokaciji. Iz navedenih razlogov pa bi bilo zato po mnenju Varuha nekatere otroke s posebnimi potrebami, kjer je to mogoče – ob upoštevanju vseh potrebnih zdra-

vstvenih ukrepov, povezanih z epidemijo – potrebno čim prej oziroma tudi prednostno (enako kot npr. učence prve triade) vključiti v proces izobraževanja na šoli, saj so le-ti zaradi narave svojih ovir bolj kot drugi otroci odvisni od znanja in spretnosti učitelja za svoj nadaljnji telesni in duševni razvoj. **21.4-9/2020**

**Priporočilo (covid-19) št. 7:** Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da naj pri ukrepih za zaježitev širjenja okužbe s covid-19 skrbno in na primeren način uresničuje pravico do izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami.



### 3.7.2.4 Dejavnost Varuha glede otrok v zvezi z epidemijo v drugih poglavjih letnega poročila

Dejavnost Varuha glede otrok v zvezi z epidemijo covid-19 je obravnavana tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

- 3.2.1.2 Analize in širša vprašanja Šolanje romskih otrok v času šolanja na daljavo zaradi covid-19
- 3.2.2 Pregled dela glede zagovorništva v zvezi z epidemijo bolezni covid-19
- 3.11.2 O obveščanju prosilcev za mednarodno zaščito o epidemiji covid-19
- 3.12.1 Posebej o ukrepih v zvezi z obveznim nošenjem zaščitnih mask
- 2.12.2 Ukrepi omejitve gibanja, ki naj bi omejevali širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne smejo prekomerno omejevati družinskega življenja starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah
- 3.13.1 O omejevanju človekovih pravic v času epidemije z vidika dostojanstva
- 3.13.2 Ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča, ki naj bi omejeval širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne bi smel prekomerno omejevati družinskega

življenja starega starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah

- 3.16.2.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih
  - Delovanje vzgojnih zavodov v času epidemije
- 3.17.1.2 Zdravstveno varstvo
  - Namestitev mladoletne osebe v karanteno
  - Prehajanje meje in otroci s posebnimi potrebami
- 3.19.2 Po urgentnem posredovanju Varuha uspešno do vpisa doma rojenega otroka v matični register
- 3.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
  - 3.23.1.1 Primernost ukrepov ob vračanju otrok v šole od 18. 5. 2020 dalje
  - 3.23.1.2 Opravljanje mature in zaključnih izpitov v času epidemije
  - 3.23.1.3 Zagotavljanje toplih obrokov za učence in dijake v času šolanja na daljavo v drugem valu epidemije
- 2.23.1.5 Pravica do izobraževanja na daljavo
- 2.23.1.6 Oteženo šolanje na daljavo zaradi slabe internetne povezave
- 3.23.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezni covid-19

## 3.8 INVALIDI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.8.1 Priporočila dana glede invalidov v zvezi z epidemijo

---

Na invalide se v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 nanašajo **priporočila (covid-19) št. 2, 3, 5, 7** iz 3. dela tega letnega poročila, ki obravnava dejavnost Varuha v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 v letu 2020.



### 3.8.2 Dejavnost Varuha v zvezi z epidemijo glede invalidov

---

Dejavnost Varuha v letu 2020 je glede starejših v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 obravnavana v naslednjih razdelkih tega poročila:

- 3.2.1.3 Mednarodna poročanja
- 3.3.5 Posebej o verski oskrbi v socialnovarstvenih zavodih v času epidemije covid-19
- 3.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 3.7.2.1 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezni covid-19
- 3.7.2.2 Legitimne izjeme pri upoštevanju ukrepov za preprečevanje epidemije
- 3.7.2.3 Otroci s posebnimi potrebami v kriznih okoliščinah
- 2.12.6 Solidarnostni dodatek za prejemnike nadomestila za invalidnost in družinske pomočnike
- 3.14.2 Pomen informiranja posameznikov o epidemiji covid-19 na način, ki je razumljiv in dostopen vsem



- 3.16.1.2 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 3.16.1.2 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
- 3.16.2.2 Priporniki in obsojenci
  - Zagotavljanje primerne prostora gibalno oviranemu obsojencu tudi v času epidemije
- 3.16.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih
  - Pravna podlaga za omejevanje pravic stanovalcev socialnovarstvenih zavodov v času epidemije
  - Sodni postopki po Zakonu o duševnem zdravju v času epidemije
  - Nespoštovanje sodnih odločb o sprejemu oseb na varovane oddelke v času epidemije
- 3.17.1.2 Zdravstveno varstvo
  - Prehajanje meje in otroci s posebnimi potrebami
- 3.18.1.1 Socialni prejemki, pomoči in štipendije
- 3.20.2 Dejavnosti Varuha
  - Sodni postopki
- 3.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
- 3.23.1.1 Primernost ukrepov ob vračanju otrok v šole od 18. 5. 2020 dalje
- 3.23.1.2 Opravljanje mature in zaključnih izpitov v času epidemije

## 3.9 STAREJŠI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.9.1 Priporočila dana glede starejših v zvezi z epidemijo

---

Na starejše se v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 nanašajo **priporočila (covid-19) št. 9, 11 in 14** iz 3. dela tega letnega poročila, ki obravnava dejavnost Varuha v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 v letu 2020.



### 3.9.2 Dejavnost Varuha glede starejših v zvezi z epidemijo

---

Dejavnost Varuha v letu 2020 glede starejših je v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 obravnavana v naslednjih razdelkih tega poročila:

- 3.3.5 Posebej o verski oskrbi v socialnovarstvenih zavodih v času epidemije covid-19
- 3.4.3 Obveščanje (predvsem starejših) Romov v zvezi s covid-19
- 2.12.3 Ali je bil ukrep za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19, ki je starostnikom prepovedoval nakupovanje živil zunaj časa, namenjenega nakupovanju ranljivih skupin, diskriminatoren?
- 3.16.2 Dejavnosti Varuha in priporočila
  - 3.16.2.1 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezni covi-19
  - 3.17.1.2 Zdravstveno varstvo
    - Uveljavljanje višje sile za varstvo starejših obnemoglih svojcev
- 3.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

### 3.18.1.1 Socialni prejemki, pomoči in štipendije

- Znižanje varstvenega dodatka zaradi datuma vložitve vloge

### 3.18.1.3 Institucionalno varstvo

- Neodgovorni obiskovalec in s tem povezane težave pri implementaciji ukrepov za preprečevanje okužbe s covid-19
- Prinašanje priboljškov stanovalcem v domove za starejše v času prvega vala epidemije
- Dom za starejše pozabil obvestiti svojce o hospitalizaciji stanovalca

## 3.10 BREZDOMCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.10.1 Dejavnost Varuha glede brezdomcev v zvezi z epidemijo

---

Varuh je obravnaval položaj brezdomcev v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 in podprl projekt »Korona na ulici«<sup>1</sup>. Dejavnost Varuha v letu 2020 glede brezdomcev pa je v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 obravnavana tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

3.2.1.1 Informiranje in promocije

3.18.1.4 Revščina

<sup>1</sup> <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-podpira-projekt-korona-na-ulici-ki-naslavlja-vprasanje-brezdomstva/>

## 3.11 TUJCI V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.11.1 Po uveljavitvi zakonskih ukrepov v zvezi z upravnimi zadevami, postopki mednarodne zaščite niso šteli za nujne

V Republiki Sloveniji je bila 12. 3. 2020 na podlagi 7. člena ZNB prvič v zvezi s covid-19 razglášena epidemija. Še istega meseca (29. 3. 2020) je začel veljati tudi Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ)<sup>1</sup>, ki je med drugim predpisal tudi posebne ukrepe v upravnih in drugih javnopravnih zadevah. Kmalu po tem se je zastavilo vprašanje, ali naj bi glede na III. poglavje navedenega zakona postopki mednarodne zaščite po ZMZ-1 šteli za nujne ali nenujne. **Pri postopkih po ZMZ-1, predvsem postopku informiranja in sprejema prošnje za priznanje mednarodne zaščite, bi namreč lahko šlo za nujno upravno zadevo, saj se s sprejemom prošnje status tujca spremeni na način, ki po oceni Varuha nezanemarljivo vpliva na njegov položaj.** Ocenili smo, da gre za širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji, in se zategadelj obrnili na resorno ministrstvo.

Po pojasnilih MNZ se pravice vlagatelja namere in prosilca za mednarodno zaščito ne razlikujejo bistveno, se pa zagotavljanje osnovne oskrbe razlikuje v načinu izvrševanja. Glede drugih pravic, ki se jih pridobi z vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito, je ministrstvo dodalo, da niso vezane zgolj na vložitvev prošnje. **MNZ je zavzelo stališče, da sprejema prošnje za mednarodno zaščito na splošno ni mogoče šteti za nujno zadevo iz tretjega odstavka<sup>2</sup> 6. člena ZZUSUDJZ,** je pa obenem zagotovilo, da je individualno preučilo položaj vsakega vlagatelja namere in sprejelo prošnje za mednarodno zaščito v tistih primerih, v katerih je bilo na podlagi individualnega položaja osebe ugotovljeno, da bi se njen položaj s sprejemom prošnje bistveno spremenil (npr. v posameznih primerih ranljivih kategorij). Takrat nam je tudi sporočilo, da je na dan 15. 4. 2020 na sprejem prošnje za mednarodno zaščito čakalo 81 vlagatelj namere, od tega je 25 takih, ki so bili na dan uveljavitve ZZUSDJZ v izolaciji; od uveljavitve ZZUSDJZ so bile sprejete 4 prošnje mladoletnikov brez spremstva.

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 36/20 in 61/20.

<sup>2</sup> »Ne glede na prvi odstavek tega člena se tek rokov ne prekine v posamičnih upravnih zadevah, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost, za premoženje večje vrednosti, če je odločitve v zadevi odvisno preživljanje stranke, če je odločitve odvisno uveljavljanje drugih pravic ali če je to nujno za učinkovito izvajanje oblasti za doseg namena iz 1. člena tega zakona (v nadaljnjem besedilu: nujne zadeve).«

Varuha pojasnila ministrstva o tem, zakaj pri sprejemih prošenj za mednarodno zaščito ne gre za nujne zadeve, niso prepričala bolj kot razlogi, ki so govorili temu v prid. Zato smo na podlagi 7. člena ZVarCP na MNZ naslovili še kritiko, v kateri smo izpostavili, da tretji odstavek 6. člena ZZUSDJZ določa, da se tek rokov ne prekine v posamičnih upravnih zadevah, med drugim tudi, če je od odločitve odvisno uveljavljanje drugih pravic (tretji odstavek 7. člena istega zakona pa je določal, da se v upravnih zadevah ustne obravnave in druga procesna dejanja, pri katerih so uradna oseba, stranka ali drug udeleženec lahko v neposrednem stiku, ne izvajajo, razen v nujnih zadevah); **vsaj sprejem prošnje za mednarodno zaščito bi tako po naši oceni moral štetiti za nujno zadevo, saj le-ta spremeni status vlagatelja namere v status prosilca za mednarodno zaščito, s tem pa se obseg pravic skladno z ZMZ-1 poveča**<sup>3</sup>. Obseg pravic prosilca za mednarodno zaščito je bil torej nedvomno večji od obsega pravic, ki gredo vlagatelju namere – in od sprejema prošnje je bilo tako odvisno uveljavljanje drugih pravic. Tretji odstavek 6. člena ZZUSDJZ pa nikjer ni določal, da mora iti pri uveljavljanju pravic za bistveno drugačne pravice ali za bistveno več pravic, temveč je postavil zgolj pogoj, da je od odločitve odvisno uveljavljanje drugih pravic. Posebej smo poudarili tudi, da **nastanitev velikega števila oseb v sprejemnih prostorih azilnega doma ali drugih nastanitvenih kapacitetah že po sami naravi stvari tudi lahko predstavlja tveganje za zdravje ljudi**. Pristavili smo še, da **je tudi Upravno sodišče Republike Slovenije štelo zadeve mednarodne zaščite za nujne po Odredbi o poslovanju Upravnega sodišča Republike Slovenije v času veljavnosti posebnih ukrepov, ki velja od 31. 3. 2020 dalje**. Varuh pa je tudi opozoril, da je Evropska komisija dne 16. 4. 2020 sprejela smernice za izvajanje pravil EU na področju azila in vračanja ter preselitve, iz katerih je med drugim izhajalo, da **je potrebno uporabljati temeljna načela azilnega postopka ter zagotoviti, da je dostop do azilnega postopka med pandemijo covid-19 mogoč v največji možni meri**. V tej zvezi je bilo v smernicah navedeno, da je zlasti treba registrirati in obravnavati vse prošnje za mednarodno zaščito, čeprav z določeno zamudo. Tudi v primeru zamud morajo imeti državljani tretjih držav, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, svojo prošnjo registrirano pri organih in imeti možnost, da jo vložijo. Varuh je še dodal, da praktične smernice v zvezi z vložitvijo prošnje navajajo, da vložitev prošenj lahko, kadar je to potrebno in kolikor je mogoče, poteka prek spleta (s predložitvijo spletnega obrazca). Sprejeti je treba tudi posebne ukrepe za zagotavljanje, da so prosilci obveščeni v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se razumno domneva, da ga razumejo, o postopku, ki ga je treba upoštevati, ter o njihovih pravicah in obveznostih med postopkom.

<sup>3</sup> Prosilci za mednarodno zaščito imajo na podlagi 78. člena ZMZ-1 pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji, materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu ali njegovi izpostavi, finančne pomoči v primeru nastanitve na zasebnem naslovu v skladu s tem zakonom, nujnega zdravljenja, izobraževanja, dostopa do trga dela, humanitarne pomoči ter žepnine (materialna oskrba skladno z 79. členom ZMZ-1 obsega nastanitev, prehrano, obleko in obutev ter higienske potrebščine). Vlagatelju namere pa je na drugi strani skladno z 81. členom ZMZ-1 zagotovljena nastanitev v sprejemnih prostorih azilnega doma ali drugih nastanitvenih kapacitetah države, z ustrežno prehrano, nujnimi higienskimi potrebščinami in dostopom do nujnega zdravljenja.

Odziv MNZ je bil, da so skupaj z UOIM vse ukrepe, usmerjene v preprečevanje širjenja okužbe, sprejemali tako, da so bili ti ukrepi usklajeni in da se z določenim ukrepom na drugi strani ni povečevalo tveganje za širjenje okužbe. Navedli so tudi, da so sprejemni prostori del azilnega doma, kjer so nastanjeni tudi prosilci za mednarodno zaščito, in se tako tveganje za širjenje okužbe s sprejemom prošnje ne bi spremenilo. Glede tega, da Upravno sodišče Republike Slovenije zadeve s področja mednarodne zaščite šteje kot nujne, je ministrstvo pojasnilo, da se njihova organizacija poslovanja, pristojnosti ministrstva in narava načina njihovega izvajanja bistveno razlikujejo, in omenjeno primerjavo zavrnilo.

MNZ je tudi sporočilo, da se v času epidemije covid-19 ni prenehalo z izvajanjem ZMZ-1, temveč le začasno prekinilo izvajanje upravnih dejanj, pri katerih je potreben osebni stik s stranko in drugimi udeleženci (tolmač, pravni zastopniki, zakoniti zastopniki), razen v nujnih primerih. Glede izpostavljenih smernic Evropske komisije je ministrstvo nadalje pojasnilo, da je Republika Slovenija v času epidemije covid-19 dosledno zagotavljala dostop do postopka mednarodne zaščite vsem tujcem, ki so izrazili namero vložitve prošnje za mednarodno zaščito, vsaka namera pa da je bila skladno z ZMZ-1 tudi registrirana brez zamud, dosledno pa se je spoštovalo tudi načelo nevračanja. Vsak vlagatelj namere naj bi bil nastanjen v sprejemne prostore azilnega doma, kjer so mu bile zagotovljene pravice, vključno z zdravstvenim varstvom, kot tudi vsi preventivni ukrepi, usmerjeni v preprečevanje širjenja okužbe s covid-19. Nemoteno naj bi se obravnavalo prošnje za mednarodno zaščito in tudi izvajalo postopke po Uredbi 2013/604/EU o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva.

Obenem pa je MNZ tudi navedlo, da bodo prošnje za mednarodno zaščito sprejete z določeno zamudo. Glede možnih modalitet postopka, ki jih omogoča pravni red EU, je nadalje pojasnilo, da je njihovo dejansko izvajanje v praksi odvisno od načina prenosa direktive v nacionalni pravni red – Pravilnik o postopku s tujcem, ki izrazi namen podati prošnjo za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, ter postopku sprejema prošnje za mednarodno zaščito v 13. in 14. členu namreč določa način sprejema prošnje in način podajanja izjave, iz navedenih določb pa izhaja, da sprejem prošnje za mednarodno zaščito vodi uradna oseba, zato da ga ni mogoče izvajati drugače (npr. pisno ali z vložitvijo preko spleta). Po zagotovilih MNZ se je v času epidemije vsem vlagateljem namere zagotavljalo tudi vse informacije v zvezi z nadaljnjim postopkom iz prvega odstavka 6. člena omenjenega pravilnika. Ko pa se je s 1. 5. 2020 uveljavil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-COV-19, s katerim se na podlagi dopolnitve tretjega odstavka 7. člena omogočajo ustne obravnave in druga procesna dejanja, pri katerih so uradna oseba, stranka ali drug udeleženec v neposrednem stiku, tudi v zadevah, ki niso nujne, če se zaradi tega ne širi virusna okužba in je za-

gotovljeno zdravje ter življenje uradne osebe, stranke ali drugega udeleženca, se je po navedbah MNZ s 4. 5. 2020 ponovno začelo s sprejemom prošenj za mednarodno zaščito. Postopki naj bi se izvajali ob vseh preventivnih ukrepih za preprečevanje okužbe ter v obsegu glede na razpoložljivost kadrovskih virov. V prostorih, namenjenih izvajanju ustnih upravnih dejanj v postopkih mednarodne zaščite, pa se je načrtovalo tudi namestitve varovalnih stekel.

Varuh se je obrnil tudi na sam UIOM. Ta nam je na naša vprašanja sporočil, da tujec, ki izrazi namen vložitve prošnje za mednarodno zaščito, postane vlagatelj namere in se ga na podlagi prvega odstavka 81. člena ZMZ-1 po obravnavi s strani policije nastani v sprejemne prostore azilnega doma ali druge nastanitvene kapacitete države, kjer so mu zagotovljeni ustrezna prehrana, higienske potrebščine in dostop do nujnega zdravljenja. Vlagatelj namere ima pravico do treh obrokov dnevno, izročen mu je paket, v katerem so higienske potrebščine, brisača in rjuha. Vsakega vlagatelja namere naj bi tudi pregledal zdravnik, ki po potrebi odredi ustrezno terapijo, če pa je potrebna kakršnakoli druga oblika zdravniške pomoči, se ga odpelje do ustrezne zdravstvene institucije. V času epidemije covid-19 in velikega števila nastanjenih vlagateljev namere, **je UIOM določene nastanitvene objekte znotraj azilnega doma preoblikoval v sprejemne prostore, sprejemni prostori, ki so bili izven omenjenih razmer mišljeni kot sprejemni prostori, pa so postali prostori, kjer se zagotavlja izolacija.** Vlagatelj namere je bil najprej sedem dni nastanjen v sprejemnih prostorih, kjer je bil v izolaciji iz razloga izvajanja preventivnih ukrepov za preprečevanje okužbe s covid-19, nato pa je bil nastanjen na enega od nekdanjih nastanitvenih oddelkov Azilnega doma, kjer je čakal na sprejem prošnje za mednarodno zaščito. Po pregledu zdravnika se jih je tako premeščalo na drug sprejemni oddelek, kjer so se lahko gibali znotraj območja Azilnega doma.

Prosilci za mednarodno zaščito pa imajo v skladu z 78. členom ZMZ-1 pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji, materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu ali izpostavi, finančne pomoči v primeru nastanitve na zasebnem naslovu, nujnega zdravljenja, izobraževanja, dostopa do trga dela, humanitarne pomoči in žepnine. Po pojasnilih UIOM gredo prosilcem za mednarodno zaščito omenjene pravice do izvršljivosti odločitve pristojnega organa. V primeru, da bivajo v azilnem domu ali izpostavi, imajo pravico do materialne oskrbe, ki obsega pravico do nastanitve, prehrane, obleke in obutve ter higienskih potrebščin. Na voljo imajo tri obroke dnevno, otroci pa prejmejo še dopoldansko in popoldansko malico. V primeru potreb prejmejo higienske potrebščine, obleko in obutev. Prosilci imajo dostop do nujnega zdravljenja, kar po navedbah UIOM v praksi pomeni, da se zglasijo v ambulanti azilnega doma, kjer se z njimi najprej pogovori medicinska sestra, nato pa so napoteni v Zdravstveni dom Vič (otroci v Zdravstveni dom Metelkova). V zdravstveni dom prosilec odide s kartico Urbana oziroma se mu zagotovi prevoz (odvisno od njegovega zdravstvenega stanja). Vsi otroci obiskujejo osnovno šolo, nekateri tudi srednjo šolo. V skladu s 87. členom ZMZ-1 imajo prosilci pravico do prostega dostopa do trga dela in sicer devet mesecev po vložitvi prošnje, če jim v tem času ni bila vročena odločitev pristojnega organa in te zamude ni mogoče



pripisati prosilcu. Prosilci prejemaajo žepnino v višini 18 evrov. Tisti prosilci, katerim je odobrena razselitev v skladu s tretjim odstavkom 83. člena ZMZ-1 in nimajo lastnih sredstev za preživljanje ali jim preživljanje ni zagotovljeno kako drugače, pa prejmejo finančno pomoč v višini 402,18 evra oziroma skladno z lestvico, določeno v Uredbi o uresničevanju pravic prosilcev za mednarodno zaščito.

UOIM naj bi sicer že pred uradno razglasitvijo epidemije začel z izvajanjem določenih ukrepov, ki so povezani s preprečevanjem covid-19. Tako prosilce za mednarodno zaščito kot vlagatelje namere se je seznanilo s pojavom covid-19 ter s preventivnimi ukrepi (higiena rok, kašlja, nošenje mask, upoštevanje razdalje, zračenje prostorov ...), opravljalo naj bi se tudi razkuževanje kljuk. Prilagojene so bile vse tiste aktivnosti, pri katerih bi prišlo do zadrževanja večjega števila oseb (delitev obrokov, uradne ure za skladišče, pogovori pri socialnih delavcih – samo eden v pisarni, razdalja najmanj 1,5 metra). Uslužbenci UOIM naj bi tudi ves čas nosili maske in zaščitne rokavice, v primeru suma na nalezljivo bolezen pa so prejeli dodatna zaščitna sredstva (skafander, maske z vizirjem).

Varuh se upoštevaajoč zagotovila MNZ in UOIM lahko strinja glede nebistvenih razlik v zagotavljanju materialne oskrbe in zdravstvenega varstva za vlagatelje namere in prosilce za mednarodno zaščito, niso pa nas prepričali argumenti, ki so se nanašali na druge pravice. S sprejemom prošnje za mednarodno zaščito namreč oseba takoj pridobi pravico bivanja v Republiki Sloveniji in žepnino, ob določenih pogojih pa tudi pravico do izobraževanja in po določenem času pravico dostopa do trga dela. Obseg pravic prosilcev za mednarodno zaščito je večji kot obseg pravic vlagateljev namere, to pa je po mnenju Varuha tudi zadostilo pogoju uveljavljanja drugih pravic iz tretjega odstavka 6. člena ZZUSUDJZ.

Spregle dati pa prav tako ni kazalo, da so se vlagatelji namere lahko gibali znotraj območja azilnega doma, kar pomeni, da jim je bilo gibanje omejeno na območje azilnega doma, kar pa za prosilce za mednarodno zaščito ni veljalo. Slednji so se namreč lahko gibali tudi izven območja azilnega doma, seveda ob upoštevanju pogojev, ki jih je predpisoval Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin. Vlagatelji namere te možnosti niso imeli in bi se lahko v primeru, da bi zapustili območje azilnega doma, štelo, da gre za samovoljno zapustitev sprejemnih prostorov, s tem pa bi se osebo na podlagi 81. člena ZMZ-1 obravnavalo po zakonu, ki ureja vstop, zapustitev in bivanje tujcev v Republiki Sloveniji. Ob navedenem se zastavlja tudi vprašanje pravne podlage za takšno omejitev gibanja, saj ne MNZ in ne UOIM nista pojasnila, na kateri podlagi so vlagateljem namere omejili gibanje na območje azilnega doma.

Dne 4. 5. 2020 je bilo v sprejemnih prostorih azilnega doma 272 ljudi. Glede na omenjeno omejeno gibanje na področje azilnega doma ter poznavanje kapacitet in prostorov azilnega doma Varuh tudi ni mogel sprejeti pojasnil MNZ in UOIM, da takšno število nastanjenih ni predstavljalo tveganja za javno zdravje

ljudi, četudi so bili pojasnjeni in upoštevani vsi preventivni ukrepi za preprečevanje okužbe s covid-19. Ob tem velja še dodati, da je bilo število nastanjenih tudi po več kot enem mesecu po začetku sprejema prošenj za mednarodno zaščito (dne 17. 6. 2020 sta čakala na vložitev prošnje 202 človeka) še relativno visoko, zato je odločitev MNZ, da postopkov mednarodne zaščite ne bo štelo kot nujne postopke, vplivala tudi na naknadne zamude pri obravnavi vlog za mednarodno zaščito ter je s tem podaljševala čas omejitev gibanja vlagateljem namere na prostore azilnega doma. **7.3-5/2020.**

### 3.11.2 O obveščanju prosilcev za mednarodno zaščito o epidemiji bolezni covid-19

Varuh je prepoznal vprašanje informiranja prosilcev za mednarodno zaščito o izbruhu epidemije covid-19 kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost. Tudi Urad visoke komisarke Združenih narodov za človekove pravice (v nadaljevanju: OHCHR) je v zvezi s covid-19 izdal usmeritve, iz katerih je izhajalo, da bi morale ustrezne informacije o pandemiji in odzivu nanjo brez izjeme doseči vse ljudi; za to bi bilo treba omogočiti dostop do informacij v razumljivih oblikah in jezikih ter prilagajanje informacij osebam s posebnimi potrebami, vključno z okvaro vida in sluha, ter morajo doseči tudi tiste z omejeno sposobnostjo branja oziroma tiste, ki ne znajo brati; dostop do interneta naj bi bil bistvenega pomena za zagotovitev, da informacije dosežejo tiste, ki jih je prizadel virus; vlade naj bi prenehale z vsakršnim omejevanjem interneta ter zagotovile najširši možen dostop do internetnih storitev in sprejele ukrepe za premostitev digitalnih razlik, vključno z razlikami med spoloma. Nadalje je bilo na področju migrantov in beguncev med drugim navedeno, da bi države morale sprejeti posebne ukrepe za vključitev migrantov in beguncev v nacionalno preprečevanje in odzivanje na covid-19. To bi moralo vključevati zagotavljanje enakega dostopa do informacij, testiranja in zdravstvene oskrbe za vse migrante in begunce, ne glede na njihov status.

Z vidika varstva in zagotavljanja pravic prosilcev za mednarodno zaščito s posebnim poudarkom na mladoletnih brez spremstva, tujcih, ki so vložili namero za vložitev prošnje za mednarodno zaščito, ter osebah s priznanim statusom mednarodne zaščite se je v dani situaciji kot ključno kazalo podajanje celovitih informacij o epidemiji covid-19 na način, ki je tem osebam razumljiv. Varuh je tako v korespondenci z Uradom vlade za oskrbo in integracijo migrantov (v nadaljevanju: UOIM) v prvi vrsti izpostavil zagotavljanje relevantnih informacij v jezikih, ki jih te osebe razumejo, pri mladoletnih brez spremstva pa tudi, da so jim informacije predstavljene na način, ki je prilagojen starosti in stopnji njihovega duševnega razvoja. UOIM se je odzval z navedbami, da so skupaj z NIJZ pripravili postopkovnike ravnanja v primeru pojava suma na to bolezen. Na oglasne deske po različnih lokacijah so v več jezikih izobesili, kaj covid-19

pomeni, kaj ta bolezen prinaša in kakšni so preventivni ukrepi: higiena rok, nošenje zaščitnih sredstev, upoštevanje razdalje ... Sklicali so tudi sestanke po jezikovnih skupinah, na katerih so prosilcem še ustno pojasnili bolezenske znake, preventivne ukrepe in kako ravnati v primeru, če se slabo počutijo. S strani Mednarodne organizacije za migracije (v nadaljevanju: IOM) in Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR) so prejeli tudi informacije v različnih jezikih v zvezi s preventivnimi ukrepi. Tudi te pisne informacije so razdelili med nastanjene. Mladoletnike brez spremstva so o covid-19 informirale socialne delavke s pomočjo prevajalca. Pri tem naj bi informiranje izvajali na otrokom prijazen način, individualno ali skupinsko. Pisne informacije, ki so bile sicer opremljene s številnimi slikami, niso bile prilagojene otrokom, zato so socialni delavci z vsakim posebej ali s skupino opravili razgovore in jim ustno, s pomočjo prevajalca, pojasnili znake in možne posledice bolezni covid-19, kakšno je stanje v Sloveniji ter jih seznanili s preventivnimi in zaščitnimi ukrepi in ukrepi Vlade.

O ukrepih naj bi bili nastanjeni obveščeni tako v azilnem domu kot v njegovih izpostavah, prav tako naj bi bili o ukrepih obveščeni v integracijskih hišah, in sicer s strani svetovalcev za begunce. UOIM je pojasnil, da so bile nastanjenim osebam na voljo tudi pisne informacije v angleškem, paštu, urdu, farski in arabškem jeziku, ki so bile obešene na oglasnih deskah. Zloženke, ki so jih prejeli s strani mednarodnih organizacij, so bile prevedene v 21 različnih jezikov, poleg teksta pa so bile opremljene tudi s slikovnimi podobami. **7.0-3/2020.**

### 3.11.3 Priporočila in dejavnost Varuha glede tujcev v zvezi z epidemijo v drugih delih letnega poročila



Na tujce se v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 nanaša **priporočilo (covid-19) št. 10 iz poglavja 3.16** tega poročila.

**Dejavnost Varuha glede tujcev v zvezi z epidemijo covid-19 je obravnavana tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:**

2.12.4 Do odloga plačila kreditne obveznosti bi morali biti upravičeni tudi tisti, ki niso slovenski državljani, imajo pa tukaj stalno prebivališče

3.16.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

- Spremenjen način nameščanja pridržanih oseb v Centru za tujce v zabojnike

# 3.12 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

Na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije je Varuh v letu 2020 prejel izrazito veliko pobud v zvezi s covid-19. Šlo je predvsem za posledico tega, da so ljudje ukrepe iz vladnih odlokov, pa tudi t. i. protikoronarnih zakonov, neredko dojemali kot krivične v primerjavi s tistimi, ki so jih bili iz takšnih ali drugačnih razlogov deležni na drugačen način ali pa sploh ne. Precej področnih pobud je bilo tudi istovrstnih, prejeli pa smo jih iz različnih naslovov.

Četudi je bila velika večina zadev ne glede na našo končno oceno o njihovi (ne) utemeljenosti že čisto konceptualno zanimivih, pa dolžinske omejitve pričujočega poročila kratko malo ne dopuščajo opisovanja vsega na tem področju obravnavanega. Nekatere zadeve so bile aktualne le krajši čas, s spremembo ukrepov pa se za takšne niti več ne kažejo. V nadaljevanju tako izpostavljam le nekaj izbranih vidikov, pa še to v argumentacijsko zelo skrčeni obliki. Naša argumentacija v korespondenci z oblastmi in pobudniki je bila praviloma torej še veliko bolj pestra in podrobna, kot pa jo je razbrati iz spodnjega besedila.

## 3.12.1 Posebej o ukrepih v zvezi z obveznim nošenjem zaščitnih mask

---

V tem okviru so pobudniki navajali večinoma naslednje razloge: nošenje maske je nezdravo oziroma škodljivo, ponižujoče, nezakonito ali neenakopravno glede na posamezne skupine prebivalstva; (na splošno) da gre za poseg v človekove pravice oziroma omejevanje človekovih pravic; da je zaradi nošenja mask komunikacija otežena oziroma onemogočena; da nakup mask predstavlja prevelik strošek; da so navodila v zvezi z nošenjem mask nejasna; (na splošno) o (ne)pravilnosti uporabe mask. Močno je izstopala posebej tematika upoštevanja ukrepa v trgovinah in javnih zaprtih prostorih, pri čemer so se pobudniki na Varuha obračali predvsem z vprašanji, ali so na omenjenih krajih maske res obvezne, ali jih lahko od tam zaradi neuporabe maske fizično odstranijo, jim

onemogočijo opravljanje storitev, prepovedo vstop, jih kaznujejo – pa tudi sicer glede razlage pravnih podlag v zvezi s tem. Nemalo se jih je pritoževalo posebej zoper varnostnike in nam zastavljalo vprašanja o tem, kakšna so njihova pooblastila, ali jih lahko odstranijo iz trgovine, če ne nosijo mask, pritoževali so se tudi zoper njihovo ravnanje, npr. zadrževanje do prihoda policije in kar so z njihove strani razumeli kot nedopustne grožnje. Nekaterim pobudnikom je bila dejansko tudi izrečena globa, ker niso nosili zaščitnih mask. V eni izmed zadev se je pokazalo, da so inšpektorji pridobili osebne podatke kršitelja tudi preko registrskih tablic.

Več pobudnikov je bilo zaskrbljenih zaradi ukrepov obveznih zaščitnih mask v šolah in vrtcih. Na Varuha so se obračali z mnenji, da z maskami otroci in učitelji v šolah in vrtcih ne morejo normalno delati, da so škodljive, da otroke, ki mask ne nosijo, učitelji in sošolci nadlegujejo. Nekateri so izražali tudi nestrinjanje s popisovanjem otrok zaradi neuporabe mask v šolah, nekateri so želeli otroke zaradi tega šolati doma. Nekatero zaposlene so skrbele zahteve delodajalcev, saj naj bi bili zaradi neupoštevanja ukrepov deležni groženj z odpovedjo in disciplinskimi sankcijami. Praviloma so zaposleni poudarjali predvsem težave, s katerimi se soočajo ob uporabi maske med delovnim časom, za zdravje zaposlenih je skrbelo tudi enega izmed delodajalcev, ki nam je pisal. Zaporniki so se na Varuha obračali v skrbah za svoje zdravje zaradi pomanjkanja zaščitnih mask in opreme in posledično z željo po predčasni izpustitvi, njihovi svojci pa tudi zaradi omejevanja fizičnega stika na obiskih. Pomanjkanje zaščitnih mask in opreme v zaporih je Varuh obravnaval posebej tudi v okviru opravljanja svojih nalog kot državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. V tem svojstvu je Varuh tudi spremljal prisilno odstranitev tujcev iz države, ki so morali nositi maske med letom.

Varuhov državni preventivni mehanizem je ob obiskih socialnovarstvenih zavodov zaznaval, da maske nosijo tam zaposleni in svojci stanovalcev, nekateri stanovalci pa imajo težave z razumevanjem uporabe zaščitnih mask in s samim nošenjem, ki ga zavračajo. Izpostavimo naj sicer tudi, da je ena izmed direktoric doma starejših občanov Varuha seznanila s težavami pri izvajanju ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanje okužb s covid-19 – na nas se je obrnila zaradi svojca, ki kljub opozorilom in prošnjam osebja in vodstva DSO ni hotel upoštevati zaščitnih ukrepov. Varuh kritično gleda na neodzivnost omenjenih ministrstev na stisko dotičnega socialnovarstvenega zavoda in pomanjkanje natančnejših usmeritev v zvezi z ravnanjem pri implementaciji ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanja okužb s covid-19<sup>1</sup>, kar zadeva izvajanje obiskov stanovalcev in morebitnega nespoštovanja ukrepov s strani posameznih svojcev.

Varuh je problematiko mask obravnaval tudi v zvezi z odklanjanjem zdravstvenih storitev oziroma oskrbe in nošenjem mask na voliščih.

1 <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/neodgovorni-obiskovalec-in-s-tem-povezane-tezave-pri-implementaciji-ukrepov-za-preprecevanje-okuzbe/>.

Posebej izpostaviti pa tudi gre, da je več ljudi na Varuha naslovilo tudi svoje strinjanje z uvedbo ukrepa obveznega nošenja zaščitnih mask in bilo kritičnih do Varuhovega stališča do predpisanega obveznega nošenja mask v zaprtih javnih prostorih<sup>2</sup> (gl. tudi dodatno pojasnilo Varuha – ukrep obveznega nošenja mask v zaprtih javnih prostorih in njegovo (morebitno) sankcioniranje<sup>3</sup>), češ da ni stroka za takšna vprašanja. Tovrstni očitki na račun Varuha so povsem neutemeljeni, saj **Varuh nikdar ni nikogar pozival naj mask ne nosi, ravno nasprotno, vseskozi (gl. tudi zgoraj omenjeno stališče) poudarjamo, da je utemeljevanje potrebnosti ukrepa nošenja zaščitnih mask v prvi vrsti strokovno epidemiološko vprašanje in da je treba zaupati presoji stroke.** Ne more pa navedeno pomeniti, da Varuh od oblasti zato ne bi smel pričakovati, da ukrepe implementira na ustreznih pravnih podlagah, ob upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V demokratični družbi morajo biti ukrepi jasno obrazloženi in predstavljeni transparentno – tako glede epidemioloških in drugih strokovnih ocen, na podlagi katerih so sprejeti, kot glede pravnih posledic, ki lahko posameznike doletijo v primeru neupoštevanja.

Varuh meni, da je obveznost nošenja maske po vsebini poseg v splošno svobodo ravnanja, ki je ena od osebnostnih pravic, ki jih jamči 35. člen URS. V tej pomembni ustavni pravici je zajeto tudi načelo, da je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano – in ne obratno. Če je kaj prepovedano, je to torej poseg v omenjeno ustavno pravico oziroma svoboščino. Vsak tak poseg sicer ni ustavno nedopusten, če je zakonit (15. člen URS) in v skladu z načelom sorazmernosti potreben za varstvo pravic drugih (na primer zaradi varstva zdravja in življenja drugih).

Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2<sup>4</sup>, ki je določal uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza v zaprtem javnem prostoru ter obvezno razkuževanje rok, je bil sprejet na podlagi prvega odstavka 4. člena ZNB. Varuh je ocenil, da je šlo za t. i. nepopolno pravno normo, ki je določala obveznost nošenja maske v zaprtih javnih prostorih, ne pa tudi sankcijo za kršitelje po ZNB. Pozneje je Vlada sprejela nov (istoimenski) odlok<sup>5</sup>, ki pa je bil sprejet na podlagi 2. točke prvega odstavka 39. člena in za izvrševanje prvega odstavka 4. člena ZNB. Videti je bilo, da se je Vlada odločila za bolj prisilen način uveljavitve obveznosti nošenja maske v zaprtih javnih prostorih in razkuževanja rok, ker naj bi – predvidoma na podlagi analiz in ocen zdravstvene stroke – ocenila, da dotedanji pristop ni bil zadosten za obvladovanje epidemioloških tveganj. Ker je za kršitev prvega odstavka 39. člena ZNB predviden izrek globe (v 57. členu ZNB), naj po novem odloku obveznost nošenja maske ne bi bila več nepopolna pravna norma.

2 <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/stalisce-varuha-do-predpisanega-obveznega-nosenja-mask-v-zaprtih-javnih-prostorih/>.

3 <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pojasnilo-varuha-ukrep-obveznega-nosenja-mask-v-zaprtih-javnih-prostorih-in-njegovo-morebitno-sa/>.

4 Uradni list RS, št. 90/20.

5 Uradni list RS, št. 117/20.

Varuh je ocenil, da ZNB v 39. členu ne določa jasne in nedoumne podlage za posege v splošno svobodo ravnanja, zato tudi ne konkretno za obveznost nošenja maske in razkuževanja rok v zaprtih javnih prostorih, četudi bi te ukrepe lahko imeli za primerne, nujne in sorazmerne v danih okoliščinah, ki kličejo k učinkovitim načinom omejevanja širjenja covid-19. Odlok je splošen predpis izvršilne oblasti, v ustavnosodni presoji pa je navedeno, da iz načel pravne države (2. člen URS) izhaja, da mora biti iz zakona razvidno ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati. Skladno s t. i. legalitetnim načelom mora biti zakon podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti (drugi odstavek 120. člena URS). Da bi zadostil tej zahtevi, mora zakon določiti vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu, tako da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da se lahko ugotavlja zakonitost upravnega akta v upravnem sporu pred sodiščem, pred katerim lahko prizadeti zahteva sodno varstvo svojih pravic in interesov. Tretji odstavek 153. člena URS določa, da morajo biti podzakonski predpisi v skladu z URS in zakoni. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na ustavo in zakon ter legalitetno načelo pa sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načelom demokratične in pravne države<sup>6</sup>. Varuhu se v luči navedenega poraja dvom, da je zakonodajalec v 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB dejansko dal izvršilni oblasti pooblastilo, da poseže v splošno svobodo ravnanja v zaprtih javnih prostorih z določitvijo obveznosti nošenja maske.

V kaznovalnem pravu je načelo zakonitosti posebej poudarjeno, tako da mora biti naslovniku pravne norme vnaprej znano, kakšno ravnanje je prepovedano. ZNB v 57. členu res predvideva, da se z globo kaznuje posameznik, ki ravna v nasprotju s prvim odstavkom 39. člena tega zakona, na osnovi katerega je bil sprejet vladni odlok. Vendar to pomeni, da je vsebino prepovedanega ravnanja (znake prekrška) splošno opredelil šele odlok (ne zakon, uredba Vlade ali odlok samoupravne lokalne skupnosti, ki so skladno s 3. členom ZP-1 predpisi, ki lahko določajo prekrške), ki je pričel veljati dan po objavi v Uradnem listu. Zato se Varuhu poraja dvom, da je tako kaznovanje lahko skladno z zahtevami pravne varnosti, ki izhajajo iz načela pravne države (2. člen URS).

Četudi naj bi nov odlok ne bil več nepopolna pravna norma, bi morala biti njegova kaznovalna narava v razmerju do otrok drugačna. Da je nošenje maske v zaprtih javnih prostorih tudi po novem odloku lahko bilo le priporočljivo za mlajše otroke (ne pa zapovedano pod grožnjo kaznovalne sankcije), izhaja iz splošne ureditve pravne odgovornosti za prekrške. Tedaj veljavni odlok je na splošno res določal, da velja obvezno nošenje maske v zaprtih javnih prostorih za vse, vendar ZP-1 v 30. členu določa, da se proti mladoletniku, ki ob storitvi prekrška še ni bil star 14 let (otrok), ne smejo voditi postopki za prekrške in izreči sankcije za prekrške. Ker je odgovornost otrok za prekršek izrecno izključena, ne bi bilo mogoče voditi prekrškovnega postopka zoper otroka zaradi nenošenja maske in ga kaznovati za prekršek po ZNB. Ne z ZNB ne s katerim drugim zakonom pa tudi ni bilo določeno, da bi bilo v takem primeru dopustno kaznovati starša ali skrbnika zaradi opustitve dolžnega skrbstva ali nadzora nad otrokom. **1.0-93/2020.**

<sup>6</sup> Gl. odločbo US RS številka U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000, tč. 42.

Posebej naj izpostavimo tudi primer, ko se je na Varuha obrnil pobudnik, ki je opozoril na težave pri uresničevanju pravice do komunikacije za osebe z izgubo sluha zaradi obveznosti nošenja mask v času epidemije koronavirusa. Pobudnik je opisal težave, ki jih je imel kot oseba z izgubo sluha zaradi uporabe mask pri komunikaciji z zaposlenimi v gostinstvu ter v trgovini. Izpostavil je, da nošenje mask onemogoča komunikacijo naglušnim in gluhim, ker sogovorniku ne morejo brati z ustnic. Ko smo se obrnili na Vlado, smo posebej spomnili, da Konvencija o pravicah invalidov (v nadaljevanju: MKPI), ki jo je leta 2010 ratificirala tudi Republika Slovenija<sup>7</sup> varuje uporabo govornih in znakovnih jezikov ter drugih oblik negovornih jezikov (2. člen), med katere lahko štejemo tudi odčitavanje z ust za osebe z izgubo sluha. Skladno z 9. členom MKPI morajo države pogodbenice invalidom omogočiti neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja in zato sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo med drugim tudi enak dostop do informacij in komunikacij. Po 21. členu iste konvencije morajo države pogodbenice sprejeti vse ustrezne ukrepe, da invalidom zagotavljajo uresničevanje pravice do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da enako kot drugi pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine s katerokoli obliko sporočanja po lastni izbiri. Skladno s 5. členom MKPI morajo države pogodbenice prepovedati vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti, skladno z 2. členom MKPI pa diskriminacija predstavlja odklonitev primerne prilagoditve. MKPI v istem členu določa, da primerna prilagoditev pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Dosledno spoštovanje določb o obvezni uporabi mask v komunikaciji z osebami z izgubo sluha bi lahko predstavljalo diskriminacijo v smislu MKPI ter ZIMI<sup>8</sup>. Zapovedano uporabo mask je zato treba presoјati tudi v luči obveznosti sprejema primernih prilagoditev, ki preprečujejo diskriminacijo. **Varuh je ocenil, da bi v danem primeru izjemna neuporaba maske v primerih, ko je ta sicer obvezna, za komunikacijo z osebami z izgubo sluha, ki se sporazumevajo z odčitavanjem z ust, lahko predstavljala primerno prilagoditev** v smislu zgoraj omenjene MKPI (pa tudi tretjega odstavka 3. člena ZIMI). Šele odstranitev maske namreč osebami z izgubo sluha omogoči uresničevanje njihovih pravic, vezanih na enak dostop do komunikacij in informacij ter na svobodo izražanja in jim zagotavlja polno in učinkovito sodelovanje v družbi.

Vlada se je Varuhu odzvala s pojasnilom, da je Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2<sup>9</sup>, ki je veljal od 25. 6. 2020 do 4. 9. 2020, določal obvezno uporabo zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza (šal, ruta ali podobna oblika zaščite, ki prekrije nos in usta) pri gibanju in zadrževanju v zaprtih javnih prostorih, ki vključujejo tudi javni potniški promet, brez izjem. Vlada pa je

7 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08).

8 Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17.

9 Uradni list RS, št. 90/20.



nato 3. 9. 2020 sprejela nov Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2<sup>10</sup>, ki se je uporabljal od 4. 9. 2020 do 19. 9. 2020. Odlok je določal, da je uporaba zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza (šal, ruta ali podobna oblika zaščite, ki prekrije nos in usta) pri gibanju ali zadrževanju v zaprtem javnem prostoru, kar vključuje tudi javni promet, obvezna, če v prostoru ni mogoče zagotoviti medosebne razdalje več kot 2 metra. Ta odlok pa je uvedel dodatno izjemo tudi pri neposredni komunikaciji z gluhihimi, gluhonemimi in naglušnimi osebami, pri čemer se je, ob upoštevanju zaščite vseh udeleženih, uporaba zaščitnih mask ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza lahko začasno opustila, če je mogoče zagotoviti medosebno razdaljo več kot 2 metra, uporabo vizirja ali če komunikacija s temi osebami poteka za stekleno pregrado. Vlada je nato 18. 9. 2020 sprejela še Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2<sup>11</sup>, ki je razširil obveznost uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza. Ta odlok je prav tako predvidel nekaj izjem, vključno s tisto, ki se nanaša na neposredno komunikacijo z gluhihimi, gluhonemimi in naglušnimi osebami. Upoštevanje navedeno je Varuh sklepno ugotovil, da **je Vlada pri sprejemanju (dveh) odlokov o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 upoštevala predloge Varuha o potrebi po prilagoditvi obveznosti nošenja mask za osebe z izgubo sluha**, in sicer sta s tega vidika v veljavnem odloku relevantna tretji<sup>12</sup> in četrti<sup>13</sup> odstavek 3. člena. Posredovanje Varuha v obravnavani zadevi je bilo torej uspešno, opozorila pobudnika in predlogi Varuha v tej zadevi pa so prispevali k pozitivnim spremembam za širši krog ljudi. **1.2-16/2020.**

Varuh je obravnaval tudi pobudo učitelja vožnje, ki se ni strinjal, da so morali kandidati za voznike nositi zaščitne maske med usposabljanjem in praktičnim delom vozniškega izpita, saj je menil, da je nošenje maske med vožnjo nevarno. Opozoril je tudi na prvi odstavek 35. člena Zakona o pravilih cestnega prometa (ZPrCP), ki določa, da »voznik in učitelj vožnje med vožnjo ne sme uporabljati opreme ali naprav na način, ki bi zmanjševale njegovo slušno ali vidno zaznavanje ali zmožnost obvladovanja vozila (maska, slušalke, telefon itd.)«. Za kršitev te prepovedi je predpisana globa. Zasedati je bilo, da je NIJZ pripravil »priporočila za ravnanje v zvezi s preprečevanjem širjenja okužbe s covid-19 po sprostitvi ukrepov za izvajanje voznških izpitov, šole vožnje, pooblaščen organizacije in izvajalce rehabilitacijskih programov ter izobraževanja na področju cest in izvajanja cestnih prevozov«. Iz navedenih priporočil je izhajalo, da si pred začetkom praktičnega dela izpita učitelj vožnje in kandidat namestita obrazno masko, da

10 Uradni list RS, št. 117/20.

11 Uradni list RS, št. 124/20.

12 »Pri neposredni komunikaciji z gluhihimi, gluhonemimi in naglušnimi osebami se, ob upoštevanju zaščite vseh udeleženih, uporaba zaščitnih mask ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza lahko začasno opusti, če je mogoče zagotoviti medosebno razdaljo najmanj 2 metra, uporabo vizirja ali če komunikacija s temi osebami poteka za stekleno pregrado«.

13 »Uporaba zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela obraza v komunikaciji z osebami iz prejšnjega odstavka ni obvezna za tolmače za slovenski znakovni jezik«.

pri praktičnem usposabljanju uporabljata kandidat in učitelj masko in da je učitelj osebno odgovoren za uporabo zaščitne opreme in spoštovanje teh priporočil med usposabljanjem. Ker je razdalja med osebami manjša od 1,5 metra, kandidat nosi kirurško masko tipa IIR, učitelj vožnje pa nosi masko FFP2 oziroma ustrezno osebno varovalno opremo, ki jo glede specifičnih zahtev delovnega mesta in izvedljivosti njegovih delovnih nalog določi in oceni pooblaščen specialist medicine dela, prometa in športa.

Po pridobitvi stališč MI in Javne agencije Republike Slovenije za varnost prometa (v nadaljevanju: AVP) smo lahko ugotovili, da je NIJZ izoblikoval izpostavljena priporočila, predvidoma na podlagi ugotovitev in ocen epidemiološke stroke. Četudi je bil naveden dokument označen kot »priporočila«, naj bi se moral uporabljati kot obvezen na podlagi zgoraj omenjenega vladnega Sklepa o uporabi ukrepov, ki jih določa Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), pri nalezljivi bolezni covid-19. Vsaj AVP si je razlagala, da je treba skladno s tem sklepom Vlade upoštevati priporočila NIJZ. Vendar je navedeni sklep Vlade določal v 4. členu, da navodila in priporočila NIJZ, ki jih posamični vladni akti ali ukrepi (sprejeti za zajezitev epidemije covid-19) navajajo kot pogoj za sprostitev oziroma opravljanje določene dejavnosti, ostajajo kot obvezna v veljavi še naprej do spremembe ali preklica. Tako so v veljavi ostali vsi predpisani higienski ukrepi, med drugim tudi obvezno nošenje zaščitnih mask, in sicer: v zaprtih javnih prostorih, kjer je medsebojna razdalja manjša od 1,5 metra; v javnih prevoznih sredstvih; pri osebah z respiratornimi obolenji; pri zaposlenih v zdravstvenih ustanovah glede na stopnjo izpostavljenosti; pri zaposlenih v domovih za ostarele in vzgojno varstvenih zavodih za osebe s posebnimi potrebami; pri obiskovalcih zdravstvenih ustanov, domov za ostarele in v vzgojno varstvenih zavodih za osebe s posebnimi potrebami. Navedena določba je tako izčrpno naštevala položaje, v katerih ostanejo v veljavi higienski ukrepi, vključno z nošenjem mask. Navedeni položaji pa niso vključevali avtomobila, ki se uporablja v avtošoli za usposabljanje in opravljanje voznškega izpita – tako vozilo namreč ni niti zaprt javni prostor niti ni javno prevozno sredstvo. Vozilo je last avtošole, ki je oseba zasebnega prava, uporablja se (praviloma) za izvajanje storitev, ki jih nudi avtošola na trgu, vozilo ni dostopno javnosti pod enakimi pogoji, temveč kandidatu za voznika na podlagi pogodbe z avtošolo. Zato se lahko tudi razlaga, da omenjeni vladni sklep ni mogel biti podlaga za to, da bi se priporočila NIJZ, ki se nanašajo na avtošole, morala uporabljati kot obvezna.

Vlada je 13. 5. 2020 sprejela Odlok o spremembi in dopolnitvah Odloka o začetni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom šolam vožnje in pooblaščenim organizacijam s področja voznikov in vozil v Republiki Sloveniji, ki je določal, da se od 18. 5. 2020 naloge iz prve, druge, četrte in pete alineje 1. člena tega odloka izvajajo skladno s priporočili NIJZ za preprečevanje okužbe z virusom Sars-Cov-2, ki so objavljene na spletni strani NIJZ. Iz navedenega izhaja, da se med drugim tudi usposabljanje kandidatov za voznike in izvajanje preizkusov znanja za pridobitev temeljne kvalifikacije za voznike motornih vozil v cestnem prometu izvaja skladno s priporočili NIJZ. Kakšno pravno veljavo imajo pri tem priporočila NIJZ (nezavezujočo ali zavezujočo), pa ta odlok ni določil.

Na podlagi 23.a člena ZZDej opravlja NIJZ kot javna služba različne naloge na področju javnega zdravja, med drugim spremlja nalezljive bolezni in načrtuje ukrepe za njihovo obvladovanje. Iz navedenega ni razvidno, da bi lahko NIJZ sprejemal pravno obvezujoča navodila (smernice, priporočila in podobno) na določenih področjih. Njegove naloge zajemajo prvenstveno spremljanje in proučevanje razmer ter predlaganje ukrepov, ki bi bili učinkoviti in primerni z vidika zdravstvene stroke. Po ZNB lahko NIJZ predlaga ali svetuje ukrepe za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, ki so ukrojeni glede na posebnosti posamezne dejavnosti, pri čemer izhaja iz zdravstvene stroke. Nima pa NIJZ z zakonom podeljenega javnega pooblastila za izdajanje obvezujočih predpisov. Tudi po splošnem razumevanju je priporočilo nezavezujoče mnenje o tem, kaj je za nekoga dobro ali koristno. Ob tem Varuh dodaja, da je z vidika pravne varnosti in načela dobrega upravljanja lahko sporno izjavljanje, da določena strokovna priporočila veljajo kot obvezna, če to iz relevantnih pravnih norm jasno ne izhaja. Če je želja pravodajalca, da tedanja priporočila postanejo pravno zavezujoča, pa lahko to v prihodnje določi z ustrezno pravno normo. Varuh je zavzel stališče, da v času svetovne pandemije nalezljive bolezni covid-19 načelo dobrega upravljanja ne sme izgubiti na svojem pomenu. **Zdravstvena stroka naj bo tista, ki pripravi strokovna priporočila in tudi strokovne podlage določenih ukrepov – odločitev za to, kateri ukrepi (naj) postanejo pravno obvezujoči, pa mora biti na oblastnih organih, pri čemer mora vsak od vpletenih glede na svoje mesto v delitvi oblasti in predvidene postopke opraviti svoje.** V pričujočem primeru pa je bilo videti, da so organi, pristojni za področje avtošol, pripisali strokovnim priporočilom NIJZ obvezujoč pomen, ne da bi za to obstajala jasna pravna podlaga.

Tak način pravnega urejanja tudi briše ločnico med strokovno podlago določenega ukrepa in oblastno odločitvijo, da se ukrep sprejme. Po Varuhovem razumevanju iz načela dobrega upravljanja izhaja, da mora biti oblastno odločanje razumno utemeljeno na dejstvih, dokazih in strokovnih podlagah – ne bi pa moglo biti primerno, da bi oblastni organ svoje odločanje preložil na stroko. **Varuh nima razlogov za dvom v to, da so stališča NIJZ (denimo o nošenju zaščitne maske) strokovno utemeljena na ugotovitvah in ocenah epidemiološke stroke.** Prav tudi je, da organ, pristojen za oblastno urejanje določenega področja družbenega življenja, vzame takšna mnenja z obzir. Vendar pa pri tem ne gre pozabiti, da lahko ukrepi, ki jih predlaga določena stroka, zadevajo različne pravice, svoboščine in pravno zavarovane interese – in v tem primeru je naloga oblasti, da predlagano pretehta in v zvezi s tem tudi sprejme odločitev, skladno z vsemi ustavnimi zahtevami.

Na določenih področjih pravnega urejanja lahko pride do nasprotja med učinkovitim zagotavljanjem javnega zdravja na eni strani in zagotavljanjem drugih legitimnih ciljev na drugi. V izpostavljenem primeru se je smiselno zatrjevalo, da ukrep, namenjen javnemu zdravju, zmanjšuje varnost na področju vožnje v cestnem prometu. **Varuh ne more ugotavljati, ali nošenje maske med usposabljanjem in vozniskim izpitom na splošno vpliva na varnost vožnje ali mogoče vpliva le v določenih okoliščinah in podobno. Tega ne more ugotavljati niti epidemiološka stroka oziroma NIJZ sam(a), saj so to vprašanja, na katera lah-**

**ko nekatere ključne odgovore nedvomno poišče samo stroka, ki se ukvarja z varnostjo prometa.** Tako MI kot AVP sta sicer zagotavljala, da uporaba zaščitne maske ne zmanjšuje voznikovega in učiteljevega slušnega ali vidnega zaznavanja ali zmožnosti obvladovanja vozila. Pri tem ni bilo jasno, na čem je temeljilo to stališče, še posebej če ni bila narejena posebna ocena tveganja oziroma analiza, kako naj bi nošenje mask med praktičnim usposabljanjem in praktičnim delom vozniškega izpita vplivalo na varnost prometa in druge relevantne dejavnike varne vožnje. Obenem je AVP navedla, da je po opozorilih učiteljev vožnje NIJZ že junija 2020 predlagala sprostitev oziroma prilagoditev ukrepa nošenja maske in tipa predpisane maske. Iz tega pojasnila je po oceni Varuha razvidno, da utegnejo obstajati določeni dvomi, da bi lahko uporaba predpisanega tipa maske vplivala na zmožnost vožnje. Z vidika načela dobrega upravljanja bi se zato pričakovalo, da pristojni organ pridobi mnenje stroke s področja varne vožnje o tem, ali in kako uporaba (določene vrste) maske vpliva na slušno in vidno zaznavanje voznika, ki se usposablja za voznika, preden priporoči uporabo maske med usposabljanjem in izpitom ali to celo predpiše kot obveznost. **Varuh je zato predlagal ministrstvu in AVP, da se pridobi mnenje stroke s področja prometne varnosti o tem, ali nošenje (določenega tipa) maske med usposabljanjem za vožnjo in praktičnim delom izpita relevantno vpliva na zaznavanje voznika in učitelja vožnje ter posledično na varnost v prometu.**

Posebej je tudi **čudilo, da je bil NIJZ tisti, ki je v priporočila dodal opozorilo o osebni odgovornosti učitelja vožnje za uporabo zaščitne opreme in spoštovanje teh priporočil med usposabljanjem. Pri tem ni bilo niti opredeljeno, za kakšno odgovornost naj bi pravzaprav šlo.** NIJZ torej ne more biti pravi naslov za pojasnilo, kakšna je pravna odgovornost učitelja vožnje in kandidata za voznika v primeru nenošenja maske, saj to ni zdravstveno vprašanje. Varuh meni, da delodajalec (v tem primeru gospodarska družba ali podjetnik posameznik, ki izvaja dejavnost avtošole) načeloma lahko zahteva nošenje zaščitne maske od zaposlenega (učitelja vožnje) med delom, če to ne ogroža varnosti v prometu in če je to potrebno zaradi zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu za zaposlene in druge. V zvezi z zagotavljanjem varnosti in zdravja pri delu imata tako delavec kot delodajalec različne pravice in obveznosti, ki jih določata ZVZD-1 ter ZDR-1, lahko pa tudi kolektivne pogodbe, akti delodajalca ali pogodba o zaposlitvi. Pravila zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu lahko vključujejo tudi obveznost nošenja zaščitne maske, če je glede na posebnosti določenega delovnega procesa pri konkretnem delodajalcu to potrebno za preprečevanje okužbe s covid-19. Delavec mora po 35. členu ZDR-1 spoštovati in izvajati predpise in ukrepe o varnosti in zdravju pri delu ter pazljivo opravljati delo, da zavaruje svoje življenje in zdravje ter življenje in zdravje drugih oseb. Kršitev predpisov o varnosti in zdravju pri delu je lahko v skrajnem primeru tudi razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, če delavec tako naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja (110. člen ZDR-1). Obenem tudi ZVZD-1 predvideva, da se delavec lahko kaznuje za prekršek, če ne ravna skladno s svojimi obveznostmi pri zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu (77. člen ZVZD-1).

**Vendar predpisi varnosti in zdravja pri delu zavezujejo delodajalca in delavca, ne pa tretje osebe (v tem primeru kandidatov za vozika). Med učiteljem vožnje oziroma avtošolo in kandidatom za voznika ni oblastnega razmerja, po katerem bi lahko prva zapovedovala drugemu določeno ravnanje.** Avtošole so subjekti zasebnega prava, avtomobili, v katerih se izvaja usposabljanje kandidatov in izpiti, pa so njihova zasebna lastnina ali imajo na njih pravico uporabe. Skladno z načelom prostega urejanja obligacijskih razmerij (3. člen OZ) se po mnenju Varuha avtošola lahko odloči, da ne bo nudila svoje storitve kandidatu, ki ne nosi (pravilno nameščene) maske. Kot lastnik avtomobila lahko tako odreče vstop v vozilo osebi brez maske.

Tudi če obveznost nošenja maske med usposabljanjem v avtošoli in praktičnim delom vozniškega izpita ni zakonsko predpisana, je na podlagi obveznosti zagotavljanja zdravja in varnosti pri delu učitelj v avtošoli lahko obvezan nositi masko med delom in ob hkratnem upoštevanju splošnih obligacijskopравnih pravil upravičen odreči storitev kandidatu, ki maske ne bi želel nositi. Navedeno velja, če je mogoče strokovno jamčiti, da nošenje maske med vožnjo ne prizadene zaznavanja kandidata za voznika in učitelja ter s tem ne ogroža varnosti v prometu. Odgovornost učitelja vožnje pa je posledica njegovih obveznosti zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu. Zato je **z vidika načela dobrega upravljanja Varuh ocenil kot neprimerno, da so strokovna priporočila NIJZ opozarjala na nedoločeno osebno odgovornost učitelja vožnje, če sam ali kandidat za voznika ne upošteva njihovih priporočil. Zato je Varuh tudi predlagal NIJZ, da se priporočila ustrezno popravijo.** Odziva NIJZ nismo prejeli, prav tako pa niso bila spremenjena priporočila, ki so še naprej vsebovala navedbo o osebni odgovornosti učitelja vožnje za uporabo zaščitne opreme in spoštovanje teh priporočil med usposabljanjem. MI in AVP pa tudi nista sledila priporočilu Varuha, da se naredi strokovna ocena vpliva nošenja zaščitne maske na varnost v prometu, ker menita, da nošenje maske ne vpliva na zaznavanje voznika med vožnjo, niti naj ne bi prekomerno oteževalo dela učitelja vožnje. Posledično naj kandidat in učitelj vožnje tudi ne bi ravnala v nasprotju s 35. členom ZPrCP, če nosita zaščitno masko med vožnjo. Varuh pa vztraja, da bi bilo bolj skladno z načelom dobrega upravljanja, če bi pristojni organi jasno sporočili, da nošenje zaščitne maske ni tovrsten prekršek s strokovno utemeljitvijo, da priporočena zaščitna maska ne ovira vidnega zaznavanja med vožnjo ali zmožnosti obvladovanja vozila (niti splošno niti v primeru voznika, ki nosi očala ali ima kakšne druge relevantne posebnosti). Dejstvo je namreč, da ZPrCP izrecno omenja »masko« kot primer opreme ali naprave, ki (lahko) zmanjšuje slušno ali vidno zaznavanje ali zmožnost obvladovanja vozila. Zato so razumljivi pomisleki, ali je nošenje zaščitne maske med vožnjo prekršek v smislu prvega odstavka 35. člena ZPrCP. Zaključiti pa je vendarle treba, da gre za vprašanja, na katera bi v skrajnem primeru avtoritativen odgovor lahko dalo le sodstvo. **2.0-27/2020.**

### 3.12.2 Ukrepi omejitve gibanja, ki naj bi omejevali širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne smejo prekomerno omejevati družinskega življenja starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah

---

Z Odlokom o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin je Vlada sprejela ukrep za preprečevanje širjenja covid-19, po katerem posameznik ni smel zapustiti občine stalnega ali začasnega prebivališča. Ukrep je sicer dopuščal izjeme, po katerih je posameznik v izrecno določenih primerih smel v drugo občino (npr. zaradi prihoda na delo), vendar med njimi ni bilo zagotavljanja družinskega življenja z izvrševanjem stikov med starši in otroki, ki ne prebivajo v isti občini. Iz pojasnil na spletni strani Vlade je bilo razbrati, da naj bi izjema, ki se je nanašala na oskrbo in nego družinskih članov, veljala tudi za primere, ko imata ločena starša skladno s sodno odločbo pravico do stika z otrokom, prebivata pa v različnih občinah. Varuh pa je poudaril, da so dejanski položaji lahko zelo različni in da se stiki med starši in otroki ne izvajajo vselej na podlagi sodne odločbe. Tako na primer starša, ki sta v postopku razhajanja in dejansko že živita ločeno v različnih občinah, ter njun otrok ne bi smeli biti obravnavni drugače le zato, ker (še) nimajo sodne odločbe, ki bi določala način izvrševanja stikov. Kot izhaja tudi iz presoje Evropskega sodišča za človekove pravice, je družinsko življenje (pravico do družinskega življenja jamči 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah) avtonomen pojem – ali družinsko življenje obstaja ali ne, je dejansko vprašanje o obstoju tesnih osebnih vezi v praksi. Zato je Varuh zavzel stališče, da bi bilo treba omenjeno izjemo, na katero je sicer v omejenem obsegu napotila že Vlada, razlagati širše, tako da bi omogočala gibanje med občinami, kadar je bilo to potrebno zaradi zagotavljanja pravice do družinskega življenja. **1.0-16/2020.**

### 3.12.3 Ali je bil ukrep za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni covid-19, ki je starostnikom prepovedoval nakupovanje živil zunaj časa, namenjenega nakupovanju ranljivih skupin, diskriminatoren?

Na Varuha se je v aprilu in maju 2020 obrnilo več pobudnikov, ki se niso strinjali z ukrepom, ki naj bi bil namenjen preprečevanju širjenja nalezljive bolezni covid-19 in ki je osebam, starejšim od 65 let, prepovedoval nakupovanje živil zunaj časa, namenjenega nakupovanju ranljivih skupin. Varuh je na Vlado naslovil kritiko navedenega ukrepa, v kateri je izpostavil nezadostno pravno podlago obdelave osebnih podatkov o starosti in ranljivosti kupcev v trgovinah. Po vsebini je bil ta ukrep omejitve svobode gibanja, ki je veljala za družbeno skupino starostnikov, tako da se ji je ob določenih urah prepovedovalo gibanje po prostorih, ki so sicer odprti za preostalo javnost zaradi nakupovanja živil. Ukrep je torej vzpostavil po starosti ločeno nakupovanje živil, zato smo ga preučili tudi z vidika prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena URS, ki določa, da so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine (med te spada svoboda gibanja) ne glede na osebne okoliščine. Razlikovanje med posamezniki glede na starost (ki je osebna okoliščina) pri zagotavljanju človekove pravice je lahko dopustno, samo če ustreza t. i. strogemu testu sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega: primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu. Ob tem se nam je porajal dvom v primernost ukrepa, saj je obstajala majhna verjetnost, da je dejansko učinkoval tako, da so imeli starostniki manj stikov z drugimi in s tem manj tveganja za okužbo, kar naj bi bil cilj ukrepa. Ukrep je dal starostnikom na voljo le tri ure dnevno za nakupovanje živil. Ukrep je predvidoma učinkoval tako, da je ranljiva skupina nakupovala skupaj, ni pa zagotavljal, da nakupovalci in zaposleni v trgovini v tistem času ne bi bili prenašalci bolezni. Tako ni bilo videti, da bi ukrep lahko bistveno prispeval k omejevanju družbenih stikov ranljivih posameznikov zaradi nakupovanja, kar bi lahko na nediskriminatoren način zagotovil ukrep, ki bi denimo prepovedal, da je v trgovini naenkrat več kot določeno število oseb, upošteva velikost trgovine. Varuh je zato naslovil na Vlado tudi predlog, da razmisli o njegovi nadomestitvi s priporočilom prebivalcem, da ob določenih urah prepustijo nakupovanjem posameznikom, ki so predvidoma dovzetni za težji potek bolezni v primeru okužbe. Vlada je nato z 29. 4. 2020 omenjeni ukrep odpravila.<sup>14</sup> **1.0-19/2020.**

<sup>14</sup> Odlok o spremembah Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 59/20 z dne 28. 4. 2020.

### 3.12.4 Do odloga plačila kreditne obveznosti bi morali biti upravičeni tudi tisti, ki niso slovenski državljani, imajo pa tukaj stalno prebivališče

Na Varuha se je aprila 2020 obrnila pobudnica zatrjujoč, da prebiva in dela v Sloveniji že 30 let, tukaj naj bi imela stalno prebivališče, saj slovenskega državljanstva še ni pridobila. Zaradi epidemije covid-19 naj bi jo delodajalec napotil na čakanje. Ker naj bi imela zaradi manjših mesečnih prihodkov težave z odplačevanjem kredita, je pri banki podala vlogo za odlog plačevanja obveznosti kreditojemalca, vendar naj bi bila zavrnjena, ker ni slovenska državljanka. Pobudnica je trdila, da je na tak način diskriminirana.

ZIUOPOK je med upravičence do odloga plačila kreditne obveznosti uvrstil le tiste fizične osebe, ki so slovenski državljani s stalnim prebivališčem v Sloveniji. Na tak način je slabše obravnaval državljane drugih držav članic EU, ki prebivajo v Sloveniji skladno z načelom svobode gibanja, kar utegne biti sporno z vidika prava EU. Prav tako pa tudi druge nedržavljanke, ki imajo tukaj stalno prebivališče ali drugačno tesno vez z državo. Zakonodajalec je na opisan način bistveno bolj zavaroval premoženjskopравни položaj slovenskih državljanov (in njihovih družin) v primerjavi s položajem tistih rezidentov (in njihovih družin), ki niso slovenski državljani, četudi so sklepali kreditne pogodbe z bankami v Sloveniji pod enakimi pogoji, na njihovo likvidnost pa predvidoma na enak način vplivajo epidemija in ukrepi za njeno obvladovanje. Zato za opisano razlikovanje glede na državljanstvo ni najti stvarnega upravičenega razloga (utemeljenega na javnem interesu ali varovanju pravic drugih). To je še posebej očitno tedaj, ko ima nedržavljan izkazano tako trdno vez z državo (dovoljenje za stalno prebivanje), da je izenačen z državljani glede upravičenosti do socialnovarstvenih prejemkov. Nezmožnost plačevanja kreditne obveznosti lahko tako prizadene premoženjski položaj takega tujega državljanca (in njegove družine) v Sloveniji, da utegne postati upravičen do socialnovarstvenih prejemkov (denarne socialne pomoči, subvencije najemnine ipd.), zaradi česar bi razlogi javnega interesa pravzaprav govorili v prid temu, da se med upravičence do odloga plačila kreditne obveznosti uvrsti tudi (vsaj še) tiste tuje državljane, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in stalno prebivališče v Sloveniji.

Varuh je na MF naslovil predlog, da se razmisli o pripravi predloga spremembe ZIUOPOK, po kateri bi se med upravičence do odloga plačila kreditne obveznosti uvrstilo tudi tiste kreditnejemalce, ki sicer niso slovenski državljani, vendar imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Ministrstvo se je najprej sicer odklonilno odzvalo na Varuhov predlog. Vendar je videti, da se je zakonodajalec ob sprejemanju ukrepov za omilitev posledic drugega vala epidemije covid-19 (PKP6) vendarle odločil za razširitev dostopa do odloga plačila kreditnih obveznosti za



fizične osebe. Četrty odstavek 57. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitve posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUOPDVE), ki je začel veljati 28. 11. 2020 (Uradni list RS, št. 175/2020), določa: »Ne glede na četrty alinejo drugega odstavka 2. člena ZIUOPOK lahko vlogo za odlog plačila obveznosti iz kreditne pogodbe na banko naslovi tudi fizična oseba, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in ni državljan Republike Slovenije.« Neenaka obravnava fizičnih oseb pri dostopu do odloga plačila kreditne obveznosti, ki je temeljila na državljanstvu, je bila tako odpravljena. **1.0-48/2020.**

### 3.12.5 Solidarnostni dodatek za študente s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki študirajo v tujini

Na Varuha se je obrnilo tudi večje število rednih študentov, ki študirajo v tujini, stalno prebivališče pa imajo v Republiki Sloveniji. Ti so iz besedila četrtega odstavka 58. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) razbrali, da so tudi sami upravičeni do solidarnostnega dodatka, vendar pa so imeli težave pri izpolnjevanju e-vloge za solidarnostni dodatek, saj naj bi iz nje izhajalo, da so do solidarnostnega dodatka upravičeni samo študenti, vpisani v študijske programe slovenskih šol in visokošolskih zavodov.

Iz besedila četrtega odstavka 58. člena ZIUZEOP, v katerem je bilo določeno, da se enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 evrov izplača vsem rednim študentom s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji do 30. aprila 2020, je po našem mnenju izhajalo, da je za pridobitev te pravice rednega študenta pogoj le stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ne pa tudi študij v Sloveniji. Varuh je 23. 4. 2020 opozoril MIZŠ na iz drugega odstavka 120. člena URS izhajajoče legalitetno načelo, ki je osrednja prvina pravne države oziroma vladavine prava in pomeni, da je uprava pri svojem delovanju vezana na zakon in pri tem npr. ne sme ožiti kroga upravičencev, ki jih določa zakon. Predlagali smo tudi, da se popravi vlogo na način, da jo bodo lahko izpolnili vsi potencialni naslovniki četrtega odstavka 58. člena ZIUZEOP, torej tudi redni študenti s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki študirajo v tujini.

MIZŠ je v odgovoru pojasnilo, da je 1. 5. 2020 začela veljati novela Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A), ki je spremenila četrty odstavek 58. člena ZIUZEOP, in sicer tako: »Enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 evrov se do 1. junija 2020 izplača študentom s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki se v študijskem letu 2019/2020 izobražujejo po javnoveljavnih študijskih programih v Republiki Sloveniji in na dan 13. marca 2020 niso bili vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi 14., 15., 16., 17. in 25. člena ZPIZ-2«. Iz prejetega smo ugotovili, da je bilo pri pripravi

vloge vsaj od 1. 5. 2020, ko je začel veljati ZIUZEOP-A, spoštovano legalitetno načelo – ne sicer zato, ker bi ministrstvo upoštevalo zgoraj omenjeni predlog Varuha za popravek vloge, pač pa zato, ker je državni zbor izglasoval s strani Vlade Republike Slovenije predlagano spremembo 58. člena ZIUZEOP. Glede omenjene spremembe 58. člena ZIUZEOP pa se je po mnenju Varuha odprlo novo pomembno vprašanje, in sicer spoštovanje splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS, iz katerega izhaja zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Iz odgovora MIZŠ je med drugim izhajalo, da so bili študenti, v študijskem letu 2019/2020 vpisani (le) v javnoveljavne študijske programe v Republiki Sloveniji, v ZIUZEOP vključeni z obrazložitvijo, da v času epidemije v Republiki Sloveniji nimajo možnosti pridobivanja dohodka preko opravljanja študentskega dela.

Študentsko delo po veljavnih predpisih v Republiki Sloveniji lahko opravljajo tudi študenti, državljani Republike Slovenije, ki imajo status študenta v tujini (glej peti odstavek 18. člena Pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje). Iz navedenega izhaja, da sta glede opravljanja študentskega dela in možnosti pridobivanja sredstev iz tega naslova v času epidemije obe kategoriji študentov v bistveno podobnem položaju. Pobudniki, ki so se obrnili na Varuha, so posebej navedli, da so zaradi visokih stroškov bivanja, prevozov in šolnin v tujini še v večji finančni stiski kot tisti, ki študirajo v Sloveniji, in so zato toliko bolj upravičeni do solidarnostnega dodatka ter še, da s potrdilom o šolanju iz tujega visokošolskega zavoda pridobijo tudi pravico do zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji in dela preko študentskega servisa, s katerim plačujejo davke slovenski državi. Varuh se je tako ponovno obrnil na MIZŠ, tokrat za pojasnilo o tem, v čem je po njihovem bistvena razlika oziroma utemeljen in razumen razlog za različno obravnavo zgoraj omenjenih kategorij študentov.

MIZŠ je tokrat pojasnilo, da je imela razglasitev epidemije za posledico začasno ustavitev skorajda celotnega javnega življenja na območju Republike Slovenije, kar je negativno vplivalo na vse segmente družbe (gospodarstvo, kmetijstvo ...), v tem smislu pa še posebej na položaj šibkejših družbenih skupin v celotni državi; da so negativne posledice razglasitve epidemije nastale na območju Republike Slovenije, zato se tudi interventni ukrepi za omilitev njenih posledic za gospodarstvo in prebivalstvo izvajajo primarno na območju Republike Slovenije; da je osnovna skrb vlade oziroma državnega zbora skrb za oživitev gospodarstva, turizma, kmetijstva ... na območju Republike Slovenije, zato je tudi skrb pri omilitvi posledic epidemije za prebivalstvo namenjena v prvi vrsti ljudem, ki živijo, delajo, študirajo na območju Republike Slovenije; da je bila razglasitev epidemije vezana na območje Republike Slovenije, zato je torej tudi odprava, omilitev njenih posledic primarno vezana na isto območje, to je na Republiko Slovenijo, kar v konkretnem pomeni, da so do enkratnega solidarnostnega dodatka upravičeni študenti, ki se v študijskem letu 2019/2020 izobražujejo po javnoveljavnih študijskih programih v Republiki Sloveniji. MIZŠ je sklepno izrazilo prepričanje, da je izpostavljena zakonska določba skladna z URS ter ob tem opozorilo, da lahko morebitno neskladnost zakona z URS (tudi na podlagi zahteve Varuha) ugotovi samo ustavno sodišče. Dokler pa takšna

neskladnost ni ugotovljena, mora ministrstvo kot upravni organ spoštovati in izvajati veljavne zakone ter podzakonske predpise.

V konkretnem primeru se Varuh za vložitev zahteve za oceno ustavnosti ni odločil, saj se prizadeti po sprejemu novele ZIUZEOP-A niso več obračali na Varuha, smo jim pa še pred tem tudi pojasnili, da ne glede na stališča MIZŠ lahko podajo vlogo za izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka študentom in – če bi bila ta zavrnjena – nato v postopku s pravnimi sredstvi zatrjujejo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin s strani upravnega organa ter tudi morebitno protiustavnost ureditve, na kateri bi temeljila odločitev v konkretnem primeru<sup>15</sup>. **1.0-51/2020.**

### 3.12.6 Solidarnostni dodatek za prejemnike nadomestila za invalidnost in družinske pomočnike

Na Varuha se je obrnil tudi pobudnik, ki je navedel, da je družinski pomočnik hčeri, ki ji pripada nadomestilo za invalidnost po ZSVI. Zanimalo ga je, ali bodo kriznega dodatka, ki ga je Vlada napovedala za upokoјence z najnižjimi pokojninami, deležni tudi invalidi, ki prejemajo omenjeno nadomestilo, in družinski pomočniki. Ugotovili smo lahko, da je Vlada upokoјencem in najbolj ranljivim socialnim skupinam prebivalstva za čas trajanja epidemije v predlogu Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) namenila enkratni solidarnostni dodatek. V besedilo 58. člena omenjenega zakona pa niso bili vključeni invalidi, ki prejemajo nadomestilo za invalidnost po ZSVI in družinski pomočniki.

Varuh se je obrnil na Vlado in pri tem pozdravil ukrepe, namenjene blaženju posledic epidemije, ob tem pa smo tudi opozorili, da sprejeti ukrepi ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, kot sta na primer tudi invalidnost ali družbeni položaj (glej prvi in drugi odstavek 4. člena ZVarD v povezavi s 1. členom istega zakona). Menili smo, da bi med najbolj ranljive skupine prebivalstva, ki se jim namenja enkratni solidarnostni dodatek, morali biti vključeni tudi prejemniki nadomestila za invalidnost po ZSVI ter družinski pomočniki.

Vlada je dopis Varuha odstopila v reševanje MDDSZ, to pa nas je obvestilo, da so že v ZIUZEOP zajeti številni ukrepi za omilitev posledic epidemije na različnih področjih, med drugim tudi na področju socialnega varstva ter da so v pripravi še novi vsebinski predlogi z dodatnimi ukrepi, v okvir katerih skuša MDDSZ zajeti še preostale ranljive skupine, ki v že sprejetem zakonu niso vključene, med drugim tudi družinske pomočnike po zakonu, ki ureja socialno

<sup>15</sup> Vežano na to glej npr. sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-70/19-5 Up-825/17-10 z dne 27. 9. 2019.

varstvo, ter upravičence do nadomestila po 5. in 8. členu ZSVI. **Na predlog Vlade je državni zbor nato tudi sprejel novelo ZIUZEOP-A, ki v novem, 58.a členu v skupino drugih ranljivih skupin oseb pod točko 1 šteje tudi družinske pomočnike po zakonu, ki ureja socialno varstvo, pod točko 6 pa tudi upravičence do nadomestila po 5. in 8. členu ZSVI. Pobuda je bila utemeljena, posredovanje Varuha v zadevi pa uspešno. 1.2-5/2020.**



### 3.12.7 Do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije so bili upravičeni tudi udeleženci javnih del

Ena izmed pobudnic je navajala, da je zaposlena preko javnih del v domu upokoencev ter da je v času epidemije opravljala delo in ni prejela niti ene pomoči. Po ZIUZEOP se je razlikovalo med solidarnostnim dodatkom (57. in 58. člen), kriznim dodatkom (33. člen) ter dodatkom za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije (71. člen), na spletni strani Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) pa smo opazili, da je med drugim navedeno, da udeleženci javnih del, zaposleni v javnem sektorju, v skladu z 71. členom ZIUZEOP niso upravičeni do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, ker niso zaposleni na sistemizirana delovna mesta, ampak so zaposleni v programu javnih del. Ker se nam je ob tem zastavilo vprašanje pravilne razlage 71. člena ZIUZEOP, smo se v zvezi s tem vprašanjem obrnili na Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ). Pri tem smo izpostavili, da iz besedila 71. člena ZIUZEOP nikjer ne izhaja, da so do tega dodatka upravičeni zgolj javni uslužbenci, saj je v prvem odstavku navedenega člena določeno, da: »Zaposleni, ki je pri svojem delu nadpovprečno izpostavljen tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjen zaradi obvladovanja epidemije, je upravičen do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, ki znaša največ 100% urne postavke osnovne plače zaposlenega.« Iz navedenega je izhajalo, da je namen izplačila tega dodatka nuditi pomoč vsem tistim zaposlenim v javnem sektorju, ki so bili v času epidemije izpostavljeni tveganju za zdravje ali prekomerno obremenjeni. Takšen namen je bilo mogoče razbrati tudi glede na besedilo ostalih členov 9. poglavja ZIUZEOP, ki ureja plače in nadomestila plač ter premestitve v javnem sektorju, in kamor 71. člen tudi sodi. ZIUZEOP v tem poglavju v zvezi z ostalimi ukrepi na področju javnega sektorja uporablja izraz »javni uslužbenec« in »funkcionar« in ne zaposleni. Iz besedila tretjega odstavka 71. člena ZIUZEOP je tudi izhajalo, da gre pri navedenem dodatku za nov dodatek in ne za dodatek, ki je določen v Kolektivni pogodbi za javni sektor, ki v 39. členu določa dodatke za nevarnost in posebne obremenitve za javne uslužbenice.

ZRSZ se je odzval s pojasnilom, da niso pristojni za razlago določb zakona, zato nam je posredoval pojasnilo MDDSZ, ki je oblikovalo objavljeno stališče glede neupravičenosti do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času

epidemije za udeležence javnih del, dodal pa je tudi še, da so delodajalci izjemoma z namenom pomoči ob epidemiji manjšemu številu udeležencev javnih del odredili opravljanje delovnih nalog redne dejavnosti izvajalcev programov javnih del, in je zato na spletni strani dodatno objavil tudi stališče MJU v zvezi z izplačilom tega dodatka (MJU je v tem stališču navedlo, da v primeru, da v javnem zavodu tako javni uslužbenci kot tudi udeleženci javnih del opravljajo ista dela in naloge oziroma ista dela, ki predstavljajo redno dejavnost delodajalca (kljub temu, da je to lahko v nasprotju s programom javnih del) in so enako izpostavljeni tveganju za okužbo oz. nadpovprečno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije, ob upoštevanju načela enakosti tudi udeleženci javnih del, pod enakimi pogoji kot javni uslužbenci, lahko prejmejo dodatek na podlagi 71. člena ZIUZEOP).

Varuh se je ponovno obrnil na ZRSZ in še dodatno na MDDSZ. Prvi je tokrat še sporočil, da če se predstojnik odloči, da dodatek udeležencem javnih del izplača, je to strošek izvajalca javnega dela in ga ZRSZ ne more sofinancirati, saj lahko sofinancira oziroma povrne le stroške, ki so navedeni v ZUTD (53. člen). MDDSZ pa je v svojem odzivu pojasnilo, zakaj zaposleni na javnih delih nimajo statusa javnega uslužbenca. V zvezi s pomislekom Varuha glede pravilne razlage 71. člena ZIUZEOP, je MDDSZT navedlo, da lahko zaposleni, ki so zaradi opravljanja svojega dela v času epidemije nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma so prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije, prejmejo tudi navedeni dodatek, ki znaša največ 100 % urne postavke osnovne plače. MDDSZ je v svojem odgovoru tako povzelo zgoraj navedeno stališče MJU ter tako posredno pritrdilo pomisleku Varuha glede razlage 71. člena ZIUZEOP. MDDSZ je v zvezi s financiranjem tega dodatka pojasnilo, da ZRSZ sofinancira del plače, ki je določen v ZUTD in s Pogodbo o izvajanju programa javnih del. Izplačilo dodatkov pa ni predmet pogodbe.

Varuh je bil po prejetih odgovorih ZRSZ in MDDSZ mnenja, da je bilo prvotno pojasnilo, objavljeno na spletni strani ZRSZ, v nasprotju z jezikovno in teleološko razlago 71. člena ZIUZEOP, ter ni sledilo načelu enakosti pred zakonom. Do dodatka, predvidenega v 71. členu ZIUZEOP, so namreč upravičeni vsi zaposleni v javnem sektorju, ki so bili nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije. To velja tudi za udeležence javnih del, četudi bi bilo njihovo delo v času epidemije v nasprotju s sprejetim programom javnih del. Ob upoštevanju navedenega ter dejstva, da je bilo na spletni strani objavljeno stališče po prejemu Varuhovega dopisa dopolnjeno z objavo stališča MJU, ki je vsebinsko sledilo stališču Varuha, je Varuh v tem delu štel pobudo za utemeljeno. **1.0-71/2020.**

## 3.12.8 O nezmožnosti koriščenja turističnih bonov

Eden izmed pobudnikov nas je opozoril na posameznike, ki iz različnih razlogov ne bodo mogli izkoristiti turističnih bonov, ki so jih osebe pridobile na podlagi 35. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE). Pred očmi je imel starejšo osebo, ki živi v domu starejših, nima sorodnikov, na katere bi bon prenesla, in potrebuje vsakodnevno nego in skrb, ki sta ji zagotovljena v domu. Menil je, da je takih primerov med starejšimi ogromno, ureditev pa diskriminatorna in krivična, zato je predlagal, da bi država takim ljudem protivrednost bonov nakazala na njihov tekoči račun. Iz pobudnikovega dopisa ni bilo razvidno, da bi 35. člen ZIUOOPE posegal v njegove pravice ali položaj, oziroma v položaj prizadete osebe, ki mu je dala soglasje, da v njenem imenu vloži pobudo za začetek postopka pri Varuhu, zato pogoji za obravnavo zadeve niso bili izpolnjeni. Še vseeno pa smo mu glede zatrevane diskriminacije pojasnili, da prvi odstavek 14. člena URS prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine, in sicer narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Ob tem je iz besedila 35. člena ZIUOOPE izhajalo, da je bon namenjen odpravi posledic epidemije v turizmu za izboljšanje gospodarskega položaja na področju domače potrošnje turizma. Iz obrazložitve tega člena izhaja, da se ukrep uvaja za preživetje turistične dejavnosti, ohranjanje delovnih mest v turizmu in tudi povečanje priliva v davčno blagajno; da je turizem v Sloveniji izjemno pomemben, saj predstavlja kar 10 % BDP in zaposluje preko 50.000 ljudi; da se ukrep uvaja zaradi pospešitve povpraševanja, ki je ključno za ohranitev in razvoj dejavnosti ter za ohranitev delovnih mest zaposlenih v turizmu in da ima tudi zelo pomemben multiplikativni učinek. Varuh je zato menil, da je izboljšanje gospodarskega položaja turistične panoge, ki je zaradi epidemije še posebej prizadeta, legitimen cilj, ki ga zasleduje zakonodajalec, ter tudi, da pošiljatelj predlog, da bi »država protivrednost turističnih vavčerjev nakazala na tekoči račun« osebam, ki jih ne morejo koristiti, zgoraj navedenih ciljev, ki jih je zasledoval zakonodajalec, ne bi mogel doseči. Opozorili pa smo še, da so številne turistične kapacitete v Republiki Sloveniji posebej prilagojene tudi invalidom ter tistim, ki jim je turizem težje dostopen iz drugih zdravstvenih razlogov (diabetes, alergije itd.). Več o tem je na voljo na spletni strani o dostopnem turizmu Slovenske turistične organizacije<sup>16</sup>. Nekateri turistični ponudniki imajo tudi certifikat »invalidom prijazno«<sup>17</sup>, o dostopnem turizmu pa informacije nudijo tudi nevladne organizacije<sup>18</sup>. **1.0-77/2020.**

16 <https://www.slovenia.info/sl/potovalni-nacrt/dostopni-turizem>.

17 <https://premiki.si/certifikat>.

18 <https://www.brezovir.si/slovenija.html>.

### 3.12.9 Diskriminacija pri zagotavljanju ukrepov za preprečevanje okužb pri nastanitvah v zdravilišču

---

Ena izmed pobudnic je s strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju: ZZZS) prejela odločbo o napotitvi na zdraviliško zdravljenje, in sicer z namestitvijo v dvoposteljni sobi, ki si jo bo morala deliti, kot je navedla, »s popolnim neznancom, s katerim do takrat ni bila v stiku«. Zaskrbljena je ugotavljala, da so za »turiste, ki hotel obiščejo po lastni volji, določeni strožji preventivni ukrepi kot za ogroženo skupino bolnikov, napoteni na zdraviliško zdravljenje«. Zaradi epidemioloških razmer v državi (širjenje koronavirusa) je pobudnica menila, da napotitev iz odločbe ZZZS ni skladna s higienskimi razmerami in ogroža njeno zdravje in zdravje zavarovancev iz rizične skupine ter da napotitev tudi ni skladna s točko 3.3 Higienskih priporočil pri izvajanju turistično-gostinske dejavnosti za preprečevanje širjenja okužbe s SARS-CoV-2 (v nadaljevanju: Higienska priporočila)<sup>19</sup>. Menila je, da je točka 3.8 omenjenih Higienskih priporočil<sup>20</sup>, ki za zdraviliško zdravstveno dejavnost oziroma zdraviliško zdravljenje ali izvajanje zdravilske dejavnosti izključuje njihovo veljavnost, diskriminatorna, saj enako situacijo obravnava očitno različno. Pobudnica je še navedla, da se je s pritožbami glede tega že obrnila na Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ) in ZZZS, vendar sta se v odgovorih sklicevala drug na drugega in dajala nasprotujoče si odgovore.

Potem ko smo se na MZ obrnili za opredelitev do zatrjevane diskriminacije na podlagi osebne okoliščine zdravstvenega stanja pri zagotavljanju ukrepov za preprečevanje okužbe s SARS-CoV-2 v večposteljnih nastanitvenih enotah zdravilišč ter za opredelitev do suma kršitve pravice do varne zdravstvene obravnave iz četrtega odstavka 11. člena Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP)<sup>21</sup>, smo od tam prejeli pojasnilo, da naj različna obravnava gostov/pacientov glede ukrepov za preprečevanje okužbe s SARS-CoV-2 ne bi bila diskriminatorna, ker da »ne gre za različno obravnavo zaradi osebne okoliščine«, ter še, da naj bi bila različna obravnava gostov/pacientov utemeljena v tem, da primerjana uporabnika storitev (gost/pacient) koristita različne vrste storitev (zdraviliško turistično dejavnost oziroma zdraviliško zdravstveno dejavnost), pri čemer naj bi bilo zagotavljanje varnosti bivanja in zdravstvene obravnave »pri zdraviliškem zdravljenju bolj kompleksno, se izvaja z različnimi ukrepi in

19 Za nastanitvene enote (sobe) Nacionalni inštitut za javno zdravje v tem dokumentu, objavljenem 8. 7. 2020, določa: »Izvajalec storitve s prilagoditvami in ponudbo zagotavlja eno ali dvoposteljne sobe, v nastanitvenih enotah z več posteljami so lahko le gosti iz istega gospodinjstva ali gosti, ki potujejo skupaj in so že sicer v tesnem stiku«.

20 Točka 3. 8. Higienskih priporočil določa: »Higienska in zaščitna priporočila za zdraviliško zdravstveno dejavnost oziroma zdraviliško zdravljenje ali izvajanje zdravilske dejavnosti niso predmet teh priporočil«.

21 Tam je določeno: »Varna zdravstvena obravnava je tista, ki preprečuje škodo za pacienta v zvezi s samim zdravljenjem in v zvezi z okoliščinami fizične varnosti bivanja ali zadrževanja pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti.«

je vezano na bolnika, zato ni del Higienjskih priporočil pri turistično-gostinski dejavnosti, ki so namenjena splošni javnosti in izvajalcem turistično-gostinske dejavnosti.« Vezano na Varuhov poziv k opredelitvi do suma kršitve pravice do varne zdravstvene obravnave pa je MZ med drugim pojasnilo, da je zavarovanec v zdravilišču obravnavan v skladu z normativi, ki veljajo za zdraviliško dejavnost in jih sprejme ZZS ter še, da je ob doslednem upoštevanju navodil v zdravilišču mogoče zagotoviti ustrezno obravnavo in varnost vseh gostov, tudi pacientov, ki so v zdravilišče napoteni na zdraviliško zdravljenje.

Kar zadeva pomislek ministrstva, da naj zdravstveno stanje ne bi predstavljalo osebne okoliščine v smislu ZVarD, je Varuh spomnil, da krog osebnih okoliščin iz prvega odstavka 1. člena ZVarD ni zaprt, saj zakon (podobno kot pred njim že sama URS v prvem odstavku 14. člena) nekatere osebne okoliščine izrecno našteje, poleg tega pa prepoveduje diskriminacijo tudi na podlagi (katerekoli) »druge osebne okoliščine«. Varuh meni, da tudi zdravstveno stanje osebe lahko predstavlja osebno okoliščino v smislu ZVarD, saj gre pri zdravstvenem stanju nedvomno za stanje, ki je povezano z določeno osebo in je ta ne more spremeniti zlahka. V dodatno podkrepitev tega stališča se lahko primeroma izpostavi, da je tudi v prvem odstavku 6. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) zdravstveno stanje izrecno navedeno kot osebna okoliščina, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana. V obravnavanem primeru se je po mnenju Varuha tudi kazalo, da je (bilo) prav zdravstveno stanje odločilen razlog za slabšo obravnavo glede zagotavljanja ukrepov za preprečevanje okužbe s SARS-CoV-2 pri nastanitvah v zdraviliščih: gosti, ki so bili v zdravilišče napoteni zaradi zdravljenja, so bili (lahko) nameščeni v večposteljne sobe z osebami, s katerimi dotlej niso bili v stiku, drugače pa je veljalo za goste, ki so bili v zdravilišču kot turisti; te je bilo zaradi preprečevanja tveganja prenosa okužbe s SARS-CoV-2 dopustno namestiti v nastanitvene enote z več posteljami le v primeru, da je šlo za goste iz istega gospodinjstva ali goste, ki so potovali skupaj in so bili že sicer v tesnem stiku.

Vezano na argument MZ, da naj bi različno obravnavo gostov oziroma pacientov v zdraviliščih utemeljevala različna vrsta storitev, ki jih koristijo pacienti oziroma (turistični) gostje zdravilišča, je Varuh menil, da v obravnavanem primeru ne more biti odločilno, v kakšni pravno-formalni obliki se izvaja dejavnost oziroma storitev, pač pa sama vsebina izvajane dejavnosti/storitve, to je nastanitev v večposteljnih sobah v zdravilišču. V tem delu pa gre tako pri gostu zdraviliško turistične dejavnosti kot tudi pri pacientu v okviru zdraviliško zdravstvene dejavnosti za identičen položaj – to je nastanitev – spanje in/ali bivanje v večposteljni sobi (istega) objekta/zdravilišča. Glede na to bi bilo torej pričakovati, da so vsi uporabniki storitev pri zagotavljanju ukrepov za preprečevanje okužbe s SARS-CoV-2 pri nastanitvah v zdraviliščih vsaj v enakem položaju, oziroma, bi šlo glede na ranljivost pacientov/oseb, upravičenih do zdraviliškega zdravljenja<sup>22</sup>, strožje ukrepe za zaščito pred okužbami s SARS-CoV-2 pričakovati kvečjemu pri njih. Na to nakazuje tudi odgovor NIJZ, v katerem je med drugim navedeno,

<sup>22</sup> Po podatkih iz članka »Kako varni pred covidom so ljudje na rehabilitacijah v zdravilišču«, objavljenem v dnevniku Delo z dne 11. 7. 2020, je polovica tistih, ki uveljavljajo zdraviliško zdravljenje v breme ZZS »starejših od 64 let. Veliko jih ima pridružene bolezni, kar pomeni, da gre pri morebitni okužbi s covidom-19 za visoko rizične skupine«.



da »je zagotavljanje varnosti bivanja in zdravstvene obravnave pri zdraviliškem zdravljenju bolj kompleksno, se izvaja z različnimi ukrepi in je vezano na bolnika, zato ni del Higienških priporočil pri turistično-gostinski dejavnosti, ki so namenjena splošni javnosti in izvajalcem turistično-gostinske dejavnosti.«

Toda niti NIJZ niti MZ nikjer nista pojasnila, s kakšnimi konkretnimi ukrepi se je zagotavljalo kompleksno varovanje bivanja in zdravstvene obravnave pacientov. Edini (znani) konkreten varnostni ukrep pred širjenjem okužb s SARS-CoV-2, ki se nanaša na združevanje pacientov, ki dotlej niso bili v stiku, v večposteljnih sobah zdravilišč, je bila izjava pacienta, da je zdrav<sup>23</sup>. Ker se je za goste zdraviliško turistične dejavnosti pri nastanitvah v večposteljne sobe zagotavljal višji standard zaščitnih ukrepov pred širjenjem okužb s SARS-CoV-2 kot pri pacientih v okviru zdraviliško zdravstvene dejavnosti, je Varuh menil, da so Higienška priporočila diskriminatorna za paciente, napotene na zdraviliško zdravljenje, poleg tega pa tudi, da takšna namestitev ne more biti skladna s pravico do varne zdravstvene obravnave pacientov (4. odstavek 11. člena ZPacP), napoteni na zdraviliško zdravljenje. Varuh je zato ministrstvu priporočil, da od pristojnih (NIJZ, ZZSZ) zahteva določitev takšnih zaščitnih ukrepov pred širjenjem okužb s SARS-CoV-2, ki bodo enaki ali vsaj primerljivi (npr. obvezna predložitev negativnega testa na covid-19 ali podobno) z ukrepi, določenimi v Higienških priporočilih.



**Z zadovoljstvom smo nato sprejeli odziv ministrstva, da je po ponovni proučitvi ugotovitev Varuha o kršitvi pravice do varne zdravstvene obravnave pacientov, napoteni na zdraviliško zdravljenje, in preverjanju stanja pri izvajalcih zdraviliškega zdravljenja tudi samo zaključilo, »da so obstoječa navodila in priporočila v določenih delih pomanjkljiva«.** Še pomembnejša pa je bila napoved ministrstva, da bo predlagalo pripravo strokovnih navodil za namestitev pacientov ob sprejemu na zdraviliško zdravljenje in ponovno proučitev že sprejetih priporočil pri izvajanju storitev zdraviliškega zdravljenja. Nekoliko pa je vendarle presenetilo, da kljub navedenemu ministrstvo v obravnavani zadevi ni pripoznalo tudi ugotovljene diskriminacije, saj je tudi Varuhova ugotovitev kršitve prepovedi diskriminacije temeljila prav na pomanjkljivih in nezadostnih ukrepih za zaščito pacientov, napoteni na zdraviliško zdravljenje, pred okužbo s SARS-CoV-2 v primerjavi z istimi ukrepi pri nastanitvah (turističnih) gostov zdravilišča<sup>24</sup>. Varuha ni prepričal argument ministrstva, da so ukrepi za zaščito pacientov, ki temeljijo na znanju zdravstvenega osebja zdravilišča, da oceni oziroma preveri, če osebo lahko sprejmejo na zdravljenje in bivanje, zadostni oziroma primerljivi s tistimi, namenjenimi turističnim gostom zdravilišč. Nenazadnje – če bi to držalo, potem tudi zgoraj omenjeni napovedani predlog ministrstva za pripravo strokovnih navodil za namestitev pacientov ob sprejemu na zdraviliško zdravljenje ne bi imel smisla. Ne glede na to pa smo izrazili pričakovanje, da bodo omenjena strokovna navodila, ki jih načrtuje ministrstvo, odpravila tudi ugotovljeno diskriminacijo. **1.1-7/2020.**

23 Tako npr. v članku »Kako varni pred covidom so ljudje na rehabilitacijah v zdravilišču«, objavljenem v dnevniku Delo z dne 11. 7. 2020.

24 Med obravnavo zadeve so se ukrepi za zaščito (turističnih) gostov zdravilišč še dodatno zaostri – opravljanje te dejavnosti je bilo prepovedano na podlagi Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 163/20).

## 3.13 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.13.1 O omejevanju človekovih pravic v času epidemije z vidika dostojanstva

Na Varuha se je kmalu po uveljavitvi Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin z dne 29. 3. 2020, ki ga je izdala Vlada Republike Slovenije, vsul pravi plaz pobud posameznikov, ki so tako ali drugače problematizirali, da navedeni pravni akt prekomerno posega v njihove temeljne človekove pravice in svoboščine. Opozorjeni smo bili na težave v različnih življenjskih primerih, npr. o problemih izvajanja stikov med partnerji, ki živijo na ločenih naslovih in v različnih občinah, problemu izvajanja rekreativne dejavnosti v občinah s (pre)majhnimi zelenimi površinami, problemu vzdrževanja psihične in fizične stabilnosti z oddihom v naravi ipd. Nekateri so tudi izpostavljali, da bi bile prepovedi iz odloka lahko kvečjemu določene z zakonom, ne pa s podzakonskim aktom; da odlok ni ustrezna podlaga za podelitev pooblastil županu, da s sklepom dodatno omeji ali celo prepove dostop na določene javne kraje in površine v občini; ter da imajo prepovedi nedoločno časovno veljavnost (do prenehanja razlogov za prepoved).

Življenjski primeri, s katerimi so se na Varuha obračali pobudniki, so se tako nanašali na problematiko uresničevanja oziroma omejevanja različnih človekovih pravic oziroma svoboščin, skupni imenovalec teh pa je človekovo dostojanstvo. V okviru 35. člena (varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic) URS je **varovana tudi splošna svoboda ravnanja**<sup>1</sup>. Ta zaobjema npr. prostočasne dejavnosti, kot so rekreacija, vzdrževanje psihološke in fizične stabilnosti v naravi, obiskovanje počitniške hiše, odločitev o tem, kako bo človek oblečen

<sup>1</sup> Gl. npr. odločbo US RS številka U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009, v kateri je v 10. točki zapisano: »Pravica do splošne svobode ravnanja daje posamezniku pravico, da «razpolaga sam s seboj» in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov. Za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi tako, kot se sam odloči.«

(ter s tem povezana zapoved uporabe rokavic in maske ipd.), pa tudi vzpostavljanje osebnih stikov s prijatelji<sup>2</sup>. Pod vprašaj je bilo večkrat postavljeno tudi uresničevanje **pravice do družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic** (v nadaljevanju: EKČP), v okviru katere je varovano vzdrževanje stikov z družinskimi člani in negovanje tesnih osebnih vezi med člani (npr. tudi srečevanje in obiskovanje (zunaj)zakonskih parterjev, ki živita v različnih občinah), pa tudi **pravica do zasebne lastnine iz 33. člena URS** (npr. kadar ima posameznik v lasti (ne)premičnino, v kateri nima prijavljenega prebivališča).

Pri epidemiji covid-19 je nedvomno šlo za situacijo, kakršni samostojna in neodvisna Republika Slovenija še ni bila izpostavljena. Po oceni Varuha bi bilo nerazumno zavzeti stališče, da takšna situacija ne dopušča (oziroma da celo ne terja!) omejevanja človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin. Že ustavodajalec je tudi za tovrstne položaje odločevalcem podelil pravne podlage za posege v temeljne gradnike ustavnega reda. URS v 15. in 16. členu določa postopke in način, s katerimi se lahko omeji in celo razveljavi določene človekove pravice in temeljne svoboščine, pri čemer so pravice, naštete v drugem odstavku 16. člena, absolutne in jih zato ni moč omejiti ali razveljaviti. Ker vojno ali izredno stanje v Republiki Sloveniji ni bilo razglašeno, se je v dani situaciji kot relevantna podlaga za omejevanje človekovih pravic kazal 15. člen URS, ki v tretjem odstavku določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava.

Kar zadeva svobodo gibanja, je v drugem odstavku 32. člena URS določeno, da se ta pravica sme omejiti z zakonom, vendar samo, če je to potrebno, da bi se zagotovil potek kazenskega postopka, da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, se zavaroval javni red ali če to zahtevajo interesi obrambe države. Za omejitev pravic zasebnosti in osebnostnih pravic URS v 35. členu sicer izrecno ne omenja zakonske podlage, vendar takšna zahteva izhaja že iz drugega odstavka 15. člena URS, po katerem je način uresničevanja človekovih pravic mogoče predpisati le z zakonom, torej se tudi za omejevanje človekove pravice, ki predstavlja kvalitativno večji poseg od samega načina uresničevanja, zahteva pravni akt enake veljave, torej zakon<sup>3</sup>. Tudi za poseg v pravico do družinskega življenja iz 8. člena EKČP se izrecno zahteva zakonska podlaga (drugi

<sup>2</sup> Vezano na to glej npr. točko 7 odločbe US RS številka Up-50/99 z dne 14.12.2000: »Zasebnost sodobna pravna teorija opredeljuje kot področje posameznika, v katerega ne sme nihče posegati brez posebnega zakonskega pooblastila« in »Pri tem bi področje zasebnega življenja posameznika lahko razdelili: na področje intimnega in družinskega življenja, na področje zasebnega življenja, ki se ne odvija v javnosti, in na področje življenja posameznika v javnosti«. Stiki z drugimi po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice sodijo v domet 8. člena EKČP – glej npr. točko 50 sodbe Von Hannover proti Nemčiji (Case of Von Hannover v. Germany) z dne 24. 6. 2004 (»the guarantee afforded by Article 8 of the Convention is primarily intended to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings«), podobno potem tudi US RS v točki 9 odločbe Up-444/09-17 z dne 12. 4. 2012.

<sup>3</sup> Podobno tudi v točki 15 odločbe US RS št. U-I-158/95: »Po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča je temeljne ustavne pravice mogoče omejiti le z zakonom, potem ko zakonodajalec opravi tehtanje ustavnih dobrin in ugotovi nujnost omejevalnega ukrepa.«

odstavek 8. člena EKČP). Glede omejevanja lastninske pravice pa se lahko izpostavi tudi 37. člen SPZ, ki določa: »Lastninska pravica je pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in uživati na najobsežnejši način ter z njo razpolagati. Omejitve uporabe, uživanja in razpolaganja lahko določi samo zakon.«

Iz uvoda k že omenjenemu odloku z dne 29. 3. 2020 je izhajalo, da sta podlaga zanj 2. in 3. točka 39. člena ZNB. Ta v 39. členu določa, da lahko v primeru, ko z milejšimi ukrepi ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, minister, pristojen za zdravje, odredi tudi naslednje ukrepe: 1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav; 2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih; 3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni; 4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov. Iz navedenega torej izhaja, (1.) da je svobodo gibanja mogoče omejiti z zakonom, (med drugim) če je to potrebno, da bi se preprečilo širjenje nalezljive bolezni (drugi odstavek 32. člena URS); (2.) da je zakonodajalec z zakonom izvršilni oblast poddelil podlago in pooblastilo, da s podzakonskim predpisom med drugim odredi tudi prepoved oziroma omejitev gibanja prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih ter prepoved zbiranja (39. člen ZNB). Skladno s prakso US RS ni sporno, da zakonodajalec lahko pooblasti izvršilno oblast za izdajo podzakonskega predpisa, s katerim se zagotavlja izvrševanje zakonov.<sup>4</sup> Po zgoraj prikazanem je torej v svobodo gibanja moč poseči tudi s podzakonskim aktom, vendar le v obsegu kot ga določa zakon.

Za ključno se je tako kazalo predvsem **vprašanje o obsegu pooblastila, ki ga je zakonodajalec v 39. členu ZNB prenesel na izvršilno oblast**. S tem v zvezi je Varuh na Vlado naslovil poizvedbo, v kateri smo med drugim opozorili na razlago legalitetnega načela in načel pravne države v dotedanji ustavnosodni praksi<sup>5</sup>. Pomen omenjenih načel je v tem, da **mora zakonsko pooblastilo vsebovati vse bistvene sestavine (tudi) v vsebinskem pogledu, tako da lahko posameznik ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da je iz zakona razvidno, ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati**.

Ko je izvršilna oblast s tem, ko v odloku ni določila okuženih ali neposredno ogroženih območij, pač pa kot tako območje določila kar celotno ozemlje Republike Slovenije, prepovedala gibanje izven občin (ter županom podelila pooblastila za še dodatne omejitve<sup>6</sup>), je torej zaskrbelo, da se je s tem preseglo

4 Gl. npr. točko 33 odločbe US RS številka U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000.

5 Gl. predvsem točki 33 in 42 odločbe US RS številka U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000 (»Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter legalitetno načelo sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načelom demokratične in pravne države.«).

6 Tretji odstavek 4. člena: »Za območje posamezne lokalne skupnosti lahko župan s sklepom, ki se javno objavi, določi način, pogoje dostopa ali prepove dostop na določene javne kraje in površine v občini.«

s strani zakonodajalca dano pooblastilo, posledično pa brez ustrezne pravne podlage poseglo še v številne druge človekove pravice in temeljne svoboščine. Dodatno se je kot problem kazala (vsebinska) sorazmernost ukrepov, v nekaterih primerih pa se je kot vprašljiva kazala primernost ukrepa.<sup>7</sup> Z vidika že omenjene predvidljivosti glede omejitev, s katerimi mora posameznik računati v času epidemije, je pomembna tudi natančna časovna opredeljenost sprejetih ukrepov. Tudi po mnenju Sveta Evrope<sup>8</sup>, katerega članica je Republika Slovenija, je treba jasni časovni opredelitvi trajanja ukrepov nameniti posebno pozornost (tako se je kazalo za vprašljivo tudi, ali časovna veljavnost odloka (prepoved<sup>9</sup>) izpolnjuje te pogoje).

Zgoraj opisano kritiko je Varuh naslovil tudi na Vlado. Potem ko smo prejeli njen odziv, smo v svojem zaključnem mnenju poudarili, da je omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin po načelu delitve oblasti praviloma pridržano zakonodajalcu, kadar pa zakonodajalec z zakonom pooblasti izvršno oblast, da v določenih (zakonsko opredeljenih) primerih sama omeji človekove pravice (kot to velja za primer 39. člena ZNB), je po našem mnenju takšno (izjemno) pooblastilo treba razlagati restriktivno, torej v strogih mejah besedila zakona<sup>10</sup>. Iz besedila 2. in 3. točke 39. člena ZNB izhaja, da lahko izvršna oblast pod določenimi pogoji prepove ali omeji **gibanje** in prepove **zbiranje**, torej lahko poseže le v svobodo gibanja iz 32. člena URS in pravico do zbiranja iz 42. člena URS. Zgoraj omenjenih določb ZNB pa po mnenju Varuha **ni mogoče razlagati in razumeti tako široko** in na način, da z omejitvijo svobode gibanja in pravice do zbiranja izvršna oblast lahko po naravi stvari in posredno poseže v druge pravice, pa čeprav, kot je navajala Vlada, »le toliko, kot je bilo to nujno potrebno za doseg varovanja javnega zdravja in življenja prebivalcev Republike Slovenije«.

Poleg zgoraj omenjene restriktivne razlage zakonskega pooblastila to stališče po mnenju Varuha utemeljuje tudi peti odstavek 15. člena URS, v katerem je navedeno, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali jo priznava v manjši meri. Varuha zato niso prepričali argumenti Vlade, da se posledice omejitve pravice do svobode gibanja »po naravi stvari lahko kažejo tudi na drugih področjih človekovega življenja« in je bilo zato »posredno v okviru omejitve in prepovedi gibanja ter zbiranja, za katero obstaja jasna izrecna podlaga v Ustavi

7 Npr. ko se oseba z lastnim avtom odpelje v drugo občino v svojo nepremičnino ali na sprehod v (neobljudeno) naravo, ni videti da bi s takim ravnanjem ogrožala svoje zdravje ali zdravje drugih; nasprotno – na ta način ga ogroža manj, kot če bi sprehod opravila v obljudenem mestnem parku ali bi se zadrževala v večstanovanjski stolpnici s 300 stanovalci. V teh primerih zasledovanega cilja z odlokom sploh ni moč doseči. V primeru obiskovanja bližnjih sorodnikov v drugi občini ((zunaj)zakonskih partnerjev) pa je videti, da glede na pomen pravice do družinskega življenja (nenazadnje tudi za psihično zdravje posameznika) ukrep ni skladen z načelom sorazmernosti v ožjem pomenu.

8 Gl. »Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis« z dne 7. 4. 2020, posebej str. 3.

9 »Velja do prenehanja razlogov zanj, kar ugotovi Vlada Republike Slovenije s sklepom«.

10 Podobno npr. tudi v točki 14 odločbe US RS št. U-I-158/95: »Glede na to, da omejitve predstavljajo izjeme od sicer z Ustavo zagotovljene zaščite pravic pred posegi, jih je treba ozko razlagati.«

in v Zakonu o nalezljivih boleznih, lahko poseženo v druge pravice, vendar le toliko, kot je bilo to nujno potrebno za dosego varovanja javnega zdravja in življenja prebivalcev Republike Slovenije».

Varuh tudi meni, da namen zakonodajalca ni mogel biti v tem, da bi z 2. in 3. točko 39. člena ZNB po naravi stvari in posredno izvršilno oblast pooblastil za omejevanje še drugih pravic. Če bi zakonodajalec računal na v naravi stvari utemeljeno in posredno omejevanje še drugih pravic, v 42. členu ZNB sploh ne bi bilo treba posebej določiti 3. točke, ker bi zadostovalo že pooblastilo iz 2. točke, saj bi bilo, kot razlaga Vlada, s prepovedjo gibanja na javnih mestih in krajih po naravi stvari in posredno omejeno tudi zbiranje – zakonodajalec pa je v 39. členu natančno določil, v katere pravice izvršilna oblast lahko poseže in pri tem navedel natanko dve: svobodo gibanja in pravico do zbiranja.

Varuh torej meni, da ni dovolj prepričljivo šteti, da omejitev svobode gibanja po naravi stvari utemeljuje posege v osebne pravice, lastninsko pravico in pravico do spoštovanja zasebnosti in družinskega življenja. Vse to so namreč enakovredno priznane in samostojne človekove pravice, katerih omejevanje je dopustno v okviru URS, torej praviloma z zakonom, lahko pa tudi na podlagi podzakonskega akta, kadar k temu napotuje izrecno in nedvoumno pooblastilo zakonodajalca. Ni videti, da bi za posege v osebne pravice, lastninsko pravico ter v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja izvršna oblast imela takšno zakonsko pooblastilo, zlasti tudi ne v 2. in 3. točki 39. člena ZNB. Zaradi navedenega menimo, da posameznik iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ni mogel predvideti, da lahko Vlada na tej zakonski podlagi sprejme tako stroge in široke omejitve, prepovedi in zapovedi, kot jih je določal odlok.

V zvezi z navedbo Vlade, da je bil namen ukrepov iz odloka v prepovedi in omejitvi socialnih stikov, kar je po mnenju zdravstvene stroke edino učinkovito sredstvo za preprečevanje širjenja bolezni, se po mnenju Varuha tak namen v okviru zakonskega pooblastila iz 39. člena ZNB lahko doseže le v omejenem obsegu: s prepovedjo oziroma omejitvijo gibanja in zbiranja, omenjeni člen ZNB pa po prepričanju Varuha ne daje podlage za omejevanje stikov v domačem okolju z na primer člani družine, (zunaj)zakonskimi partnerji ali ožjimi prijatelji. Za omejitve teh ravnanj bi izvršilna oblast po našem mnenju potrebovala posebno pooblastilo.

Če smo se po eni strani lahko strinjali, da je **legitimnost ukrepa izkazana v smislu varovanja javnega zdravja** (upoštevaje pri tem argument Vlade, da zdravstvena stroka razen prepovedi in omejitve socialnih stikov še ne pozna blažjega in učinkovitejšega ukrepa za zajezitev in obvladovanje širjenja bolezni covid-19), pa so se nam manj prepričljivi zdeli argumenti, s katerimi se je utemeljevalo nujnost in primernost ukrepa prepovedi gibanja izven matične občine. Videti je namreč bilo, da bi se enak cilj, to je prepoved in omejitev socialnih stikov, moglo doseči z blažjimi ukrepi – če naj bi bili razlog za sprejem tako drastičnega ukrepa »pozivi županov turističnih občin zaradi številčnega obiska turističnih krajev«, bi se to lahko naslovalo npr. tudi s prepovedjo ozi-

roma omejitvijo gibanja v določenih turističnih občinah, ne pa na splošno za vse slovenske občine. Tudi glede tega, »da se na poti do površin za gibanje v naravi (zlasti, če so te bolj oddaljene), lahko zaradi različnih okoliščin zgodi, da pride do neposrednih medsebojnih stikov, na primer prometna nesreča«, ni bilo videti, da bi bili tovrstni pomisleki upoštevani pri izjemah, določenih v 3. členu odloka; in tudi ne, da bi bili podprti s kakšnimi konkretnimi statističnimi podatki, prav tako pa različna druga (lahko tudi bolj) tvegana vedenja, ki lahko (tudi bolj verjetno) pripeljejo do poškodb (npr. padci, zastrupitve)<sup>11</sup> z Odlokom sploh niso bila naslovljena (npr. uporaba koles, rolerjev, rezalnih strojev, dela na višini v domačem okolju ipd.). In četudi bi se takšnemu argumentiranju Vlade dalo določeno težo, pa vendarle ne gre spregledati, da bi se isti cilj, to je minimiziranje tveganja prometnih nesreč, lahko doseglo z blažjimi ukrepi, npr. dodatnimi omejitvami hitrosti na cesti, prepovedjo vožnje motornih koles, popolno prepovedjo vožnje pod vplivom alkohola ali tudi določitvijo največje dovoljene oddaljenosti od prebivališča posameznika. S slednjim bi se izognili ne le bolj invazivnemu ukrepu prepovedi gibanja izven matične občine, pač pa bi bila tovrstna omejitev tudi nevtralna z vidika osebne okoliščine prebivališča posameznika – slovenske občine so po velikosti, poseljenosti in naravnih danostih zelo različne, zato ima ukrep omejitve gibanja izven občine lahko tudi diskriminatorne učinke.

Glede argumenta Vlade, da je »v praksi zelo težko zagotavljati zadostno medsebojno razdaljo na naravno omejenih odprtih prostorih (na primer na ošiljenem vrhu hriba, v soteskah, kanjonih rek), kjer bi naravne danosti terena pri veliki koncentraciji sprehajalcev onemogočale varno medsebojno razdaljo«, pa predvsem menimo, da gre pri omenjenih konfiguracijah terena za razmeroma specifične geografske pojave, ki ne morejo upravičiti tako drastičnega ukrepa prepovedi gibanja izven matične občine, in bi se jih, v primeru ocene, da je ta vprašanja sploh smiselno urejati, lahko naslovilo s posebno določbo. Nenazadnje je naštetim geografskim pojavom podoben položaj podhodov in prehodov za pešce, stopnišč in dvigal v stolpnica, poti v mestnih parkih ipd., pa se tam ni zaznalo kakšne posebne potrebe po (dodatnih) prepovedih.

Varuh tudi meni, da argument neupoštevanja Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji z dne 19. 3. 2020 sam po sebi ne more utemeljevati hujših posegov v človekove pravice. Varuh je pogršel konkretnejše podatke o tem, kako je bilo sploh zaznано, da se odlok z dne 19. 3. ne upošteva. Nadalje je v primeru, da pravni

<sup>11</sup> Gledati v NIJZ: Poškodbe v Sloveniji, Zakaj so problem javnega zdravja in kaj lahko storimo? Urednica: mag. Mateja Rok Simon, str. 20: »V obdobju 2008–2010 je zaradi poškodb in zastrupitev umrlo letno povprečno 1.405 ljudi, od tega več kot polovica (64 %) zaradi nezgod, predvsem padcev (36 %) in prometnih nezgod (15 %),« in tudi str. 27: »V zadnjih letih se je na slovenskih cestah zgodilo letno povprečno 9.560 prometnih nezgod s poškodbami, v katerih je umrlo 226 ljudi,« in »Dodatno se je vsako leto 1.120 ljudi hudo telesno in 12.400 lahko telesno poškodovalo (MNZ 2009–2011), od tega jih je bilo 4.670 sprejetih na zdravljenje v bolnišnico ...« in prim. z izsledki o padcih iz iste publikacije na str. 44: »V Sloveniji je v službah nujne medicinske pomoči obravnavanih letno 98.900 poškodovanih zaradi padcev.« In: »V letih 2006–2010 je zaradi padcev umrlo letno 477 ljudi.« Prim. tudi z izsledki o zastrupitvah iz iste publikacije na str. 68: »Vsako leto zaradi nezgodnih zastrupitev umre 66 ljudi, v bolnišnico pa jih je sprejetih 285.«

naslovljenci ukrepov ne upoštevajo, v prvi vrsti smiselno ugotoviti, zakaj je to tako in kakšni bi bili lahko (milejši) ukrepi, ki bi zagotovili spoštovanje odloka z dne 19. 3. 2020.

Pri statističnem prikazu poteka epidemije pa je Varuh pogrešal tudi skrbnejši prikaz problematike širjenja virusa covid-19 v socialno-varstvenih zavodih. Po podatkih, ki jih je pridobil Varuh s strani MZ12, so namreč oskrbovanci socialno-varstvenih zavodov predstavljali kar 22 % izmed vseh odkritih okuženih v Sloveniji. Zaradi navedenega menimo, da so imele na dinamiko poteka širjenja bolezni (poleg samih predpisov) zelo pomemben vpliv tudi okužbe oskrbovancev socialno-varstvenih zavodov in oseb, povezanih z delovanjem teh zavodov (negovalci, medicinsko osebje), ter nasploh druge okužbe, ki niso povezane s prehajanjem občinskih mej (npr. okužbe iz bolnišnic). Iz statističnih podatkov bi bilo tako treba izločiti tisti (po mnenju Varuha relevanten) delež okužb, na katere prepoved prehajanja občinskih mej sploh ni imela vpliva.

Sklepno je **Varuh predlagal Vladi, da v državni zbor predloži predlog spremembe ZNB, iz katerega bo jasno izhajalo, katere človekove pravice, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji lahko v primeru izbruha epidemije na podlagi zakonskega pooblastila omeji Vlada.** Takšno spremembo je treba po mnenju Varuha oblikovati na način, da bo povprečnemu državljanu iz besedila zakonskega člena jasno razvidno, s kakšnimi omejitvami se lahko sooči ob izbruhu epidemije. V primerih, kadar bi šlo za tako vseobsežne omejitve (za vse prebivalce in na celotnem teritoriju države) mnogih človekovih pravic, kot jih je določal odlok, pa je po našem mnenju tudi potrebno, da omejitve (lahko tudi z učinkom za nazaj, v času, ko ima to še nek smisel) potrdi državni zbor, saj so človekove pravice temelj slovenske ustave in je njihovo urejanje primarno pridržano zakonodajni veji oblasti. To (z nekaterimi izjemami) velja celo v primeru vojnega in izrednega stanja (16. člen URS), zato še toliko bolj velja, da gresta primarna pooblastilo in odgovornost za omejevanje človekovih pravic tudi v času epidemij zlasti in predvsem državnemu zboru. Iz enakega razloga je Varuh odklonil tudi do nadaljnjih prenosov pooblastil za omejitve svobode gibanja na župane oziroma občine.

MZ je v svojem odzivu poudarilo pomen pravice do zdravja, ki je varovana v mednarodnih dokumentih, ter pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena URS, ki »varuje eno najpomembnejših (pravnih) vrednot, to je človekovo zdravje«. Ponovno so pojasnili, da so bili v Odloku določeni ukrepi usmerjeni v prepoved in omejevanje socialnih stikov, saj so ti po mnenju zdravstvene stroke edino učinkovito sredstvo za preprečevanje širjenja bolezni. Izrazili so mnenje, da so bile omejitve iz Odloka določene v skladu z načelom sorazmernosti iz 2. člena URS, tako da so bile določene le tiste omejitve, ki so nujno potrebne za doseg ustavnopravno dopustnega cilja. Kot ključno so še izpostavili, da so bili vsi ukrepi sprejeti na podlagi mnenja zdravstvene stroke, in sicer Strokovne skupine za zajezitev in obvladovanje epidemije covid-19, ki jo je 31. 3. imenoval minister za zdravje. Sklepno je ministrstvo sporočilo, da je z vidika svojih

12 Dopis številka 181-70/2020/497 z dne 4. 5. 2020.



pristojnosti pristopilo k oblikovanju predloga sprememb in dopolnitev ZNB. Napovedali so, da bodo v postopku njegove priprave na področju odrejanja ukrepov prepovedi oziroma omejitev gibanja prebivalstva ter prepovedi zbiranja ljudi na javnih mestih z vidika načela sorazmernosti in načela legalitete preučili tudi argumente Varuha. **2.0-5/2020.**



**Priporočilo (covid-19) št. 8:** Varuh priporoča Vladi, da v Državni zbor predloži predlog sprememb ZNB, po katerih bo jasno izhajalo, katere človekove pravice, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji lahko v primeru izbruha epidemije na podlagi zakonskega pooblastila omeji Vlada.

### 3.13.2 Ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča, ki naj bi omejeval širjenje nalezljive bolezni covid-19, ne bi smel prekomerno omejevati družinskega življenja starega starša in otroka, ki prebivata v različnih občinah

Družinsko življenje (pravico do družinskega življenja jamči 8. člen EKČP) je avtonomen pojem – ali obstaja ali ne, je dejansko vprašanje o obstoju tesnih osebnih vezi v praksi<sup>13</sup>. Družinsko življenje lahko obstaja tudi med vnuki in starimi starši, saj so te družinske vezi za posameznika lahko zelo pomembne (vendar je obenem v običajnih okoliščinah odnos med starimi starši in vnuki po naravi in intenzivnosti drugačen od razmerja med starši in otroci, zaradi česar na splošno kliče po manjši stopnji varovanja<sup>14</sup>). Skladno z 8. členom EKČP se javna oblast ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi. Četudi bi načeloma torej bilo dopustno omejevati pravico do družinskega življenja zaradi varovanja zdravja ali pravic in svoboščin drugih ljudi, bi za to morala obstajati zakonska podlaga. Zato je ostajal pomislek, ali lahko to določa kar vladni odlok.

13 Gl. npr. sodbo velikega senata ESČP v zadevi Marckx proti Belgiji z dne 13. 6. 1979 ali Paradiso in Campanelli proti Italiji z dne 24. 1. 2017.

14 Gl. npr. sodbo ESČP v zadevi Kruškić proti Hrvaški z dne 25. 11. 2014.

V vsakem primeru pa bi bilo po Varuhovem mnenju treba izjemo od prepovedi gibanja na občino prebivališča, ki se je nanašala na oskrbo in nego družinskih članov, razlagati tako, da bi omogočala gibanje med občinami, kadar je potrebno zaradi zagotavljanja pravice do družinskega življenja tudi med starimi starši in vnuki, posebej, če je ta vez zelo trdna in pomembna za otroka. **2.0-17/2020.**

### 3.13.3 Pogojevanje prehajanja občinskih mej z uporabo mobilne aplikacije

Na nas se je obrnilo tudi večje število pobudnikov, ki so menili, da 6. člen Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (v nadaljevanju: Odlok)<sup>15</sup> nedopustno posega v njihove človekove pravice in temeljne svoboščine. Pobudniki so v svojih pismih Varuhu navajali različne razloge, zaradi katerih so se čutili prizadeti v svojih pravicah, npr. da so neupravičeno diskriminirani, ker ne (z)morejo uporabljati pametnih telefonov (zaradi starosti, premoženjskega stanja) ali je ne želijo uporabljati zaradi izbire življenjskega sloga in/ali prepričanja, da je aplikacija #OstaniZdrav »slaba, neuporabna in sporna« ter tudi zato, ker da aplikacija sledi in spremlja njene uporabnike, kar predstavlja poseg v osebne podatke posameznikov in njihovo zasebnost. Nekateri so menili, da ni pravne podlage, ki bi nadzornim organom dajala pooblastila za pregled pametnega telefona, Varuh pa je prejel tudi pobudo policijskega sindikata, ki ga je zanimalo, »ali obstajajo zakonski razlogi, da policisti lahko «gledajo» v telefon državljana ali ima naloženo aplikacijo #ostanidoma«.

Varuh se je obrnil na Vlado in opozoril, da je treba pri posegih v človekove pravice vselej upoštevati tudi formalni vidik, to je, da je omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin po načelu delitve oblasti praviloma pridržano zakonodajalcu – v človekove pravice se torej praviloma posega z zakoni<sup>16</sup>. Kadar pa državni zbor z zakonom pooblasti izvršno oblast, da v določenih (zakonsko opredeljenih) primerih sama omeji človekove pravice, je po mnenju Varuha takšno (izjemno) pooblastilo treba razlagati restriktivno, torej v strogih mejah besedila zakona<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Objavljen 13. 12. 2020 v Uradnem listu RS, št. 186/20 je v 6. členu določal: »*Omejitev gibanja med občinami znotraj posamične statistične regije: Osrednjeslovenska, Goriška, Obalno-kraška, Gorenjska, za posameznika ali osebo iz skupnega gospodinjstva, ki ima v posamični statistični regiji stalno ali začasno prebivališče ter naloženo in stalno aktivirano mobilno aplikacijo za obveščanje oseb o stikih z drugimi uporabniki, pozitivnimi na virus SARS-CoV-2 (aplikacijo #OstaniZdrav), ne velja.*«

<sup>16</sup> Gl. npr. 87. člen URS, drugi odstavek 38. člena URS ter tudi tč. 15 odločbe US RS št. U-I-158/95 z dne 2. 4. 1998.

<sup>17</sup> V tej smeri gl. npr. točko 33 odločbe US RS številka U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000, iz katere med drugim izhaja, da mora skladno z legalitetnim načelom in načeli pravne države zakonsko pooblastilo ugotoviti vse bistvene sestavine (tudi) v vsebinskem pogledu, tako da lahko posameznik ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona in da je iz zakona razvidno, ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati.

Varuh je ocenil, da iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB in 46. člena ZIUOPDVE, na katerih je temeljil odlok, ne izhaja, da bi Vlada s podzakonskim predpisom lahko pogojevala svobodo gibanja z »naloženo in stalno aktivirano mobilno aplikacijo«. Nasprotno: zakonodajalec, ki je v 46. členu ZIUOPDVE zakonsko uredil mobilno aplikacijo, na tej podlagi pa je bil tudi izdan odlok, je izrecno zapisal, da je uporaba mobilne aplikacije prostovoljna – iz 6. člena odloka pa je izhajalo, da je za zakonito prehajanje občinskih mej znotraj določenih regij in s tem povezano zakonito izvrševanje ustavne pravice do prostega gibanja, obvezno naložiti in imeti stalno aktivirano mobilno aplikacijo. Varuh je menil, da v primerih, ko se izvrševanje tako temeljne človekove pravice, kot je pravica do prostega gibanja pogojuje z uporabo mobilne aplikacije, izbira o uporabi mobilne aplikacije ne more šteti za pristno prostovoljno, saj ima zavrnitev uporabe mobilne aplikacije za posameznika vse prej kot zanemarljive pravne posledice, to pa pomeni, da privolitev posameznika v resnici ne more šteti za svobodno. Takšno pogojevanje je po oceni Varuha predstavljalo poseg v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena URS (posameznik mora naložiti aplikacijo), v varstvo osebnih podatkov iz 38. člena URS (z uporabo mobilne aplikacije se obdeluje osebne podatke, do nadaljnje obdelave osebnih podatkov lahko pride v primeru izvajanja nadzora nad spoštovanjem 6. člena odloka) ter v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena URS (v slabšem položaju so osebe, ki zaradi nizkih dohodkov ne morejo kupiti ustrezne tehnične opreme, ki omogoča uporabo mobilne aplikacije, ter osebe, ki zaradi zmanjšanih psihofizičnih sposobnosti ne (z)morejo uporabljati pametnega telefona in mobilne aplikacije, kot na primer starejši, dementni, otroci, invalidi ipd.).

**Varuh je sicer ocenil, da Vlada s 6. členom odloka zasleduje ustavno dopusten cilj, to je preprečevanje širjenja okužb** z virusom SARS-CoV-2, vendar pa da ni bilo videti, da bi bil ukrep iz 6. člena odloka tudi primeren (zasledovani cilj je s sprejetim ukrepom moč doseči), nujen (istega cilja ni mogoče doseči z drugimi milejšimi ukrepi) in sorazmeren v ožjem pomenu (sorazmernost teže posledic posega v prizadeto človekovo pravico z vrednostjo zasledovanega cilja oziroma koristi). Vezano na to je Varuh izpostavil številna vprašanja, med drugim, ali in na kakšen način je z uporabo mobilne aplikacije mogoče preprečiti širjenje okužb; ali obstajajo konkretni podatki o tem, da bi dosedanja uporaba mobilne aplikacije pomagala preprečiti širjenje okužbe; ali ima posameznik, preko mobilne aplikacije obveščen o tesnem stiku iz tega naslova, kakšne posebne pravice (bolniški stalež, izolacija) ali obveznosti (izolacija); kako je mogoče zagotoviti zakoniti nadzor nad spoštovanjem 6. člena odloka brez nadaljnjih protipravnih posegov v varstvo osebnih podatkov (pregledovanje telefona s strani nadzornih organov) in kakšne so pravne podlage za tovrstne posege; v kakšnem smislu je obvezna uporaba mobilne aplikacije za prehajanje občinskih mej ustrezen in potreben ukrep, če tovrstna uporaba ni predpisana tudi znotraj iste občine ter za prehajanje občinskih in regijskih meja iz razlogov, navedenih v 4. členu odloka; zakaj je obvezna uporaba mobilne aplikacije predpisana za primer, ko gre posameznik v neobljuden gozd v drugi občini, v katerem je zelo nizka verjetnost prenosa okužbe, ni pa predpisana za primer,

ko gre posameznik v obljudeno delovno okolje (znotraj ali zunaj občine svojega prebivališča), v katerem je verjetnost okužbe relativno visoka, ter kako naj bi bil poseg iz 6. člena odloka utemeljen z vidika varstva pred diskriminacijo oseb na podlagi starosti, invalidnosti in gmotnega položaja pri uresničevanju njihove svobode gibanja.

Še v roku, v katerem je Varuh pričakoval odziv Vlade na kritiko, je bil nato 23. 12. 2020 sprejet Odlok o spremembi Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-218, ki prehajanja občinskih mej ni več pogojeval z uporabo mobilne aplikacije #OstaniZdrav, zaradi česar je Varuh štel, da je bilo njegovo posredovanje pri Vladi uspešno. **2.0-63/2020.**

### 3.13.4 Priporočila dana v zvezi z epidemijo covid-19

Varuh daje na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti naslednje priporočilo v zvezi z epidemijo covid-19:

**8 (covid-19). Varuh priporoča Vladi, da v Državni zbor predloži predlog sprememb ZNB, po katerih bo jasno izhajalo, katere človekove pravice, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji lahko v primeru izbruha epidemije na podlagi zakonskega pooblastila omeji Vlada.**



## 3.14 SVOBODA IZRAŽANJA V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.14.1 Razmah nestrpnosti, ustrahovanj in groženj

---

Varuh je najostreje obsodil dogodke, ko so anonimni posamezniki nekatere vidne predstavnike zdravstvene stroke v boju z epidemijo covid-19 ožigosali za morilce slovenskega naroda. Prav tako je pozval organe odkrivanja in pregona, da zajezi epidemijo nestrpnosti in sovražnosti<sup>1</sup>. Z zaskrbljenostjo smo namreč ugotavljali, da se je v času omejitvenih ukrepov za zaježitev koronavirusne bolezni razmahnila tudi nestrpnost. Vse več je bilo verbalnih napadov, podpihovanj, ustrahovanj, pa tudi neposrednih groženj s smrtjo, ki so bile uperjene ne le v predstavnike stoke, politike ali medijev, ampak tudi v posameznice in posameznike z drugačnim političnim ali svetonazorskim pogledom.

V nekaterih primerih pa se s tistim, ki se je na nas obrnil za posredovanje, tudi nismo mogli strinjati. Takšen primer je bilo elektronsko pismo gospe, ki je uvodoma navedla, da se ji zdi nadvse pomembno, da bi se kot Varuh človekovih pravic odzvali na izjave, zapise in dejanja, ki pozivajo k nestrpnosti, neenakosti, celo nasilju, še posebej, »če tovrstne izjave podajajo in podpihujejo ljudje, ki imajo družbeno in politično moč ter tako posledično vplivajo na našo novo seksistično, homofobno, ksenofobno ‚normalnost‘«. Po njenem so sodu sprejemljivosti in normalnosti slovenski politiki že zdavnaj izbili dno, posebej pa je izpostavila, da je »uradni vladni govorec Jelko Kacin za Covid-19 /.../ pod krinko razgllašene epidemije podal precej spornih in zastrašujočih izjav, med zadnjimi »Če imamo piknike, naj bo to družinski piknik, ne vabite ljudi iz različnih kulturnih ali pa nacionalnih okolij«. Gospa je bila mnenja, da epidemija ne sme in ne more biti krinka za ksenofobijo, in nas zaprosila, da »v svojem imenu in imenu državljanov in državljanek, ki želimo živeti v strpni državi in svetu nasploh, to izjavo najstrožje obsodite ter se redno odzivajte na sporne izjave politikov nasploh«. Pojasnili smo ji, da pri Varuhu verjamemo, da izjava vladnega uradnega govornika, na katero je referirala, ni bila izrečena v zlonamernem duhu, temveč z željo po čim manj stikih z ljudmi, ki so se v zadnjem obdobju gibal po epidemiološko manj varnih območjih. V omenjeni izjavi Varuh torej ni prepoznal ravnanja, nasprotnega 63. členu URS.

<sup>1</sup> 12. 12. 2020, 'Varuh poziva organe odkrivanja in pregona, da zajezi epidemijo nestrpnosti in sovražnosti' <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-poziva-organe-odkrivanja-in-pregona-da-zajezi-epidemijo-nestrpnosti-in-sovraznosti/>.

## 3.14.2 Pomen informiranja posameznikov o epidemiji covid-19 na način, ki je razumljiv in dostopen vsem

Ob izbruhu covid-19, zaradi katerega je bila 12. marca 2020 na ozemlju Republike Slovenije razglašena epidemija, pa je Varuh prepoznal vprašanje informiranja ljudi kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost. Bili smo mnenja, da je za zaježitev in obvladovanje epidemije covid-19 izjemnega pomena celovito obveščanje oseb na območju države o preventivnih ukrepih za preprečevanje širjenja okužb (higiena rok, prostorov, kašlja, nakupovanja, samoizolacija, ravnanje ob sumu na okužbo ...) ter ukrepih pristojnih institucij za zaježitev širjenja bolezni (omejitve gibanja, predpisana uporaba mask in rokavic, prepoved združevanja, določen časovni pas za nakupovanje ...). Z vidika varstva in zagotavljanja pravic vsem prebivalcem se je v dani situaciji kot ključno pokazalo podajanje celovitih informacij o epidemiji covid-19 na način, ki je razumljiv in dostopen vsem. Poznani so nam sicer že bili nekateri načini obveščanja javnosti o sprejetih ukrepih za preprečevanje in zaježitev širjenja covid-19 preko izjav za javnost, brošur ter objav na spletnih straneh – se nam je pa ob tem zastavljalo vprašanje informiranja oseb, ki nimajo dostopa do medijev (televizije, radia, interneta) ter zaradi sprejetih ukrepov nimajo dostopa do informacij v okviru knjižnic ali drugih prostorov, kjer se omogoča prost dostop do informacij. Na lastno pobudo smo se zato obrnili na Vlado Republike Slovenije in pri tem tudi poudarili, da je Urad visoke komisarke Združenih narodov za človekove pravice (v nadaljevanju: OHCHR) v zvezi s covid-19 izdal usmeritve, v katerih je bilo navedeno, da nacionalne inštitucije za človekove pravice in civilna družba lahko pomagajo pri prepoznavanju ljudi, ki bi se jih sicer lahko zgrešilo ali izključilo, podprejo pretok informacij v te skupnosti in posredujejo povratne informacije organom o vplivu ukrepov na skupnosti.

Vlada je poizvedbo Varuha odstopila Uradu Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju: UKOM). Iz odziva slednjega je izhajalo, da so se za informiranje prebivalstva o izbruhu epidemije covid-19 poslužili širokega spektra komunikacijskih sredstev in orodij (preko uradne spletne strani, postavljene za ta namen, spletnih strani državnih organov, radia in televizije, brošur, klicnega centra, plakatov, sms, Viber kanala, ikonografik in kratkih video vsebin; poleg tega naj bi posebej z zbirnimi informacijami obveščali tudi lokalne medije ter z vsemi informacijami obvestili tudi lokalne skupnosti in župane). Informacije na uradni spletni strani Epidemija covid-19 so bile na voljo v obeh manjšinskih jezikih in angleščini. Neposredni televizijski prenosi so bili zagotovljeni s tolmačem za znakovni jezik, nekatere video vsebine pa so bile tudi podnaslovljene.

Varuh pa iz navedenega odziva vendarle ni razbral, kako vse je bilo v tej situaciji morebiti poskrbljeno za informiranost slepih in slabovidnih ter gluhoslepih. Poznana nam je bila sicer brošura, posredovana vsem gospodinjtvom, ki

pa ni vsebovala informacij v Braillovi pisavi. Poleg navedenega smo izpostavili tudi medijsko objavo, v kateri je Medobčinsko društvo slepih in slabovidnih Nova Gorica opozorilo na neprilagojenost spletnih strani za slepe in slabovidne. Iz navedene informacije sicer ni bilo jasno razvidno, za katere spletne strani je šlo v tem primeru, je bilo pa glede na to, da se je članek osredotočal na vpliv koronavirusa na življenje ranljive skupine, moč sklepati, da gre za uradne spletne strani, na katerih so dostopne informacije o epidemiji covid-19. Ob tem je Varuh izpostavil tudi roke, določene za prilagoditev spletišč za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti v prehodnih in končnih določbah v ZDSMA, in poudaril, da je seznanjen s projektom Prenova in optimizacija spletnih mest državne uprave, ki se je začel 20. 3. 2016 in naj bi se končal 12. 3. 2020. Iz ciljev tega projekta ni bilo razvidno, da bi se prenova in optimizacija dotikala tudi področja dostopnosti spletišč za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti, zato Varuh ni mogel ugotoviti, ali je dostopnost uradnih spletišč prilagojena takšnim uporabnikom. Varuh se je ob tem skliceval tudi na 14. člen ZIMI, ki določa, da diskriminacija zaradi invalidnosti vključuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, na 21. člen Konvencije o pravicah invalidov, ki določa, da »države pogodbenice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da invalidom zagotavljajo uresničevanje pravice do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da enako kot drugi pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine«, ter na poziv k sprejemu ukrepov za zagotavljanje dostopnosti informacij, namenjenih javnosti, vsem invalidom Odbora za pravice invalidov, ki spremlja uresničevanje Konvencije o pravicah invalidov. Na podlagi navedenega se je Varuh obrnil na UKOM še za pojasnilo o tem, na kakšne načine vse se je v dani situaciji poskrbelo za najboljšo informiranost slepih in slabovidnih ter gluhoslepih o izbruhu epidemije covid-19, sprejetih predpisih ter izvajanju ukrepov na njihovi podlagi ter ali so (in na kakšen način) uradna spletišča dostopna za osebe z različnimi oblikami oviranosti skladno z določbami ZDSMA, pri čemer nas je posebej zanimala dostopnost spletišč za slepe in slabovidne.

UKOM je v zvezi z informiranostjo slepih in slabovidnih ter gluhoslepih o izbruhu epidemije covid-19 v odzivu pojasnil, da od 9. marca 2020 deluje vladni klicni center za informacije o koronavirusu, kjer na brezplačni telefonski številki vsak dan omogočajo vsem državljanom, tudi ranljivim skupinam, osrednjo kontaktno točko pri iskanju zanesljivih informacij v zvezi z novim koronavirusom. Nadalje so na osrednjem spletnem mestu državne uprave GOV.SI vzpostavili uradno spletno stran EPIDEMIJA COVID-19, kjer skrbijo, da so objave dostopne v skladu z ZDSMA tudi vsem ranljivim skupinam ter da so sprejeti ukrepi predstavljeni v jasnem in preprostem jeziku. Prav tako so bili zagotovljeni redni dnevni neposredni prenosi izjav predstavnikov vlade in zdravstvene stroke na temo obvladovanja epidemije covid-19, o sprejetih ukrepih vlade in njihovem izvajanju. Prenos je bilo mogoče spremljati na spletnem mestu GOV.SI, na drugem oz. tretjem programu RTV Slovenija, na portalu MMC RTV Slovenija ter drugih spletnih straneh slovenskih medijev. Zagotovljeno je bilo simultano tolmačenje v znakovni jezik. Posnetki izjav so bili objavljeni na osrednjem spletnem mestu državne uprave GOV.SI in na profilih Vlade na

družbenih omrežjih, pri čemer so bili posnetki opremljeni tudi s podnapisi. Od 20. 2. do vključno 14. 5. 2020 smo skladno z zahtevami ZDSMA s podnapisi opremili vseh 86 posnetkov, 78 posnetkov pa je bilo opremljeno tudi s tolmačenjem v znakovni jezik. Poleg navedenega so bili pripravljene tudi kratki audio-video prispevki z različnimi napotki državljanom v zvezi s preventivnimi ukrepi, ki so bili objavljeni na družbenih omrežjih Vlade. Prebivalci Slovenije so se lahko za podrobne informacije obrnili tudi na namenske elektronske naslove in telefonske številke, ki so jih vzpostavila ministrstva in vladne službe za namen informiranja o ukrepih, povezanih z epidemijo covid-19. Z nekaj radijskimi postajami so pripravili dve seriji ozaveščevalnih in informativnih audio spotov in jih ponudili v predvajanje tudi vsem lokalnim radijskim postajam. V svoje programe so radijske postaje vključile tudi podrobnejše informiranje o sprejetih vladnih ukrepih.

V zvezi z dostopnostjo uradnih spletišč za osebe z različnimi oblikami oviranosti skladno z določbami ZDSMA, je UKOM pojasnil, da so zavezanci po navedenem zakonu državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje. Ti so tudi zadolženi za izpolnjevanje zahtev ZDSMA za svoja spletišča in mobilne aplikacije. V sklopu projekta Prenova in optimizacija spletnih mest državne uprave je bilo 1. julija 2019 objavljeno prenovljeno enotno spletno mesto organov državne uprave RS GOV.SI. Omenjeni projekt vodi Ministrstvo za javno upravo, ki je tudi tehnični skrbnik spletnega mesta GOV.SI, UKOM pa pri tem nastopa v vlogi vsebinskega koordinatorja. UKOM je navedel, da kljub temu, da za zagotavljanje dostopnosti vsebin na GOV.SI niso v celoti pristojni in odgovorni, podajajo nekaj odgovorov, pri čemer se pojasnila nanašajo izključno na spletno mesto GOV.SI. UKOM je pojasnil, da je bilo veliko truda vloženo v sistemsko zagotavljanje dostopnosti na nivoju sistema za upravljanje z vsebinami (CMS) ter HTML kode, ki jo ta generira, in sicer skladno s standardi, ki jih zahteva ZDSMA. Tako je bilo med drugim poskrbljeno za ustrezen kontrast med besedilom in ozadjem, možnost opremljanja slikovnega gradiva z nadomestnim besedilom, možnost navigacije po spletnem mestu izključno z uporabo tipkovnice, možnost preskoka navigacijskega bloka (skok direktno na vsebino), ustrezen prikaz tabel s podatki za bralnike zaslona ter dostopnost spletnih obrazcev za bralnike zaslona. Posebnih orodij za prilagoditev vsebin posameznim ranljivim skupinam (npr. gumbov za povečevanje besedila ali spreminjanje barve besedila in ozadja) na spletnem mestu GOV.SI ni, ker si te prilagoditve lahko izvede vsak uporabnik v svojem odjemalcu (tj. spletnem brskalniku). Nadalje je bilo pojasnjeno, da je bilo v okviru Upravne akademije poskrbljeno za usposabljanja urednikov glede dostopnosti, ki se bodo nadaljevala tudi v prihodnje. Vsi uredniki, ki objavljajo na GOV.SI, imajo na voljo pisna navodila glede dostopnosti za različne ranljive skupine uporabnikov, tudi za slepe in slabovidne. UKOM je ob tem izpostavil, da se je treba zavedati, da zgolj ustrezna tehnična podlaga in še tako dobra navodila niso zagotovilo, da bodo vse objavljene vsebine dejansko tudi dostopne za vse uporabnike, saj je odgovornost tudi na posameznem uredniku, da ta navodila upošteva in ustrezno izvaja. UKOM je ob tem dodal, da po svojih najboljših močeh pregleduje vsebine, ki jih na GOV.SI objavljajo uredniki (v



tistem trenutku je bilo v organih državne uprave 754 uradnikov), in jih sproti poziva k odpravi ugotovljenih pomanjkljivosti glede dostopnosti vsebin. UKOM je ob tem izpostavil, da se zavedajo, da podatki na treh grafih, ki so bili objavljeni na strani z aktualnimi podatki glede koronavirusa<sup>2</sup>, niso dostopni slepim uporabnikom, ki za dostop do spletnih vsebin uporabljajo bralnike zaslona. Na tehnično neustrezno rešitev so tehničnega skrbnika spletnega mesta opozorili. Zagotovili pa so, da so iste informacije na voljo tudi v dostopni obliki Excel tabele, katero si uporabniki lahko prenesejo na svoj računalnik. UKOM je bil mnenja, da so vsebine na temo epidemije covid-19 na spletnem mestu GOV.SI dostopne vsem uporabnikom z različnimi oblikami oviranosti, tudi slepim in slabovidnim. Poleg tega pa je UKOM pojasnil, da so na strani GOV.SI jasno navedeni kontaktni naslovi, na katere lahko uporabniki sporočijo morebitne težave pri dostopanju do vsebin na GOV.SI oz. morebitne ugotovljene neskladnosti z ZDSMA. UKOM je poudaril, da še niso prejeli obvestila uporabnikov o domnevni nedostopnosti vsebin. UKOM je izrazil prepričanje, da je GOV.SI ena izmed dobrih praks o dostopnosti spletišč v Republiki Sloveniji, pri tem pa se je skliceval tudi na objavo v medijih, v katerih je bil GOV.SI predstavljen kot primer dobre prakse na področju zagotavljanja dostopnosti vsebin tudi za uporabnike ranljivih skupin.

Varuh je na podlagi odziva UKOM ocenil, da so s sredstvi obveščanja zajeli večino prebivalcev v Republiki Sloveniji, ni pa mogel ugotoviti, kako je bilo v dani situaciji poskrbljeno za informiranje gluhoslepih oseb. Varuh na podlagi prejetih pobud in medijskih objav v času razglašene epidemije sicer ni imel informacij o tem, da bi se osebe z gluhoslepoto v tem času soočale s težavami glede informiranja, zato se je v dani situaciji s prošnjo za pridobitev stališča in praktičnih izkušenj obrnil še na Združenje gluhoslepih Slovenije Dlan (v nadaljevanju: združenje Dlan). Varuha je zanimalo tudi njihovo stališče o tem, ali je država v zadostni meri poskrbela za informiranje oseb z gluhoslepoto ter kakšni bi bili njihovi predlogi za izboljšanje obveščanja ob morebitnem drugem valu izbruha covid-19. Varuh je kot eno od možnosti za izboljšanje informiranja videl v brošuri, ki bi vsebovala ključne informacije v Braillovi pisavi.

Združenje Dlan je v svojem odzivu najprej pojasnilo način in organizacijo dela v času razglašene epidemije, pri čemer so pojasnili, da je v tem času nemeteno potekalo izvajanje storitev osebne asistencije. Posebno skrb so namenili tistim uporabnikom, ki niso upravičeni do osebne asistencije preko tehničnih aplikacij, komunikacijo s svojci, v izjemnih primerih pa so se posluževali tudi obiskov na domu uporabnika in s tem preprečili najhujše stiske, ki so jih doživljali posamezniki. Združenje Dlan je navedlo, da so se trudili ohranjati duševno zdravje oseb z gluhoslepoto, jih usmerjati v doseganje zastavljenih ciljev in pojasnjevati, da gre le za začasno situacijo. Ob tem so jim posredovali potrebne informacije o epidemiji covid-19. Združenje Dlan je še pojasnilo, da je gluhospletota izjemno raznolika, da nekatero redki posamezniki z gluhoslepoto lahko spremljajo govor še s sluhom ob pomoči tehničnih pripomočkov,

<sup>2</sup> <https://www.gov.si/teme/koronavirus/aktualni-podatki/>.

nekateri posamezniki pa imajo še malo ostanka vida in zaznajo posamezno kretnjo, posamezno zapisano besedo, ki je odebeljena in morda povečana. Ne eno in ne drugo pa običajno ni dovolj za celovito prejemanje informacij. Braillovo pisavo uporablja le peščica oseb z gluhoslepoto, zlasti tisti, pri katerih se je okvara vida pojavila primarno. V primerih oseb z gluhoslepoto je najpomembnejši dotik, sporazumevanje z dotikom pa najzanesljivejši način prenosa informacij. Ne glede na to, da so v tem času veljali posebni ukrepi, je delo z osebami z gluhoslepoto ob upoštevanju navodil NIJZ potekalo pretežno s pomočjo dotika. Združenje Dlan je še poudarilo, da so prav v tem času ugotovili, kako zelo pomembno je njihovo poslanstvo, saj tudi v času, ko svojci osebe z gluhoslepoto ne zmorejo več ali ne razumejo posameznika, lahko skupaj z njimi rešujejo stisko in na strokoven ter prilagojen način pojasnijo tudi najbolj izredne situacije. **4.0-1/2020.**

## 3.15 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNO COVID-19

### 3.15.1 Omejevanje svobode (mirnega) zbiranja in združevanja zaradi protikoronskih ukrepov

Za zelo polarizirajočo se je kazala situacija v zvezi s t. i. protivladnimi protesti oziroma omejevanje zbiranja. V tej zvezi smo prejeli različna pisanja – tako tistih, ki so tovrstne omejitve problematizirali, kot tudi tiste, ki so pričakovali bolj radikalne oblastne posege. Eden izmed pobudnikov je npr. izražal nezadovoljstvo zaradi minulih protivladnih protestov in spraševal, kdaj bodo organi odstranili »morilce na kolesih« in zaščitili prebivalce, ter kje je Varuh, ki bi se moral oglasiti, ker so kršene pravice ljudi, ki se protestov niso udeležili.

Problematika v zvezi s t. i. pravico do protesta je ostala aktualna in jo še obravnavamo tudi v letu 2021, že ob tej priložnosti pa lahko poročamo, da smo v letu 2020 npr. obravnavali primer pobudnika, ki je prejel plačilni nalog z globo v višini 40 evrov (z možnostjo plačila t. i. polovičke) po tretjem odstavku 70. člena ZPrCP zaradi nepravilne rabe zvočnih opozorilnih znakov. Do tega naj bi prišlo 27. 11. 2020 med protestom z avtomobili na Prešernovi cesti v Ljubljani. Protest naj bi zaradi varovanja zdravja in upoštevanja ukrepov za preprečenje širjenja covid-19 potekal tako, da so bili udeleženci v avtomobilih ter so s transparenti in hupanjem izražali svoje mnenje. Pobudnika naj bi policist ustavil s pojasnilom, da nadzira promet. Pobudnik temu ni verjel in je menil, da so policisti oglobili udeležence protesta zaradi odvrčanja od protestiranja in izražanja mnenja, saj naj dejansko zaradi protesta prometna varnost ne bi bila ogrožena.

**Varuh podarja, da velja svoboda (mirnega) zbiranja in združevanja – skupaj s svobodo izražanja – za bistven gradnik demokratične družbe.** To temeljno svoboščino vsakomur jamči 42. člen URS (in npr. tudi 11. člen EKČP). ESČP je na stališču, da **svobode zbiranja in združevanja ne gre razlagati ozko.**<sup>1</sup> Svoboda zbiranja in združevanja ne varuje protestov, pri katerih imajo organizatorji in udeleženci nasilne namene; bistvo svoboščine je torej v mirnem izražanju

<sup>1</sup> Gl. sodbo velikega senata ESČP v zadevi Kudrevičius in drugi proti Litvi (pritožba št. 37553/05) z dne 15. 10. 2015, odst. 91.

mnenj ter zagotovitvi foruma za javno razpravo in odprto izražanje stališč. Svoboda zbiranja in združevanja je povezana s svobodo izražanja (39. člen URS oziroma 10. člen EKČP), vendar gre pri svobodi združevanja za izražanje mnenj in stališč skupaj z drugimi.<sup>2</sup> **Glede na pobudnikove navedbe in tudi medijske objave o protestu z avtomobili<sup>3</sup>, ki je potekal 27. 11. 2020, Varuh nima pomslekov, da je šlo za mirno izvrševanje opisane svoboščine.**

Svoboda zbiranja in združevanja je relativna pravica, kar pomeni, da jo je dopustno tudi omejiti. Vendar morajo biti morebitne omejitve skladne z drugim odstavkom 11. člena EKČP, po katerem je svobodo zbiranja in združevanja dopustno omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali kaznivih dejanj, zaradi varovanja zdravja ali morale ali za varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Omejitve pravice zbiranja in združevanja morajo biti vselej sorazmerne zasledovanemu cilju oziroma ukrojene ozko za doseg zadane namena. Drugi odstavek 11. člena EKČP tako denimo dopušča državam pogodbenicam, da določijo zakonite omejitve izvrševanja svobode mirnega zbiranja in združevanja na javnih mestih zaradi varovanja pravic drugih s ciljem preprečevanja kršitev javnega reda in tudi vzdrževanja normalnega poteka prometa.<sup>4</sup>

Skladno s presojo ESČP še velja, da obveznost vnaprejšnje prijave zbiranja običajno ne posega v bistvo svobode združevanja in zbiranja. Ni tudi v nasprotju z duhom te svoboščine, če država zaradi javnega reda in nacionalne varnosti zahteva, da je za določena zbiranja treba pridobiti predhodno dovoljenje.<sup>5</sup> V posebnih okoliščinah pa je lahko upravičen tudi takojšen odziv ljudi (denimo na določen politični dogodek) v obliki spontane in zatorej neprijavljene demonstracije. ESČP torej meni, da **pravica do spontanega demonstriranja pretehta nad obveznostjo prijave zbiranja, kadar je demonstracija neposreden odziv na določen dogodek ali dejstvo**, posebej tedaj, ko bi zapoznel odziv naredil pravico do združevanja obsoletno.<sup>6</sup> Posledično bi bila razpustitev neprijavljene demonstracije, udeleženci katere ne počnejo ničesar protipravnega, le zato, ker ni prijavljena, nesorazmeren poseg v svobodo zbiranja in združevanja.<sup>7</sup> Ta svoboščina v takih okoliščinah načeloma varuje tudi neprijavljena zbiranja, proteste, shode in podobno. Javne oblasti pa morajo imeti določeno stopnjo tolerance tudi do neprijavljenih mirnih zbiranj, da svobodi zbiranja in združevanja ni odvzeta vsa vsebina. Z drugimi besedami: **če se spontane neprijavljene demonstracije ne sprevržejo v nasilne, morajo oblastni organi**

2 Gl. sodbo ESČP v zadevi Primov in drugi proti Rusiji (pritožba št. 17391/06) z dne 12. 6. 2014, odst. 91.

3 Npr. <https://www.rtvlo.si/slovenija/protestniki-tokrat-s-koles-v-avtomobile-policti-popisali-86-ljudi-in-nasteli-krsitve/543807>.

4 Gl. sodbo ESČP v zadevi Éva Molnár proti Madžarski (pritožba št. 10346/05) z dne 7. 10. 2008, odst. 34.

5 Gl. sodbo ESČP v zadevi Nurettin Aldemir in drugi proti Turčiji (pritožbe št. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 in 32138/02) z dne 18. 12. 2007, zlasti odst. 42 in 46.

6 Gl. zgoraj navedeno sodbo ESČP v zadevi Éva Molnár proti Madžarski, odst. 38.

7 Gl. sodbo ESČP v zadevi Bukta in drugi proti Madžarski (pritožba št. 25691/04) z dne 17. 7. 2007, odst. 35 in 36.

**dopustiti tudi neprijavljena mirna zbiranja**, saj bi svoboda združevanja sicer postala vsebinsko izvotlena<sup>8</sup>

Upošteva je pobudnikove navedbe in poročanje medijev<sup>9</sup> pred protestom, napovedanim 27. 11. 2020, v konkretni zadevi ni šlo za nenadno spontano demonstracijo, ampak za enega v nizu protivladnih protestov, ki so do tedaj že mesece potekali praviloma ob petkih. V tem smislu se je ta avtomobilski protest razlikoval od denimo primerov, ko se vozniki neposredno po zmagi priljubljenega športnika spontano odzovejo nanjo s hupanjem po cesti. Ker je šlo za vnaprej pripravljen oziroma nespontan protest, tako niso podane okoliščine, ko bi svoboda združevanja morala – skladno z zgoraj predstavljeno presojo ESČP – prevladati nad zakonsko zahtevo po predhodni prijavi protesta ali celo pridobitvi dovoljenja zanj.

Izpostavljen protest se je od predhodnih protivladnih protestov, ki so potekali ob petkih, razlikoval v tem, da je bilo na spletnih družbenih omrežjih vnaprej napovedano, da bo tokrat potekal iz avtomobilov, ker naj bi bil tak način protestiranja manj tvegan za prenos nalezljive bolezni, zaradi česar sicer velja prepoved javnega zbiranja kot ukrep za preprečevanje širjenja covid-19.<sup>10</sup> Medtem ko so predhodni petkovi protesti potekali (vsaj v delu) na javnih površinah, kjer praviloma ni avtomobilskega prometa (na Trgu republike, na cestah, kjer ni rednega avtomobilskega prometa, ipd.), je ta protest potekal samo po javnih cestah, ki so odprte za promet. Kdor se je nameraval odzvati pozivu k udeležbi na protestu dne 27. 11. 2020, je zato načeloma lahko predvidel, da bo protest potekal na javni cesti, da bo tamkajšnji promet zato do določene mere oviran in da se udeleženci protesta predvidoma ne bodo dosledno ravnali po vseh cestnoprometnih predpisih, ki sicer veljajo v rednem prometu.<sup>11</sup>

8 Gl. zgoraj sodbo velikega senata ESČP v zadevi Kudrevičius, odst. 150 in tam navedeno presojo ESČP.

9 Gl. na primer naslednje medijske prispevke, ki so bili objavljeni pred protestom: <https://www.sta.si/2836554/policija-poziva-k-spostovanju-ukrepov-in-ob-morebitnih-shodih-napoveduje-ukrepanje>; <https://www.rtvsl.si/slovenija/policija-poziva-k-spostovanju-ukrepov-in-ob-morebitnih-shodih-napoveduje-ukrepanje/543625>; <https://www.zurnal24.si/slovenija/napovedani-novi-protesti-to-sporoca-policija-357436>; <https://www.delo.si/novice/slovenija/polcija-v-primeru-protestnih-shodov-napoveduje-ukrepanje/>.

10 V enem od člankov, ki je bil objavljen 26. 11. 2020 (torej dan pred protestom), je tako navedeno: »Pobudniki petkovih protestov so na spletnih družbenih omrežjih sporočili, da se protesti s koles selijo v avtomobile. Protest so poimenovali „z dveh koles na štiri“, napovedali pa so ga v petek, 27. novembra ob 19. uri. „Ne bodo nas ustrahovali, dobimo se v bližini parlamenta, v avtomobilih zakrožimo po mestnih ulicah! Povsem varno, zdravstveno odgovorno, vendar glasno in neustavljivo! Upor se nadaljuje,“ so zapisali in dodali, da poziv velja do preklica oziroma padca Janševe vlade.« (<https://www.mladina.si/203158/pobudniki-petkovih-protestov-nasa-namera-je-z-avtomobili-kroziti-okoli-drzavnega-zbora-in-vlade/>).

11 V zgoraj (op. 10) navedenem članku je zapisano: »Kot so pobudniki petkovih protestov pojasnili za spletno Mladino, je njihova namera z avti krožiti okoli državnega zbora in vlade. „Če to zaradi cestnih zapor ne bo možno, se bo krog nekoliko razširil, v vsakem primeru pa bomo center Ljubljane (in tudi centre nekaterih drugih mest) čim bolj napolnili z vozili. Pričakujemo transparente na avtomobilih, hupanje, utripanje luči, glasbo iz avtomobilov in kot do sedaj, tudi druge individualne ustvarjalne izraze nasprotovanja strahovladi,“ so poudarili.«

Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ) ureja prijavo shoda<sup>12</sup>, pridobitev dovoljenja za določene shode in dogodke, dolžnosti organizatorjev, pristojnosti oblastnih organov in druge vidike javnih zbiranj. Vendar tega zakona ne gre razumeti kot da ureja samo pravico do mirnega zbiranja, ampak gre za predpis s področja javnega reda in miru. Sistem prijave shoda, protesta ali podobnega zbiranja tako ni sam sebi namen, ampak je namenjen zagotavljanju nemotenega poteka takega javnega dogodka, saj med drugim omogoča oblastnim organom, da minimizirajo njegov vpliv na potek prometa in podvzamejo morebitne varnostne ukrepe, ki bi utegnili biti potrebni. V določenih primerih pa je za javno zbiranje treba predhodno pridobiti dovoljenje, denimo tedaj, ko predstavlja izredno uporabo javne ceste (13. člen ZJZ). Po petem odstavku 4. člena ZJZ shod ali prireditev predstavljata izredno uporabo javne ceste, če je promet na njej oviran zaradi neobičajno velikega števila udeležencev cestnega prometa, ali takšne uporabe javne ceste, da na njej udeleženci zavzemajo več prostora, kot je običajno, ali zaradi njihovega ravnanja v cestnem prometu, ki ni v skladu s cestnoprometnimi predpisi. Varuh meni, da je protest, ki je potekal 27. 11. 2020 v Ljubljani, primer protesta, ki je predstavljal uporabo javne ceste.

Če je zaradi načrtovanega zbiranja treba prepovedati, preusmeriti ali omejiti javni promet, je torej treba predhodno pridobiti dovoljenje pristojnega organa. Predhodna prijava in v določenih primerih pridobitev predhodnega dovoljenja služi uskladitvi pravice do zbiranja s pravicami in pravno zavarovanimi interesi drugih, pa tudi preprečevanju kršenja javnega reda in miru. Tudi ESČP ugotavlja, da je splošna praksa v državah pogodbenicah, da se ti nasprotujoči si interesi uravnatežijo v upravnem postopku prijave ali pridobitve dovoljenja za zbiranje – zato taka zahteva sama po sebi ne nasprotuje načelom 11. člena EKČP, če ne predstavlja skrite ovire svobodi mirnega združevanja.<sup>13</sup> O vlogi za izdajo dovoljenja mora pristojni organ (tj. upravna enota) odločiti hitro, najpozneje v dveh dneh pred predvidenim shodom (21. člen ZJZ). Zoper morebitno odločitev, da se shod ne dovoli, lahko organizator uporabi pravna sredstva, ne nazadnje tudi sodno varstvo v upravnem sporu. Po ZJZ je torej predviden razmeroma hiter postopek odločanja o dovoljenju (kadar je to potrebno), pa tudi pravno varstvo v zvezi s prepovedjo shoda, tako da se lahko v za to predvidenih pravnih postopkih zagotovi, da svoboda združevanja ni prekomerno omejena.

Če je shod prijavljen in dovoljen, lahko pristojni organi prilagodijo promet na cesti, morebiti začasno zaprejo cesto ali njen del za redni promet, naredijo obvoz, preusmerijo javni promet in podobno uskladijo pravico do združevanja s potrebo po cestnoprometni (in drugi) varnosti. V tem primeru je prometni režim med samim shodom drugačen od siceršnjega, kar pomeni, da tudi cestnoprometna pravila začasno niso polno veljavna. Če pa za protest ni izdano

12 Skladno s 4. členom ZJZ je (javni) shod vsako organizirano zbiranje oseb zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, kjer je dostop dovoljen vsakomur.

13 Gl. sodbo ESČP v zadevi Balçık in drugi proti Turčiji (pritožba št. 25/02) z dne 29. 11. 2007, zlasti odst. 49.

dovoljenje in policist pri urejanju prometa ugotovi, da predstavlja izredno uporabo ceste, ima skladno z 32.a členom ZJZ pravno podlago, da na kraju samem odredi začasne ukrepe za ureditev prometa, v skrajnem primeru lahko celo razpusti shod.

Ob upoštevanju zgoraj predstavljene presoje ESČP kaže navedene zakonske določbe ZJZ razlagati tako, da nespontanega protesta, ki zajema uporabo javne ceste in bi zanj načeloma bilo treba dobiti predhodno dovoljenje, ni dopustno le zaradi tega razpustiti. Odziv policije mora biti tudi v tem primeru zakonit, morebitne omejitve zbiranja in združevanja pa morajo biti sorazmerne z legitimnimi cilji, ki se z njimi zasledujejo (denimo zagotavljanjem prometne varnosti).

Varuh meni, da je bila globa za nepravilno hupanje izrečena pobudniku v kontekstu neprijavljenega protesta, ki ga ni mogoče šteti za spontanega, temveč za napovedanega in predvidoma načrtovanega. Iz njegovih navedb ali sicer znanih okoliščin protesta namreč ne izhaja, da bi postala svoboda združevanja obsoletna, če bi se poskusilo pridobiti dovoljenje za izredno rabo javne ceste pred protestom. Sama izvedba protesta z avtomobili je namreč zajemala rabo javne ceste in oviranje tamkajšnjega avtomobilskega prometa, tudi z določenimi kršitvami sicer veljavnih cestnoprometnih predpisov, denimo uporabo zvočnih signalov zaradi izražanja političnega nasprotovanja. Ker za protest, ki je pomenil uporabo javne ceste, ni bilo pridobljeno predhodno dovoljenje, tam niso bili vnaprej sprejeti ukrepi, s katerimi bi se skladno z ZJZ uskladili svoboda združevanja ter varnostni in prometni vidiki.

Opisane okoliščine so zato predvidoma terjale določene odzive policije zaradi zagotavljanja prometne varnosti in varnosti drugih udeležencev prometa, ki tam lahko niso bili z namenom protestirati. Policija v danih okoliščinah ni razpustila protesta, Varuh tudi ni prejel konkretnih pobud, v katerih bi kakšen udeleženeec ali domnevni organizator protesta oporekal temu, da je bil kaznovan z razmeroma visokimi globami zaradi kršitev ZJZ ali celo ZNB v povezavi s kršitvijo vladnega odloka, ki začasno prepoveduje zbiranja zaradi preprečevanja širjenja covid-19. Udeleženci protesta so torej imeli možnost izraziti svoja stališča, saj protest ni bil niti vnaprej preprečen niti razpuščen s strani oblastnih organov. Odziv policije, ki je vzpostavila prometni nadzor, ustavljala hupajoča vozila in voznikom za storjene prekrške izrekla z zakonom predvideno globo, zato ni na prvi pogled nesorazmeren poseg v svobodo združevanja. Nedvomno gre tudi za ravnanje policije, ki ima zakonsko podlago. Za izrek globe za ta prekršek zadošča, da ga policist kot prekrškovni organ neposredno zazna. Pri prekršku po 70. členu ZPrCP gre po vsebini za to, da voznik uporablja zvočne signale, čeprav ni ogrožen – za storitev prekrška torej zadošča nepravilna uporaba zvočnih signalov in ni potrebno ugotavljanje, ali je zaradi tega še konkretno ogrožena prometna varnost ali varnost konkretne osebe. Zato globa v višini, kot jo določa zakon, ni videti nezakonit, nerazumen ali nesorazmeren poseg v svobodo združevanja v danih okoliščinah.

14 Za prekršek po 14. točki prvega odstavka 57. člena ZNB je za fizično oseba predpisana globa od 400 do 4.000 evrov.

Poleg navedenega je izrečena globa razmeroma nizka, mogoče jo je tudi poravnati v polovičnem znesku. Ob tem izpostavimo sodbo ESČP v zadevi Rai in Evans proti Združenemu kraljestvu (pritožbi št. 26258/07 in 26255/07) z dne 17. 11. 2009, ki je ocenilo kazni, ki so bile izrečene udeležencem protesta, kot sorazmerne, pritožnikom pa posledično ni bila kršena svoboda združevanja. Pri tem je ESČP upoštevalo različne konkretne okoliščine, nekatere od njih so primerljive z okoliščinami tukaj obravnavane zadeve. Med njimi je na primer dejstvo, da so pritožniki vedeli, da bi se moral shod vnaprej prijaviti, shod ni bil spontan, ampak načrtovan, zaradi česar bi lahko bil prijavljen, izrečene kazni (ki so bile sicer kaznovalne narave) pa so bile po oceni ESČP skromne.<sup>15</sup>  
**5.1-7/2020.**

---

15 Prvi pritožnik je bil kaznovan z globo v višini 350 funtov in plačilom stroškov postopka v višini 150 funtov, drugi pa je bil obsojen na pogojno zaporno kazen in plačilo stroškov v višini 100 funtov.  
Gl. tudi nedavno sodbo ESČP v zadevi Csiszer in Csibi proti Romuniji (pritožbi št. 71314/13 in 68028/14) z dne 5. 5. 2020.



## 3.16 OMEJITVE OSEBNE SVOBODE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Na področju omejitev osebne svobode smo skupaj **obravnali kar 85 zadev, povezanih z epidemijo boleznii covid-19** (40 pobud in 45 zadev na vstopni točki). Od tega je bilo največ zadev s strani obsojencev na prestajanju kazni zapora in sicer 61 (23 pobud in 38 zadev na vstopni točki) in dve dodatno še s strani pripornikov. Sledijo zadeve, ki se nanašajo na osebe v socialnovarstvenih zavodih (9 pobud in 5 na vstopni točki), 2 pobudi sta bili povezani z zdravljenjem v psihiatričnih bolnišnicah (z eno dodatno na vstopni točki), prav tako sta se dve zadevi nanašali na obravnavo mladoletnikov v vzgojnih in drugih domovih in ena na center za tujce.

Varuh se je ob obravnavanju zadev tudi na tem področju strinjal, da je v razmerah epidemije virusne okužbe in širjenja nalezljive boleznii covid-19 bistveno upoštevanje načela varovanja javnega zdravja ter da je z namenom obvladovanja širjenja covid-19 ter varovanja zdravja in življenja ljudi nujno treba sprejeti številne ukrepe, vendar je hkrati **opozarjal, da se mora k temu pristopiti na način, ki spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine**. Po mnenju Varuha se od odgovornih v državi, ki pripravljajo ukrepe, ki bi lahko restriktivno posegli v človekove pravice, pričakuje tudi, da nujnost posegov utemeljijo in javnost ne le seznanijo, da so se odločili za nek ukrep, temveč podajo tudi podrobnejšo razlago, zakaj naj bi bilo nujno (vsekakor pa zgolj začasno) omejiti nekatere pravice in tudi kaj je zakonska podlaga za sprejete posege oziroma omejitve.

V Republiki Sloveniji se je v času razglašene epidemije SARS-CoV-2 od 12. 3. 2020 do 31. 5. 2020 večina socialnovarstvenih zavodov (predvsem domovi starejših in posebni socialno varstveni zavodi), prav tako pa tudi psihiatričnih bolnišnic, odločila, da zaradi preprečevanja vnosa okužbe z omenjenim virusom **prepove obiske svojcev in drugih oseb**. Ravno tako se je vrsta omenjenih ustanov odločila, da iz istega razloga prepove **izhode stanovalcev oziroma pacientov**, čeprav tem sicer ni bila omejena svoboda gibanja ali morebiti celo osebna svoboda (niso se torej nahajali na „zaprtih“ oddelkih). Po koncu prvega vala epidemije covid-19 so se ukrepi začeli počasi sproščati, znova so bili dovoljeni obiski, vendar ob vnaprejšnji napovedi in praviloma na zunanjih površinah. Ravno tako so bili znova dovoljeni izhodi, vendar pa dostikrat zgolj v skupini in ob spremstvu zaposlenih. Po ponovnem naraščanju okuženih v začetku septembra so se ukrepi znova začeli zaostrovati. Ob tem je treba izpostaviti, da so se v času omejitev obiskov omenjene ustanove trudile socialne stike svojih

varovancev ohranjati s pomočjo sodobnih komunikacijskih poti (Zoom, Skype in podobno).

V ZPKZ so ravno tako omejili obiske svojcev, v času epidemije pa je zaporski sistem za vsako zaprto osebo omogočil večkratno podelitev telefonskih kartic, s katerimi so zaprte osebe imele možnost več telefonskih klicev in s tem stikov s svojci. Po koncu epidemije so tudi v zaporih začeli rahljati omejitve obiskov in sicer najprej na enega zdravega obiskovalca, pozneje so bile omejitve povsem odpravljene, v oktobru pa znova uvedene.

**Varuh se je pri tem srečal predvsem z dvema vprašanjema.** Prvo je bila **pravna podlaga za omenjene ukrepe v socialnovarstvenih zavodih**, ki je bila po prepričanju Varuha nezadostna ali pa je celo ni bilo. Ker gre pri omejevanju osebne svobode za poseg v temeljne človekove pravice ljudi v omenjenih ustanovah, je Varuh zahteval pojasnila in ukrepanje pristojnih ministrstev (več o tem v nadaljevanju). Drugo vprašanje pa so bile povsem življenjske stiske posameznikov, ki dolgo časa niso imeli stikov s svojci, katerim se je zdravstveno stanje tudi zaradi socialne omejenosti slabšalo, omejen je bil celo dostop do umirajočih. Določeni ukrepi za preprečitev okužb najbolj ogroženih skupin posameznikov (med katere predvsem starejši vsekakor sodijo) so sicer nujni. **Postavlja pa se vprašanje ustreznosti teh ukrepov, predvsem pa negativnih posledic, ki jih imajo ti ukrepi tako za somatsko kot predvsem duševno zdravje posameznikov.** Ponavljamo, da je pri vsakem poseganju v pravice posameznika prvi predpogoj ustrezna urejenost pravnih podlag, ki po mnenju Varuha ne obstajajo za vso omejevanje stikov, kot smo mu bili priča med dosedanjimi ukrepi. Opozarjamo pa tudi na nujno iskanje rešitev v smeri, ki bi v pravice uporabnikov socialnovarstvenih storitev posegale v čim manjši meri. Zavedamo se, da je pravica do zdravja ena od najpomembnejših pravic in da lahko vdor koronavirusa na primer v socialnovarstvene zavode predstavlja izjemno veliko grožnjo zdravju stanovalcev. Njihovo zdravje je treba zaščititi, a pri tem ne smemo pozabiti, da je poleg telesnega zdravja pomembno tudi duševno zdravje in psihosocialno stanje. V vsakem primeru je treba ljudi obravnavati individualno. Nekaterim posameznikom so psihosocialne potrebe zadovoljene že s stiki prek pametnih telefonov ali drugih naprav. Drugi pa potrebujejo osebni stik ali osebni dotik. Toliko večjo pozornost je treba izpostavljenemu posvetiti ob zavedanju, da je vpliv takšnega omejevanja pravic na posameznike verjetno opazno blažji v primerih, ko gre za kratkotrajne začasne ukrepe, vendar pa toliko nevarnejši, ko ukrepi postanejo trajnejši. Ko se pristojni organi soočijo s položajem, ki zahteva hitro ukrepanje in na katerega niso mogli biti vnaprej pripravljene, je razumljivo, da je tudi takojšne neposredno oblastno ukrepanje nekoliko bolj drastično. Vendar lahko to traja le krajši čas. **S potekom časa pa imajo pristojni dolžnost, da pripravijo pogoje, načrte in strategije za ukrepanje, ki bi morebiti lahko manj invazivno posegalo v pravice in interese prizadetih.**

Podrobnosti obravnave vseh teh zadev predstavljamo v nadaljevanju. O ugotovitvah in priporočilih državnega preventivnega mehanizma (DPM), povezanih z epidemijo bolezni covid-19, pa poročamo v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM.

### 3.16.1.1 Priporniki in obsojenci

Ugotavljamo, da je bilo med pobudami zaprtih oseb, ki so se nanašale na obvladovanje bolezni covid-19 v zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ), več takšnih, ki sprejetim ukrepom niso nasprotovali, prav nasprotno, v skrbi za svoje zdravje so zaprte osebe opozarjale, da bi bilo za preprečevanje širjenja virusa potrebno še bolj dosledno ukrepanje. **Znotraj zaporniških zidov se je epidemiološka slika spreminjala iz dneva v dan, temu pa so sledili tudi ukrepi Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS).** Prejeli smo več zagotovil URSIKS, da ZPKZ v sodelovanju z zdravstveno stroko sprejemajo vse potrebne ukrepe za zaježitev širjenja koronavirusne bolezni, kar je zagotovo tudi namen in interes zaposlenih v zavodih, ki so z zaprtimi osebami v dnevnem stiku. V zavodih so si tudi v času epidemije predvsem prizadevali zagotoviti kolikor toliko normalne pogoje bivanja. Pomembno pri tem tudi je, da se o sprejetih zaščitnih ukrepih zaprte osebe obvešča na primeren način. Res pa se (tako znotraj kot zunaj ZPKZ) eni težje sprijaznijo z omejitvami zaradi okužb (tako so nekateri obsojenci na primer izpostavljali, da ne morejo obedovati v zavodski jedilnici, kot je bilo to prej običajno, ampak v bivalnih prostorih, kar pa naj bi bilo tudi nehigiensko in sporno), spet drugi pa so menili, da jih je premalo in da bi se jih moralo še bolj zaščititi. **Kot ena glavnih težav ZPKZ pri obvladovanju koronavirusne bolezni se je pokazala predvsem prostorska omejenost oziroma zagotavljanje primernih prostorov za izločitev okuženih in zagotavljanje primernih bivanjskih pogojev.**



Zaradi sprejetih ukrepov glede izvajanja obiskov v ZPKZ, njihovih dislociranih oddelkih in v Prevezgojnem domu Radeče, smo se sicer že 12. 3. 2020 obrnili na URSIKS in **pozdravili hiter odziv URSIKS na pojav novega koronavirusa.** **Ob razumevanju potrebe za omejitve obiskov zaprtih oseb smo poudarili, da je ob omejevanju stikov zaprtih oseb z zunanjim svetom nujno treba poskrbeti tudi za ublažitev stisk, ki se lahko pojavijo zaradi teh omejitev.** V zvezi s podano usmeritvijo, da se zaprte osebe v večji meri poslužujejo telefonskih stikov s svojci, smo zaprosili za informacije o tem, ali je zaprtim osebam morda omogočeno tudi časovno več klicev oziroma v daljšem časovnem obdobju in na kakšne načine se bodo ti (daljši) klici zaprtim osebam dejansko omogočali ter ali so zaprte osebe (ob visokih stroških telefoniranja) dejansko finančno zmožne daljše telefonske stike tudi koristiti. Hkrati nas je zanimalo, ali se s strani URSIKS že proučujejo tudi kakšne druge oziroma dodatne možnosti (npr. Skype oziroma druge podobne možnosti) komuniciranja zaprtih oseb z zunanjim svetom. Zaposili smo tudi za pojasnila, na kakšen način so bile zaprte osebe seznanjene s pojavom novega koronavirusa (npr. kako se ga prepozna in kako se le-ta prenaša). Zanimalo nas je tudi, ali so bili zaprtim osebami za primere pojava novega koronavirusa pojasnjeni preventivni ukrepi in katera zaščitna sredstva so jim zagotovljena. Prav tako nas je zanimalo, ali so že sprejeti kakšni ukrepi oziroma ali je že bil izdelan načrt ravnanja za primer, da se pri kateri od zaprtih oseb pojavi okužba z novim koronavirusom (npr. predvideni prostori za izolacijo od drugih zaprtih oseb). Zaposili smo še za sporočilo, ali so bili določeni kakšni preventivni ukrepi glede novega koro-

navirusa za osebje zavodov (kakšne so usmeritve za njihovo delo oziroma ali so zanje morda predvidene kakšne aktivnosti ali posebnosti pri postopanju). Še posebej nas je zanimalo, kako je glede preventivnih aktivnosti pripravljeno medicinsko osebje oziroma ali zavodske ambulante kakorkoli sodelujejo pri načrtovanju aktivnosti, povezanih z novim koronavirusom (npr. pri seznanjanju zaprtih oseb ...).

Iz prejetega odgovora URSIKS dne 20. 3. 2020 je bilo razvidno, da je URSIKS že v času prve razglašene epidemije SARS-CoV-2 covid-19 sprejela vrsto aktivnosti. Zavodi so tako na primer poskrbeli za omejitve stikov, stiki z odvetniki pa so potekali samo preko steklene pregrade. Delo je bilo organizirano na način, da so bili fizično prisotni le javni uslužbenci, ki so bili potrebni za nemoteno izvajanje dejavnosti. Ustavljene so bile premestitve med zavodi, izvajale so se le tiste, ki so bile nujne. Tudi deljenje obrokov hrane so ZPKZ skušali organizirati na način, da so jih dostavili v bivalne prostore in ne na način, da se večje število zaprtih zadržuje v jedilnici. Dodatno pozornost je URSIKS namenila ohranjanju zdravja vseh zaprtih oseb in zaposlenih ter zavode spodbudila, da poiščejo rešitev glede predpisovanja ustrezne terapije v situaciji, ki je terjala nujno prisotnost psihiatrov in ustrezno obravnavo.

URSIKS je zavode tudi opozorila, da je treba zaprte osebe kljub situaciji dnevno razbremenjevati, zato je zavode spodbudila, da skušajo organizirati gibanje na prostem za majhne skupine. Zaradi sprejetih omejevalnih ukrepov za zaprte osebe je zavode tudi zaprosila, da razmislijo o aktivnostih, ki bi zaprtim osebam lahko olajšale premagovanje obdobja trajanja epidemije glede na zmožnosti (kot so različne aktivnosti na prostem). **V tej zvezi lahko kot primer dobre prakse izpostavimo sporočilo enega od obsojencev, da sta v enem izmed zavodov bila dva predstavnika obsojencev vključena v sodelovanje z vodstvom zavoda pri iskanju rešitev in operativnem izvajanju ukrepov, predvsem pa pri internem medsebojnem kriznem komuniciranju.**



Vsem zaposlenim je sicer tudi URSIKS sporočila, da je v trenutni situaciji ključnega pomena komunikacija zaposlenih z zaprtimi osebami in poudarjanje pomena, da so ukrepi sprejeti zaradi njihove zaščite. Vsem so bili v zavodih zagotovljeni topli napitki oz. čaj. Z namenom razbremenjevanja stisk zaposlenih, je URSIKS zaposlenim posredovala kontaktne telefonske podatke treh psihologov, katere so zaposleni lahko kontaktirali.

V odgovoru z dne 27. 3. 2020 je URSIKS dodatno sporočila, da je z namenom boljšega pretoka informacij in rednega dnevnega medsebojnega obveščanja generalni direktor ustanovil elektronsko interno koordinacijsko delovno skupino, v katero so bili poleg generalnega direktorja in kompetentnih uslužbencev Generalnega urada URSIKS vključeni tudi vsi direktorji ZPKZ, vodje dislociranih oddelkov in direktorica Prevezgojnega doma Radeče. Komunikacija oziroma redno spremljanje dogodkov po vseh lokacijah je potekala dvakrat dnevno, na način, da so bili o vprašanih in odgovorih seznanjeni vsi v skupini. Direktorje zavodov in vodje oddelkov se je sproti obveščalo o dogovorjenih ukrepih s strani Nacionalnega inštituta za javno zdravje, s katerim so redno sodelovali, ter z obvestili s strani MZ, MJU in drugimi vladnimi institucijami.

S pojavom covid-19 in preventivnimi ukrepi so bili zaposleni seznanjeni takoj ob pojavu virusa v Sloveniji s pisnim dopisom dne 27. 2. 2020. Istega dne so bile pisno obveščene tudi vse zaprte osebe in sicer s Priporočili za preprečevanje okužb s covid-19. Obvestila o pojavu koronavirusa in priporočila so izobesili na vse oglasne deske, skupaj s slikovnimi navodili za umivanje rok in higieni kašlja, ki jih je pripravil Nacionalni inštitut za javno zdravje. Zaprte osebe so bile s preventivnimi ukrepi seznanjene tudi s strani zaposlenih, na malih skupinah, na domski skupnosti in v zavodskih ambulantah.

Poskrbljeno je bilo za dostop do mila za umivanje rok in papirnatih brisač za enkratno uporabo, razkužil, čistil in mask za zaposlene. Aktivno so pristopili tudi k nabavi dodatnih zaščitnih sredstev oziroma varovalne opreme: zaščitnih mask, očal, vizirjev, vodoodpornih oblek in rokavic za enkratno uporabo. Zaradi težav z dobavitelji so zaščitno opremo nabavljali sproti, preko dobaviteljev, MP in Uprave RS za zaščito in reševanje. Predlog Generalnega urada je bil, da se zaščitne maske in rokavice nosijo pri izvajanju vseh postopkov oziroma del in nalog z zaprtimi osebami. Vsi zavodi so bili prav tako seznanjeni, da se vsi prostori v zavodih redno čistijo, zračijo in razkužujejo najbolj izpostavljene površine, npr. kljuke. URSIKS je tudi zagotovila, da redno sodelujejo z regionalnimi zdravstvenimi domovi in območnimi enotami uprave RS za zaščito in reševanje. Menila je tudi, da je testiranje bistvenega pomena pri preprečevanju okužbe pri populaciji, ki se nahaja na tako majhnem prostoru, kot je zapor.

Na podlagi sprejetega interventnega zakona (to je Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (covid-19), ki ga je Državni zbor RS sprejel 20. 3. 2020, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS, št. 36/2020, so direktorji zavodov za vsakega obsojenca individualno presojali ali izpolnjuje pogoje za prekinitev prestajanja kazni ali za predčasni odpust. Predvsem je ta presoja temeljila na varnostni oceni in s tem povezani nevarnosti za družbo. Obsojenci, pri katerih je obstajala najmanjša ponovitvena nevarnost, niso bili odpuščeni iz zavoda, niti njihova kazen ni bila prekinjena. Z MDDSZ in Zavodom RS za zaposlovanje so pri tem dogovorili postopek za pridobitev denarne socialne pomoči ob odpustu. Ob odpustu je vsak obsojenec prejel tudi natančna pisna navodila z obrazci za urejanje zdravstvenega zavarovanja po odpustu in uveljavitev denarne socialne pomoči. O odpustu so bili prav tako pravočasno obveščeni oškodovanci, ki so v skladu z ZKP in ZIKS-1 podali zahtevo za obveščanje o odpustu obsojenca s prestajanja kazni zapora.



**Za spodbudno smo šteli sporočilo URSIKS, da se zavedajo, da so zaprte osebe zaradi prepovedi obiskov v zavodih dodatno omejene, zato so med zaprte razdelili brezplačne telefonske kartice.** Vsem je bilo omogočeno, da lahko kličejo svojce v skladu z dnevnim redom, ponekod pa dostop do klicev ni bil omejen. Končno je URSIKS zagotovila tudi, da si bo še naprej prizadevala za zagotovitev ustrezne zdravstvene oskrbe v času epidemije koronavirusa ter za izvajanje človekovih pravic vsem zaprtim osebami. Sicer je URSIKS poskrbela tudi za prevod in objavo Izjave CPT o načelih v zvezi z obravnavo oseb, prikrasanih za prostost v povezavi s pandemijo koronavirusne bolezni (covid-19), iz-

dane 20. marca 2020, ter tudi za prevod nadaljevanja izjave v zvezi s situacijo oseb, prikrajšanih za prostost.

**Ob drugem valu okužb v jesenskem času je URSIKS ponovno postopoma, upoštevajoč epidemiološko situacijo in v skladu z mnenjem zdravstvene stroke pričela omejevati stike obsojencev z zunanjim svetom.** Sprva z omejevanjem trajanja obiskov in števila obiskovalcev in načinom obiska (za stekleno pregrado, na prostem, kjer je to bilo mogoče) in omejevanjem prostih izhodov, ki so nazadnje bili omejeni le na nujne izhode (zdravstvena oskrba, udeležba na naroku v sodnem postopku), vse ob strogem spoštovanju zaščitnih ukrepov (kot so maska, razkužilo, medosebna razdalja), dokler obiski niso bili več dovoljeni. Svojce zaprtih oseb in zainteresirano javnost je URSIKS s sprejetimi zaščitnimi ukrepi sproti obveščala na svoji spletni strani.

Dne 24. 10. 2020 je stopil v veljavo Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), ali krajše »PKP5«, ki je znova prinesel spremembe tudi na področju prestajanja kazni zapora (členi 24 do 28). Tako se novi postopki za pozivanje obsojencev na prestajanje kazni zapora in oseb, ki jim je odrejen nadomestni zapor, na prestajanje nadomestnega zapora niso začeli, že začeti postopki pa so se ustavili; generalni direktor URSIKS pa je lahko premestil obsojenca iz enega v drug zavod ali v oddelek drugega zavoda po uradni dolžnosti tudi, če je to bilo potrebno zaradi preprečitve širjenja virusa SARS-CoV-2; iz istega razloga je lahko direktor zavoda premestil obsojenca znotraj zavoda; direktor zavoda je lahko po uradni dolžnosti prekinil prestajanje kazni zapora obsojencu, če je to bilo potrebno zaradi preprečitve širjenja virusa SARS-CoV-2, za čas enega meseca z možnostjo podaljšanja, kadar niso obstajali varnostni zadržki; direktor zavoda je lahko pod zakonskimi pogoji predčasno odpustil s prestajanja obsojenca zaradi preprečitve širjenja virusa SARS-CoV-2 največ šest mesecev pred iztekom kazni. Poleg tega je ta zakon v 109. členu podelil direktorju vsakega izmed zavodov (in prevzgojnega doma) pooblastilo, da lahko začasno in dokler je nujno potrebno, da se prepreči širjenje virusne okužbe, odredi, omeji ali zadrži izvajanje pravic in pravnih koristi vseh zaprtih oseb v zavodu, kot so na primer: odhod na delo, sprejemanje paketov, podeljevanje ugodnosti in namenskih izhodov.

Varuh je ob obravnavanju pobude obsojencev iz ZPKZ Dob prejel tudi informacijo URSIKS, da je bilo na ravni celotnega ZPKZ Dob 15. 10. 2020 sklenjeno, da se obsojencem zaradi nevarnosti okužbe s covid-19 do nadaljnjega ne podeljuje več ugodnosti prostih izhodov. V skladu z načelom postopnosti in sorazmernosti so bili še naprej dovoljeni obiski v Polodprtem oddelku Slovenska vas in Odprtem oddelku Puščava, ker se obiski v teh dveh oddelkih lahko izvajajo na prostem. Prav tako je bila v zvezi s temi obiski sprejeta omejitev trajanja obiska na največ 60 minut, na obisku pa je lahko bila največ ena zdrava odrasla oseba in mladoletni otroci obsojenca. Na podlagi tega je bilo ocenjeno, da navedeni obiski iz zdravstvenega vidika ne bodo predstavljali prevelikega tveganja. Ob poslabšanju razmer pa so v ZPKZ Dob 24. 10. 2020, na dan uveljavitve PKP5, na podlagi že omenjene določbe 109. člena omejili tudi te pravice in ugodnosti, razen nujnih izhodov. Pri vseh odrejenih ukrepih se je po zagotovitvi URSIKS

spoštovalo načelo nujnosti in primernosti. Zavod je skrbel, da so se ukrepi sprejemali postopoma, kot je tudi praksa pri sprejemanju ukrepov na državni ravni. Vsi sprejeti ukrepi, in tudi razlogi za njihov sprejem, so bili po navedbah URSIKS obsojencem ustrezno pojasnjeni. Po sporočilu URSIKS je večina obsojencev pojasnila z razumevanjem sprejela. Obsojenci v Polodprtem oddelku Slovenska vas in Odprtem oddelku Puščava sicer lahko uporabljajo tudi mobilne telefone in internet, kar jim je stike z družino bistveno olajšalo.

**Kljub vsem previdnostnim ukrepom se vstopu koronavirusne bolezni v zavode ni bilo mogoče izogniti.** V vsakem primeru potrjenega primera so zaposleni poskrbeli za ločeno namestitev okuženega obsojenca od drugih obsojencev v karanteni. Z obsojenci v karanteni in izolaciji so imele na primer v ZPKZ Dob med tednom dvakrat dnevno stik medicinske sestre, med vikendom pa enkrat dnevno. Njihovo počutje se je torej redno spremljalo in se na spremembe ustrezno reagiralo. Tudi obsojencem v karanteni pa je bil zagotovljen ločen sprehod, po katerem se je vse razkužilo. To so obsojenci tudi dobro sprejeli.

Varuh se lahko strinja z ugotovitvami URSIKS, da je bilo treba v ZPKZ Dob kot tudi v drugih zavodih za prestajanje kazni zapora, glede na obstoječo epidemiološko situacijo v Republiki Sloveniji in v skladu z njihovimi zmožnostmi, sprejeti ustrezne preventivne ukrepe za preprečevanje širjenja virusne okužbe in da ne gre prezreti, da k uspešnemu obvladovanju širjenja bolezni odločilno pripomore odgovorno vedenje prav vsakega posameznika. Kot pomembna smo pri tem šteli tudi zagotovila URSIKS, da so zavodi za prestajanje kazni zapora ukrepe za zaježitev širjenja koronavirusne bolezni sprejemali v sodelovanju z zdravstveno stroko.

### 3.16.1.2 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Uvodoma smo že poudarili, da je ustrezno ukrepanje v kriznih časih odgovorna naloga in obveza tudi izvajalcev socialnovarstvenih storitev oziroma zdravljenja v bolnišnici zaradi akutne duševne motnje ali akutnega poslabšanja kronične duševne motnje. **Poudarjali pa smo, da je treba upoštevati, da je odvzem prostosti oziroma omejitev svobode gibanja možna le pod pogoji, ki jih določa zakon.** Eden izmed njih je tudi Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), ki predvideva tudi nekatere omejevalne ukrepe za preprečitev širjenja nalezljivih bolezni. Pripominjamo tudi, da je ob omejevanju stikov oseb (ki jim je odvzeta prostost oziroma kakorkoli omejeno gibanje) z zunanjim svetom, **nujno treba poskrbeti tudi za ublažitev stisk, ki se lahko pojavijo zaradi teh omejitev.** Sprejeti ukrepi pa bi tudi sicer morali biti praviloma časovno omejeni in neposredno ali pa tudi posredno povezani z epidemijo oziroma preprečevanjem epidemije.

## 3.16.2 Dejavnosti Varuha in priporočila v zvezi z epidemijo

### 3.16.2.1 Priporočila dana v zvezi z epidemijo

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 smo pripravili naslednja priporočila:

**9 (covid-19).** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da preveri potrebo za sprejem ustrezne pravne (zakonske) podlage za omejevanje pravic stanovalcev socialnovarstvenih zavodov tudi za primere, ko okužb v zavodu sicer še ni, obstaja pa resna nevarnost prenosa okužb v zavod iz okolice.



**10 (covid-19).** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve sledi danim priporočilom iz obiskov Centra za tujce in sprejme potrebne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Pripravili pa smo tudi eno priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo in sicer:

**11 (covid-19, stalna naloga).** Varuh priporoča, da sodišča in ostali udeleženci pri izvajanju videokonferenčnih narokov v postopkih po ZDZdr namenjajo posebno pozornost spoštovanju dostojanstva oseb v postopku in potrebni skrbi, da bodo osebe razumele svoj položaj in svoje pravice.



### 3.16.2.2 Priporniki in obsojenci

Več obravnavanih zadev je bilo v času prve razglašene epidemije povezanih z odločanjem o prekinitvi prestajanja kazni zapora na podlagi interventnega zakona. Čeprav sam obstoj ogroženosti zdravja posameznika ni bil izrecno naveden med razlogi, na podlagi katerih se prekinitev prestajanja kazni lahko dopusti po 12. členu Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID 19) (ZZUSUDJZ), pa Varuh meni, da je pri takšnem odločanju (ob siceršnjem upoštevanju varnostnih zadržkov) potrebno posebno pozornost nameniti tistim kategorijam obsojencev, pri katerih je glede na znane podatke o tej bolezni mogoče predvideti, da bo v primeru njihove okužbe lahko



prisoten težji potek bolezni (npr. starejše osebe s kroničnimi obolenji). Menimo namreč, da cilj preprečitve širjenja epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2, ki ga vsebuje 12. člen ZZUSUDJZ, ni zgolj v tem, da bi se preprečilo vsako širjenje te bolezni, ampak tudi v tem, da se kar najbolj učinkovito zaščiti ranljive skupine oseb (ki je lahko tudi v tem, da se takšne osebe umakne iz zavodskega okolja).

Dne 29. 3. 2020 je stopil v veljavo ZZUSUDJZ, ki v 12. členu določa, da lahko direktor zavoda za prestajanje kazni zapora po uradni dolžnosti, če je to potrebno zaradi preprečitve širjenja epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2, za čas enega meseca prekine prestajanje kazni zapora obsojencu, kadar ne obstajajo varnostni zadržki. Trajanje prekinitve kazni zapora se lahko zaporniku podaljšuje, dokler obstaja razlog za prekinitvev. Poleg tega lahko direktor zavoda na podlagi določb ZZUSUDJZ z namenom preprečitve širjenja epidemije premesti obsojenca iz enega v drug zavod ali v oddelek drugega zavoda (11. člen) in predčasno odpusti obsojenca (13. člen) največ šest mesecev pred iztekom kazni ob upoštevanju pogojev iz 108. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1).

Čeprav ZZUSUDJZ izrecno ne določa, da se tovrsten postopek prekinitve prestajanja kazni zapora lahko začne na prošnjo obsojenca, pa ima po naši presoji obsojenec možnost vsaj izraziti razloge, da se takšen ukrep morebiti uporabi v njegovem primeru. To bo sicer lahko upoštevano pri odločitvi o prekinitvi po uradni dolžnosti v okviru namena tega zakona, ki je usmerjen v preprečitev širjenja epidemije. K temu lahko (poleg tega, da osebe, ki so na prekinitvi, niso izpostavljene morebitnim okužbam v zavodu) prispeva tudi posledično zmanjšanje (pre)zasedenosti zavodov, saj ti v nasprotnem primeru ne morejo vzpostaviti učinkovite izolacije okuženih oseb, zaradi česar obstaja večja verjetnost širjenja virusa na obsojence in zaposlene. S tem, ko za razliko od prekinitve prestajanja kazni po 82. členu ZIKS-1, obsojencu in njegovim ožjim družinskim članom ZZUSUDJZ ne omogoča podaje prošnje, gre sklepati, da namen zakonodajalca ni v osredotočenosti na posamezne primere, na katere bi opozorile zaprte osebe same, ampak kot eno od orodij, ki so dana direktorjem zavodov pri obvladovanju trenutnih razmer, ki jih predstavlja nevarnost širjenja okužbe s koronavirusom.

Varnostni zadržki v zakonu podrobneje niso opredeljeni. Pomenijo pa sicer vse okoliščine, na podlagi katerih direktor zavoda oceni, da bi lahko vplivale na zlorabo prekinitve prestajanja kazni (npr. osebnost obsojenca, njegova varnostna ocena, nevarnost izmikljanja nadaljnjemu prestajanju kazni, delež prestane kazni, vrsta in način storitve kaznivega dejanja, način nastopa kazni, morebitni odprti kazenski postopki ...). Na strani organa, ki o takšnih predlogih (oziroma po uradni dolžnosti) odloča, je zato obveznost, da v vsakem konkretnem primeru skrbno presodi, katerim ustavno zavarovanim dobrinam je v posameznem spornem primeru potrebno dati prednost. Bodisi tistim, ki jih zasleduje pojem „varnostni zadržki“ in so glede na okoliščine, značilne za posameznega obsojenca, lahko različne, ali tistim, ki so zajete v pojmu preprečitve širjenja epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2 v 12. členu ZZUSUDJZ.

Pri tem ne gre spregledati, da zdravje in življenje na splošno sodita med najvišje zavarovane družbene dobrine. V nekaterih primerih ju je sicer mogoče najti med dejavniki, ki podkrepijo utemeljenost varnostnih zadržkov, v drugih med razlogi v prid prekinitve. Včasih pa bosta dobrini tako predmet presoje varnostnih zadržkov kot utemeljenosti prekinitve. 8.2-22/2020.

### Zagotavljanje primerne prostora gibalno oviranemu obsojencu tudi v času epidemije

**Menimo, da je tudi v času izrednih razmer zaradi epidemije koronavirusne bolezni v zavodih za prestajanje kazni zapora treba poskrbeti za zagotavljanje ustreznih bivalnih pogojev gibalno oviranim in drugim ranljivim skupinam zaprtih oseb, prekinitve prestajanja kazni zapora pa je v teh primerih treba načrtovati ob upoštevanju okoliščin vsakega posameznega obsojenca.**

Kmalu po razglasitvi epidemije covid-19 je Varuha za pomoč zaprosil pobudnik, ki je zaradi gibalne oviranosti do 13. 3. 2020 prestajal kazen zapora v bolniški sobi ZPKZ Maribor. Tega dne naj bi mu direktor zavoda z odločbo po uradni dolžnosti prekinil prestajanje kazni zapora za 48 dni. Sam se s takšno odločbo ni strinjal, saj po njegovih navedbah še ni imel urejenega prebivališča, kazni zapora namreč še ne bo kmalu prestal. Kljub temu je moral bolniško sobo zapustiti in se preseliti v drug bivalni prostor, kjer naj bi mu bilo bivanje zaradi invalidnosti oteženo. Pobudnik nas je tudi seznanil, da je zoper odločbo o prekinitvi kazni zapora po prvem odstavku 82. člena ZIKS-1 vložil pritožbo. Kopije predmetne odločbe ni priložil pobudi.

Varuh je s poizvedbo pri URSIKS želel preveriti, kako je ZPKZ Maribor poskrbel za varstvo pravic pobudnika, sicer invalida, in kako bo zanj poskrbljeno v primeru pravnomočnosti odločbe o prekinitvi prestajanja kazni zapora, saj v tem primeru ne bo več zakonske podlage za njegovo zadrževanje v Zavodu. Opozoril pa je tudi na kratek tridnevni rok, v katerem mora biti v skladu s šestim odstavkom 82. člena ZIKS-1 odločeno o vloženi pritožbi.

URSIKS je pojasnila, da je morala zaradi pojava in hitrega širjenja koronavirusne bolezni sprejeti več ukrepov. Med drugim je bilo določeno, da mora vsak zavod za prestajanje kazni zapora urediti posebno sobo, v katero bo mogoče namestiti osebo v primeru potrebe po njeni preventivni izolaciji od ostalih (ob pojavu suma na okužbo ali potrjeni okužbi). Na tej podlagi je bila v zavodu Maribor sprejeta odločitev, da se za ta namen zagotovi bolniška soba, v kateri je bil nameščen pobudnik, slednjega pa se premesti na polodprti oddelek oziroma na oddelek brez drog, v sobo št. 62. Pobudnik se s premestitvijo ni strinjal. Kljub temu je bil premeščen, ZPKZ Maribor pa je bivalni prostor, ki je sicer približno enake velikosti kot bolniška soba, prilagodil pobudnikovemu zdravstvenemu stanju in priporočilom zavodskega zdravnika, tako mu je zagotovljeno vse potrebno za neovirano bivanje. Soba je bila preurejena tako, da je v njej postelja z možnostjo dviga ležišča, nadposteljno držalo, nameščena sta bila tudi dva stranska ročaja v kopalnici (pri toaletni školjki in v tuš kabini),

prav tako sedalo v tuš kabini in ročka za prhanje. V skladu s priporočili zdravnika, da pobudnik čim več vadi hojo s protezo, vmes pa potrebuje počitek, mu je omogočeno neovirano gibanje po hodniku celotnega oddelka brez drog, počitek pa v sobi. Po presoji URSIKS je imel na oddelku brez drog, kamor je bil premeščen, pobudnik dejansko zagotovljene boljše možnosti za neovirano gibanje po hodniku, kot jih je imel v bolniški sobi na sprejemnem oddelku. Prav tako je tudi obroke hrane prejemal v sobo.

Glede odločbe o prekinitvi prestajanja kazni zapora pobudniku je URSIKS pojasnila, da je bila ta 13. 3. 2020 izdana po uradni dolžnosti zaradi razglašene epidemije nove koronavirusne bolezni (covid-19) v zvezi z njegovim zdravstvenim stanjem in povišano stopnjo tveganja. Zavodski zdravnik je namreč sodil, da je pritožnik zaradi kroničnega zdravstvenega stanja bolj podvržen zapletom v primeru okužbe in predlagal prekinitve kazni za čas obstoja največjega tveganja. Pobudnik vročilnice ni želel podpisati in ni želel prekinitve kazni zapora, z utemeljitvijo, da naj bi hčerka nepričakovano prodala stanovanje in pobudnik zunaj zavoda nima kje živeti. Kot je pojasnila URSIKS, pobudnik zoper odločbo formalno ni vložil pritožbe, zaradi omenjenih novih dejstev pa ZPKZ Maribor odločbe ni izvršil, temveč je bila dne 1. 4. 2020 izdana nova odločba, s katero je bila odločba o prekinitvi prestajanja kazni zapora z dne 13. 3. 2020 izrečena za nično.

Varuh je tudi v obravnavanem primeru pozdravil hiter odziv URSIKS in ZPKZ Maribor na krizne razmere zaradi razglašene epidemije. V času izdaje odločbe o prekinitvi prestajanja zaporne kazni pobudniku (13. 3. 2020) še namreč ni bil sprejet in ni stopil v veljavo Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ), ki v 12. členu določa, da lahko direktor zavoda po uradni dolžnosti, če je to potrebno zaradi preprečitve širjenja epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2, za čas enega meseca prekine prestajanje kazni zapora obsojencu, kadar ne obstajajo varnostni zadržki. ZIKS-1 sicer ne predvideva prekinitve prestajanja kazni po uradni dolžnosti oziroma brez soglasja obsojenca. Z odločitvijo o ničnosti tako odrejene prekinitve prestajanja kazni zapora pobudniku pa sta se URSIKS in ZPKZ Maribor morda izognila nadaljnjim (pravnim) zapletom glede izdane odločitve, s katero se pobudnik ni strinjal ob zatrjevanju, da nima urejenega prebivališča, in ki je bila očitno izdana brez upoštevanja vseh okoliščin njegovega primera.

Najbolj pa je pomembno, da je ZPKZ Maribor, kot je presodila URSIKS, bivalni prostor, v katerega je (zaradi pojava koronavirusne bolezni in preprečevanja njenega vstopa v ZPKZ Maribor) pobudnik moral biti premeščen, uredil tako, da mu je bilo gibanje na oddelku in v samem bivalnem prostoru, kot tudi vzdrževanje osebne higiene, čim manj oteženo.

Varuh je ob tem izrazil pričakovanje, da bo URSIKS tudi v času izrednih razmer zaradi epidemije koronavirusne bolezni v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora podobno kot v primeru pobudnika poskrbela za zagotavljanje ustreznih bivalnih pogojev gibalno oviranim in drugim ranljivim skupinam zaprtih oseb.

### **8.2-19/2020.**

### 3.16.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Na tem področju so bili v ospredju ukrepi v domovih za starejše in psihiatričnih bolnišnicah, ki so se nanašali na omejevanje stikov med stanovalci oziroma pacienti in njihovimi svojci, pa tudi glede omejitev izhodov. **Večkrat smo v tej zvezi poudarili, da razumemo, da je glavni namen teh ukrepov skrb za zdravje in preprečitev širjenja koronavirusne bolezni, vendar smo kljub temu izrazili zaskrbljenost in opozarjali na nujnost celostnega pogleda na položaj različnih uporabnikov socialnovarstvenih storitev.** Zlasti smo opozarjali, da je pri vsakem poseganju v pravice posameznika prvi predpogoj ustrezna urejenost pravnih podlag, sprejeti omejevalni ukrepi pa morajo biti premišljeni, sorazmerni in zakoniti. Med najbolj ranljivimi skupinami ljudi je seveda treba zagotavljati zaščito pred koronavirusom, toda pri tem je treba biti pozoren na to, da to ne sme pomeniti popolne prekinitve osebnih stikov s svojci in drugimi bližnjimi osebami.

#### Pravna podlaga za omejevanje pravic stanovalcev socialnovarstvenih zavodov v času epidemije

Varuh je zlasti zaskrbljeno sprejemal novice o širjenju okužb z virusom SARS-CoV-2 med starejšimi, še posebej v domovih starejših. Vlada Republike Slovenije je sicer sprejela različne ukrepe, namenjene preprečevanju prenosa omenjenega virusa, predvsem pa tudi zaščiti ranljivih skupin, v prvi vrsti starejših prebivalcev. Varuh razume nujnost, da se jih posebej skrbno zaščiti oziroma sprejme ukrepe, ki so potrebni, da do okužbe posameznih izmed njih ne pride. **Pa vendarle se mu je postavilo vprašanje, če se z zasledovanjem tega cilja posameznikom lahko omeji njihove pravice brez ustrezne zakonske podlage, zgolj z navodilom posameznega ministrstva oziroma z odločitvijo vodstva socialnovarstvenega zavoda (SVZ) na tej podlagi.** Ob tem je tudi večkrat poudaril, da je treba vse omejevalne ukrepe sprejeti ob doslednem spoštovanju človekovih pravic posameznika in v primeru nujne omejitve tovrstnih pravic ustreznem tehtanju sorazmernosti med omejitvijo pravice na eni in ciljem, ki ga ukrep zasleduje, na drugi strani. Posebej je poudarjal, da mora biti za vsako omejitev posameznikovih pravic podana ustrezna pravna (zakonska) podlaga. Nedvomno je ustrezno ukrepanje v kriznih časih odgovorna naloga in obveza tudi izvajalcev socialnovarstvenih storitev. Upoštevati pa je treba, da je odvzem prostosti oziroma omejitev svobode gibanja možna le pod pogoji, ki jih določa zakon.

Varuh je bil že v spomladanskih mesecih, pa tudi jeseni, ob tako imenovanem "drugem valu" okužb, seznanjen, da je večina domov starejših v naši državi zaradi preprečevanja okuženosti svojih stanovalcev omejila ali povsem prekinila možnost obiskov oziroma njihove izhode. S tem ukrepom se je želelo preprečiti (podobno kot ob vsakoletni razširjenosti viroznih obolenj) možnost vnosa okužbe s strani svojcev in drugih oseb. To je lahko tudi po presoji Varuha

potreben ukrep, še posebej, ker glede na opozorila stroke obstaja možnost, da se okužba prenese na starostnika z na videz zdravega obiskovalca, torej še preden se pri slednjem pokažejo prvi simptomi okužbe. Vendar pa so nas presenetila opozorila, tako s strani svojcev kot celo posameznih nadzornih organov, da so vsaj nekateri domovi starejših v strahu pred vnosom okužbe stanovalcem doma starejših povsem onemogočili izhoda iz doma, kjer so sicer nastanjeni (gre torej za obliko omejitev osebne svobode posameznika). Še več, seznanjeni smo bili celo s primerom, ko stanovalke, ki je brez vednosti doma odšla zgolj v bližnjo trgovino, v dom niso hoteli več sprejeti.

Po pregledu zakonodaje, ki ureja ukrepe za preprečevanje širjenja okužb (predvsem Zakona o nalezljivih boleznih - ZNB), nismo našli izrecne pravne podlage za opisano ravnanje domov starejših oziroma onemogočanje izhoda zdravih stanovalcev, ki tudi niso bili v stiku s kužnim posameznikom, iz običajnega, odprtega (torej ne varovanega) oddelka zavoda. Zaradi navedenega se je Varuh 3. 4. 2020 obrnil na MDDSZ za ustrezno pojasnilo. Ministrstvo je v odgovoru z dne 21. 5. 2020 pojasnilo, da v celoti izvaja ukrepe po navodilih MZ. Zaradi zaježitve in preprečevanja širjenja okužb virusa SARS-CoV-2 se sprejeti ukrepi nanašajo predvsem na področje zdravstvene nege v socialnovarstvenih zavodih, hkrati pa je bilo potrebno sprejeti tudi ukrepe, s katerimi se omejuje gibanje starejših v domovih za starejše in ukrep prepovedi obiskov njihovih svojcev. MDDSZ je navedlo tudi, da se zaradi umirjanja epidemije in s tem povezano nevarnostjo vnosa okužbe že sproščajo ukrepi glede omejitve obiskov stanovalcev domov starejših, ravno tako pa je skladno z navodili določeno, da se stanovalcem, pri katerih ni suma na okužbo in ki so samostojni in sposobni prostega gibanja ter razumejo navodila glede preprečevanja in obvladovanja okužb, omogoča prosto gibanje. Izvajalec jih mora ob tem seznaniti z ustrezno uporabo kirurške maske in ukrepi za preprečevanje in obvladovanje okužbe (kot so socialna distanca, umivanje in razkuževanje rok, higiena kihanja in kašlja, ne dotikanje oči, nosu in ust). MDDSZ pa v omenjenem dopisu ni odgovorilo na bistvena vprašanja Varuha. Iz prejetega odgovora ni bilo razvidno niti, ali so se domovi starejših samostojno odločali za omejevanje osebne svobode stanovalcev, ali pa je do teh omejitev prišlo na podlagi navodil MDDSZ ali MZ. Ravno tako odgovor ni pojasnil pravne (zakonske) podlage za takšno omejevanje, čeprav smo opozorili, da ZNB za splošno prepoved izhodov zdravih stanovalcev (to je neokuženih z novim koronavirusom) iz domov starejših ni ustrezna pravna podlaga, predpisi, ki so bili sprejeti z namenom zaježitve epidemije in preprečevanja njenih posledic, pa tega vprašanja tudi ne urejajo.

Varuh je opozoril tudi, da prepoved izhodov zdravih stanovalcev iz domov kaže na to, da je bila tem stanovalcem na tak način verjetno odvzeta prostost (poseženo v osebno svobodo) ali jim je bilo vsaj omejeno gibanje. Razlikujemo namreč med posegi v osebno svobodo v smislu 5. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP) in posegi, ki pomenijo (zgolj) omejitve svobode gibanja iz 2. člena Protokola št. 4 k EKČP. Iz presoje Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) izhaja, da je razlikovanje med omejitvami gibanja, ki so toliko invazivne, da jih imamo za omejitve prostosti (5. člen EKČP), in zgolj posegi v svobodo gibanja (2. člen Protokola št. 4 k EKČP) stvar stopnje in in-

tenzivnosti, ne pa narave ali vsebine. Ne glede na to, za kako invaziven poseg dejansko gre, bi morala zanj obstajati zakonska podlaga. EKČP v 5. členu (med drugim) dopušča, da se posameznik (šlo naj bi torej za individualizirano odločitev) pridrži zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni. Če upoštevamo presojo ESČP, pa mora vsak tak poseg vedno imeti zakonito podlago – pri tem je tudi bistveno, da so pogoji za odreditev posega v nacionalnem pravu jasno in predvidljivo opredeljeni, vsebina relevantne pravne ureditve pa mora biti v zadostni meri dostopna in natančna, da lahko posameznik do razumne mere predvideva njegove posledice. Skladno s 5. členom EKČP mora imeti prizadeti posameznik na voljo tudi pravna sredstva (vključno s sodnim varstvom) zoper tak poseg. Poseg je lahko upravičen, če se glede na okoliščine konkretnega primera ugotovi, da je širjenje bolezni nevarno za javno zdravje ali varnost ter če je pridržanje okužene osebe nujno potrebno za preprečitev širjenja bolezni – pri odreditvi posega je zato vselej treba pretehtati tudi uporabo manj invazivnih posegov, pridržanje pa je upravičeno, če se izkaže, da bi bili ti neučinkoviti za varovanje javnega interesa. Tudi v primeru posega, ki pomeni le omejitev svobode gibanja, mora biti ukrep zakonit in nujen v demokratični družbi ter potreben denimo za varovanje zdravja, zanj pa mora obstajati zakonska podlaga.

Prepoved izhodov zdravih stanovalcev naj bi bil ukrep, namenjen preprečevanju širjenja nalezljive bolezni med starostniki v domovih, ki veljajo za populacijo, ki je posebej ranljiva za težji potek bolezni. **Vendar (kot že navedeno) po pregledu zakonodaje, ki ureja ukrepe za preprečevanje širjenja okužb, predvsem ZNB, Varuh ni zasledil pravne podlage za tak ukrep v domovih starejših občanov. Varuh tudi ni mogel ugotoviti, da bi bila popolna prepoved odrejena na kakšni drugi podlagi za omejitev gibanja (denimo iz 39. člena ZNB) z ustreznim pravnim aktom Vlade Republike Slovenije ali MZ.**

ZNB za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni sicer pozna (predvsem) dva posebna ukrepa, ki se nanašata na omejevanje osebne svobode, ki ju je kot možno pravno podlago za zadržanje navajalo tudi MZ (ob tem je poudarilo, da SVZ vseskozi poziva, da morebitne ukrepe omejevanja dogovarja skladno s predpisi in na način tehtanja prednosti in slabosti, ki jih posamezni omejevalni ukrep prinaša, zlasti upoštevajoč zavedanje vpliva socialne izolacije na posameznika, dejstva, da največje tveganje vnosa okužbe v SVZ predstavljajo zaposleni, in tudi dejstva, da se bo potrebno s prisotnostjo virusa SARS-CoV-2 naučiti živeti). To sta osamitev (izolacija) in karantena. Izolacija je namenjena osebam, pri katerih je okužba že potrjena in torej za izpostavljeni primer starostnikov, pri katerih ni znakov okužbe oziroma ta ni potrjena, ta ukrep ne more priti v poštev. Karantena pa je po drugi strani ukrep, s katerim se omeji svobodno gibanje in določijo obvezni zdravstveni pregledi zdravim osebam, ki so bile ali za katere se sumi, da so bile v stiku z nekom, ki je zbolel za nalezljivo boleznijo, za katero je minister, pristojen za zdravje, ali Vlada Republike Slovenije na podlagi četrtega odstavka 7. člena tega zakona razglasila epidemijo, v času njegove kužnosti. Karanteno odredi minister, pristojen za zdravje, na predlog Inštituta za varovanje zdravja Republike Slovenije. Če bi torej karantena lahko bila podlaga za omejevanje osebne svobode stanovalcev iz domov starejših v okoljih z večjim številom okuženih posameznikov, pa je bilo

treba ugotoviti, da vsaj glede na dostopne podatke v večini slovenskih domov starejših v spomladanskih mesecih ni bilo potrjeno okuženega nobenega stanovalca ali zaposlenega, podobno pa je bilo tudi v okolici omenjenih zavodov, ukrep prepovedi izhodov pa se je vendarle izvajal v vseh tovrstnih zavodih.



Dne 11. 12. 2020 je (po več poizvedbah oziroma urgencah) Varuh prejel odgovor MDDSZ, v katerem je sporočilo, da je na **podlagi naših prizadevanj in po posvetovanju s strokovnjaki na področju varstva človekovih pravic v Zakonu o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 - ZZUOOP (Uradni list RS, št. 152/20 oziroma PKP 5) opredelilo 87. člen (veljati je začel 24. 10. 2020), po katerem lahko v primeru, če se v socialnovarstvenem zavodu potrdi okužba s SARS-CoV-2, za izvajanje ukrepov omejevanja covid-19 zaradi varovanja javnega zdravja oziroma pravic drugih, direktor socialnovarstvenega zavoda s sklepom omeji stike stanovalcev in zapuščanje zavodskega območja, če z drugimi možnimi ukrepi ni mogoče doseči namena iz tega člena.**

MDDSZ smo opozorili, da je omenjeno določilo ZZUOOP lahko ustrezna pravna podlaga v primerih, ko je do vnosa okužbe v socialnovarstveni zavod že prišlo, vendar pa (žal) ne pokrije primerov tistih socialnovarstvenih zavodov, kjer okužbe v zavodu sicer še ni, obstaja pa resna nevarnost prenosa okužbe v zavod iz okolice. MDDSZ smo ob tem pozvali za pojasnilo, če so bili na tej podlagi sprejete Odredbe o določitvi ogroženih območij zaradi nalezljive bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 95/20 in 96/20) sprejeti kakšni drugi ukrepi (npr. po drugi alineji 39. člena ZNB), ki bi bili uporabljivi za socialnovarstvene zavode.

MDDSZ se je v odzivu na omenjeno opozorilo Varuha strinjalo, da 87. člen Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 ni pravna podlaga za primere, ko v zavodu (še) ni okužbe, obstaja pa resna nevarnost, da do okužbe v prihodnje pride. Ob tem ministrstvo meni, da bi bila ustrezna podlaga za ukrepe lahko v dokumentu Informacije za socialno varstvene in vzgojno izobraževalne zavode v povezavi s SARS-CoV-2, oziroma v dokumentu Omejevanje oziroma prepoved obiskov pacientov pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti, oba je pripravilo MZ. MDDSZ je tudi odgovorilo, da na podlagi Odredbe o določitvi ogroženih območij zaradi nalezljive bolezni COVID-19 ministrstvo ni sprejelo nobenega ukrepa, napotilo pa nas je na MZ, saj je omenjeno odredbo izdal minister za zdravje.



**Odgovor MDDSZ nas je negativno presenetil.** Nedvomno je omenjenemu ministrstvu znano, da se pravica do osebne svobode lahko omeji samo z zakonom (19. člen Ustave). Tako priporočila ministrstva ne morejo biti podlaga za zadržanje stanovalcev socialnovarstvenih zavodov oziroma omejitev njihove osebne svobode. **12.1 – 5/2020.**



**Priporočilo (covid-19) št. 9:** Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da preveri potrebo za sprejem ustrezne pravne (zakonske) podlage za omejevanje pravic stanovalcev socialnovarstvenih zavodov tudi za primere, ko okužb v zavodu sicer še ni, obstaja pa resna nevarnost prenosa okužb v zavod iz okolice.

### Sodni postopki po Zakonu o duševnem zdravju v času epidemije

Sodišča skladno s 83.a členom ZS ob naravnih in drugih hujših nesrečah, ob epidemijah ali podobnih izrednih dogodkih, ki v večjem obsegu omejujejo redno izvajanje sodne oblasti, poslujejo podobno kot v času poletnega poslovanja sodišč, ko sodišča razpisujejo naroke in odločajo v nujnih zadevah. O tem odloči predsednik Vrhovnega sodišča RS z odredbo, s katero lahko glede na okoliščine izrednega dogodka določi tudi, da se nekatere sicer nujne zadeve ne štejejo za nujne ali pa zanje določi obseg poslovanja.

Predsednik Vrhovnega sodišča RS je tako v času epidemije, ki je bila razglašena spomladi 2020, kot tudi epidemije, razglašene jeseni 2020, na podlagi 83.a člena ZS izdal več odredb, s katerimi je uredil poslovanje sodišč. Prvo Odredbo o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 21/20) je izdal 13. 3. 2020. Skladno s to odredbo so naroki v nujnih zadevah potekali na sodiščih, ob upoštevanju primerih varovalnih ukrepov.

Okrajno sodišče v Ljubljani se je kmalu po razglasitvi epidemije obrnilo na MZ in MP ter glede izvajanja narokov v sodnih postopkih po ZDZdr opozorilo, da »narava teh postopkov predvideva sodelovanje več oseb, poleg same osebe, o kateri se odloča, še najmanj sodelovanje sodnika, strojepiske, odvetnika, izvedenca in pogosto tudi najbližje osebe, ki ima tudi status stranke.« Opozorilo je tudi, da »se zaslišanja pridržanih oseb opravljajo praviloma v ustanovi, kjer je oseba pridržana in v prisotnosti vseh navedenih oseb«. Po mnenju sodišča je »z razširjanjem virusa tak postopek postal ogrožajoč tako za osebe, ki sodelujejo v postopku, kot tudi za vse druge uporabnike ustanove, kjer naj bi se zaslišanje opravilo, pri čemer gre praviloma za izrazito ranljive skupine prebivalstva: tako starostnike v socialno varstvenih zavodih, kot tudi druge osebe z motnjami v duševnem zdravju, ki so zaprte v okolju, kjer praktično ni mogoče izključiti tesnih medsebojnih stikov.« Okrajno sodišče je podprlo sklep, ki naj bi ga sprejelo MZ in naj bi določal, da postopki po ZDZdr potekajo tako, da v socialnovarstveni zavod vstopi le izvedenec, sodnik pa odloča izven prostorov zavoda. Hkrati je sodišče predlagalo, da se nemudoma sprejmejo tudi protokoli, smernice ali navodila o načinu poslovanja sodnih komisij v vseh zdravstvenih ustanovah, ne samo socialnovarstvenih zavodih (dopis Okrajnega sodišča v Ljubljani, št. Su 143/2020 z dne 25. 3. 2020, naslovljen na MZ in MP).



Glede na navedbe Okrajnega sodišča v Ljubljani o sklepu, ki naj bi ga sprejelo MZ in s katerim bi lahko bile omejene pravice oseb, o katerih se odloča v postopkih po ZDZdr, je Varuh pozval MZ, da nas seznaniti s sprejetim sklepom (če je bil ta dejansko sprejet) in s pravno podlago, na kateri sklep temelji. **Varuh je ob tem posebej opozoril, da v sodnih postopkih, ki potekajo na podlagi ZDZdr, sodišča odločajo o omejitvi posameznikove pravice do osebne svobode, pri čemer gre praviloma za odločanje o posameznikih, ki sodijo v eno izmed bolj ranljivih skupin prebivalstva (osebe s težavami v duševnem zdravju).** Skladno z drugim odstavkom 46. člena ZDZdr sodišča v teh postopkih odločajo na podlagi neposrednega stika z osebo, tako, da osebo pred izdajo sklepa sodnik vidi in se z njo pogovori, če to dopušča njeno zdravstveno stanje. Gre za eno izmed temeljnih procesnih jamstev, ki zagotavlja učinkovito varstvo ustavne pravice do osebne svobode. Sodnik si mora namreč pred svojo odločitvijo sam in neposredno ustvariti mnenje o (psihičnem) stanju osebe. Če tega ne stori, gre za nezakonito poslovanje, ki posamezniku vzame možnost sodelovanja v samem postopku odločanja in ga postavlja v povsem brezpravni položaj zgolj v vlogi objekta sodnega odločanja, saj mu v postopku ni dana možnost, da bi pred sodiščem branil svoje pravice in interese.

MZ je pojasnilo, da v zvezi z izvajanjem narokov v zadevah po ZDZdr niso sprejeli nobenega sklepa. Seznanilo nas je, da so na vse izvajalce zdravstvenega in socialnega varstva glede izvajanja Odloka o začasnih ukrepih na področju zdravstvene dejavnosti zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19 naslovili (le) dopis, v katerem so med drugim podali tudi navodila za pregled izvedenca psihiatrične stroke v socialnovarstvenem zavodu na podlagi ZDZdr. To se je nanašalo na predhodno razkuževanje rok in uporabo ustrezne varovalne opreme ter priporočeno razdaljo med izvedencem in uporabnikom, ne pa na delo sodnika (dopis št. 181-70/2020-152 z dne 25. 3. 2020).

Predsednik Vrhovnega sodišča RS nas je seznanil z dopisom, ki ga je glede izvajanja narokov v sodnih postopkih po ZDZdr naslovil na vsa okrajna, okrožna in višja sodišča ter na vodjo civilnega oddelka Vrhovnega sodišča RS. V dopisu je predsednik Vrhovnega sodišča RS navedel, da se je ob izdaji (nove) Odredbe o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih in razlogov iz 1. člena ZZUSUDJU (Uradni list RS, št. 39/20) s 30. 3. 2020, kljub predlogom nekaterih sodišč, naj iz nujnih zadev za čas epidemije izključi nekatere zadeve po ZDZdr, odločil, da zaradi varstva osebnostnih pravic posameznikov zadeve po ZDZdr ostanejo nujne zadeve. Pojasnil je, da »gre za osebe, ki zaradi duševne bolezni ogrožajo svoje življenje, zdravje ali premoženje in/ali življenje, zdravje ali premoženje drugih, v tem težkem obdobju pa se bo ranljivost teh ljudi in posledično tudi njihovih bližnjih še povečala. Tako vse zadeve, o katerih se odloča po ZDZdr, ostajajo nujne zadeve, o katerih je treba odločati tudi v obdobju, ko zaradi epidemije koronavirusa veljajo posebni ukrepi.« (dopis predsednika Vrhovnega sodišča RS, št. Su 315/2020 z dne 31. 3. 2020, naslovljen na sodišča).

Glede domnevnega sklepa MZ pa je predsednik Vrhovnega sodišča RS vsa sodišča opozoril, da ta zanje ni zavezujoč, saj sodniki odločajo na podlagi zako-

nov in ustave. Navedel je, da »je odločitev, da se v socialno varstvene zavode, v katerih se nahaja najbolj ranljiva populacija, maksimalno omeji vstop, razumna,« da pa **»mora sodnik, ki odloča v posamezni zadevi po ZDZdr, odstop od postopkovnih pravil utemeljiti z oceno, katera od ustavnih pravic je glede na okoliščine konkretnega primera pomembnejša.«** Sodniki morajo tako pri odločitvi na eni strani upoštevati pravico do osebne svobode (19. člen Ustave), varstvo dostojanstva v postopkih (21. člen Ustave), pravico do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave), ki osebi, o kateri se odloča, zagotavljajo pošten postopek s čim večjim osebnim neposrednim sodelovanjem v njem in varstvo pred arbitrarnostjo. Na drugi strani pa morajo sodniki zaradi nevarnosti okužbe in velike smrtnosti v ranljivih skupinah prebivalstva upoštevati tudi druge ustavne pravice, kot so nedotakljivost življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne celovitosti (35. člen Ustave), kamor sodi tudi varovanje zdravja in zaščita pred okužbo, in pravico do varnosti (34. člen Ustave). Z Odredbo z dne 30. 3. 2020 je predsednik Vrhovnega sodišča RS odločil tudi, da se vsi naroki, seje in zaslišanja v nujnih zadevah, torej tudi v zadevah po ZDZdr, izvedejo prek videokonference, če so za to izpolnjeni tehnični in prostorski pogoji. Tudi v naslednji Odredbi o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih in razlogov iz 1. člena ZZUSUDJZ (Uradni list RS, št. 62/20), ki jo je izdal 4. 5. 2020, je bilo določeno, da se naroki, seje in zaslišanja, če so izpolnjeni tehnični in prostorski pogoji, praviloma izvedejo prek videokonference. Za naroke, seje in zaslišanja, ki se niso izvajala prek videokonference, pa je bilo določeno, da mora biti razdalja med sodniki, sodnim osebjem, strankami, njihovimi pooblaščenci in drugimi osebami vsaj dva metra, da morajo vsi nositi zaščitno opremo in da mora biti prostor razkužen. Skladno s sklepom Vlade RS z dne 21. 5. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20), s katerim je ta na podlagi ZZUSUDJZ ugotovila, da so prenehali razlogi začasne ukrepe v zvezi s sodnimi zadevami, je predsednik Vrhovnega sodišča RS z dnem 31. 5. 2020 odredil preklic zadnje Odredbe o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih in razlogov iz 1. člena ZZUSUDJZ ter na njeni podlagi določene druge ukrepe.

Zaradi ponovne razglasitve epidemije z dnem 19. 10. 2020 je tudi predsednik Vrhovnega sodišča RS istega dne ponovno uredil poslovanje sodišč in z Odredbo o posebnih ukrepih iz 83.a člena Zakona o sodiščih zaradi razglašene epidemije nalezljiv bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 148/20) določil, da vsa sodišča opravljajo naroke in druga procesna dejanja, odločajo, vročajo sodna pisanja in izvajajo uradne ure v vseh zadevah v skladu z omejitvami, kot izhajajo iz strokovnih priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje. Glede narokov, sej in zaslišanj je bilo določeno podobno kot v času epidemije, razglašene spomladi 2020, in sicer da se lahko, če so izpolnjeni tehnični in prostorski pogoji, izvedejo videokonferenčno, ob ustreznem upoštevanju ostalih procesnih pogojev za izvedbo procesnega dejanja. Sicer pa mora biti razdalja med sodniki, sodnim osebjem, strankami, njihovimi pooblaščenci in drugimi osebami, ki niso iz istega gospodinjstva, vsaj 1,5 metra, vsi morajo nositi zaščitno opremo, prostor pa mora biti razkužen in

prezračen, skladno s strokovnimi priporočili. Sodišča so morala voditi tudi sezname prisotnosti s kontaktnimi podatki vseh prisotnih oseb. Enako je veljalo po uveljavitvi Odredbe o posebnih ukrepih iz 83.a člena Zakona o sodiščih zaradi razglašene epidemije nalezljiv bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 165/20), s katero je bilo od 16. 11. 2020 poslovanje sodišč ponovno omejeno (praviloma le) na nujne zadeve.

**Varuh se je seznanil, da je veliko sodnih postopkov po ZDZdr med epidemijo potekalo prek videokonferenc.** Že v običajnih razmerah, ko sodišča po ZDZdr odločajo na podlagi neposrednega stika z osebo v postopku, ko sodnik osebo pred izdajo sodne odločitve vidi in se z njo pogovori, imajo posamezne osebe v teh postopkih zaradi svojih potreb pogosto težave z razumevanjem vlog posameznih udeležencev v postopku, zlasti pa svojih pravic in namena sodnega postopka. Stiske teh posameznikov so bile v razmerah, ko so naroki praviloma potekali prek videokonference, še toliko večje.

Ob obravnavanju konkretne zadeve smo tako od pobudnice (glede katere je potekal postopek za podaljšanje zadržanja na oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice) izvedeli, da je bila zaslišana videokonferenčno, da je zato vse osebe, ki so sodelovale v postopku, videla (le) na zaslonu, sama pa je bila v bolnišnici. Takrat je prvič videla tudi odvetnika, vsi udeleženci pa so imeli maske, zaradi česar je osebe težko razlikovala in razumela. Iz sklepa o podaljšanju zadržanja, ki nam ga je poslala, je bilo mogoče razbrati, da tudi izvedenec pobudnice ni pregledal osebno, ampak je vpogledal (le) v njeno zdravstveno dokumentacijo, klinični pregled pa je potekal videokonferenčno.

Varuh razume, da je v času širjenja epidemije zaradi nevarnosti okužbe in velike smrtnosti v ranljivih skupinah prebivalstva dopustno in nujno sorazmerno omejiti določene pravice oseb, glede katerih potekajo postopki za podaljšanje zadržanja na oddelku pod posebnim nadzorom oziroma na varovanem oddelku. Zavedamo se tudi zahtevnosti položaja, v katerem so se znašli sodniki, ki odločajo v postopkih po ZDZdr, kot tudi odvetniki, katerih stranke so v primerih, ko gre za podaljšanje zadržanja na oddelkih pod posebnim nadzorom oziroma na varovanih oddelkih, že nastanjene na teh oddelkih.

**Vrhovno sodišče RS in Odvetniško zbornico Slovenije smo ne glede na navedeno dodatno opozorili na posebno ranljivost oseb z motnjami v duševnem zdravju in na spoštovanje njihovih človekovih pravic ter ju pozvali, da v trenutnih razmerah še posebej poskrbita, da bodo te osebe v postopkih po ZDZdr razumele svoj položaj in svoje pravice.**

Vrhovnemu sodišču RS smo predlagali, da sodišča, ki odločajo v postopkih po ZDZdr, seznanj z našim priporočilom, in s strani predsednika Vrhovnega sodišča RS tudi takoj prejeli informacijo, da je priporočilo posredoval nižjim sodiščem ter hkrati tudi sam priporočal posebno pozornost in spoštovanje dostojanstva pridržanih oseb pri videokonferenčnem izvajanju narokov. Tudi Odvetniški zbornici Slovenije smo predlagali, da s priporočilom Varuha seznanj vse svoje člane, ki zastopajo osebe v sodnih postopkih po ZDZdr. **8.3 – 3/2020 in 8.3 – 14/2020.**

**Priporočilo (covid-19, stalna naloga) št. 11:** Varuh priporoča, da sodišča in ostali udeleženci pri izvajanju videokonferenčnih narokov v postopkih po ZDZdr namenjajo posebno pozornost spoštovanju dostojanstva oseb v postopku in potrebni skrbi, da bodo te osebe razumele svoj položaj in svoje pravice.



Nespoštovanje sodnih odločb o sprejemu oseb na varovane oddelke v času epidemije

**Ravnanje socialnovarstvenih zavodov, v kolikor niso spoštovali sodnih odločb, izdanih na podlagi ZDZdr o sprejemu oseb na varovane oddelku v času razglašene epidemije, je bilo po našem mnenju brez ustrezne pravne (zakonske) podlage.**

Sodni postopki za sprejem oseb s težavami v duševnem zdravju v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi ZDZdr se skladno s 33. členom ZDZdr štejejo za nujne zadeve. Sodišča so zato tudi v času epidemije virusne okužbe in širjenja nalezljive bolezni covid-19 in veljavnosti Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) - ZZUSUDJZ ter odredb predsednika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih (ZS) in razlogov iz 1. člena ZZUSUDJZ odločala o predlogih za sprejem oseb v varovane oddelke in v zvezi s tem izdajala sodne odločbe.

**Po prepričanju Varuha bi morali biti socialnovarstveni zavodi (ob ustrezni strokovni podpori in na primeren način zaradi varstva javnega zdravja) tudi v času epidemije pripravljeni na sprejem oseb, za katere so sodišča skladno z ZDZdr ugotovila, da izpolnjujejo pogoje za sprejem na varovani oddelku oziroma da potrebujejo obravnavo in varstvo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda.** Kljub temu, da je skladno z 2. členom ZS pravnomočne odločbe sodne oblasti treba spoštovati, se je Varuh seznanil, da (nekateri) socialnovarstveni zavodi med epidemijo niso sprejemali novih stanovalcev, tudi če je sodišče glede njihovega sprejema izdalo odločbo skladno z ZDZdr. Pri tem so se socialnovarstveni zavodi sklicevali tudi na Predlog ukrepov v socialnovarstvenih zavodih in drugih izvajalcih institucionalnega varstva, ki ga je MDDSZ 18. 3. 2020 posredovalo vsem zavodom in v katerem je zavodom priporočalo, da do nadaljnjega ne sprejemajo novih stanovalcev.

Glede na navedeno smo MDDSZ kot pristojno ministrstvo za socialnovarstvene zavode opozorili, da je sodne odločbe, izdane na podlagi ZDZdr, treba spoštovati, in da socialnovarstveni zavodi po mnenju Varuha nimajo ustrezne pravne podlage, da sprejem stanovalca, glede katerega je sodišče izdalo odločbo po ZDZdr, zavrnejo. Po mnenju Varuha bi moral zakonodajalec v primeru, če bi menil, da socialnovarstveni zavodi novih stanovalcev v času epidemije niso

bili sposobni sprejemati oziroma je bil sprejem novih stanovalcev na podlagi ZDZdr neprimeren iz razlogov zagotavljanja varnosti in zdravja, to vprašanje (vsaj začasno) ustrezno urediti (npr. v ZZUSUDJZ). Ministrstvo smo pozvali, da vse socialnovarstvene zavode, ki imajo varovane oddelke, opozori na spoštovanje sodnih odločb, izdanih skladno z ZDZdr.

Iz odgovora ministrstva ni bilo razvidno, da so bili zavodi kakorkoli opozorjeni na spoštovanje tovrstnih sodnih odločb. Prav tako se ministrstvo ni opredelilo do ravnanja socialnovarstvenih zavodov oziroma ni pojasnilo, ali in kako je zoper takšno (po mnenju Varuha nezakonito) ravnanje ukrepalo. Pojasnilo je (le), da lahko zaradi ugodnega epidemiološkega stanja in v skladu z navodili stroke socialnovarstveni zavodi oziroma drugi izvajalci institucionalnega varstva ponovno sprejemajo nove stanovalce.

Od ministrstva smo zato ponovno zahtevali, da se določneje opredeli do navedene problematike, vendar tudi po ponovnem pozivu nismo prejeli jasnega odgovora. Ministrstvo je sporočilo, da je v sodelovanju s stroko pripravilo Predlog ukrepov v socialnovarstvenih zavodih in drugih izvajalcih institucionalnega varstva, ki je vseboval tudi (splošno) priporočilo, da se v socialnovarstvene zavode do nadaljnjega ne sprejema novih stanovalcev. Dodatnih navodil ali priporočil, ki bi eksplicitno prepovedovale sprejem novih stanovalcev v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi izdanih sodnih odločb, ministrstvo ni izdalo. Pojasnili so tudi, da so bile pri sprejemanju novih stanovalcev možne izjeme v dogovoru z regijskimi koordinatorji MZ.

Varuh je MDDSZ kot pristojno ministrstvo zato ponovno opozoril, da je bilo ravnanje socialnovarstvenih zavodov, v kolikor niso spoštovali sodnih odločb, izdanih na podlagi ZDZdr o sprejemu oseb na varovane oddelku v času razglašene epidemije, brez ustrezne pravne (zakonske) podlage. Sprejem stanovalca na varovani oddelek v primeru, ko o njegovi namestitvi odloči sodišče na podlagi ZDZdr, namreč ne bi smel biti stvar presoje posameznega socialnovarstvenega zavoda, saj so sodišča skladno z ZDZdr (torej tudi ob upoštevanju ustreznih izvedenskih mnenj) očitno ugotovila, da je sprejem na varovani oddelek oziroma obravnava in varstvo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda potrebno. **8.4 – 12/2020.**

### 3.16.2.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih Delovanje vzgojnih zavodov v času epidemije

Zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami so bili v času razglašene epidemije edini zavodi s področja vzgoje in izobraževanja, za katere zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19 ni veljala začasna prepoved zbiranja ljudi skladno s sprejetimi odloki vlade o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih. Vzgojni zavodi so tako tudi v razmerah razglašene epidemije ostali (edine) institucije s področja vzgoje in izobraževanja, kjer naj bi bivanje in izobraževanje ob upoštevanju preventivnih ukrepov potekalo v samih institucijah.

S strani enega izmed vzgojnih zavodov smo bili ob razglasitvi epidemije spomladi 2020 seznanjeni, da je sicer večina otrok in mladostnikov v času epidemije odšla domov, vseeno pa jih je kar nekaj ostalo v zavodu, zato so kontinuirano delovali, seveda pa je bilo njihovo delovanje zaradi epidemije prilagojeno številnim ukrepom. Opozorili so, da so otroci in mladostniki v zavodu bolj rizična skupina od ostale populacije za okužbo z virusom, saj pogosto ravnaajo na nevaren način in tudi slabše upoštevajo higienske standarde. Hkrati so opozorili, da v zavodu v primeru okužbe z virusom ne bodo mogli zagotoviti ustrezne oskrbe in preprečitve širjenja virusa med druge otroke in mladostnike oziroma ustrezne izolacije, kar je potrdila tudi Civilna zaščita.

Zavod nas je seznanil tudi, da so zaradi zagotavljanja varnosti otrok in mladostnikov ter zaposlenih sprejeli odredbo, da je sprejem otroka ali mladostnika v njihov vzgojni zavod iz zunanjega okolja ne glede na odločbo o namestitvi prepovedan, če otrok ali mladostnik ne predloži dokazila, starega največ tri dni, da je negativen na okužbo s koronavirusom SARS-CoV-2, staršem oziroma skrbnikom pa so izdali navodilo, da bolnih otrok in mladostnikov ne vozijo v zavod.

Na Varuha so se obrnili tudi nekateri starši, ki jih je skrbelo, da ne bi bili otroci, ki so ostali v zavodih, okuženi s koronavirusom SARS-CoV-2 s strani tistih, ki so zavode lahko zapuščali (npr. za izhod domov v času vikenda). **MIZŠ smo posredovali naše mnenje, da bi zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki so bili edine inštitucije s področja vzgoje in izobraževanja, kjer naj bi delo ob upoštevanju vseh najstrožjih preventivnih ukrepov potekalo naprej, morali s strani pristojnega ministrstva prejeti zelo natančna navodila oziroma protokole za organizacijo dela v teh razmerah in za ravnanje v primeru okužbe oziroma suma na okužbo s koronavirusom SARS-CoV-2.**

Čeprav smo izrazili razumevanje za skrb in vse napore zavoda, da zagotovi varno okolje za otroke in mladostnike ter zaposlene v zavodu, in pozdravili trud in ukrepe, ki so jih vzgojni zavodi v ta namen sprejemali, smo ministrstvo, pristojno za vzgojne zavode **opozorili tudi na spornost odredbe o prepovedi sprejema otroka oziroma mladostnika v vzgojni zavod kljub izdani sodni odločbi in na možnost, da je lahko takšna odredba tudi v direktnem nasprotju z varovanjem najboljše koristi otroka oziroma mladostnika, če je bilo ugotovljeno, da otrok oziroma mladostnik takšno namestitev in obravnavo (npr. zaradi razmer v družini) potrebuje.**

V odzivu na naše posredovanje je MIZŠ sporočilo, da so bili vzgojni zavodi že meseca februarja 2020 sproti seznanjeni z vsemi navodili, ki jih je pripravil NIJZ v zvezi z ukrepanjem v času širjenja virusa, za kar so bili oziroma so še vedno odgovorni ravnatelji zavodov. Vsem vzgojnim zavodom je ministrstvo takoj po razglasitvi epidemije tudi priporočilo, da se v zvezi z zagotavljanjem varnosti otrok in mladostnikov ter zaposlenih, zagotavljanjem potrebne zaščitne opreme in ravnanjem v času izrednih razmer povežejo s pristojnimi poveljniki Civilne zaščite ter da podrobno spremljajo vse ukrepe in navodila. Prav tako

je priporočalo, naj se vzgojni zavodi s starši otrok in mladostnikov, ki se zaradi prekinitve javnega prevoza ali njihove želje niso vrnili v zavod, povežejo in dogovorijo za oblike sodelovanja in izobraževanja na daljavo oziroma drugega ravnanja doma. Zavodi naj bi dnevno preverjali situacijo pri otrocih in mladostnikih, ki so doma, če pa bi ocenili, da bivanje doma za otroka ali mladostnika ni ustrezno, naj bi organizirali prevoz v zavod, pri čemer naj bi upoštevali vse preventivne ukrepe. V primeru suma na okužbo z virusom oziroma v primeru same okužbe so zavode napotili na NIJZ.

Potem ko je bila jeseni oziroma pozimi ponovno razglašena epidemija covid-19 in za zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami ponovno ni veljala začasna prepoved zbiranja ljudi skladno s sprejetimi odloki vlade o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih, smo na MIZŠ znova naslovili poizvedbo o delovanju navedenih zavodov in organizaciji njihovega dela med epidemijo covid-19, o opremljenosti z zaščitno opremo ipd.

MIZŠ je pojasnilo, da je bilo novembra 2020 v zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami nameščenih 443 otrok in mladostnikov, doma pa jih je ostalo 86, vendar glavni razlog odsotnosti ni bilo obolenje zaradi covid-19 ali preventiva pred covid-19, ampak različni drugi razlogi (npr. poškodba, odhod na operacijo, porod, dolgotrajna hospitalizacija, beg, odhod v tujino). Prek vikenda in počitnic so otroci in mladostniki tudi med epidemijo covid-19 odhajali domov v skladu z njihovimi individualiziranimi programi (podatki za november 2020). Strokovni delavci zavodov so bili praviloma v tem času s starši v dnevnem stiku in so jim tudi svetovali glede epidemioloških ukrepov, ko je bil otrok oziroma mladostnik doma. Ker je bil ukinjen javni prevoz, so zavodi otroke in mladostnike domov in nazaj vozili z zavodskim prevozom, če starši niso imeli lastnega prevoza. Starši so lahko prišli v zavod tudi na obisk, in sicer za določen čas in na način, da so upoštevali varnostne ukrepe NIJZ (nošenje mask, medsebojna razdalja).

V času epidemije covid-19 je potekala organizacija vzgojno-izobraževalnega dela zelo različno od zavoda do zavoda, glede na prostorske možnosti in tudi glede na to, koliko otrok in mladostnikov je v zavodih bilo med tednom in koliko prek vikenda. Praviloma je bilo več individualiziranega dela v izobraževalnih programih, medtem ko so vzgojne skupine delovale v enakih ali celo manjših zasedbah z namenom, da se otroci in mladostniki med skupinami niso mešali. Na ta način se je ohranjal sistem »mehurčka«, kjer so lahko v primeru okužbe lažje določali rizične stike. Otroci in mladostniki so se zaščitnih ukrepov praviloma držali in jih upoštevali.

Z otroki in mladostniki, ki so se izobraževali na daljavo v domačem okolju, so strokovni delavci zavodov domačo situacijo preverjali prek različnih komunikacijskih kanalov, o čemer so vodili tudi evidence. Prav tako so otrokom nudili svetovanja, učno pomoč in podporo v stiski. Velikokrat so strokovni delavci v okvirih nujenja pomoči glede psihosocialnih stisk nudili tudi pomoč staršem otrok in mladostnikov. V posameznih primerih so takšno pomoč družini nudili tudi z obiskom na domu.

MIZŠ je pojasnilo, da so zavodi praviloma sprejeli dva dokumenta, ki so jih pripravili skladno z navodili NIJZ in sicer Načrt zagotavljanja kontinuiranega dela v času koronavirusa SARS-CoV-2 za šolsko leto 2020/2021 in Pravilnik o delu v zavodu v času epidemije koronavirusa SARS-CoV-2. V obeh dokumentih so zavodi natančno opredelili postopke in protokole ravnanj v primeru suma na okužbo in v primeru okužbe otrok in mladostnikov ter zaposlenih. V dokumentih so tudi natančno določili pravila bivanja v zavodih v času epidemije covid-19.

Zavodi so seveda bili dolžni kljub morebitni okužbi sprejeti vse otroke in mladostnike, ki so bili k njim napoteni na podlagi sodne odločbe. V zavodih so se organizirali in zagotovili prostore za bivanje otrok in mladostnikov, okuženih s koronavirusom SARS CoV-2. Prav tako so pridobili soglasja staršev za hitra testiranja in so otroke in mladostnike ob sumu na okužbo ali ob rizičnem stiku testirali. V času jesenske epidemije covid-19 zavodi tudi niso navajali, da jim primanjkuje zaščitne opreme.

V začetku februarja 2021 je bilo v vseh zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami aktivno okuženih 19 otrok in mladostnikov. Otroci in mladostniki v zavodih so bili po navedbah MIZŠ depresivni, naveličani omejitev in prepovedanih medsebojnih druženj. Negotovost in utesnjenost sta seveda zelo negativno vplivali na otroke in mladostnike, kar se je odražalo v njihovem vedenju, prihajalo je do pogostejših konfliktnih situacij in agresij. Zaradi bolniških odsotnosti so se pojavljale tudi težave z razpoložljivim kadrom, deloma so odpadale tudi psihiatrične obravnave in zdravniški pregledi otrok in mladostnikov.

MIZŠ je pojasnilo, da so z zavodi v dnevnik stikih ter da jim zagotavljajo vso podporo in pomoč, ki je v njihovi pristojnosti. Delo in življenje v zavodih pa je v času jeseni oziroma pozimi razglašene epidemije covid-19 potekalo veliko bolj stabilno in suvereno kot v času spomladanske epidemije, saj so bili oblikovani ustrezni pristopi. **8.5 – 3/2020 in 12.1 – 10/2020.**



### 3.16.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

#### Spremenjen način nameščanja pridržanih oseb v Centru za tujce v zabojnike

Po dveh obiskih (31. 7. in 3. 9. 2020), ki so ga v Postojni opravili strokovni sodelavci Varuha, je Varuh s svojimi ugotovitvami seznanil MNZ in po prejemu njegovega odziva pripravil končno poročilo, ki smo ga 10. 11. 2020 objavili na spletni strani Varuha: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/porocilo-varuha-o-namescanju-pridrzanih-oseb-v-centru-za-tujce-v-postojni/>).

**Na podlagi obiskov na kraju samem smo ugotovili, da so zabojniki nameščeni v pokriti betonski stavbi, z malo dnevne svetlobe, tam pridržani pa niso imeli možnosti dnevnih izhodov in gibanja na prostem.** Po pojasnilih MNZ in vodstva centra je bil opisan način namestitve novo pridržanih oseb v zabojnike uveden zaradi preprečevanja širjenja koronavirusne bolezni, osebe pa naj bi bile v zabojniki nastanjene največ 10 do 14 dni. Kot so se ob obisku prepričali strokovni sodelavci Varuha, so bili nekateri v zabojniki več kot mesec dni, izkazalo pa se je tudi, da se ne vodi evidenca o trajanju takšne nastanitve in da se tudi drugače ne preverja, koliko časa je posameznik v zabojniki. **Varuh meni, da zabojniki niso primerni za dolgotrajno nastanitev pridržanih. MNZ je predlagal, da se nemudoma preneha s takšnim nameščanjem in se s pravilnikom uredi možnost zgolj kratkotrajnega nameščanja v zabojnike, zlasti pa varovala za preprečevanje arbitrarnega postopanja. Glede na epidemiološki položaj je Varuh predlagal še, da pristojni skupaj s predstavniki epidemiološke stroke pripravijo ustrezne strokovne podlage za najprimernejšo organizacijo izvajanja pridržanja v Centru za tujce.**

**Varuh je MNZ predlagal tudi opustitev uporabe službenih psov pri opravilih v Centru (na primer pri delitvi obrokov hrane), ki vključujejo stike s pridržanimi.** Iz pogovorov s pridržanimi je namreč izhajalo, da primer uporabe službenega psa, ki je bil dokumentiran tudi na nekaterih (javno objavljenih) videoposnetkih, verjetno ni osamljen, saj so pridržani izražali nelagodje zaradi prisotnosti psov v objektu z zabojniki in pred njim. Varuh meni, da je v institucijah, kjer je osebam odvzeta prostost, le izjemoma in v posamičnem primeru mogoče utemeljiti potrebnost uporabe službenega psa. Ni pa primerno, če je to rutinirana praksa.

**Varuh je ugotovil tudi, da preteče preveč časa od tedaj, ko oseba v Centru za tujce poda namero, da bi zaprosila za mednarodno zaščito v Sloveniji, do tedaj, ko se z njo opravi osebni razgovor zaradi podaje prošnje (tudi več tednov), četudi pravo EU nalaga, da je treba prošnjo evidentirati v največ šestih dneh.** V tem času je oseba, ki je podala namero in bi se morala že šteti za prosilca za mednarodno zaščito, še naprej pridržana kot nezakonit tujec, četudi bi morala biti upravičena do pogojev sprejema, do katerih so upravičeni prosilci za mednarodno zaščito. Varuh je zato predlagal MNZ, da se nemudoma zagotovi pravočasno evidentiranje prošenj za priznanje mednarodne zaščite.

Varuh je pridobil dokument Policije o enomesečnem poskusnem uvajanju hitrega postopanja s tujci, ki izrazijo namero zaprositi za mednarodno zaščito na policijskih postajah. Iz dokumenta, ki se nanaša le na Policijsko upravo Koper, izhaja, da naj bi se takšna oseba pridržala do pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito. S tem pa naj bi se omogočilo njeno vračanje, preprečilo potovanje v ciljno državo oziroma zlorabo postopka mednarodne zaščite in posredno zmanjšalo privlačnost nezakonitega potovanja preko Slovenije. **Po mnenju Varuha je vsebina omenjenega navodila skrb vzbujajoča, saj je pridržanje prosilca za mednarodno zaščito dopustno odrediti le izjemoma in le zaradi individualnih okoliščin na strani prosilca.** Odrejanje pridržanja ne more biti upravičeno, da bi se dosegli sistemski učinki in odvratanje migrantov.

**Priporočilo (covid-19) št. 10:** Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve sledi danim priporočilom iz obiskov Centra za tujce in sprejme potrebne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.



## 3.17 ZDRAVSTVENO VARSTVO V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Kot smo že navedli, je leto 2020 posebej zaznamovala epidemija covid-19. Varuh je na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v povezavi s covid-19 obravnaval skupno 151 zadev. Od tega je bilo obravnavanih osem zadev na področju zdravstvenega zavarovanja in 143 zadev na področju zdravstvenega varstva. Od teh je bilo na vstopni točki obravnavanih 85 zadev, pet na področju zdravstvenega zavarovanja in 80 na področju zdravstvenega varstva.

#### 3.17.1.1 Zdravstveno zavarovanje

Problematika, ki bi zadevala zdravstveno zavarovanje v času covid-19, ni bila obsežna, kar je razvidno tudi iz števila prejetih zadev. Razlog je morda tudi v tem, da je bilo odločanje o podaljšanju bolniških staležev za čas do pol leta v prvem valu epidemije preneseno na osebne zdravnike. Seznanjeni smo bili, da je ZZS zaradi epidemije covid-19 začasno ustavil postopke, povezane z vzpostavitvijo seznama medicinskih pripomočkov (MP). Delo skupin je bilo onemogočeno, zato se je nadaljevanje njihovega dela preneslo v leto 2021. ZZS je pri tem obljubil, da v okviru novele Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja pripravlja rešitve, ki se nanašajo na pravice zavarovanih oseb do slušnih aparatov. Te rešitve naj bi prinesle širitev pravic za zavarovane osebe pri upravičenosti do ušesnega vložka (krajše trajnostne dobe) in poenostavitev postopka pri uveljavljanju pravic do novega ušesnega vložka (brez naročilnice neposredno pri dobavitelju).

#### 3.17.1.2 Zdravstveno varstvo

Kot smo že navedli, je v letošnjem letu med zakonodajo še največ pretresov povzročil Predlog Zakona o nalezljivih boleznih, ki je bil v javni razpravi in ga je Varuh preučil na lastno pobudo.

#### Pripombe Varuha na predlog Zakona o nalezljivih boleznih

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na lastno pobudo preučil predlog Zakona o nalezljivih boleznih (Predlog ZNB, EVA 2019-2711-0001),

ki je bil v javni razpravi. Ministrstvu za zdravje (MZ) smo posredovali pripombe in priporočila, bistvene v nadaljevanju povzemamo. Odziva MZ do priprave tega prispevka nismo prejeli. Pričakujemo, da bodo pripombe in priporočila Varuha upoštevani v nadaljevanju postopka sprejemanja predloga zakona.

V pripombah in priporočilih smo se osredotočili predvsem na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere smo (glede na dosedanjo obravnavo pobud pri Varuhu s tega področja) ocenili, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Sprejem novega ZNB je vsekakor nujen, tudi zaradi odprave pomanjkljivosti obstoječe zakonske ureditve, na katere je opozarjal tudi Varuh.

Preučevanje ustreznosti predlaganih zakonskih rešitev je bilo težavno, saj je bil predlog zakona brez obrazložitve posameznih členov. Za glavno pomanjkljivost smo šteli to, da je bil predlog zakona na določenih mestih premalo jasn, določen in ni upošteval zahteve po jasnosti in določnosti predpisov kot enega izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave RS (URS). Določnost zakona (*lex certa*) je namreč prapravna pravne države in bi veljala kot imperativni ustavni postulat celo, če v ustavi ne bi bila izrecno omenjena (tako na primer Ustavno sodišče RS že v odločbi U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996). Ustavno sodišče RS (na primer v odločbi U-I-152/03-13) poudarja, da načelo pravne države iz 2. člena Ustave RS, ki vsebuje tudi načelo jasnosti in določnosti predpisov, zakonodajalca zavezuje k temu, da normo oziroma njeno vsebino jasno opredeli. Čim pomembnejša je pravna dobrina, tem bolj je poudarjena zahteva po določnosti zakona (tako Ustavno sodišče že v odločbi U-I-25/95). To še posebej velja za predpise, ki urejajo pooblastila represivnih organov pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pripominja tudi, da v primeru nejasno opredeljene norme obstaja možnost različne uporabe zakona in arbitrarnosti državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov. V primerih, ko je poseg v človekove pravice izveden v t. i. preventivne oziroma proaktivne namene (ko npr. do storitve prepovedanega dejanja sploh še ni prišlo), pa morajo biti pooblastila države bolj omejena kot takrat, ko je namen posega že represiven. V nasprotnem primeru so vse varovalke zoper arbitrarno uporabo zakona neučinkovite. Namen in razlog zakonskega urejanja pa je prav v tem, da se prepreči taka uporaba zakona in da se omogoči učinkovit nadzor (npr. odločba Ustavnega sodišča U-I-272/98).

### *Osamitev in karantena*

V zvezi s predvideno ureditvijo poglavja »Osamitev in karantena« smo opozorili, da je iz predloga zakona mogoče razbrati, da gre pri ukrepu osamitve in karanteni (na domu po tesnem stiku z okuženo osebo oziroma po prihodu iz območij, kjer obstaja visoko tveganje za okužbo, in pri karanteni iz 24. člena predloga zakona) za prisilne ukrepe, ki jih lahko opredelimo kot posege v osebno svobodo. Ti so dopustni le ob upoštevanju vseh obveznosti iz 19. člena Ustave RS (tako npr. Ustavno sodišče tudi v odločbi U-I-294/12-20), vendar predlagana zakonska ureditev temu po naši presoji ni sledila, saj ni določala

ustavno procesnih jamstev, vključno z zagotovitvijo pravnega varstva pravic oseb s tem izrečenim ukrepom. Izrazili smo pričakovanje, da bo predlagana zakonska ureditev v tem delu še izpopolnjena.

Pristojnost določitve karantene bi morala biti zaupana le ustrezno usposobljeni osebi. Pripomnili smo, da je v predlogu zakona predvideno, da lahko karanteno določijo (oziroma v nekaterih primerih je zapisano, da jo izrečejo) različni organi oziroma osebe, kot so epidemiološka služba (drugi odstavek 20. člena), posamezni epidemiolog (tretji odstavek 22. člena), policija (23. člen), minister za zdravje ali od njega pooblaščen oseba (24. člen) in morda celo zdravstveni inšpektor, upoštevajoč določbo 73. člena predloga zakona.

21. člen predloga zakona je predvideval izdajo navodila zdravnika v primeru, da določi ukrep obvezne osamitve, ni pa posebej določil, na kaj se nanaša to navodilo oziroma kaj je njegova vsebina. Četudi lahko razumemo, da gre za veliko grožnjo za zdravje ljudi, bi po mnenju Varuha v primeru četrtega odstavka tega člena lahko šlo za prisilni odvzem prostosti. MZ smo opozorili, da je zato potrebno v navedenem odstavku bolj jasno določiti, kdo odredi osamitev proti volji posameznika, na kakšen način in kakšno je pravno varstvo za osebo, ki ji je odrejena osamitev. Ob predvideni vročitvi odločbe o odrejeni karanteni tudi na elektronski naslov, ki ga je navedla oseba, ki ji je bila odrejena karantena, pa se je zastavljalo vprašanje varnosti prenesenih osebnih podatkov.

### *Cepljenje*

V pripombah k poglavju Cepljenje smo spomnili na priporočilo Varuha iz Letnega poročila za leto 2018, da „naj se po opravljeni analizi Zakon o nalezljivih boleznih ustrezno dopolni, da bo še naprej zagotavljal ustrezno varstvo vseh pred nalezljivimi boleznimi ter upošteval znanstvena in strokovna spoznanja glede tveganj in stranskih učinkov cepljenja“. MZ nam je takrat odgovorilo, da se zaveda pomembnosti cepljenja, ki je dokazano najučinkovitejši ukrep za obvladovanje nalezljivih bolezni, ter da MZ v okviru svojih aktivnosti sodeluje s stroko na področju izobraževanja, ozaveščanja javnosti in pri pripravi predloga novega ZNB. Januarja 2020 je Varuh prejel ponovni odziv MZ na naše priporočilo. MZ nam je odgovorilo, da pripravlja celovito prenovo ZNB, ki je uvrščena v Normativni program Vlade za leto 2020. Rešitve v ZNB, tudi na področju cepljenja, naj bi po zagotovitvi MZ temeljile na znanstveno sprejetih in utemeljenih podlagah, ki jih podpirajo Svetovna zdravstvena organizacija, Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni, Evropsko združenje za pediatrijo, Ameriški center za nadzor bolezni ipd. MZ je pojasnilo, da se vsa cepiva, ki se uporabljajo v Sloveniji, uporabljajo tudi v drugih državah, saj Slovenija ni proizvajalka cepiv. Cepiva sodijo med zdravila. Skladno z zakonodajo o zdravilih je obvezno poročanje o neželenih učinkih, pridruženih cepljenju, s strani zdravstvenih delavcev. Zakon o zdravilih še določa, da poročilo o domnevno neželenem učinku lahko pošlje tudi starš ali skrbnik v skladu z navodili, ki jih je pripravila Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP). Spremljanje neželenih učinkov po cepljenju v Sloveniji podpira Register neželenih

učinkov po cepljenju, ki ga upravlja Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) in o tem pripravlja periodična poročila. MZ je še navedlo, da je zaradi ureditve obveznega cepljenja v prenovljenem zakonu naročilo pravno mnenje o obveznem cepljenju proti nalezljivim boleznim, v katerem je opredeljen primerjalno pravni pregled cepljenja, kontekst človekovih pravic, razvoj obveznega cepljenja v Sloveniji ter dileme, ki se pojavljajo pri obveznem cepljenju, kar bo ministrstvo upoštevalo pri pripravi predloga zakona.

Predlog novega ZNB je postopke za ugotavljanje opustitev cepljenja zaostрил z namenom doseči večjo precepljenost, ob tem pa niti iz besedila predloga niti iz obrazložitve ni bilo jasno razvidno, ali (in če, na kakšen način) je predlagatelj zakona sledil priporočilom Varuha iz LP 2018. Pogrešali smo omembo prej navedenega pravnega mnenja oziroma njegove izsledke. Varuh ob tem ponovno opozarja, da je potrebno natančneje določiti spremljanje in obravnavo stranskih učinkov cepiv. Pobudniki, ki so se v preteklih letih obračali na Varuha, so se pogosto pritoževali ravno zaradi neučinkovitega vodenja in beleženja stranskih učinkov cepiv s strani zdravnikov.

Predlogu za trajno opustitev cepljenja mora biti skladno s predlogom ZNB že predložena ustrezna zdravstvena dokumentacija. Če vlagatelj te ne predloži, ga ministrstvo pozove na dopolnitev v roku 15 dni. Če predlog v predpisanem roku ni dopolnjen, ministrstvo predlog s sklepom zavrže. Če bo zakon v predlagani obliki sprejet, je glede na prehodno določbo 84. člena, ki je predvidela končanje že začelih postopkov po novi ureditvi, mogoče pričakovati, da bodo vsi vlagatelji, katerih vloge so že na MZ, pa o njih do sprejema novega zakona ne bo odločeno, v primeru, da še niso predložili ustrezne zdravstvene dokumentacije, ki bi izkazovala navedbo zdravstvenih razlogov za trajno opustitev cepljenja (alergijo na sestavino cepiva, resen neželen učinek po predhodnem odmerku istega cepiva, bolezen ali zdravstveno stanje, ki je nezdržljivo s cepljenjem), pozvani na dopolnitev vloge. Predvidevamo, da je v večjem delu teh primerov mogoče pričakovati, da vlagatelji vloge ne bodo mogli dopolniti v roku 15 dni (bodisi ker po njihovih navedbah izvajalec cepljenja ni želel zabeležiti stranskih učinkov po predhodnem cepljenju, bodisi ker v 15 dneh ne bodo mogli priti do pregleda pri posameznem specialistu ipd.), zato bodo njihove vloge zavržene. Mogoče je torej pričakovati, da bo na ta način MZ rešilo večji del problema velikega števila vlog, ki so že dalj časa v obravnavi in o njih še ni bilo odločeno.

Varuh sicer ni ugotovil pravno formalnih zadržkov za uvedbo omejitev, ki jih prinaša 35. člen predloga zakona (omejitev vpisa v vrtec in na nekatere srednješolske ter študijske programe). Izrazili pa smo pomisleke, ali je predlagani ukrep res najbolj ustrezen, saj gre za kaznovalni ukrep, pri katerem posledice za dejanja svojih staršev v končni obliki nosijo otroci. Pogrešamo dodatno obrazložitev predlagatelja predloga zakona, ali je pretehtal tudi druge možnosti za doseg višjega deleža precepljenosti otrok, kot je npr. boljše ozaveščanje staršev o koristnosti cepiv (še posebej, če upoštevamo navedbe samega predlagatelja o nezaupanju med starši in zdravstvenimi institucijami), uspehe tovrstnih ureditev v državah s primerljivo ureditvijo, možne negativne posledice

takšnega ukrepa na socializacijo otrok, otrok iz revnejših družin, ipd. Sprašujemo se (ker o tem predlagatelj zakona nič ne pove), ali bi bilo morebiti mogoče isti cilj doseči tudi z drugimi zakonodajnimi rešitvami, npr. ali v resnici ne bi zadoščali že učinkovito vodeni prekrškovni postopki.

Predlog ZNB je v 28. členu taksativno naštel obvezna cepljenja, v 29. členu pa podrobneje opredelil program cepljenj (tudi obveznih) in zaščite z zdravili. Skladno s 3. odstavkom 29. člena predloga lahko minister določi cepljenje tudi proti bolezni, ki ni opredeljena v programu cepljenja.

MZ smo opozorili, da po mnenju Varuha ni dovolj jasno določeno, da minister ne more določiti »novega« cepljenja kot obveznega. V 29. členu se namreč nakazuje možnost, da bi minister kot obvezno določil cepljenje proti covid-19. Menimo, da so lahko obvezna samo cepljenja, ki so taksativno naštet v zakonu.

Po mnenju Varuha bi v 33. členu predloga zakona moral biti določen rok, v katerem MZ vlogo za trajno opustitev cepljenja posreduje komisiji iz 32. člena. Poskrbeti je namreč treba, da bo to narejeno čim hitreje, saj so na odločitve komisije vezane tako hude posledice, kot je vstop otroka v vrtec.

Po mnenju Varuha se mora osebi, ki zaradi odločitve staršev (ali skrbnikov) ni bila cepljena po programu cepljenja, pa za opustitev cepljenja ni bilo ugotovljenih zdravstvenih razlogov, omogočiti možnost naknadnega cepljenja (če je to glede na naravo bolezni, za katero se cepi, možno). Voljo osebe, ki lahko že sama odloča o privolitvi v cepljenje, bi bilo po mnenju Varuha potrebno upoštevati in jo šele nato (glede na njeno odločitev glede cepljenja) sankcionirati s prepovedjo vpisa v programe srednjih in visokošolskih zavodov ter fakultet s področja zdravstva. Na ta način otroci ne bi trpeli posledic dejanj svojih staršev.

K 37. členu predloga ZNB smo pripomnili, da bi v primeru obveze zdravljenja s protimikrobnimi zdravili lahko šlo za »prisilno zdravljenje« osebe. Opozorili smo, da v omenjenem členu, ko zdravnik ustrezne specialnosti osebam, ki so bile izpostavljene povzročitelju nalezljive bolezni, ki predstavlja resno grožnjo javnemu zdravju, predpiše protimikrobna zdravila, ni jasno določeno, kako je z »obvezo« jemanja zdravila in kakšen cilj zasleduje omenjena določba.

### Izjemni ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni in okužb

Varuh ne zanika, da so zaradi omejevanja širjenja (zlasti nevarne) nalezljive bolezni lahko potrebni in nujni različni ukrepi, ki posegajo v posameznikove človekove pravice in temeljne svoboščine. Mora pa za take primere že zakon določiti vsebinske pogoje in procese odločanja, ki zagotavljajo ravnovesje med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami ter varovanjem javnega zdravja.

Razglasitev epidemije s strani ministra je predvidel 8. člen predloga ZNB,

razglasitev epidemije s strani Vlade 9. člen, posebna pooblastila ministra 47. člen, Vlade pa 48. člen predloga.

Pri določanju začasnih ukrepov, ki jih lahko odredi minister, smo pogrešali poudarjanje sorazmernosti, nujnosti in možnosti stopnjevanja v naboru možnih ukrepov (smiselno glej tudi pripombe k 48. členu). Varuh se je s problematiko, ki jo obsega omenjeni člen, srečal v času prvega vala epidemije covid-19, in sicer v okviru prepovedi opravljanja porodov na domu.<sup>1</sup> Pri pregledu predloga zakona se nam je zastavljalo vprašanje, ali tovrstna dikcija drugega odstavka (obeh alinej) 47. člena zajame vse situacije, do katerih lahko pride (npr. tudi prepoved opravljanja poroda na domu). Ob tem, da morajo biti ukrepi časovno omejeni (tretji odstavek tega člena), pa smo pogrešali tudi določitev obdobja preverjanja potrebnosti odrejenih ukrepov (tako tudi v sklepu Ustavnega sodišča U-I-83/20-10 z dne 16. 4. 2020).

**Največ prahu je v javnosti dvignil 48. člen predloga ZNB, ki je dal v drugem odstavku podlago, da Vlada sprejme določene (izjemne) ukrepe,** kadar z drugimi ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiki Slovenijo занesejo in v njej ali iz nje razširijo določene nalezljive bolezni in okužbe – v tem primeru lahko Vlada odredi tudi ukrepe, s katerimi se lahko znatno poseže v človekove pravice in temeljne svoboščine (denimo svobodo gibanja, zbiranja, splošno svobodo ravnanja ipd.):

- omeji vstop v državo osebam iz okuženih ali ogroženih območij;
- prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali ogroženih območjih, vključno z vstopom in izstopom iz okuženega območja;
- prepove oziroma omeji zbiranje večjega števila ljudi na javnih ali zasebnih površinah;
- prepove oziroma omeji dejavnost v vzgojno-izobraževalnih ustanovah ter omeji dejavnost izvajanja predšolske vzgoje in varovanja predšolskih otrok;
- omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov ter izvajanje storitev;
- odredi uporabo zaščitne opreme in druge specifične zaščitne ukrepe na javnih ali zasebnih površinah, glede na način prenosa nalezljive bolezni;
- odredi prepustitev poslovnih in drugih prostorov, opreme, zdravil in prevoznih sredstev v uporabo za zdravstvene potrebe ob smiselni uporabi določb zakona, ki ureja materialno dolžnost.

<sup>1</sup> Gl. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/spremstvo-partnerja-porodu-in-prekinitvev-izvajanja-nactovanih-porodov-na-domu-v-casu-epidemije/>.



### a) Pravna sredstva

Ta problematika vpliva tudi na obstoj pravnih sredstev, ki jih ima na voljo posameznik, ki se čuti prizadet z ukrepom, ker posega v njegove pravice. Zoper »ukrepe«, ki so pravno uokvirjeni kot splošni predpisi (odloki), prizadeti posamezniki nimajo predvidenega pravnega sredstva, saj je po 25. členu URS pravno sredstvo zagotovljeno proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Četudi je ukrep za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni določen s splošnim predpisom, ker zadeva vse prebivalce oziroma nedoločen krog naslovnikov, obenem pa je njegov učinek tak, da neposredno posega v posameznikovo sfero (za to ne potrebuje še individualnega in konkretnega pravnega akta, tj. odločbe ali sklepa), ne bi smelo biti prizadetemu odrečeno pravno sredstvo zoper poseg v ustavne pravice.

Če je omejitev določena splošno za vse in povsod z odlokom izvršilne oblasti, se je pokazalo, da jo je kvečjemu mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem v postopku ocene ustavnosti in zakonitosti splošnega pravnega akta (gl. sklep Ustavnega sodišča z dne 16. 4. 2020 in odločbo z dne 27. 8. 2020 v zadevi I-U-83/20). Vprašanje pa je, koliko to lahko šteje za hitro in primerno pravno sredstvo zoper posege v svobodo gibanja, združevanja, lastninsko pravico ipd. oziroma za sodno varstvo, kakršnega nudijo redna sodišča. Da Ustavno sodišče tako pobudo posameznika sprejme v obravnavo, mora ta tudi izkazati pravni interes. Varuh je zato v predlogu ZNB-1 pogrešal ureditev učinkovitih in dostopnih pravnih sredstev, ki bi jih lahko uporabil prizadeti posameznik zoper na tej pravni podlagi sprejete ukrepe.

### b) Nedoločnost predlagane ureditve

Po 15. členu URS se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom pa je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Zakonodajalec mora zato zagotoviti ustrezno zakonsko podlago, ki bo posamezniku jamčila, da bo lahko poseženo v denimo njegovo pravico do svobode gibanja res le v primeru, da je to potrebno za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni (drugi odstavek 32. člena URS) – zakon bi tako moral določno opredeliti dopustne načine omejitve gibanja, okoliščine, ki dovoljujejo take ukrepe, in druge dejavnike, ki utegnejo biti relevantni za zagotovitev sorazmernosti posega. Zakonska podlaga, ki omogoča denimo poseg v svobodo gibanja, mora biti dovolj jasna in določna, da preprečuje arbitrarnost poseganja v to pravico v konkretnih primerih. Da je omejitev gibanja zakonita, ni dovolj, da ima zgolj formalno podlago v nacionalnem pravu, ESČP pa je zavzelo stališče, da mora biti zakonska podlaga tudi ustrezne kakovosti – zadevnim posameznikom mora biti dostopna, njeni učinki pa morajo biti predvidljivi, tako da se lahko posamezniki s prilagoditvijo svojega ravnanja izognejo omejitvi gibanja.<sup>2</sup> Namesto

<sup>2</sup> Prim. sodbo velikega senata ESČP v zadevi De Tommaso proti Italiji z dne 23. 2. 2017, odst. 106.

tega pa 48. člen zakonskega predloga vsebinsko zelo nedoločno opredeljuje, kdaj je navedene ukrepe mogoče sprejeti (le zelo splošno določa, da pride to v poštev, kadar z drugimi ukrepi ni mogoče preprečiti širjenja bolezni), pri čemer ni določeno, kako se to sploh ugotavlja, med drugim tudi ne, kakšna naj bi bila pri tem vloga relevantne stroke.

Predlog zakona določa tudi možnost, da Vlada sprejme omejitve, ki veljajo za zasebno sfero, med drugim je določena možnost omejevanja zbiranja tudi na zasebnem prostoru ali uvedbe obveznosti uporabe zaščitne opreme na zasebnih površinah – v tem primeru tak ukrep ne bi omejeval le denimo svobode gibanja, ampak bi pomenil tudi poseg v zasebnost.

Iz predloga zakona ni razvidno, kako naj bi se upoštevanje takih ukrepov, ki se nanašajo na zasebno sfero, sploh nadzorovalo – zlasti ni jasno, ali bi to zajemalo tudi pooblastilo inšpektorjev za vstopanje v stanovanja in podobne zasebne prostore (kar je sedaj praviloma dopustno organom pregona le po odredbi sodišča). Iz predmetnega predloga ni videti podlage za tovrstno poseganje v zasebnost posameznikov. Tako skrajn poseg v ustavno pravico do zasebnosti mora biti urejen ustavnopravno skladno, kar pomeni, da mora zakon to urediti natančno, z jasnimi in podrobnimi pravili ter ob upoštevanju načela sorazmernosti.<sup>3</sup> Ta pravila državljanom zagotavljajo na eni strani predvidljivost ukrepov oziroma situacij, v katerih je ukrep mogoče uporabiti, na drugi strani pa učinkovit pravni nadzor in učinkovita sredstva zoper zlorabo teh ukrepov (prim. odločbo Ustavnega sodišča U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997).

Zakonski predlog je tudi vprašljiv z vidika ustavnopravne zahteve, da se posege v zasebnost, še zlasti v tiste sfere posameznika, pri katerih lahko upravičeno pričakuje najmanj vmešavanja države, uredi kar se da določno, tako da je poseg dopusten samo, če je to nujno in neizogibno za varstvo sorazmerno pomembnejše pravice drugih ali nujne javne koristi (skladno z drugim odstavkom 8. člena EKČP). Načelo določnosti je treba upoštevati tudi pri ureditvi trajanja posegov – zlasti v primeru daljšega trajanja posega je problematično, da ga odredi (in podaljša) zgolj organ izvršilne oblasti, ampak bi ga moralo potrditi še sodišče. Četudi določen poseg ob odreditvi velja za potrebnega, nujnega in sorazmernega, se mora v primeru njegovega trajanja periodično preverjati (po uradni dolžnosti ali na zahtevo), ali je še vedno sorazmeren s ciljem, ki ga zasleduje (torej tehtati med težo posega in vrednostjo s posegom varovane

<sup>3</sup> Ustavno sodišče je v zvezi s policijskimi pooblastili že odločilo, da je bila v neskladju z zahtevo po določnosti zakona določba Zakona o policiji, ki je le poimenovala ukrepe, ki pomenijo poseg v zasebnost (tajno policijsko delovanje in sodelovanje ter uporabo prirejenih listin in identifikacijskih oznak) in naj bi jih policija smela uporabiti ob določenih pogojih, ti ukrepi pa ne na tem mestu ne drugje v zakonu niso bili opredeljeni tako, da bi bilo razvidno, katero ravnanje policije je dovoljeno in kje je meja med dovoljenim in prepovedanim (odločba U-I-272/98 z dne 8. 5. 2003).

dobrine), tudi z vidika trajanja ukrepa (prim. odločbo Ustavnega sodišča Up-131/03 z dne 22. 9. 2005).<sup>4</sup>

V zvezi s tem gre sicer pričakovati, da bo določene smernice za primerno in ustavnopravno skladno ureditev v prihodnje dalo Ustavno sodišče, ko bo presojalo sedaj veljavni 39. člen ZNB (iz javno dostopnih podatkov o nerešenih zadevah pred Ustavnim sodiščem je razvidno, da naj bi o tem še odločalo).

### *c) Načelo javnosti*

Peti odstavek 48. člena zakonskega predloga določa, da Vlada o sprejetih ukrepih obvesti Državni zbor in javnost. V primeru, ko so ukrepi sprejeti v obliki splošnih predpisov (odlokov), ti ne vsebujejo vsebinske obrazložitve potrebnosti, nujnosti in sorazmernosti, temveč le urejajo določene obveznosti ljudi. Podrobne strokovne in politične utemeljitve so javnosti nedostopne ali težko dostopne. Varuh meni, da bi morala biti javnost obveščena ne le o tem, da je bil določen ukrep sprejet, temveč bi morala imeti tudi dostop do vseh strokovnih podlag, ki so vodile do sprejete odločitve. Nenazadnje lahko le v tem primeru posameznik presodi, ali ga razlogi za določen ukrep prepričajo ali pa je z njim nesorazmerno prizadet, zaradi česar bi nenazadnje vložil pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti vladnega predpisa.

Ustrezno ukrepanje v teh kriznih časih je odgovorna naloga in obveza tudi izvajalcev socialnovarstvenih storitev. Večina domov starejših v Republiki Sloveniji je zaradi preprečevanja okuženosti stanovalcev omejila ali povsem prekinila možnost obiskov že v času prvega vala epidemije covid-19, ponovno pa ob ponovnem zaostrovanju epidemiološke situacije. S tem ukrepom se želi preprečiti (podobno kot ob vsakoletni razširjenosti viroznih obolenj) možnost vnosa okužbe s strani svojcev. To je lahko potreben ukrep, še posebej, ker glede na opozorila stroke obstaja možnost, da se okužba prenese na starostnika z na videz zdravega obiskovalca, torej še preden se pri slednjem pokažejo prvi simptomi bolezni. Vendar pa so vsaj nekateri domovi starejših v strahu pred vnosom okužbe stanovalcem doma starejših popolnoma onemogočili izhod iz doma, kjer so sicer nastanjeni (gre torej za obliko omejitev osebne svobode posameznika).

Domovi so sicer s strani pristojnih ministrstev (predvsem MDDSZ kot resornega ministrstva, pa tudi MZ kot ministrstva, odgovornega za sprejemanje ukrepov v primeru nevarnosti prenosa in širjenja nalezljivih bolezni) dobili

<sup>4</sup> Izredne okoliščine, zlasti nevarnost večje grožnje za življenje in zdravje ljudi (kot je denimo pojav nevarne nalezljive bolezni, ki se hitro širi), gotovo terjajo hitro in učinkovito ter posebno (izredno) ukrepanje za odvratanje take nevarnosti, utemeljeno prvenstveno na stroki. Za tako hitro ukrepanje je prvenstveno zagotovo odgovorna izvršilna oblast. Potrebno in nujno ukrepanje v takih primerih lahko zahteva tudi omejevanje človekovih pravic in svoboščin. Vendar pa naj bi bilo v demokratični družbi vsako oblastno ravnanje, četudi še tako dobronamerno, podvrženo tudi varovalkam, ki izhajajo iz načela delitve oblasti ter prava človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zlasti v primeru trajajočega posega je zato primerno, da tako oblastno odločitev preveri še sodišče.

določena navodila, ki so bila včasih težko izvedljiva, predlagani ukrepi pa v posameznih primerih brez ustrezne pravne podlage, ki bi jo morale zagotoviti prav eno od omenjenih ministrstev. V tej zvezi smo zato že opozorili, da po pregledu zakonodaje, ki ureja ukrepe za preprečevanje širjenja okužb (predvsem sedaj veljavnega ZNB), nismo našli izrecne pravne podlage za opisano ravnanje domov starejših oziroma onemogočanje izhoda zdravih stanovalcev, ki tudi niso bili v stiku s kužnim posameznikom, iz običajnega, odprtega (torej ne varovanega) oddelka zavoda. Med drugim smo priporočili, da pristojni ministrstvu v čim krajšem možnem času sprejmeta ustrezne (ustavno skladne) pravne podlage za nujne omejitve osnovnih človekovih pravic, do katerih bi v primeru poslabšanja epidemiološkega položaja v posameznem domu starejših ali drugem socialnovarstvenem zavodu morale priti zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni.

Po naši oceni predlog zakona, zlasti pa predvideni ukrepi iz 48. člena niso sledili temu našemu priporočilu. Med predvidenimi ukrepi je sicer prepoved oziroma omejitev gibanja prebivalstva na okuženih ali ogroženih območjih, vključno z vstopom in izstopom iz okuženega območja, ne pa tudi vstop in izstop (zgolj) iz ogroženega območja (kar je mogoče razumeti, da ta ukrep ni uporaben za domove starejših, v katerih ni okužb).

Spraševali smo se tudi, ali ukrep omejitve vstopa v državo velja tudi za slovenske državljane, premalo določen pa je bil tudi ukrep prepovedi zbiranja na zasebnih površinah in prepustitev poslovnih in drugih prostorov ter sredstev v uporabo za zdravstvene potrebe.

### Nedostopnost do zdravstvenih storitev kot posledica ukrepov, povezanih s covid-19

Varuh se je seznanil s težavami pacientov pri dostopu do osebnega zdravnika. Seznanjeni smo bili tudi z zahtevo dveh zdravstvenih zavodov, ki sta pred hospitalizacijo oziroma zdravstveno obravnavo pacienta zahtevala negativni izvid testa na covid-19. Varuh je MZ seznanil s svojim predlogom, da se težave pacientov, ki zadevajo nedostopnost osebnih zdravnikov, nemudoma odpravijo v korist vseh državljanov, ki potrebujejo zdravstvene storitve. Varuh je ugotovil, da imajo izvajalci zdravstvene dejavnosti različne pristope pri obravnavi pacientov. Obravnava pacientov (v času epidemije) je bila pogosto prepuščena (predvsem) iznajdljivosti in zavzetosti vodstva posameznega zdravstvenega doma oziroma bolnišnice.

Varuh se je seznanil s težavami pacientov pri dostopu do osebnega zdravnika, predvsem kar zadeva osebni pregled in stik z zdravnikom. Naročanje po telefonu naj ne bi delovalo, telefoni naj bi zvonili v prazno. Pacienti so menili, da je tako zaradi prezasedenosti zaposlenih in premajhnih kadrovskih virov pri sprejemanju vhodnih klicev. Elektronsko naročanje je bilo onemogočeno posameznikom, ki nimajo računalnika oziroma ne znajo uporabljati digitalnih komunikacij. Varuh je bil seznanjen tudi z zahtevo dveh zdravstvenih zavodov,

ki sta pred hospitalizacijo oziroma zdravstveno obravnavo pacienta zahtevala negativni izvid testa na covid-19.

V okviru obravnave pobude smo na Ministrstvo za zdravje (MZ) naslovili poizvedbo in predstavili svoj predlog, da se težave pacientov, ki zadevajo nedostopnost osebnih zdravnikov, nemudoma odpravijo v korist vseh državljanov, ki potrebujejo zdravstvene storitve. Pričakovali smo, da MZ ukrepa na način, da se praksa zdravstvenih zavodov poenoti, v smeri, da se pacientom skladno z 11. členom ZPacP omogoči primerna, varna in kakovostna zdravstvena oskrba ter hitrejši dostop do osebnega zdravnika oziroma zdravstvene oskrbe v bolnišnici. Pri tem smo opozorili še posebej na ranljive skupine oseb (starejši, invalidi, otroci, bolniki s kroničnimi obolenji itd.), za katere menimo, da jim je pri tem treba nameniti posebno skrb.

MZ nas je seznanilo s svojimi pojasnili, ki so zadevala predvsem aktivnosti, povezane s pomanjkanjem zdravnikov družinske medicine. V nadaljevanju je MZ pojasnilo, da je bila za namen zagotavljanja zadostnih zmogljivosti za zagotavljanje neodložljive zdravstvene obravnave pacientov, vključno s pacienti, obolelimi za nalezljivo boleznijo covid-19, sprejeta Odredba o začasnih ukrepih na področju organizacije zdravstvene dejavnosti zaradi zagotavljanja neodložljive zdravstvene obravnave pacientov (Uradni list RS, št. 154/20; v nadaljnjem besedilu: Odredba), ki določa obveznost zagotavljanja neodložljive zdravstvene obravnave oziroma zdravstvenih storitev, katerih opustitev bi lahko imela negativne posledice za zdravje pacienta. Kar zadeva obravnavo pacientov in zahtevo zdravstvenih zavodov po predložitvi negativnega testa na covid-19, pa MZ pojasnjuje, da izvajalcem zdravstvene dejavnosti na sekundarni in terciarni ravni niso bila posredovana navodila, ki bi pogojevala hospitalizacijo oziroma zdravstveno oskrbo pacientov z nujnimi stanji s predhodnim testiranjem na covid-19 in pridobitvijo izvida. V Navodilih za sprejem in zdravstveno obravnavo pacientov z negativno epidemiološko anamnezo in brez znakov bolezni COVID-19 (št. 0070-52/2020/11 z dne 29. 5. 2020, v nadaljnjem besedilu: Navodila), ki se uporabljajo pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti na vseh ravneh zdravstvene dejavnosti, je v 4. členu izrecno določeno, da izvajalec zdravstvene dejavnosti izvedbe zdravstvene obravnave pri pacientu brez znakov okužbe bolezni covid-19 in brez stika z okuženo osebo ne sme pogojevati s predhodno opravljenim testom ali negativnim izvidom testa na okužbo z virusom SARS-CoV-2. Pacientom z znaki bolezni covid-19 ali tistim, ki so bili v stiku z okuženo osebo, pa se v skladu s 5. členom Navodil poda ustrezna navodila za samoz izolacijo in se jih napoti na obravnavo k izbranemu osebnemu zdravniku, na pregled v ambulanto covid-19 na primarnem nivoju oziroma na odvzem brisa za prisotnost okužbe z virusom SARS-CoV-2.

MZ smo opozorili na problem dostopa pacientov do osebnega zdravnika (v času epidemije) in različna ravnanja posameznih zdravstvenih zavodov v zvezi s tem tudi zato, ker smo domnevali, da se bo v prihajajočem zimskem obdobju, ko se bodo pojavila še „sezonska“ obolenja, ta problem povečal. Varuh je pri obravnavi pobude ugotovil in s tem seznanil tudi MZ, da imajo izvajalci zdravstvene dejavnosti različne pristope pri obravnavi pacientov. Obravnava paci-

entov (v času epidemije) je tako pogosto prepuščena (predvsem) iznajdljivosti in zavzetosti vodstva posameznega zdravstvenega doma oziroma bolnišnice.

### Namestitev mladoletne osebe v karanteno

V povezavi s karanteno smo se aprila 2020 ukvarjali tudi z namestitvijo mladoletne osebe v karanteno. Mladoletnika je v karanteni spremljala mati. Odločba o karanteni je bila nepodpisana in vročena mladoletni osebi. MZ smo opozorili na to, da gre v primeru pobudnikovega sina za primer mladoletne osebe, ki sama ne more poskrbeti zase, prav tako tudi ne more sama bivati v karanteni. Od MZ smo pričakovali takojšnjo rešitev nastale situacije. Za naprej pa smo MZ predlagali prilagoditev obravnave mladoletnih oseb glede na njihovo specifiko (mladoletnost).

MZ nas je seznanilo, da je v zvezi s karanteno za povratnike iz Španije sledilo predlogu NIJZ, ki je pozneje tudi predlagal, da se zaradi spremenjenih okoliščin izvajanje karantene za osebe nadaljuje na naslovu stalnega ali začasnega bivališča. Tako so bile odločbe o odreditvi karantene za posameznike (tudi za mladoletno osebo) ustrezno spremenjene. S tem se jim je omogočilo izvajanje karantene na njihovem stalnem ali začasnem naslovu.

### (Ne)izdajanje karantenskih odločb

Varuh je oktobra 2020 posredoval na MZ, ker se zaradi preobremenjenosti epidemiologov odločbe o karanteni naj ne bi več izdajale. Osebe, ki so bile na testu pozitivne, naj bi o svojem »statusu« same obveščale tiste, s katerimi so bile v stiku. V praksi je pri tem prihajalo do nemalo težav.

MZ smo seznanili, da je predlog MZ, da se oseba, ki ji je „odrejena“ karantena, sama dogovori s svojim delodajalcem o načinu opravljanja dela, sicer mogoč z vidika pripravljenosti delodajalca, da tej osebi omogoči delo na domu, če nara-va njihovega dela to dopušča. Vendar pa to ne reši težave teh oseb in njihovih delodajalcev, kar zadeva plačilo oziroma nadomestilo plače za čas, ko mora taka oseba ostati doma, prav tako pa tudi ne rešuje težav, povezanih s časom trajanja „odrejene“ karantene. Varuh je ocenil, da je nedopustno, da se naloge epidemiološke stroke prevalijo na ramena posameznikov. MZ smo pozvali k rešitvi težav, saj v nasprotnem ocenjujemo, da bi bila lahko posameznikom kršena pravica do socialne varnosti (50. člen Ustave RS).

MZ je z uveljavitvijo Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20), ki je stopil v veljavo dne 24. 10. 2020, ukinilo izdajo odločb o odreditvi karantene. Namesto tega se osebam, ki so bile v visoko tveganem stiku z okuženo osebo, s strani Nacionalnega inštituta za javno zdravje izda potrdilo o napotitvi v karanteno na domu, s katerim delavci, samozaposleni, družbeniki, kmetje in starši za čas varstva otroka zaradi napotitve v karanteno na domu uveljavljajo nadomestilo za izpad dohodka.

Ne glede na možnost uveljavljanja nadomestil pa se delodajalcem svetuje, da v čim večji meri delavcem omogočijo delo od doma. Tudi osebe, ki so bile v visoko tveganem stiku z okuženo osebo v t. i. v vmesnem času (od trenutka, ko epidemiološka služba zaradi preobremenjenosti ni več zmoгла iskati vseh visoko tveganih stikov okuženih oseb, pa do uveljavitve ZZUOOP dne 24. 10. 2020), so lahko pridobile oziroma so že pridobile dokazilo o tem, da so bile v karanteni. Delodajalec je lahko podal vlogo za nadomestilo v skladu s 64. členom ZZUOOP tudi za te osebe, dokazilo, da je oseba bila v karanteni, pa je posredoval naknadno.

### Prehajanje meje in otroci s posebnimi potrebami

Varuh je bil seznanjen, da v Republiki Sloveniji živi otrok s posebnimi potrebami, katerega oče, hrvaški državljan, sicer živi v Republiki Hrvaški, a je do uveljavitve ukrepov zoper širjenje covid-19 lahko normalno izvajal starševsko skrb za otroka. Zdaj oče k otroku ne more na večdnevne (v skrbi za otroka delovno preživete) počitnice, ker bi moral štirinajst dni po prihodu preživeti v karanteni.

Predsednika Vlade RS smo opozorili, da bi morala biti družina in otrokova korist, vsaj v posebej utemeljenih okoliščinah, varovana primerljivo z ravnijo, kot je zagotovljena materialnim interesom oseb, ali zagotavljanju zdravja, sicer bi se lahko pojavilo vprašanje, če ne gre za morebitne posege v pravice iz 14. člena Ustave RS. Ustava RS v 56. členu izpostavlja posebno skrb za otroke, ki mora biti še v povečani meri zagotovljena otroku s posebnimi potrebami. Konvencija o otrokovih pravicah v 3. členu določa, da mora biti otrokova korist glavno vodilo pri dejavnostih, povezanih z otroki, kamor nedvomno sodi tudi priprava in sprejemanje pravnih aktov, ki imajo vpliv tudi na življenje otrok in njihove pravice. Ureditev bi lahko predstavljala tudi neutemeljen poseg v pravico do družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Predlagali smo, da se ponovno opravi presoja, ali je z veljavnim Odlokom Vlade RS o odrejanju in izvajanju ukrepov za preprečitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na mejnih prehodih na zunanji meji, na kontrolnih točkah na notranjih mejah in v notranjosti Republike Slovenije otrokova korist zavarovana v zadostni meri.

V Uradnem listu RS št. 115/2020 je bilo objavljeno besedilo Odloka o spremembah in dopolnitvi Odloka o odrejanju in izvajanju ukrepov za preprečitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na mejnih prehodih na zunanji meji, na kontrolnih točkah na notranjih mejah in v notranjosti Republike Slovenije, s katero so med izjeme pri odrejanju karantene iz prvega odstavka 9. člena poleg slovenskih državljanov umestili tudi »njihove ožje družinske člane (zakonec, zunajzakonski partner, partner iz sklenjene in neskljenjene partnerske zveze in razvezani zakonec in partner, ki mu je s sodno odločbo prisojena preživnina, zakonski in nezakonski otrok, posvojenec in otrok, ki je z odločbo pristojnega organa nameščen v družino z namenom posvojitve), ki potujejo skupaj z njimi«.

## Spremstvo partnerja pri porodu in prekinitev izvajanja načrtovanih porodov na domu v času epidemije covid-19

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v začetku aprila 2020 v obravnavo prejel pobudi, ki se nanašata na spremstvo partnerja pri porodu v porodnišnici in prepoved opravljanja načrtovanih porodov na domu v času epidemije covid-19.

Varuh ni pristojen za epidemiološko presojo, ali je v konkretnem primeru grožnja okužb s covid-19 taka, da je bilo potrebno uvesti ukrep prekinitve načrtovanih porodov na domu, kot tudi prepovedati prisotnosti partnerja pri porodu.

Ne glede na to in z utemeljitvijo, da pravica do zdravja ne zajema le aspektov fizičnega zdravja, ampak tudi duševno zdravje, Varuh meni, da je pri porodu v porodnišnici zdravnik tisti, ki naj v posebnih primerih oceni, ali je v sedanjih razmerah in glede na psihofizično stanje porodnice partnerjeva prisotnost pri porodu nujna. Psihofizično stanje bodočih mater, njihovo spoprijemanje s prihajajočim porodom ter ukrepi, ki negativno posegajo v kvaliteto življenja, je namreč različno in to je do neke mere treba upoštevati tudi pri organizaciji poroda. Zato, kot smo že navedli, naj ob porodu v porodnišnici zdravnik v posameznih primerih presoja med tveganjem za morebitni prenos okužbe in pozitivnimi vplivi prisotnosti partnerja pri porodu na mater in otroka. Menimo, da se s tem zmanjša tudi tveganje, da bi se porodnice v stiski odločale za porod doma ob pomoči oseb brez ustreznih dovoljenj zgolj zato, ker zaradi strahu ne bi želele roditi v porodnišnici brez spremstva partnerja pri porodu.

## Uveljavljanje višje sile za varstvo starejših obnemoglih svojcev

Varuh je bil marca 2020 seznanjen s problemom varstva starejših oseb (tudi oseb z demenco), ki so vključene v centre dnevnega varstva, ki so zaradi razglasitve epidemije zaprli svoja vrata. Starejši so ostali prepuščeni svojcem. Pobudnica je opozorila na težavo, kaj naj naredijo tisti svojci, ki morajo v službo, svojega svojca, za katerega skrbijo, pa zaradi zdravstvenega stanja ne morejo pustiti samega doma. Varuh je posredoval MDDSZ dopis, v katerem smo zapisali, da bi bilo po mnenju Varuha primerno pripraviti sistemske rešitve tudi za kategorijo delavcev, ki na svojem domu varujejo težko bolne svojce.

MDDSZ je v odgovoru pojasnilo, da lahko tudi v primerih, na katere je opozorila pobudnica, nastane razlog višje sile, na podlagi katerega je v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1) podana pravica do odsotnosti delavca z dela in s tem tudi upravičenosti do nadomestila plače. Odgovor MDDSZ smo po vsebini ocenili kot korekten, z njihovo razlago smo se strinjali. Ker pa je MDDSZ odgovor pobudnici na aktualno vprašanje posredovalo šele po šestih tednih in šele po drugem posredovanju Varuha, smo pri delu MDDSZ ugotovili kršitev načela dobrega upravljanja.



## 3.17.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo

---

Predlogi Varuha so razvidni iz zgoraj navedenih pripomb ZNB. V ostalem pa priporočila zaradi hitro spreminjajoče se situacije in pogostega spreminjanja zakonodajnih in izvršilnih podlag ne podajamo. Kot stalno nalogo vlade in ostalih deležnikov pa poudarjamo dolžnost spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri pripravi s covid-19 povezanih ukrepov.



**12 (covid-19).** Varuh poziva Ministrstvo za zdravje in Vlado Republike Slovenije, da pri pripravi sprememb in dopolnitev oziroma pri pripravi novega Zakona o nalezljivih boleznih upoštevata predloge, ki jih je Varuh pisno predložil ministrstvu oziroma vladi.

**13 (covid-19, stalna naloga).** Varuh priporoča, da vsi oblastni organi pri pripravi s covid-19 povezanih ukrepov upoštevajo in posebej pre-sojajo vidike spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

# 3.18 SOCIALNA VARNOST V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

## 3.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Epidemija covid-19 je tako s svojimi posledicami, kot tudi zaradi ukrepov za zaježitev njenega širjenja močno zaznamovala celotno skupnost v letu 2020. seveda smo to močno zaznali tudi pri delu Varuha. Na področju socialne varnosti smo obravnavali problematiko ukrepov Vlade, namenjene blaženjem posledic epidemije, kjer smo opozorili, da sprejeti ukrepi ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, kot sta na primer invalidnost ali družbeni položaj. Opozorili smo tudi, da bi med »najbolj ranljive skupine prebivalstva«, ki se jim namenja krizni dodatek, morali biti vključeni tudi prejemniki invalidskega nadomestila po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) ter družinski pomočniki. Slišan in upoštevan je bil naš glas glede temeljnega mesečnega dohodka po ZIUZEOP, ki je pravico vezal na konkretne mesece, kar nekatere samozaposlene, ki se jim je zaradi covid-19 bistveno zmanjšal obseg dejavnosti postavljal v neenak položaj glede na druge osebe v bistveno enakem položaju. Na področju socialnih storitev smo zaznali težavo, ko MDDSZ ni želelo sklepati pogodb o izvajanju osebne asistencije, domnevno zaradi ukrepa Vlade RS o zadržanju izvajanja proračuna RS, sprejetega na seji Vlade RS 11. 4. 2020, ki omejuje sklepanje novih pogodb, s katerimi bi za državni proračun nastajale nove finančne obveznosti. S stališčem, da s podpisom pogodbe za sistem en nastanejo dodatni stroški in s podporo MF je bilo doseženo, da so bile pogodbe le podpisane. Neiznajdljiv brezdomni upokojenec, ki se zaradi v epidemiji zaprtih ali pa močno priprtih vrat še toliko težje prebije vsaj do tistih pravic, ki mu jih zakonodaja priznava, množica ljudi, ki so po telefonu neuspešno skušala priklicati svojega zdravnika, tisti, ki so mu bile pravice zagotovljene takoj po tem, ko se je njegova zgodba pojavila v medijih in nič prej, so vse zgodbe, ki so zaznamovale to leto.

Na področju institucionalnega varstva je bilo v povezavi s covid-19 največ pobud na temo onemogočanja stikov s svojci, kjer smo ocenili, da je prisotna pre-nizka stopnja zavedanja o vseh negativnih posledicah takšne osamitve ljudi, ki po naši oceni tudi niso bile ustrezno pretehtane pri vprašanju sorazmernosti ukrepov. Zaznane so bile tudi mnoge težave zaradi neustreznih kadrovskega normativov, ki bi se jim bilo mogoče izogniti, če bi bila slišana naša priporočila, ki jih ponavljamo že več let. Neustrezni prostori za zagotovitev različnih con, pomanjkanje zaščitnih sredstev v začetku epidemije, nejasna in neuskaljena navodila za ravnanja ter tudi zaradi nezmožnosti določenih oseb (dementne

osebe, osebe s težavami v duševnem zdravju ...) oziroma nepripravljenosti spoštovati zaščitne ukrepe, si bila sporočila, ki smo jih prejeli iz različnih socialno varstvenih zavodov. Pobude so opozarjale tudi na nedostopnost mnogih storitev in na neenako obravnavo posameznikov v različnih institucijah.

### 3.18.1.1 Socialni prejemki, pomoči in štipendije

Varuh je v okviru obravnave prejetih pobud, ki so zadevale prejemke OMDR na Vlado Republike Slovenije (Vlada) naslovil poizvedbo, v kateri smo pozdravili ukrepe Vlade, namenjene blaženjem posledic epidemije, ob tem pa tudi še opozorili, da sprejeti ukrepi ne smejo neupravičeno neenako obravnavati ali celo izključevati posameznikov ali skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, kot sta na primer invalidnost ali družbeni položaj (gledati prvi in drugi odstavek 4. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) v povezavi s 1. členom istega zakona). V Zakonu o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) so bili zajeti tudi številni ukrepi za omilitev posledic epidemije na različnih področjih, med drugim tudi na področju socialnega varstva. Varuh je tudi menil, da bi med »najbolj ranljive skupine prebivalstva«, ki se jim namenja krizni dodatek, morali biti vključeni tudi prejemniki invalidskega nadomestila po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) ter družinski pomočniki.

V prvem valu epidemije covid-19 se je na Varuha obrnila pobudnica v zvezi z izredno pomočjo v obliki mesečnega temeljnega dohodka za samozaposlene. Ugotovila je, da ni upravičena do temeljnega mesečnega dohodka iz 34. člena ZIUZEOP), ker ne izpolnjujete meril iz 35. člena istega zakona, ki je pravico do temeljnega mesečnega dohodka vezal na konkretne mesece. Upošteva načelo enakosti iz 14. člena Ustave RS je Varuh Vlado RS opozoril, da bi bila vezava pravice do temeljnega mesečnega dohodka na konkretne mesece iz 35. člena ZIUZEOP lahko problematična, če bi izbrani kriteriji upravičence iz 34. člena istega zakona, ki so v bistveno enakem položaju – v konkretnem primeru so to samozaposleni, ki se jim je zaradi covid-19 bistveno zmanjšal obseg dejavnosti – postavljali v neenak položaj. Vlada RS je z ZIUZEOP-A naslovila težave, na katere jo je opozoril Varuh ter sporno merilo za pridobitev temeljnega mesečnega dohodka iz 35. člena ZIUZEOP, odpravila.

### Znižanje varstvenega dodatka zaradi datuma vložitve vloge

Pobudnica nas je seznanila s splošno problematiko, ki zadeva različno obravnavo upravičencev glede na čas podaje vloge za podaljšanje pravice do varstvenega dodatka. Pobudnica je zatrjevala neenako obravnavo upokojujencev z nizkimi pokojninami, ki so iz tega razloga upravičeni tudi do varstvenega dodatka. Ti prejmejo v poletnih mesecih regres za letni dopust, ki ga izplačuje ZPIZ. Pobudnica je menila, da so tisti upokojujenci, ki svojo vlogo za dodelitev pravice do varstvenega dodatka vlagajo v poletnih mesecih zaradi izplačila regresa in upoštevanja le tega, v bistveno slabšem položaju glede določitve višine varstvenega dodatka, ki jim je nato z odločbo dodeljen praviloma za leto dni,

nasproti ostalim upokojencem, ki podajajo svoje vloge v pomladnih oziroma jesenskih ali zimskih mesecih.

MDDSZ smo predlagali, da se opredelijo do problematike in nas seznanijo z morebitnimi ukrepi za odpravo nepravilnosti. MDDSZ je ugotovilo, da do neenake obravnave upokojencev, ki vlogo za dodelitev varstvenega dodatka podajajo v poletnih mesecih in se jim na ta način izplačilo regresa upošteva pri izračunu višine varstvenega dodatka in tistih, ki svojo vlogo podajajo v jesenskih oziroma zimskih mesecih, ne prihaja.

MDDSZ je še ugotovilo, da regres, ki ga je prejela mati pobudnice ne bi imel vpliva na višino varstvenega dodatka, če ne bi CSD napačno kot občasni dohodek upošteval tudi enkratni solidarnostni dodatek za upokojence v višini 300 eur. Le-ta se namreč skladno z 8. odstavkom 58.a člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljanke in gospodarstvo ne šteje v dohodek pri uveljavljanju pravic po predpisih, ki urejajo pravice iz javnih sredstev, razen pri izredni denarni pomoči.

### 3.18.1.2 Socialne storitve

Na podlagi medijske objave smo začeli obravnavati pobudo na temo močno dementne 92 letne gospe, ki naj bi se v dnevnem varstvu v DSO okužila s covid-19. Ko je iskala pomoč je ni prejela niti s strani patronažne službe, ki je za razreševanje težave napotila na CSD, ki je pojasnil, da v danih okoliščinah nihče ne ve, kako ravnati. Zanj ni bilo mogoče najti nobene namestitve v DSO, covid telefon je podal napotilo na Civilno zaščito, ki ni imela s čim pomagati. Zavod za oskrbo na domu ni imel ustreznega osebja za pomoč. Psihiatrična bolnišnica in epidemiolog so podali pojasnilo, naj za gospo skrbi njena 64 letna hči, ki ima sama več bolezni, med drugim tudi respiratorne težave. Klic na številko 112 je prinesel pojasnilo, da v urgentnem primeru lahko osebna zdravnica poda zahtevo za hospitalizacijo, osebna zdravnica je pojasnila, da je hospitalizacija možna če gospa potrebuje oskrbo s kisikom. Na podlagi aktivnosti medijev je bila gospe že naslednji dan brez naše intervencije zagotovljena hospitalizacija.

### 3.18.1.3 Institucionalno varstvo

Zadev na podpodročju institucionalnega varstva, povezanih s covid-19 je bilo 49. Največ pobud je bilo na temo onemogočanja stikov s svojci. Zaznali smo tudi mnoge težave zaradi neustreznih kadrovskih normativov, neustreznih prostorov za zagotovitev različnih con, pomanjkanja zaščitnih sredstev v začetku prvega vala epidemije, nejasnih in neuskkljenih navodil za ravnanja ter tudi zaradi nezmožnosti določenih oseb (dementne osebe, osebe s težavami v duševnem zdravju ...) da bi sledila priporočilom in ukrepom za preprečevanje širjenja okužbe z virusom SARS-Cov-2 oziroma nepripravljenosti nekaterih stanovalcev in obiskovalcev spoštovati zaščitne ukrepe. Pobude so opozarjale tudi na nedostopnost do mnogih storitev in na neenako obravnavo posameznikov v različnih institucijah.

V pobudah, ki smoji obravnavali, so se pobudniki pritoževali tudi nad domnevno neustrezno oskrbo in nego v domovih za starejše v času epidemije covid-19. Navajali so, da se nepokretnih stanovalcev ne poseda, da se ne izvaja predpisana fizioterapije, da ni nobenih aktivnosti, da se nihče z njimi ne ukvarja... Prepoved obiskov je povzročila veliko stisko pri stanovalcih in pri njihovih najbližjih. K stiski pa je dodatno prispevalo zmanjšano druženje med stanovalci, okrnjeno izvajanje določenih storitev in manj vodenih aktivnosti. Nenazadnje je bila prisotna tudi negotovost in strah zaradi dane situacije, kar nedvomno negativno vpliva tako na telesno in duševno počutje stanovalcev. Varuh je izpostavil, da je ustrezno ukrepanje v teh kriznih časih odgovorna naloga izvajalcev socialnovarstvenih storitev in da bi, seveda ob upoštevanju načela sorazmernosti, morala biti za vsako omejitev posameznikovih pravic (npr. osebne svobode) podana ustrezna pravna (zakonska) podlaga.

Poleg vprašanj povezanih z omogočanjem stikov oseb v institucionalnem varstvu, so se postavljala podobna vprašanja tudi glede psihiatričnih bolnišnic, predvsem v oddelkih pod posebnim nadzorom. Glede slednjih smo pri MZ vztrajali, da pridobi ustrezna strokovna mnenja v smeri ugotovitve nujnosti po odpravi ali rahljanju veljavnih ukrepov. MZ je pridobilo stališče RSK za psihiatrijo, ki je ob siceršnjem zavedanju, da je populacija pacientov v psihiatričnih bolnišnicah zelo občutljiva (veliko starejših in nemočnih oseb) tako glede psihičnega kot telesnega stanja ocenil, da je bil ukrep omejitve obiskov ustrezen in potreben v preventivi covid-19.

Vsem psihiatričnim bolnišnicam in SVZ v državi smo poslali več vprašalnikov v zvezi z ukrepanjem in ugotovitvami v času širjenja covid-19 in iz odgovorov je izhajalo, da vse bolnišnice osebne stike omejujejo, oziroma v določenem obdobju celo povsem prepovedujejo. Omogočeni so bili stiki po telefonu ali video vezi. Nekatere bolnišnice so ves čas omogočale osebne stike v izjemnih primerih, zaradi individualno presojanih specifičnih okoliščin. Tudi SVZ so večinoma omogočali osebne stike v izjemnih primerih predvsem pri umirajočih posameznikih. Prejeli smo tudi pojasnila, da lahko takšno omejevanje osebnih stikov negativno vpliva na duševno zdravje, predvsem v smislu negotovosti ali celo poglobljanja stigmatizacije. Dolgoročno omejevanje stikov s svojci vsekakor ni v prid zdravljenju. Morebitno daljše trajanje epidemije se bo tudi v bodoče odražalo kot potencialno žarišče dodatnih stresnih situacij oz. prilagoditvenih motenj. Pri nekaterih posameznikih so prepoznavali stiske.

Glede omejevanja stikov je Varuh vsem SVZ, psihiatričnim bolnišnicam, pristojnim ministrstvom in drugim organom posredoval opozorilo na nujnost celostnega pogleda na položaj različnih uporabnikov storitev, saj je poleg zaščite pred okužbo posameznika pomembno tudi njihovo duševno zdravje in psihosocialno stanje. Opozorili smo tudi na potrebo po individualni obravnavi, saj so nekaterim posameznikom lahko psihosocialne potrebe zadovoljene že z stiki prek pametnih telefonov ali drugih naprav, drugi pa potrebujejo osebni stik ali osebni dotik. V poletnem času smo opozorili, da je toliko večjo pozornost treba izpostavljenemu posvetiti tudi ob zavedanju, da je vpliv takšnega omejevanja pravic posameznikov verjetno opazno blažji v primerih, ko gre za kratkotrajne

začasne ukrepe, vendar pa toliko nevarnejši, ko ukrepi postanejo trajnejši. Glede na to, do so bili ukrepi prisotni v času prvega vala epidemije in tudi po njem smo izpostavili pričakovano poslabšanja epidemiološkega položaja v jeseni, česar ni več mogoče šteti za začasno stanje.

Iz odgovorov SVZ je razvidno tudi, da so nekateri pripravili seznam oseb, ki bodo v primeru okužbe deležne zgolj paliativnega zdravljenja, nekateri pa so celo pojasnili, da jim to ni znano. Zgolj v enem primeru so izpostavili težavo pri napotitvi stanovalcev v bolnišnico zaradi okužbe s covid-19. Splošen poudarek je bil na pomanjkanje zaščitne opreme, predvsem na začetku epidemije. Mnogi SVZ so opozarjali na težave pri vzpostavljanju različnih con ter čistih in nečistih poti, tudi zaradi neprimernosti objektov. Navodila niso bila prilagojena specifikam uporabnikov, zato pogosto niso bila spoštovana. Od različnih organov so prejeli tudi različna navodila. Nekateri SVZ so poročali o težavah/nezmožnosti pri dostopu do osebnih zdravnikov (nekateri ambulate so bile zaprte). V nekaterih primerih so se pojavljale težave, kdo in kje bo vzel bris uporabnikom in tudi težave pri testiranju zaposlenih. Močno prisotna so bila opozorila na kadrovske in finančne težave – precej povečani stroški, ki jih nihče ne krije, eden od SVZ je imel zaradi tega hude likvidnostne težave. Opozarjali so tudi na pomanjkanje znanja pri zaposlenih ter stiske, strah in odsotnost programov pri uporabnikih, tudi tistih, ki so bili doma in njihovih svojcev. Del SVZ je pojasnil, da nimajo ustrezne opreme in usposobljenih kadrov in bodo uporabniki v primeru potrebe hospitalizirani. Nekateri SVZ so poudarili, da lahko oskrbo s kisikom zagotavljajo le kratek čas, do prihoda zdravnika oz. reševalcev.

Pojavljanje so se tudi določene težave pri vračanju uporabnikov v institucionalno varstvo varstveno delovnih centrov po zaključku prvega vala epidemije. Obravnavali smo dva primera, ko se je vrnitev po vključitvi v večdnevno aktivnost zunanjega izvajalca (večdnevni tabor, ki ga je organiziralo društvo) pogojevala s 14-dnevno karanteno, ki naj jo izvedejo svojci ali testiranjem za covid-19, ki naj si ga priskrbi uporabnik sam. Oba VDC-ja sta s tem v zvezi pojasnila, da sta konkretni izhod ocenila kot rizični in zato postopala upoštevanje priporočila in navodila pristojnih institucij. Poleg tega je bilo, kot nam je glede 14-dnevne karantene pojasnil eden od VDC, tak tudi sklep, sprejet na seji sekcije direktorjev Skupnosti VDC Slovenije junija 2020. Vendar pa je smo bili mnenja, da vsak izhod uporabnika predstavlja določena tveganja, ki jih VDC ne more kontrolirati, zato drugačne obravnava (zahteva po 14-dnevni karanteni, ki naj jo izvedejo svojci oziroma zakoniti zastopniki ali negativni izvid testa, ki naj si ga priskrbi uporabnik) uporabnikov, ki so se vključili v večdnevno obliko programov, organiziranih izven VDC-ja, ni bila upravičena. VDC-ji bi morali tudi ob teh vrnitvah postopati enako, kot pri ostalih vrnitvah uporabnikov (namestitve v sivo cono, odvzem brisa). Ker pa naj bi bilo pri izvajalcih nato zagotovljeno zadostno število sivih con oziroma možnost njihove vzpostavitve (kot nam je pojasnilo MDDSZ) in ker so se spremenili protokoli testiranja na virus SARS-CoV-2, smo izrazili pričakovanje, da do tovrstnih situacij ne bo več prihajalo.

## Neodgovorni obiskovalec in s tem povezane težave pri implementaciji ukrepov za preprečevanje okužbe s covid-19

Varuha je direktorica DSO seznanila s težavami pri izvajanju ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanje okužb s covid-19. Na Varuha se je obrnila zaradi svojca, ki kljub opozorilom in prošnjam osebja in vodstva DSO ni hotel upoštevati zaščitnih ukrepov. DSO ni vedel, kako naj se odzove na ravnanje svojca, zato se je po usmeritve obrnil na MDDSZ in MZ, ki se na njegov dopis nista odzvala. Varuh je MDDSZ in MZ seznanil s svojim stališčem, in sicer da je potrebno »navodila« in »priporočila« utemeljiti na ustrezni zakonski podlagi, saj sicer ni možno določenih obveznosti uveljaviti in kršitelja le-teh ustrezno sankcionirati. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno iz vidika dobrega upravljanja, in sicer neodzivnost omenjenih ministrstev na stisko dotičnega DSO in pomanjkanje natančnejših usmeritev v zvezi z ravnanjem posameznega DSO pri implementaciji ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanja okužb s covid-19.

Varuha je direktorica doma za starejše (DSO) seznanila s težavami pri izvajanju ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanje okužb s covid-19 v povezavi izvajanja obiskov stanovalcev. DSO je s tem v zvezi dne 7. 7. 2020 v obdobju pisanja pobude je veljal Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-Cov-2 (Uradni list RS, št. 90/20; Odlok), ki ga je nadomestil Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 124/20, 135/20). začel s koordinacijo obiskov stanovalcev. Razlog, zaradi katerega se je DSO obrnil na Varuha, so bile težave, ki jim jih je povzročal določeni svojec, ki ni želel upoštevati ukrepov za preprečevanje vnosa in preprečevanje ter obvladovanje okužb s covid-19. Omenjeni svojec ni upošteval koordinacije obiskov, ni upošteval časovnega intervala obiska, na obisk je prihajal vsak dan, ni uporabljal zaščitne maske, ni hotel izpolniti predpisanih obrazcev, povzročal je težave pri merjenju telesne temperature, ni upošteval razdalje 1,5m, ni upošteval navodil osebja in vodstva DSO itd. Neupoštevanje ukrepov je svojec opravičeval s pomanjkanjem zakonskih podlag in kršenjem človekovih pravic. Usmeritve in priporočila pa je ustno in pisno zavračal. DSO ni vedel, kako naj se odzove na ravnanje svojca, zato se je za usmeritve pri ukrepanju obrnil na MDDSZ in MZ. Ker se omenjeni ministrstvi na njegov dopis nista odzvali, je za stališče zaprosil Varuha.

Varuh je naslovil poizvedbi na MDDSZ in MZ in ju seznanil s svojim stališčem, da je potrebno »navodila« in »priporočila« utemeljiti na ustrezni zakonski podlagi, saj sicer ni možno določenih obveznosti tudi uveljaviti oziroma kršitelja le-teh ustrezno sankcionirati.

MDDSZ nas je seznanilo, da se v zvezi s pravnimi podlagami, ki se nanašajo na sprejete ukrepe in navodila pridružuje odgovoru MZ kot pristojnemu ministrstvu. MDDSZ še piše, da je za obe pristojni ministrstvi zelo pomembno, da se ob izvajanju ukrepov v največji možni meri upošteva tudi varnost in korist stanovalcev in zaposlenih, čustveno in psihično dobro počutje stanovalcev ter prilagodljivost oz. fleksibilnost pri izvajanju omejitev v zvezi z obiski.

MZ v svojem dopisu pojasnjuje pravne podlage za sprejem ukrepov, povezanih z zmanjšanjem tveganja ter širjenja okužbe s covid-19. Stališče MZ je, da ima v konkretnem primeru, ko svojec ne želi upoštevati ukrepov iz Odloka in ostalih predpisov ter Navodil ministrstva izvajalcem DSO, dostopna na spletni strani <https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/za-izvajalce-zdravstvene-dejavnosti/> z naslovom Domovi za starejše in drugi socialno varstveni zavodi, DSO legitimno pravico, da takemu svojcu zavrne vstop v DSO.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno iz vidika dobrega upravljanja, in sicer neodzivnost omenjenih ministrstev na stisko dotičnega DSO in pomanjkanje natančnejših usmeritev v zvezi z ravnanjem posameznega DSO pri implementaciji ukrepov za preprečevanje vnosa in obvladovanja okužb s covid-19, kar zadeva izvajanje obiskov stanovalcev in morebitnega nespoštovanja ukrepov s strani posameznih svojcev.

### Prinašanje priboljškov stanovalcem v domove za starejše v času prvega vala epidemije

Nekateri domovi za starejše so priporočene ukrepe in navodila pristojnih institucij glede prinašanja paketov stanovalcem poostrili, čeprav za to ni bilo potrebe.

Na Varuha se je obrnila sorodnica stanovalke enega izmed domov za starejše. Navajala je, da so stanovalci ob ukrepu prepovedi obiskov, ki jih je hudo prizadel, prikrajšani tudi za priboljške, osebne potrebščine, časopise in druge malenkosti, ki so jim jih do epidemije lahko prinašali svojci. V domu namreč tovrstnih paketov za stanovalce niso želeli sprejeti.

Po prejemi pobude je Varuh pregledal spletne strani več domov za starejše in ugotovil, da so domovi zelo različno pristopili k uresničevanju priporočila/ukrepa glede sprejemanja in vnosa raznih paketov, pripravljenih s strani bližnjih, v socialno varstvene zavode, ki jim ga je v navodilu »Izvajanje Odloka o začasnih ukrepih na področju zdravstvene dejavnosti za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19«, št. dokumenta 181-70/2020/152, dne 25. 3. 2020 posredovalo MZ. Eden izmed domov je npr. omogočil, da so svojci denar za priboljške in potrebščine nakazali na bančni račun in je za nakup zelenih potrebščin poskrbela socialna služba doma. V drugem domu so stanovalci lahko sadje naročili in kupili v domski kavarni. Nek dom je objavil, da svojci lahko prinesejo stanovalcem pripomočke za osebno rabo (in po kakšnem protokolu), spet drugi je dovolil tudi prinašanje originalno zapakiranih živil. Našli pa so se tudi domovi, ki so imeli na svojih spletnih straneh objavljeno informacijo, da svojci ne smejo stanovalcem prinesiti ničesar.

Glede na navedeno se je Varuh obrnil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in na Skupnost socialnih zavodov Slovenije (SSZS) z vprašanjem, ali sta morebiti dala domovom za starejše in drugim socialno varstvenim zavodom kakršnekoli usmeritve, kako naj priporočilo/ukrep izvedejo v praksi. Varuh je predlagal, da se glede na različna navodila, ki jih



domovi s tem v zvezi dajejo svojcem, praksa čim bolj poenoti. Poudarili smo, da paket, ki ga stanovalcu prinesejo svojci, ni pomemben zgolj zaradi njegove vsebine, temveč ima v tej situaciji tudi sporočilno vrednost. Varuh je tudi priporočil, da naj se ukrep izvaja zgolj v obsegu, ki je nujen za doseg cilja, zaradi katerega je bil sprejet. Če po pretečenih 72 urah od dostavljenega paketa ni nevarnosti prenosa SARS-CoV-2 (covid-19), Varuh ni videl tehtnega razloga, zaradi katerega se ne bi svojcem omogočilo, da pakete z nepokvarljivo vsebino dostavijo domu, ki jih nato (po pretečenih 72 urah) izroči stanovalcu. Takšno prakso so namreč nekateri domovi uvedli.

MDDSZ je odgovorilo, da so je bilo navodilo MZ glede možnosti prinašanja hrane in drugih predmetov svojcev za uporabnike v socialno varstvene zavode pripravljeno v sodelovanju z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje, ki je predlagalo, da dokler v socialno varstvenem zavodu ni primera covid-19 (ob pojavu prvega primera in vse, dokler izbruh traja, pa se to navodilo oziroma protokol ne uporablja), lahko svojci še naprej svojim bližnjim prinašajo živila oziroma druge predmete, pri čemer pa se morajo upoštevati določeni (v navodilu navedeni) pogoji glede prinašanja paketa in njegove vsebine.

MDDSZ je bilo mnenja, da to navodilo MZ v vseh socialno varstvenih zavodih uvaja enotno prakso, vse do preklica oziroma normalizacije razmer. SSZS pa je Varuhu sporočila, da bo domove za starejše, ki so člani SSZS, znova pozvala k upoštevanju navodil MZ.

Pobudnici smo predlagali, da dom za starejše, v katerem biva njena mati, opozori na navedeno navodilo MZ in mnenje Nacionalnega inštituta za javno zdravje. Sporočili smo ji tudi, da nas lahko, če dom svoje prakse glede prinašanja paketov ne bo želel spremeniti, o tem obvesti, da bomo posedovali. Pobudnica se na Varuha ni več obrnila, zato smo sklepali, da je zadevo uspela sama rešiti.

### Dom za starejše pozabil obvestiti svojce o hospitalizaciji stanovalca

Dom za starejše je ob poizvedbi Varuha ugotovil, da je pozabil obvestiti svojce o hospitalizaciji stanovalca. Šlo je za osamljen primer. Za napako se je svojcem opravičil.

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnil sin stanovalca doma za starejše (v nadaljevanju: dom). Navajal je, da ga dom ni obvestil o hospitalizaciji njegovega očeta in da je zanjo izvedel po petih dneh, ko je sam poklical v dom, da bi povprašal po očetovem zdravstvenem stanju.

Varuh je za pojasnila v zadevi zaprosil dom, ki je odgovoril, da je bil stanovalec napoten v bolnišnico v nočnih urah. Medicinska sestra v jutranji izmeni, ki je bila o njej obveščena, pa se ne spominja, ali je obvestila tudi svojca, saj zapisa o tem v predajni knjigi ni.

Dom je zavzel kritičen odnos do dogodka in sporočil, da se bo svojcu za napako opravičil. Pojasnil je tudi, da gre za osamljen primer v večletni zgodovini njegovega delovanja. Glede na navedeno smo ocenili, da ima dom sicer vzpostavljen postopek ažurnega obveščanja svojcev in da nadaljnje aktivnosti Varuha niso potrebne. Pobudo pa smo z vidika spoštovanja načela dobrega upravljanja šteli za utemeljeno.

#### 3.18.1.4 Revščina

Varuh je obravnaval primer upokojenca, ki je ostal brez prebivališča in s tem tudi brez pravic do zdravstvenega zavarovanja. V naši telefonski komunikaciji s pobudnikom smo zaznali, da oseba verjetno zelo težko uveljavlja svoje pravice, ima težave pri oblikovanju ustreznih vlog in se slabo znajde, dodatno še zaradi ukrepov, namenjenim preprečevanja širjenja covid-19. Z njegovo težavo je bil seznanjen CSD, ki mu ni znal pomagati drugače, kot s pojasnili. Varuh je pobudniku pomagal pri pripravi vloge na upravno enoto, ki jo je o njegovi težavi tudi obvestil in gospodu je bila kot brezdomcu urejena prijava zakonitega prebivališča. Po našem mnenju bi malenkostna intervencija centra za socialno delo, morda sicer res izven kroga običajnega upravljanja dela, lahko precej učinkoviteje in hitreje kot pojasnila, ki jih gospod morda niti ni zelo dobro razumel, pripomogla k razrešitvi gospodovih težav. Menimo, da bi v tovrstnih primerih osebe v podobnem položaju morale biti deležne tudi pomoči pri pripravi ustrezne vloge na pristojne organe, ali morda telefonski klic na pristojni organ, saj je pogosto zelo velike težave mogoče razrešiti z zelo malo energije.

## 3.18.2 Nova priporočila in dejavnosti varuha

Na področju socialnih zadev daje Varuh v zvezi z epidemijo bolezni covid-19 naslednje priporočilo:

**14 (covid-19).** Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj podrobno preuči in analizira vse težave, do katerih je v socialno varstvenih zavodih prihajalo v času epidemije covid-19 in na podlagi ugotovitev pripravi rešitve za morebitne prihodnje pojave različnih epidemij.



## 3.19 DRUGE UPRAVNE ZADEVE V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.19.1 Izredne razmere ne smejo rezultirati v spregledu temeljnih procesnih jamstev!

---

Na Varuha se je obrnil posameznik, sicer samostojni podjetnik, ki nas je seznanil, da je na podlagi Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), glede na kratkoročno večkratno spreminjanje te in povezane interventne zakonodaje vložil več vlog za dodelitev mesečnega temeljnega dohodka (v nadaljevanju: MTD) ter oprostitev plačila prispevkov (v nadaljevanju: OPP). Pobudnik je oddal vlogo za meseca april in maj ter pomoč za mesec april tudi prejel. Vloge za mesec marec ni oddal, saj je imel v začetku meseca marca še dober promet, pomoč pa je bila sprva vezana na odstotkovni upad prometa po posameznih mesecih ter tudi 10-% upad v celotnem letu 2020 v primerjavi z letom 2019. Glede na to, da poznejše spremembe predmetne interventne zakonodaje niso več predpisovale pogoja za upad prometa po posameznih mesecih, je pobudnik v maju 2020 oddal drugo vlogo še za marec. Ker pomoči do 10. 6. 2020 ni prejel, se je telefonsko obrnil na Finančno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS). Prejel naj bi pojasnilo, da nakazila ni prejel zaradi neplačanih obveznosti do države v trenutku oddaje vloge. Poleg navedenega naj bi mu uslužbenec FURS pojasnil, da je njegova druga vloga »povozila prvo«, torej da pobudnik, kljub izplačilu, ki ga je že prejel po oddaji druge vloge, do pomoči ni (več) upravičen in posledično državi dolguje prispevke za vse tri mesece, tudi če je v drugi vlogi dodal le mesec marec.

Varuhu so se glede na prejeto pobudo zastavila številna vprašanja, ki smo jih naslovili na FURS. Predvsem iz takrat razpoložljivih informacij ni bilo razvidno, na podlagi katere pravne podlage, tako materialne kot procesne, je FURS ugotavljala upravičenost posameznikov do MTD in OPP, prav tako ni bilo razvidno, ali je FURS o svojih odločitvah tudi izdajala odločbe. FURS je v odgovoru povzeto pojasnila, da je ugotavljanje upravičenosti potekalo na podlagi določb 34., 35. in 38. člena ZIUZEOP, kot postopkovni predpis pa naj bi se uporabljal Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). **FURS odločb o (ne)upravičenosti do posameznega transferja ni izdajala avtomatično. Pojasnila je, da je posameznikom, ki določenih upravičenj niso prejeli in so se hrkati obrnili nanjo, zgolj pojasnjevala razloge za takšno odločitev. Šele če so ti posamezniki nadalje izražali nestrinjanje s pojasnili, je FURS izdala zavrnilno odločbo**

**s poukom o pravnem sredstvu.** Glede Varuhovega vprašanja o namenu in cilju postopanja FURS glede upoštevanja zgolj zadnje izjave zavezanca je FURS pojasnila, da je (zgolj) zadnjo izjavo upoštevala ob smiselni uporabi 133. člena ZUP (sprememba zahtevka) ter zaradi samega tehničnega poteka procesa. S tem naj bi se zavezancem zagotovilo, da predhodno izjavo lahko spremenijo.

Iz prejetih pojasnil je Varuh uvodoma sklenil, da je ta očitno postopala skladno s 144. členom ZUP (skrajšani ugotovitveni postopek), kar se je z vidika potrebe po hitrem odločanju zaradi preprečitve nastanka nadaljnje škode gospodarstvu kazalo tudi za razumljivo. **Iz pojasnil FURS pa ni bilo mogoče razbrati, na kateri pravni podlagi FURS utemeljuje pogojevanje izdajanja odločb na »stopnji vztrajnosti« posameznega zavezanca.** Ob tem se nam je tudi ponudilo vprašanje glede možnosti, da se odločbe skladno s četrtem odstavkom 144. člena ZUP izda v obliki tipiziranega obrazca. Odgovora na vprašanje, zakaj se te opcije, ki bi zavezancem zagotovila možnost uporabe pravnega sredstva, FURS ni poslužila, nismo uspeli ugotoviti. V zvezi s pojasnili FURS, da je ta glede izključnega upoštevanja zadnje podane izjave smiselno uporabila 133. člen ZUP, smo pojasnili, da se navedena določba ne omejuje zgolj parcialno na spremembo zahtevka (npr. zahtevka A namesto zahtevka B), temveč v okviru enotne procesne določbe ureja oz. omogoča tudi razširitev zahtevka (npr. B dodatno k A). **FURS je tako po naši oceni določbo 133. člena ZUP tolmačil ozko in restriktivno, kar je razumljivo zgolj z vidika varstva javnih koristi (torej javnih financ), pri čemer pa ni jasno, zakaj skladno z namenom ZIUZEOP (pomoč gospodarstvu) nadaljnje morebitne izjave ni štel tudi kot razširitev zahtevka na podlagi iste procesne določbe.** To bi bilo z vidika položaja zavezancev kot naslovnikov pomoči, ki so svoja upravičenja uveljavljali na podlagi pogosto spreminjajoče se interventne zakonodaje, vsekakor dobrodošlo. Ne nazadnje pa lahko organ v primeru dvoma o namenu vsake posamezne vloge zavezanca vedno pozove k dopolnitvi. Predvsem v primerih, ko namen zavezanca (sprememba ali razširitev zahtevka) iz njegove vloge ni jasno razviden, pa se ne le z vidika temeljnega načela upravnega postopka, tj. varstva pravic strank in javne koristi, temveč tudi načela dobrega upravljanja takšno ravnanje od organa tudi pričakuje.

Vsled navedenemu je Varuh na FURS naslovil zgoraj naveden predlog, odziv FURS pa nas ni prepričal. Sporočeno je bilo namreč zgolj to, da je FURS pripravila vzorce zavrnilnih odločb, ki se bodo zavezancem izdajale v primeru, če ne bodo upravičeni do posamičnega transferja. FURS bo sicer v primeru novih podobnih pomoči, ki bodo uzakonjene v eventualnih nadaljnjih protikoronskih paketih, izdajala zavrnilne odločbe.

Glede na prejet odziv smo morali FURS pojasniti, da se predlog Varuha ni omejeval zgolj na sprejemanje odločitev v obliki izdaje zavezujočega posamičnega pravnega akta za primere, ko je potrebno izdati negativno meritorno odločbo, ampak obsega celoten spekter odločb, ki jih FURS v konkretnih okoliščinah lahko izda, torej vključno s pozitivnimi meritornimi odločitvami (npr. v obliki odločbe o upravičenosti), kot tudi na morebitne postopkovne odločitve (npr. sklep, s katerim se vloga zavezanca kot prepozna zavrže). Glede na to, da je

FURS v relativno kratkem času uspela skladno s 144. členom ZUP pripraviti ustrezne vzorce zavrnilnih odločb, Varuh ne vidi razloga, da enako ne stori za vsako posamezno variacijo odločbe, ki bi jo bilo potrebno v prihodnje morebiti izdati. Vsled navedenemu smo FURS priporočili, da temu nameni večjo pozornost.

Sklepno velja poudariti, da se Varuh z vidika učinkovitega spopadanja z epidemijo covid-19 zaveda dolžnosti slehernega organa oblasti po hitrem in učinkovitem odločanju. To velja še posebno v primerih, ko organ odloča o pomoči posameznikom, katerih socialna varnost je zaradi epidemije lahko ogrožena. Izredne razmere same po sebi pa ne morejo upravičevati spregleda bistvenih varovalk upravnega procesnega prava oz. njihovega nedoslednega uresničevanja. Dosledno zagotavljanje pravice do pravnega sredstva je namreč ena izmed temeljnih dolžnosti slehernega organa oblasti, ko ta odloča o pravicah in obveznostih posameznikov. Če pa organ odločbe sploh ne izda, pa seveda ni moč govoriti o učinkovitem varstvu pravic zavezancev do pravnega sredstva. Za način ravnanja organa oblasti kot kaže, da ga je ubrala FURS, je videti, da znatno povečuje nevarnost arbitrarnosti posamičnih odločitev in potencialno posameznike postavlja v neenak položaj, kar označujemo kot nedopustno.

Glede na vse navedeno smo predlog Varuha šteli kot sprejet, a (zgolj) delno upoštevan, pobudo pa za utemeljeno. **14.3-24/2020**

### 3.19.2 Po urgentnem posredovanju Varuha uspešno do vpisa doma rojenega otroka v matični register

---

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je v konstruktivnem sodelovanju z Upravno enoto Pesnica (v nadaljevanju: UE Pesnica) pomagal pobudnici tako, da je ta uspela urediti vpis doma rojenega otroka v matični register. Pobudnica nas je po elektronski pošti seznanila, da je v strahu pred okužbo s covid-19 otroka rodila doma. O tem naj ne bi bila obvestila nikogar, ob rojstvu pa naj bi bil prisoten zgolj njen partner. Pobudnica si je pozneje uspela pridobiti potrdilo ginekologa, da ni več noseča, vendar to po njenih navedbah UE Pesnici ni zadostovalo, da bi se lahko vpis otroka v matični register sprovedel. Glede pregleda otroka naj bi se bila obrnila že na več izvajalcev zdravstvenega varstva, vendar njenega otroka nihče ni želel pregledati.

Skladno s 7. členom ZMatR rojstvo otroka pristojni upravni enoti med drugim prijavi tudi otrokov oče oziroma oseba, s katero mati živi, ali mati, ko je za to zmožna. Kadar osebe iz drugega odstavka 7. člena navedenega zakona (po leg že navedenih oseb še navzoča zdravnica oziroma zdravnik, diplomirana medicinska sestra oziroma diplomirani zdravstvenik ali diplomirana babica oziroma diplomirani babičar, ki je vpisan v register zasebnih zdravstvenih de-

lavcev oziroma je pridobil dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti pri ministrstvu, pristojnem za zdravje) rojstva ne morejo prijaviti, pa lahko rojstvo prijavi tudi druga oseba, ki je bila prisotna pri porodu ali je za rojstvo izvedela. Prijavi rojstva mora biti priloženo potrdilo o rojstvu otroka, ki ga je izdal pri porodu navzoč zdravnik, diplomirani zdravstvenik ali diplomirani babičar, ki je vpisan v register zasebnih zdravstvenih delavcev oziroma je pridobil dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti pri ministrstvu, pristojnem za zdravje. Potrdilo o rojstvu lahko izda tudi zdravnik, ki ni bil prisoten ob porodu, če lahko potrdi, da je mati rodila.

Ocenili smo, da gre za urgentno zadevo, zato smo se s telefonsko poizvedbo obrnili neposredno na UE Pesnica. Ta nam je med drugim sporočila, da od pobudnice sprva ni prejela potrebnih podatkov, ki jih zahteva ZMatR ter Pravilnik o izvrševanju Zakona o matičnem registru. Določene podatke naj bi pobudnica sicer 20. 4. 2020 posredovala, pri čemer novega potrdila, ki bi nedvoumno izkazovalo, da je rodila, ni priložila. UE Pesnica je pobudnici predlagala, da se ponovno zgleda pri ginekologu, da pridobi ustrezno potrdilo. Prav tako ji je predlagala, da se glede težav s pregledom otroka obrne na pristojni Center za socialno delo Pesnica.

Pobudnica nam je nato sporočila, da je s strani UE Pesnica prejela odločbo o vpisu otroka v matični register, prav tako pa je uspela po navodilih MZ urediti pregled otroka v porodnišnici, kar posredno štejemo tudi za naš uspeh. Zaradi specifične situacije v državi je v konkretnem primeru po naši oceni in ob upoštevanju omejenih informacij prišlo do komunikacijskega šuma med več deležniki. Iz zelo skopih informacij, ki nam jih je posredovala pobudnica, smo namreč sklepali, da je njena ter partnerjeva komunikacija z zdravstvenimi ustanovami ter UE Pesnica v pretežni meri potekala ustno (z izjemo komunikacije pobudnice z ministrstvom), pri čemer nas z odgovorom Ministrstva kljub našim pozivom ni seznanila. Omejenost informacij, s katerimi smo razpolagali, je sicer v veliki meri oteževala jasno identifikacijo vzroka pobudničnih težav, ki pa so bile, tudi z našo pomočjo vsaj v delu vpisa otroka v matični register, uspešno rešene. **14.5-9/2020**

## 3.20 PRAVOSODJE V ČASU EPIDEMIJE BOLEZNI COVID-19

### 3.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na širšem področju pravosodja smo skupaj z zadevami na vstopni točki (teh je bilo 10) **obravnali 26 zadev**. Od tega je bilo kar 10 obravnavanih na področju civilnih postopkov in razmerij.

Slovenija je dan po tem, ko je Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) razglasila pandemijo, to je 12. marca 2020, razglasila<sup>1</sup> epidemijo nalezljive bolezni covid-19. S tem je bila vzpostavljena podlaga za sprejem številnih interventnih predpisov in (začasnih) ukrepov za zaježitev in preprečevanje širjenja te nalezljive bolezni. Ta je pustila neizbrisen pečat na tako rekoč vseh področjih družbenega življenja. Sodstvo pri tem ni bilo izjema, saj je bilo zaradi spomladanskega in jesenskega zapiranja sodišč njihovo redno delo zelo omejeno, s tem pa je bil do določene mere oviran tudi dostop do sodnega varstva.

**Predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije je tako na podlagi 83. a člena Zakona o sodiščih (ZS)**<sup>2</sup> izdal več odredb<sup>3</sup>, s katerimi je odločil, na kakšen način sodstvo deluje v času razglašene epidemije. Sprejetih je bilo tudi več predpisov in vladnih sklepov<sup>4</sup>, s katerimi so bili določeni nekateri začasni ukrepi v zvezi s sodnimi zadevami. V posledici navedena sodišča – razen v nujnih zadevah – niso normalno delovala, niso odločala, niso vročala sodnih pisanj, poleg tega pa je bil prekinjen tudi tek materialnih in procesnih rokov v določenih sodnih zadevah, za polovico krajše je bilo tudi poletno poslovanje (sodne počitnice). V določenih nenujnih zadevah so sodišča sicer odločala in vročala sodna pisanja,

1 Z Odredbo o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 19/20, 68/20).

2 Prvi odstavek 83. a člena ZS določa, da ob naravnih in drugih hujših nesrečah, ob epidemijah ali podobnih izrednih dogodkih, ki v večjem obsegu omejujejo redno izvajanje sodne oblasti, posamezna ali vsa sodišča poslujejo v skladu s 83. členom ZS, o čemer odloči predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z odredbo. ZS v tretjem odstavku 83. člena določa, da v času sodnih počitnic procesni roki ne tečejo, razen v zadevah, ki so kot nujne opredeljene v drugem odstavku tega člena zakona. Drugi odstavek istega člena ZS v 1. do 8. točki našteva zadeve, ki se po tem zakonu štejejo za nujne, v 9. točki pa določa, da so nujne tudi druge zadeve, za katere tako določa zakon.

3 Odredba o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83. a člena Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 21/20, 39/20), Odredba o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83. a člena Zakona o sodiščih in razlogov iz 1. člena ZZUSUDJZ (Uradni list RS, št. 62/20, 77/20).

4 Npr. Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 36/20, 61/20, 74/20), Sklep o začasnem prenehanju teka rokov za uveljavljanje pravic strank v sodnih postopkih, določenih z zakonom (Uradni list RS, št. 167/20), Sklep o začasnem prenehanju teka rokov za uveljavljanje pravic strank v sodnih postopkih, določenih z zakonom (Uradni list RS, št. 190/20).

vendar pa niso izvajala narokov in opravljala drugih procesnih dejanj, ki so neizogibno terjala fizično prisotnost strank ali drugih udeležencev sodnega postopka. Naroki v nenujnih zadevah so se šteli za preklicane, vendarle pa je bilo dopustno, da so se naroki tudi v teh zadevah v tem času izvedli, če so bili sklicani oziroma izvedeni videokonferenčno.

Sprejeti ukrepi so bili sprejeti z namenom, da sodišča ne bi postala vir okužb s koronavirusom. **Vendar so se s tem povezane posledice epidemije zaradi omejenega poslovanja in zaradi zmanjšanega obsega dela že v prvem valu epidemije<sup>5</sup> pokazale v povečanem številu nerešenih zadev<sup>6</sup>.** Ob ponovnem polnem zagonu dela na sodiščih na podlagi prejetih pobud sicer (še) nismo zaznali, da bi prihajalo do težav pri poslovanju sodišč zaradi upoštevanja osnovnih ukrepov za preprečevanje okužb. Težavno bi lahko bilo, vsaj na določenih sodiščih, zagotavljanje primernih sodnih dvoran<sup>7</sup>, saj mnoge ne omogočajo primerne medsebojne razdalje med prisotnimi, kar bi lahko privedlo do dodatnih zastojev v postopkih, kjer je treba pred odločitvijo sodišča izvesti še narok za glavno obravnavo. **Na podlagi prejetih pobud (še) ni mogoče oceniti, kakšen je (bil) vpliv sprejetih ukrepov na področju sodstva na posamezne postopke v posamičnih sodnih zadevah, še zlasti ne za koliko se bo zaradi tega podaljšal pričakovani čas reševanja posameznih sodnih zadev na sodiščih.** Da se bo ta čas najverjetneje podaljšal, izhaja tudi iz akta št. Su 2005/2017 z dne 11. 12. 2021 (pravilno 2020, op. p.), s katerim je predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije ob soglasju ministrice za pravosodje na podlagi 60.c člena ZS določil pričakovani čas opravljanja tipičnih procesnih dejanj in reševanja zadev na posameznih vrstah in stopnjah sodišč za leto 2021<sup>8</sup>. Tako so se za določitev časovnih standardov za leto 2021 uporabili podatki o poslovanju sodišč v letu 2019, saj podatki o poslovanju sodišč za leto 2020 za določanje časovnih standardov niso primerni zaradi vpliva izrednih razmer zaradi epidemije covid-19 na poslovanje sodišč. **Ob tem se zastavlja vprašanje, v kakšni meri bodo posledice izrednih razmer dejansko vplivale na načrtovano trajanje posameznih postopkov in ali bo zaradi podaljšanja sodnih postopkov sojenje v razumnem roku morda celo (znova) postalo sistemski problem in s tem dodaten izziv, s katerim se bo moralo soočiti sodstvo.**



5 Ta je trajal 12 tednov, od 12. 3. do 31. 5. 2020.

6 <https://www.vecer.com/slovenija/sodstvo-zadovoljno-odvetniki-pac-ne-10172637>.

7 <https://www.dnevnik.si/1042929891/slovenija/stevilne-sodne-dvorane-so-premajhne-za-socialno-distanciranje>.

8 [http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=20201211145150](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20201211145150).



## 3.20.2 Dejavnosti Varuha

---

### 3.20.2.1 Sodni postopki

Ugotavljamo, da se negativni učinki epidemije covid-19 in v zvezi z njo sprejetih ukrepov za njeno preprečevanje ter zajezitev kažejo tudi pri obravnavanju različnih sodnih zadev. Tako je bilo tudi pri obravnavanju sicer prednostne nepravdne zadeve postavitve odrasle osebe pod skrbništvo, saj se je delo sodišča v času prve razglašene epidemije glede poslovanja s strankami tako rekoč ustavilo, k trajanju postopka pa je prispeval tudi spremenjen način dela sodišč, prilagojen takratnim razmeram.

#### **Primer: Zamuda pri obravnavanju nepravdne zadeve kot eden od negativnih učinkov epidemije covid-19**

Po naši presoji razlogi (med njimi tudi spremenjen način dela sodišča zaradi epidemije), zaradi katerih v zadevi še ni bila sprejeta končna odločitev, niso bili v sferi sodišča, ampak v (objektivnih) okoliščinah, na katere sodišče v pretežni meri ni moglo vplivati.

Pobudnica se je na Varuha obrnila s pobudo zaradi dolgotrajnosti prednostne nepravdne zadeve zaradi postavitve pod skrbništvo, ki se je na Okrajnem sodišču v Kranju vodila pod opr. št. II N 132/2019 in v kateri je nastopala kot predlagateljica.

Okrajno sodišče v Kranju je na našo poizvedbo o časovnem poteku zadeve pobudnice pojasnilo, da gre razloge za zastoj pri obravnavanju zadeve, poleg števila zadev, ki jih ima v delu razpravljajoča sodnica, iskati zlasti v spletu splošno znanih okoliščin v zvezi z epidemijo covid-19, ko se je po 13. 3. 2020 ustavilo delo sodišča glede poslovanja s strankami in so bili v zadevah preklicani že vsi razpisani naroki, zaradi česar so nastali zaostanki pri obravnavanju (tudi prednostnih) zadev. Dodatne zamude je predstavljal tudi spremenjen način dela, zlasti izjemno pogoste videokonference, ki jih je treba pripraviti po predhodnem dogovoru z institucijami, v katerih so nameščene osebe, ki naj se jih postavi pod skrbništvo, saj je bil dostop v te institucije omejen oziroma prepovedan.

Skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) Varuh ne obravnava zadev, ki so še v teku pred sodiščem, razen v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka iz razlogov na strani sodišča in/ali očitne zlorabe oblasti. Na podlagi razpoložljivih podatkov v obravnavanem primeru ni bilo mogoče ugotoviti obstoja katere od navedenih okoliščin, ki bi sicer lahko bile podlaga za morebitno nadaljnje posredovanje Varuha. Razlogi, zaradi katerih v zadevi še ni bila sprejeta končna odločitev, po naši presoji niso bile v sferi sodišča, ampak v (objektivnih) okoliš-

činah, na katere sodišče v pretežni meri ni moglo vplivati. Za primer, da bi (znova) menila, da sodišče ne odloča brez nepotrebne odlašanja, pa smo pobudnico seznanili z možnostmi, ki jih za primere dolgotrajnega sojenja predvideva Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (ZVPSBNO). **15.3 - 11 5 / 2020.**

V posledici razglašene epidemije nalezljive bolezni covid-19 **so bili tudi v zvezi z izvršilnimi postopki sprejeti nekateri ukrepi za njeno zajezitev.** Na njihovi podlagi je bilo delo sodišč za določen čas v izvršilnih zadevah prekinjeno, odloženo je bilo tudi izvrševanje sklepov o izvršbi (sicer ne v vseh primerih). Takšna ureditev je bila pomembna predvsem zato, ker se je veliko dolžnikov v času epidemije znašlo v hudi stiski, pa tudi zato, ker v času razglašene epidemije pred sodišči niso mogli doseči odloga izvršbe, saj postopek izvršbe glede na 83. člen Zakona o sodiščih (ZS) ni bil opredeljen kot nujni sodni postopek, zato sodišča v obdobju razglašene epidemije v teh postopkih tudi o predlogih za odlog izvršbe niso odločala. Ker tudi roki v zadevah, ki niso bile opredeljene kot nujne, niso tekli, se posledično v času epidemije tudi izvršba ni vodila. Ob tem pa upniki niso izgubili možnosti, da si v času epidemije pred sodiščem zagotovijo vsaj zavarovanje svojih terjatev. Tisti, ki so že razpolagali z izvršilnim naslovom, ki se glasi na denarno terjatev, so lahko z ustanovitvijo zastavne pravice na nepremičnini, poslovnem deležu ali premičnini zavarovali vrstni red pri poplačilu iz premoženja v lasti dolžnika oziroma pridobili ločitveno pravico v primeru postopka zaradi insolventnosti dolžnika. Upniki, ki še niso razpolagali z izvršilnim naslovom, pa so imeli možnost s sredstvi zavarovanja zahtevati izdajo predhodne ali začasne odredbe in zamrznitev bančnega računa dolžnika po Uredbi (EU) št. 655/2014.

### **Primer: Izvršba v času izrednih razmer zaradi razglašene epidemije virusne okužbe**

**Redno izvajanje sodne oblasti je ob izrednih dogodkih (kot so naravne in druge hujše nesreče, večje epidemije ali podobni večji izredni dogodki) lahko ovirano oziroma je moteno. V takšnih primerih skladno s 83.a členom Zakona o sodiščih (ZS) posamezna sodišča opravljajo nroke in odločajo samo v nujnih zadevah, kot to določa 83. člen tega zakona. Razen v nujnih zadevah v času trajanja posebnih ukrepov procesni roki ne tečejo, prav tako se ne vročajo sodna pisanja.**

**Ob upoštevanju načela sorazmernosti in ustreznem tehtanju posledic, ki bi ga lahko imel za dolžnika nadaljnji tek izvršbe kljub zatrjevanemu poplačilu dolga na eni strani in posledic, ki bi nastale zaradi (ne)izdaje sklepa o ustavitvi izvršbe na drugi strani, pa smo v obravnavanem primeru sodišču predlagali, da se proučijo vse razpoložljive pravne možnosti,**

**da se (ob nujnem pogoju, da je dolg v celoti poplačan in glede na trenutne razmere v državi zaradi epidemije ter v tej zvezi sprejete (začasne) ukrepe), izvršba, dovoljena s sklepom z dne 9. 3. 2020, ustavi.**

Na Varuha se je s pobudo obrnil pooblaščenec dolžnikov v izvršilni zadevi Okrajnega sodišča v Kamniku št. I 52/2020. Kot bistveno je izpostavil, da sta dolžnika na podlagi sklepa o izvršbi pravočasno prostovoljno poplačala celotno terjatev in je bilo o tem naslednji dan po plačilu (19. 3. 2020) obveščeno tudi izvršilno sodišče, ki pa (še) ni izdalo sklepa o ustavitvi izvršbe. Kot sredstvo izvršbe je bil dovoljen tudi rubež denarnih sredstev pri organizaciji za plačilni promet obeh dolžnikov. Ker sta oba upokojenca, je bilo njuno preživljanje izključno odvisno od njunih pokojninskih prejemkov.

V Sloveniji je bila 12. 3. 2020 razglašena<sup>9</sup> epidemija nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), kar je vplivalo tudi na poslovanje in delo sodišč. Na podlagi Odredbe predsednika Vrhovnega sodišča RS št. Su 315/2020 z dne 30. 3. 2020 o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih (ZS) in razlogov iz prvega člena Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ) so sodišča (tudi v izvršilnih zadevah) od 16. 3. 2020 dalje poslovala omejeno (le v nujnih zadevah). Zato Okrajno sodišče v Kamniku kljub prizadevanjem v tej smeri po navedbah pooblaščenca dolžnikov ni želelo izdati sklepa o ustavitvi izvršbe.

Določene rešitve glede izvršilnih postopkov v času izrednih razmer zaradi epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2 (COVID-19) je prinesel tudi 10. 4. 2020 v Uradnem listu RS št. 47/2020 objavljen Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP). Ta je v 93. členu predvidel, da se v izvršilnih postopkih, ki tečejo po Zakonu o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), z dnem uveljavitve tega zakona odloži izvrševanje sklepov o izvršbi. Glede na tretji odstavek istega člena pa navedeno ne velja, če gre za izvršbo zaradi terjatve iz naslova zakonite preživnine in odškodnine za izgubljeno preživnino zaradi smrti tistega, ki jo je dajal.

V obravnavani zadevi smo opravili poizvedbo na Okrožno sodišče v Ljubljani (v katerega okrožje sodi Okrajno sodišče v Kamniku) glede nadaljnega teka izvršbe kljub zatrjevanju o celotnem plačilu dolga. **Hkrati smo predlagali, da se v zvezi s položajem dolžnikov, ob upoštevanju načela sorazmernosti in ustreznem tehtanju posledic, ki ga bo imel za dolžnika nadaljnji tek izvršbe, kljub poplačilu dolga na eni strani in posledic, ki bi nastale zaradi (ne)izdaje sklepa o ustavitvi izvršbe na drugi strani, proučijo vse razpoložljive pravne možnosti, da se (ob nujnem pogoju,**

<sup>9</sup> Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20).

**da je dolg v celoti poplačan in glede na trenutne razmere v državi zaradi epidemije ter v tej zvezi sprejete (začasne) ukrepe), izvršba, dovoljena s sklepom z dne 9. 3. 2020, ustavi oziroma da se ustrezno omejijo učinki izvrševanja sklepa o izvršbi.** V tej zvezi smo opozorili tudi, da je Vrhovno sodišče že v sodbi z dne 30. 11. 2006, opr. št. Ips 401/2006, opozorilo, da »... Četudi bi ne šlo za nujno zadevo in bi sodišče o njej odločalo v času sodnih počitnic, zgolj zaradi tega izpodbijana pravnomočna odločba ne bi bila nezakonita.«

Predsednik Okrožnega sodišča v Ljubljani je pojasnil, da je pooblaščenec dolžnikov 1. 4. 2020 na elektronski naslov Urada predsednice Okrajnega sodišča v Kamniku podal prošnjo za posredovanje v zadevi št. I 52/2020, ker naj bi nadaljevanje izvršilnega postopka predstavljalo nevzdržno situacijo, zaradi katere je ogroženo preživljanje dolžnikov. Sporočeno mu je bilo, da izdaja sklepa o ustavitvi izvršbe ne sodi med nujne zadeve v smislu Odredbe predsednika Vrhovnega sodišča RS št. Su 315/2020 z dne 30. 3. 2020 o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83.a člena Zakona o sodiščih (ZS) in razlogov iz prvega člena Zakona o začasni ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ). Ne glede na to pa je sodnica, ki je zadevo obravnavala, spis pregledala in ugotovila, da ni izkazano, da bi bila terjatev v celoti poplačana. Stranka je bila tudi opozorjena, da v kolikor je terjatev poplačana, naj o tem obvesti upnika, da poda predlog za umik izvršbe. Kljub temu opozorilu je pooblaščenec dolžnikov 6. 4. 2020 ponovno predlagal ustavitev izvršbe, pri tem pa ni predložil nobenih dokazil, da bi bila terjatev dejansko v celoti plačana.

Upoštevač prejeta pojasnila sodišča ni bilo podlage za naše nadaljnje posredovanje, zato smo obravnavanje zadeve zaključili. **Pobude tudi nismo mogli šteti za utemeljeno, saj na strani dolžnikov ni bilo izkazano, da sta dolg v celoti poravnala in o tem obvestila upnika, da bi ta podal predlog za ustavitev izvršbe.** Predmetna izvršilna zadeva tudi ni bila opredeljena kot nujna glede na zgoraj navedeno Odredbo predsednika Vrhovnega sodišča RS z dne 30. 3. 2020. **15.3 – 48 / 2020.**

## 3.21 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Več pobud na tem področju (**skupaj z zadevami na vstopni točki 18**) je bilo povezanih z nadzorom policistov in varnostnikov nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje bolezni covid-19. Od tega je bilo **11 zadev povezanih s policijskimi postopki, pet pa z ukrepanjem varnostnikov.**

Postopanje policije v času razglašene epidemije smo pozorno spremljali. Opozarjali smo, da mora policija tudi v tem času pri opravljanju svojih nalog ostati **neodvisna, nepristranska in strokovna.** Odgovornost vseh je, da ne postane del političnega obračunavanja in drugačnih parcialnih interesov. Pomembno je, da se ohrani zaupanje v njeno delo, ki pa mora slediti najvišjim moralnim in etičnim standardom.

Nekaterih očitkov na postopanje policistov, ki so se pojavljali v medijih, sicer nismo mogli bolj natančno preveriti, saj se na nas prizadeti posamezniki niso obrnili. V tej zvezi velja pojasniti, da se Varuh na lastno pobudo lahko odziva predvsem v primerih, ki odpirajo širša vprašanja oziroma kažejo na določene sistemske nepravilnosti. Zato tudi na tem mestu opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Bolj natančna ocena postopanja policistov (npr. v zvezi z očitki o neutemeljenem sankcioniranju) bo lahko podana v posameznih bolj formalnih (sodnih) postopkih, če so posamezniki uporabili pravna sredstva, ki so jim bila na voljo kot stranki teh postopkov.

Varuh se je sicer že v mesecu marcu 2020, v zvezi s pojavom epidemije novega koronavirusa v Republiki Sloveniji in njegovim hitrim širjenjem, obrnil na Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) oziroma Policijo za sporočilo o tem, ali so bile v tej zvezi že izvedene kakšne aktivnosti in katere. Predvsem smo prosili za sporočilo, kako oziroma na kakšen način so bili zaposleni – policisti (poleg poročanja v sredstvih javnega obveščanja) seznanjeni s samim novim koronavirusom, kako se ga prepozna in kako se le-ta prenaša. Hkrati smo prosili za sporočilo, ali so zaposleni – policisti morda dodatno seznanjeni s samozaščitnimi ukrepi in ali ter katera zaščitna sredstva so jim oziroma jim

še bodo zagotovljena za uspešno delo. **MNZ je pojasnilo, da je bila sprejeta vrsta organizacijskih in drugih ukrepov za nemoteno izvajanje dejavnosti v ministrstvu in organov v sestavi.** Sporočilo je, da je bila 25. 2. 2020 imenovana delovna skupina MNZ za koordinacijo aktivnosti v zvezi s koronavirusom, 11. 3. 2020 so bila izdana priporočila za nemoteno delovanje MNZ, 13. 3. 2020 pa je bil aktiviran Načrt dejavnosti MNZ ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljivih boleznih pri ljudeh. Nadalje je bil 10. 4. 2020 sprejet tudi Načrt odzivanja MNZ ob pojavu širjenja koronavirusa.



Nadalje je MNZ pojasnilo, da je **Policija že 31. 1. 2020 izdala interne usmeritve glede presoje dejavnikov tveganja okužbe s koronavirusom ter preventivnih in zaščitnih ukrepov za zmanjšanje tveganj pred okužbo.** Policisti so bili nato 23. 2. 2020 ponovno opozorjeni na samozaščitne ukrepe in uporabo zaščitnih sredstev, prav tako pa so bila policistom 24. 2. 2020 posredovana priporočila NIJZ in navodila za čiščenje prostorov, v katerih se je zadrževala okužena oseba. Nadalje so bile 3. 3. 2020 določene prioritete naloge policije (preklic skupnih oblik usposabljanj, možnost dela od doma ipd.). Na podlagi priporočil MNZ so bile 17. 3. 2020 določene kontaktne osebe, zadolžene za usklajevanje odrejenih ukrepov, opredeljene prednostne naloge in način poslovanja s strankami. Nato so bila 25. 3. 2020 izdana prenovljena navodila za presojo dejavnikov s ponovnim opozorilom na preventivne in zaščitne ukrepe ter določenim postopkom z domnevno in dejansko okuženimi oziroma obolelimi osebami. Policija je ukrepe za varno delo 17. 4. 2020 ponovno dopolnila in zaposlene ponovno opozorila na samozaščitno ravnanje ter upoštevanje določenih in priporočenih ukrepov pristojnih služb. MNZ je še poudarilo, da je Policija svoje zaposlene z aktivnostmi in ukrepi za preprečevanje širjenja okužb sprotno obveščala tudi preko intranetne strani. Prav tako so bili zaposleni o tem dodatno seznanjeni in opozorjeni v okviru usposabljanj praktičnega postopka s samoobrambo. Nadalje je MNZ pojasnilo, da je Policija zaposlenim naročila, da morajo pri obravnavi osebe s sumom na okužbo uporabljati zaščitne rokavice, po potrebi tudi zaščitne maske in zaščitna očala in uporabiti razkužilo za roke ter upoštevati preventivne ukrepe (razdalja, umivanje rok ipd.). V primeru intervencije pri osebah, ki imajo potrjeno okužbo pa morajo policisti uporabiti respirator FFP3, zaščitna očala, ki tesnijo, zaščitni kombinezon s kapuco in zaščitne rokavice za enkratno uporabo. Policisti so bili tudi opozorjeni na pravilno uporabo osebne varovalne opreme oziroma na dosledno upoštevanje navodil za namestitve, nošenje, snemanje in odstranjevanje le-te ter čiščenje in razkuževanje naprav, opreme, prostorov ter oblačil. V objekte in prostore v uporabi MNZ in Policije so bila nameščena razkužila za roke, slikovna navodila in nasveti za pravilno umivanje rok ter navodila za preprečevanje okužbe. Določen je bil tudi postopek ob morebitnem pojavu okužbe pri zaposlenem.



MNZ je tudi sporočilo, da se je že v januarju 2020 preverilo stanje razpoložljive osebne varovalne opreme in zaščitnih sredstev. Še pred razglasitvijo epidemije so bila na policijskih upravah in Policijski akademiji za zaposlene izvedena usposabljanja s posebnim poudarkom na pravilni uporabi osebne varovalne opreme. Nadalje je MNZ sporočilo, da je bila pripravljena tudi PowerPo-

int predstavitev zgoščenega usposabljanja s poudarkom na preventivnih in zaščitnih ukrepih pred okužbo z nalezljivimi boleznimi in pravilno uporabo osebne varovalne opreme, ki je objavljena tudi na intranetni strani. Policisti osebno varovalno opremo in zaščitna sredstva (medicinske maske, respiratorji, zaščitne rokavice in obuvala za enkratno uporabo, zaščitni kombinezon, razkužila za roke, zaščitna očala) uporabljajo glede na možno izpostavljenost. MNZ je še pojasnilo, da upoštevajoč ocenjena tveganja opremo in sredstva zagotavlja centralno v skladu z izkazanimi potrebami Policije.



**Glede na prejeti odgovor MNZ smo lahko zaključili, da sta tako MNZ kot tudi Policija ob pojavu epidemije novega koronavirusa v začetku leta 2020 sprejela potrebne ukrepe, da so zaposleni – policisti dobili potrebna zaščitna sredstva za varno delo. Prav tako so bila zanje izvedena tudi usposabljanja glede načina varne uporabe zaščitnih sredstev.**

## 3.21.2 Dejavnosti Varuha

### 3.21.2.1 Policijski postopki

Ukrepanje policistov ob nadzorih nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19

**V več medijih smo zasledili zapise o postopanju policistov pri obravnavanju kršitev, do katerih naj bi prišlo pri protestih, ki so bili 27. 4. 2020 v Ljubljani in nekaterih drugih krajih po Sloveniji, ter navodilih ministra za notranje zadeve v tej povezavi.** MNZ v razmerju do policije lahko usmerja in nadzoruje izvajanje nalog in pooblastil policije le na način in pod pogoji, ki jih določa Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). S sklicevanjem na člen 6 in drugi odstavek 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, po katerem lahko Varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji, smo od MNZ zahtevali informacije o tem, ali je v tej zadevi minister za notranje zadeve morda izdal kakšne usmeritve in če, da nas z njimi tudi seznanj.

MNZ nas je seznanilo z izdanimi usmeritvami na podlagi petega odstavka 4. člena ZODPol in je hkrati tudi zagotovilo, da je policija nadzor nad udeleženci protestov in policijska pooblastila, kljub različnim provokacijam, izvajala profesionalno ter potrpežljivo.

**Med obravnavanimi zadevami je bil tudi primer pobudnice, ki se ni strinjala z ravnanjem policije, ki naj bi 19. 6. 2020 onemogočila protest na Trgu republike v Ljubljani s postavitvijo zaščitne ograje pred Državnim zborom.** Menila je, da so bile na tak način kršene človekove pravice in temeljne svoboščine udeležencev protesta, ter Varuha spraševala, kakšna pravna sredstva imajo na voljo.

Varuh se je obrnil na MNZ za pojasnila in spomnil, da velja svoboda (mirnega) zbiranja in združevanja – skupaj s svobodo izražanja – za enega bistvenih gradnikov demokratične družbe. Opozoril je, da je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) na stališču, da **svobode zbiranja in združevanja iz 11. člena EKČP ne gre razlagati ozko** (prim. sodbo velikega senata ESČP v zadevi Kudrevičius in drugi proti Litvi z dne 15. 10. 2015, odst. 91). Svoboda zbiranja in združevanja ne varuje protestov, pri katerih imajo organizatorji in udeleženci nasilne namene; bistvo svoboščine je torej **v mirnem izražanju mnenj ter zagotovitvi foruma za javno razpravo in odprto izražanje stališč**.

**Svoboda zbiranja in združevanja zajema skladno s presojo ESČP tudi pravico do izbire časa, kraja in načina združevanja.** V zadevi Sáska proti Madžarski (sodba z dne 27. 11. 2012) je ESČP ugotovilo, da so oblastni organi povabili pritožnika, da izvršuje pravico do protestiranja v sodelovanju z oblastmi, pri čemer so omejili področje združevanja. ESČP je pojasnilo, da bi morala policija tako omejitev kraja protesta utemeljiti na relevantnih in zadostnih razlogih, zaradi katerih naj bi bila omejitev neobhodno potrebna iz nujnih družbenih razlogov; breme takega utemeljevanja mora biti vselej na policiji. V zadevi United Macedonian Organisation Ilinden in Ivanov proti Bolgariji (sodba z dne 20. 10. 2005) je ESČP ugotovilo, da je policija preprečila javno srečanje na izbranem kraju, tako da so bili udeleženci preusmerjeni na drugo lokacijo. Upošteva, da naj bi bil čas in kraj dogodka bistven za udeležence, je ESČP ocenilo, da je bilo na opisan način poseženo v pravico pritožnikov do svobode združevanja.

Prepoved javnega dogodka na izbranem kraju ni nujno vselej v nasprotju s svobodo združevanja, saj gre za relativno pravico. Vendar morajo biti morebitne omejitve skladne z drugim odstavkom 11. člena EKČP, po katerem je svoboda združevanja dopustno omejiti samo **z zakonom**, če je to **nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali kaznivih dejanj, zaradi varovanja zdravja ali morale ali za varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi**. Prepoved javnih dogodkov na določenih mestih je tako lahko utemeljena na varnostnih razlogih (prim. sodbo ESČP v zadevi Rai in Evans proti Združenemu kraljestvu z dne 17. 11. 2009), lahko je prepovedano zbiranje v neposredni bližini določenih institucij (denimo sodišč zaradi varovanja sodnih postopkov in pravic strank – prim. sodbo ESČP v zadevi Lashmankin in drugi proti Rusiji z dne 7. 2. 2017). Vendar morajo biti tovrstne omejitve pravice zbiranja in združevanja sorazmerne zasledovanemu cilju oziroma ukrojene ozko za dosego zadanega namena.

**Svoboda zbiranja in združevanja načeloma varuje tudi neprijavljena zbiranja, shode, proteste in podobno.** Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ) zato ne ureja same pravice do mirnega zbiranja, ampak je predpis s področja javnega reda in miru. Sistem prijave shoda, protesta in podobnega zbiranja je potreben za zagotovitev nemotenega poteka javnega dogodka, saj omogoča oblastnim organom, da minimizirajo njegov vpliv na promet, in podvzamejo morebitne varnostne ukrepe, ki bi utegnili biti potrebni, ni pa sam sebi namen. Če se neprijavljene demonstracije ne sprevržejo v nasilne, pa ESČP zahteva, da so oblastni organi tolerantni tudi do mirnih zbiranj, saj bi v nasprotnem primeru svoboda



združevanja sicer postala vsebinsko izvotlena (gl. prej navedeno sodbo velikega senata v zadevi Kudrevičius, odst. 150 in tam navedeno presojo ESČP).

Kot je izhajalo iz sredstev javnega obveščanja (denimo prispevka, objavljenega na spletni povezavi <https://www.rtv.slo.si/slovenija/zaradi-zapore-trga-republike-protest-pred-policijo-in-petje-zdravljice/527975>), naj bi Policijska uprava Ljubljana na podlagi 56. člena ZNPPol na Trgu republike **omejila gibanja** z namenom **varovanja Državnega zbora, za zagotavljanje in vzdrževanje javnega reda in miru, preprečevanje izvrševanja kaznivih dejanj, zagotavljanja varnosti cestnega prometa in upoštevanja Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah**. Pri izvedbi varovanj naj bi upoštevali tedaj znane okoliščine in pridobljene informacije v zvezi s protesti. Ker naj bi bil protest neprijavljen in tako brez znanega organizatorja, ki naj bi na podlagi ZJZ na protestu zagotovil varnost udeležencev, naj bi temu prilagodili izvedbo varovanja.

Skladno s četrtem odstavkom 56. člena ZNPPol smejo policisti izprazniti območje, prostor ali objekt in okoliš, prepovedati dostop, ga pregledati, začasno omejiti gibanje na območju, v prostoru, objektu, okolišu ali v njihovi bližini in določiti smer gibanja do izvedbe policijske naloge, če: (a) obstaja **verjetnost, da bo na določenem območju**, prostoru ali v določenem objektu in okolišu **prišlo do velike nevarnosti**, (b) je na določenem območju, prostoru ali v določenem objektu in okolišu prišlo do velike nevarnosti, (c) je to potrebno za **zagotavljanje varnosti določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov**, (d) je to nujno, da se prime iskana oseba, (e) je treba opraviti ogled kraja dejanja. Po opredelitvi »velike nevarnosti« v 3. členu ZNPPol je to **nevarnost, ki ogroža pomembne dobrine, kot so življenje ljudi, zdravje, svoboda ali večja premoženjska vrednost**. Nevarnost pa je **možnost** za nastanek škode ali ogrožanja dobrine, ki se varuje z opravljanjem policijske naloge.

Videti je bilo, da je imelo navedeno ravnanje policije za posledico, da protest ni mogel potekati na Trgu republike pred Državnim zborom (tam je bila tako **dejansko vzpostavljena cona, v kateri je bilo zaradi omejitve gibanja na tem prostoru začasno prepovedano zbiranje in združevanje**), ni pa bil sam protest razpuščen ali preprečen, prav tako ni videti, da bi bil zaradi tega bistveno okrnjen obseg protesta. Uporaba navedenega policijskega pooblastila ima zakonsko podlago v ZNPPol, v konkretnih primerih pa je njegova uporaba stvar taktične presoje policije. Ker je bilo na tak način preprečeno protestiranje na izbranem kraju (Trgu republike), je bilo po presoji Varuha z uporabo tega ukrepa na nek način tudi poseženo v pravico do zbiranja in združevanja, pri čemer Varuhu ni bilo znano, da bi imeli udeleženci protesta nasilen namen. Zato smo menili, da je tovrsten poseg v svobodo zbiranja združevanja treba presojati tudi z vidika drugega odstavka 11. člena EKČP.

Izmed zgoraj navedenih razlogov ograditve Trga republike se zdi najmanj verjeten razlog upoštevanje odloka, ki zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19 med drugim začasno omejuje zbiranje na javnih mestih – s preprečitvijo zbiranja na določenem trgu in posledično preusmeritvijo protesta na drug javni kraj se namreč ne more doseči uveljavitve omenjenega odloka. Težko

bi zato pritrdili, da je lahko ukrep omejitve gibanja na Trgu republike udejanjal cilj preprečevanja širjenja nalezljive bolezni. Ni namreč videti, da bi se zaradi omejitve gibanja, ki je veljala le na Trgu republike, na samem protestu zbralo manj ljudi, da bi bila med njimi večja razdalja oziroma da bi policija z ukrepom drugače vplivala na dejavnike, zaradi katerih bi bila možnost prenosa nalezljive bolezni manjša.

Glede ostalih razlogov (varovanje Državnega zbora, zagotavljanje javnega reda in miru, preprečevanje kaznivih dejanj) pa je nemogoče abstraktno ocenjevati, na kakšnih konkretnih ugotovitvah in predvidevanjih je bila narejena ocena tveganja, na podlagi katere je bila sprejeta odločitev o omejitvi gibanja na trgu pred Državnim zborom. Ker je bilo gibanje omenjeno le na trgu pred Državnim zborom, bi se morala ocena tveganja, na osnovi katere je policija uporabila navedeno pooblastilo, predvidoma nanašati na ta konkretni javni prostor (tveganje bi denimo lahko bilo ob danem času večje, če bi tedaj v Državnem zboru potekala seja ali obisk tujih funkcionarjev, ker bi obstajale zanesljive informacije o povečani nevarnosti kaznivih dejanj ali kršitev javnega reda in miru prav na tem kraju med samim protestom ipd.).

MNZ je glede na ta naša stališča pojasnilo, da je skladno z ZJZ na izpostavljenih neorganiziranih javnih shodih javni red vzdrževala policija. Skladno s 56. členom ZNPPol naj bi policija na Trgu republike omejila gibanje z namenom varovanja Državnega zbora, za zagotavljanje in vzdrževanje javnega reda in miru, preprečevanje izvrševanja kaznivih dejanj, zagotavljanja varnosti cestnega prometa in upoštevanja tedaj veljavnega odloka, ki je najvišje število ljudi, ki so se lahko zbirali na javnih mestih, omejil na 500. Ker je bil shod neorganiziran oziroma brez znanega organizatorja, ki bi moral skladno z ZJZ zagotoviti varnost udeležencev, naj bi morala policija temu prilagoditi izvedbo varovanja.

Nadalje je MNZ pojasnilo, da je v Ljubljani poleg Trga republike za izvedbo shoda primernih več lokacij, kjer se lahko udeleženci združujejo kljub prej omenjenim omejitvam gibanja. Zato je menilo, da policija udeležencem shoda ni kršila pravic do svobodnega zbiranja in združevanja. To naj bi se potrdilo s tem, da so se udeleženci shodov neovirano združevali in neovirano izražali svoja mnenja na Prešernovem trgu, Kongresnem trgu in na drugih lokacijah po Ljubljani.

Pri načrtovanju in izvedbi varovanj javnih zbiranj naj bi policija vselej upoštevala znane okoliščine in pridobljene informacije. Pretekle izkušnje pri varovanju protestov naj bi pokazale, da je že prišlo do poškodovanj varovanega objekta (Državnega zbora), pa tudi do večjega števila poškodovanih policistov in protestnikov. Z operativnim delom ter spremljanjem javno dostopnih elektronskih virov naj bi policisti zaznali pozivanje protestnikov k uporabi granitnih kock ter k podiranju in odstranjevanju ograj. Policisti naj bi 8. 5. 2020 ob grmičkih med Trgom republike in Valvazorjevo ulico na več mestih našli kupe granitnih kock (do 7 granitnih kock). Kocke so bile zavarovane in odstranjene. Dne 12. 6. 2020 so na shodu na Trgu republike manjše organizirane skupine protestnikov preskočile ograje in se gibale znotraj varovanega območja, drugi del teh skupin pa je medtem poskušal podreti varovalne ograje. S tem naj bi se izkazovalo stopnjevanje ravnanj protestnikov. Policisti naj bi med varovanjem

protestnih shodov na Kongresnem trgu 15. 5. 2020 zasegli 4 palice, 5. 6. 2020 pa dvema osebama nož z etuijem in kovinske puščice za lok. V teh primerih so policisti zasegli nevarne predmete, ki jih ni dovoljeno prinašati na shod. Zaradi omenjenih dogodkov in po zbiranju podatkov naj bi se varnostne okoliščine na protestih 12. 6. 2020 spremenile, posledično se je prilagodilo načrt varovanja in sprejelo odločitev o postavitvi ograj na območju celotnega Trga republike. Posebna ocena tveganja po navedbah MNZ ni bila izdelana, temveč je bila vključena v dokument o koncentraciji moštva za varovanje protestnega shoda za 19. 6. 2020.

Po pojasnilih MNZ so 19. 6. 2020 protestniki začeli s hkratnimi protesti v več predelih Ljubljane (zapora Bleiweisove ceste, na Štefanovi ulici, pred objektom MNZ), kar naj bi nakazovalo na spremembo taktike izvajanja protestov. Protestnike naj bi 19. 6. 2020 na shodu ter pozneje na spletnih družbenih omrežjih pozvali, da se protestni shodi od 26. 6. 2020 dalje predstavijo na Prešernov trg. To naj bi vplivalo na oceno tveganja in posledično na odstranitev ograj s Trga republike. Ker pobudnica v nadaljevanju ni več sodelovala v postopku oziroma dopolnila pobude, je Varuh obravnavo zadeve ustavil. **16.1-28/2020.**

### Ugotavljanje identitete oseb

Pri ukrepanju policistov ob nadzorih nad spoštovanjem ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19 se je zastavilo tudi vprašanje upravičenosti uporabe policijskega pooblastila ugotavljanja identitete oseb. **Menili smo, da je identifikacijski postopek na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol upravičen zgolj v primeru, ko predhodno obstaja vsaj sum, da bo določena oseba izvršila, izvršuje ali je izvršila kaznivo dejanje ali prekršek.** Čeprav gre za najnižjo stopnjo dokaznega standarda, **menimo, da mora biti sum kljub temu vedno konkretiziran,** izraziti pa se mora v določenih naveznih okoliščinah. Varuh zato meni, da okoliščine, kot so (zgolj) pomikanje v smeri protestnega shoda, (zgolj) zadrževanje na kraju protestnega shoda v času neposredno pred oziroma med protestnim shodom, niso takšne, ki bi zadostile razlogu za sum in tako obstoju pogojev za izvršitev identifikacijskega postopka na omenjeni zakonski podlagi. **Če so policisti policijsko pooblastilo ugotavljanja identitete v konkretnih primerih uporabili (zgolj) na podlagi izpostavljenih okoliščin, se resno zastavlja vprašanje, ali so bili ti ukrepi dejansko izvedeni v skladu z zakonom in če ni zato lahko prišlo do prekomernega posega v pravico do varstva zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS.** Čeprav se strinjamo z MNZ, da ima ugotavljanje identitete v preventivne namene lahko tudi preprečevalno funkcijo, pa ti postopki ne smejo biti uporabljeni kot način vzpostavljanja javnega reda, ampak jih je mogoče uporabiti le v primeru, ko so zanje izpolnjeni že omenjeni zakonski pogoji, ki preprečujejo arbitrarno postopanje policistov. Upoštevajoč navedeno, je **Varuh ponovil svoje priporočilo št. 74 (2018), s katerim je priporočal, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja identitete vselej skrbno presodijo pogoje, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil.**



## Primer: Ugotavljanje identitete oseb v času protestov

**Varuh meni, da okoliščine, kot so (zgolj) pomikanje v smeri protestnega shoda, (zgolj) zadrževanje na kraju protestnega shoda v času neposredno pred oziroma med protestnim shodom, niso takšne, ki bi zadostile razlogu za sum in tako obstoju pogojev za izvršitev identifikacijskega postopka na omenjeni zakonski podlagi.**

Varuh je na družbenih omrežjih in v medijih zasledil informacije, da **naj bi policisti v času protesta 19. 6. 2020 legitimirali več oseb, med njimi tudi nekatere naključne mimoidoče**. Policijska uprava Ljubljana je za medije sicer pojasnila, »da niso ugotavljali identitete naključnih mimoidočih, ampak oseb, za katere obstajajo razlogi v 40. členu Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol)«.

V poizvedbi smo MNZ med drugim vprašali, v koliko primerih je bil v zvezi z izpostavljenim dogodkom 19. 6. 2020 opravljen postopek identifikacije in na kateri zakonski podlagi. Zaposili smo tudi za informacijo, kolikokrat je bil pri tem razlog identifikacije 4. alineja prvega odstavka 40. člena ZNPPol in kateri indici oziroma podatki so v teh primerih pri policistih vzbudili sum, da so posamezniki izvršili oziroma so nameravali izvršiti prekršek oziroma kaznivo dejanje. Na podlagi izpostavljenega zakonskega določila smejo policisti ugotavljati identiteto osebe, ki z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek.

MNZ je v odgovoru med drugim pojasnilo, da so policisti v času protestnih shodov 19. 6. 2020 izvedli postopek ugotavljanja identitete v 69 primerih. Vsi postopki so bili izvedeni na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol. Ob tem je bila v 28 primerih sočasno uporabljena še določba 2. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol. Na podlagi slednje smejo policisti ugotavljati identiteto osebe, ki vstopa v območje, kraj, prostor, objekt ali okoliš, na katerem je prepovedano ali omejeno gibanje, ali se tam nahaja.

Glede vprašanja Varuha, kaj je policiste vodilo v ugotovitev obstoja zakonskih pogojev za izvršitev identifikacijskega postopka, je ministrstvo sporočilo, da so bili postopki ugotavljanja identitete v konkretnih primerih izvedeni s proaktivnim (preventivnim) namenom delovanja policije, saj so osebe s svojim ravnanjem (na poti v smeri kraja protestnega shoda) oziroma zadrževanjem na določenem kraju (na samem kraju protestnega shoda) in ob točno določenem času (neposredno pred oziroma med protestnim shodom) vzbujale sum, da bodo storile kaznivo dejanje ali prekršek. Zoper 27 oseb (posameznikov) izmed 69 primerov ugotavljanja identitete je policija uvedla postopek o prekršku zaradi kršitev 22. člena Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1; neupoštevanje zakonitega ukrepa uradnih oseb). Glede na ocenjeno število udeležencev protesta (približno

7.000) je MNZ tudi ocenilo, da je policija delovala skladno s policijskim načelom sorazmernosti iz 16. člena ZNPPol.

**Po presoji Varuha odgovor MNZ ni odpravil vseh (medijsko) izpostavljenih dvomov glede upravičenosti izvedbe ugotavljanja identitete oseb glede na zakonsko podlago za izvajanje tovrstnega policijskega pooblastila.** V odgovoru MNZ smo zlasti pogrešili opredelitev zunanjih, (vnaprej) vidnih znakov oziroma skupek tistih okoliščin, ki bi lahko oziroma so vzbudile sum, da je (prav) katera izmed 69 oseb (katerih identiteta se je ugotavljala na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol) izvršila oziroma bo izvršila prekršek oziroma kaznivo dejanje. Varuh namreč meni, da okoliščine, kot so (zgolj) pomikanje v smeri protestnega shoda, (zgolj) zadrževanje na kraju protestnega shoda v času neposredno pred oziroma med protestnim shodom, niso takšne, ki bi zadostile razlogu za sum in tako obstoju pogojev za izvršitev identifikacijskega postopka na omenjeni zakonski podlagi v ZNPPol. Izpostavljene okoliščine so sicer tudi tako splošne, da bi jih bilo po vsej verjetnosti mogoče pripisati vsem udeležencem protesta, ki naj bi jih bilo približno 7.000. Zato tudi ni povsem jasno, na kakšni podlagi so pravzaprav policisti ugotavljali identiteto zgolj 69 oseb izmed vseh drugih udeležencev protesta.

MNZ v odgovoru konkretno tudi ni pojasnilo, katera kazniva dejanja oziroma kateri prekrški naj bi bili tisti, glede katerih so policisti pred samo identifikacijo oseb sklepali, da jih nameravajo storiti oziroma so jih izvršile osebe, ki so bile v postopku. Je pa sicer v zvezi s tem ministrstvo na našo poizvedbo zapisalo: »Glede na kazniva ravnanja, ki so se zgodila na protestnih shodih pred 19. 6. 2020 (podani so utemeljeni razlogi za sum, da je bilo 12. 6. 2020 storjeno kaznivo dejanje »Sodelovanje v skupini, ki prepreči uradni osebi uradno dejanje« po členu 301/I KZ-1) in pozivanja na družabnih medijih o padcu ograj, so bili zgoraj opisani indici razlog, zaradi katerih so bili opravljeni postopki ugotavljanja identitete.«

Identifikacijski postopek je na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol po našem prepričanju upravičen zgolj v primeru, ko predhodno obstaja vsaj sum, da bo določena oseba izvršila, izvršuje ali je izvršila kaznivo dejanje ali prekršek. Čeprav gre za najnižjo stopnjo dokaznega standarda, menimo, da mora biti sum kljub temu vedno konkretiziran, izraziti pa se mora v določenih naveznih okoliščinah (tako tudi sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Kp 285/2009 z dne 9. 6. 2009). Podobno tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije (US RS) v svoji odločbi št. U-I-152/03-13 z dne 23. 3. 2006, v kateri je obravnavalo na zahtevo Varuha prav zakonsko ureditev izpostavljenega policijskega pooblastila in med drugim v svoji odločitvi izpostavilo tudi, »da v primerih, ko je poseg v človekove pravice izveden v t. i. preventivne oziroma proaktivne namene (ko npr. do storitve prepovedanega dejanja sploh še ni prišlo), pa morajo biti pooblastila države bolj omejena, kot takrat, ko je namen posega že represiven.

V nasprotnem primeru so vse varovalke zoper arbitrarno uporabo zakona neučinkovite. Namen in razlog zakonskega urejanja pa je prav v tem, da se prepreči taka uporaba zakona in da se omogoči učinkovit nadzor.« Zato je po mnenju Varuha še toliko bolj pomembno, da so v teh primerih konkretne okoliščine in sklepi, ki policiste vodijo v to, da se jim posamezniki »zdijo sumljivi«, natančno izraženi, saj zakonska določba terja obstoj določene stopnje verjetnosti njihovega protipravnega ravnanja oziroma bodočega takšnega ravnanja. Menimo torej, da splošni opisi kot so pomikanje v smeri protestnega shoda, zadrževanje na kraju protestnega shoda v času neposredno pred oziroma med protestnim shodom temu kriteriju ne zadostijo. Če so policisti policijsko pooblastilo ugotavljanja identitete v konkretnih primerih uporabili (zgolj) na podlagi izpostavljenih okoliščin, se resno zastavlja vprašanje, ali je bilo teh 69 ukrepov dejansko izvedenih v skladu z zakonom in če ni zato lahko prišlo do prekomernega posega v pravico do varstva zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS.

Čeprav MNZ v odgovoru ni izpostavilo, katera prepovedana ravnanja naj bi posamezniki po oceni policistov domnevno storili oziroma nameravali storiti, pa nismo mogli tudi mimo prekrškov, ki so bili določeni s takratnim (na dan 19. 6. 2020 veljavnim) Odlokom o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji, in za katerega se globe izrekajo po zakonu, ki ureja nalezljive bolezni. Izvajanje tega odloka sicer poleg pristojnih inšpekcijskih služb nadzoruje tudi policija v okviru svojih pristojnosti. Glede izvajanja izpostavljenega odloka bo izmed policijskih pooblastil, naštetih v 33. členu ZNPPol, policija najpogosteje opozarjala in ukazovala, v okviru drugih nalog pa v primeru ugotovljenih kršitev zdravstvenemu inšpektoratu podajala predloge za začetek postopka o prekršku. Za namen podaje omenjenega predloga bo policija izvajala tudi identifikacijski postopek.

Vendar bi tudi v okoliščinah, ko policija s svojo prisotnostjo skrbi za varnost udeležencev protestov in ob tem tudi neposredno zaznava morebitne kršitve, izvedba identifikacijskega postopka, ki bi ga policija opravila, ko do kršitve (v zvezi s prekoračitvijo omejitve zbiranja na javnih krajih in mestih) še ne bi prišlo (torej na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol), lahko po mnenju Varuha predstavljala odklon od načela sorazmernosti iz 16. člena ZNPPol. Ta v prvem odstavku določa, da morajo policisti v primerih, ko je za uspešno izvedbo policijske naloge mogoče uporabiti različna policijska pooblastila, uporabiti tista, s katerimi lahko opravijo policijsko nalogo z najmanjšimi škodljivimi posledicami. Škodljiva posledica se meri po intenzivnosti posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Ne gre spregledati, da policist v postopku ugotavljanja identitete osebo ustavi in s tem poseže v njeno svobodo gibanja (32. člen Ustave RS), hkrati pa takšen ukrep pomeni tudi poseg v pravico do varstva zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS. Čeprav se strinjamo z MNZ, da ima ugotavljanje identitete v preventivne namene

lahko tudi preprečevalno funkcijo, ker se na primer obravnavana oseba zaveda, da jo bo policija v primeru storitve prepovedanega dejanja lažje izsledila, kar jo lahko odvrča od morebitne storitve prepovedanega dejanja, pa je za samo odvrčanje od kršitev odloka glede omejitve zbiranja na javnih krajih po našem prepričanju milejše in pogosto ustrežnejše policijsko pooblastilo opozorilo (38. člen **ZNPPol**) in ukaz (39. člen **ZNPPol**). Takšni identifikacijski postopki tudi sicer ne smejo biti uporabljeni kot način vzpostavljanja javnega reda, ampak jih je mogoče uporabiti le v primeru, ko so zanje izpolnjeni že omenjeni zakonski pogoji, ki preprečujejo arbitrarno postopanje policistov. Policija mora namreč vsa pooblastila uporabljati zakonito, ob pogojih in na način, določen v ZNPPol ter drugih predpisih. To velja tudi glede pooblastila ugotavljanja identitete.

Glede obravnavanega ugotavljanja identitete sicer v obravnavo nismo prejeli konkretne pobude, v okviru katere bi bilo mogoče podrobneje prevetriti vse okoliščine izvedbe tega policijskega pooblastila v konkretnem primeru ali konkretnih primerih. Upoštevajoč zgoraj navedena stališča glede obravnavane problematike pa je Varuh **znova priporočal, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja identitete vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil. 16.1-29/2020**

Na Varuha se je obrnila tudi skupina protestnikov s pismom glede ukrepanja policistov na protestu v Ljubljani v začetku oktobra 2020. Opozorila je, da delovanje policije v zvezi z ugotavljanjem identitete tam prisotnih ni bilo usmerjeno k morebitnim kršiteljem zdravstvenih smernic. Zato so menili, da je šlo za politično motivirano represijo in zastraševanje. Izpostavili so tudi uporabo fizične sile, s katero so policisti delovali na protestnike. Menili so, da jim je bila zaradi ravnanja policije kršena pravica do svobode gibanja, izražanja in združevanja.

Z namenom razjasnitve v pismu izpostavljenih okoliščin smo opravili poizvedbo pri MNZ. Predlagali smo, da ministrstvo izpostavljene očitke na postopke policistov natančno preuči in Varuha seznanj s svojimi ugotovitvami. MNZ je sporočilo, da je Policijska uprava Ljubljana pri izvedbi varovanja upoštevala znane okoliščine in pridobljene informacije v zvezi s protestom, ki ni bil prijavljen. Ker v konkretnem primeru ni bilo mogoče sodelovati z organizatorji, ki bi morali na podlagi 10. člena Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ) zagotoviti varnostne ukrepe, je bila za te naloge dolžna poskrbeti policija. Ministrstvo je pojasnilo, da so bili postopki ugotavljanja identitete izvedeni na podlagi četrte alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol, bodisi zaradi kršitve Odloka o začasni splošni omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi v Republiki Sloveniji ter prepovedi prometa posameznih vrst blaga in izdelkov v času zbiranja ljudi (ki je začel veljati 9. 10. 2020; Uradni list RS, št. 138/2020 – Odlok Vlade RS) ali prekrškovnih postopkov zaradi kršitve javnega reda in miru. Skupno je bilo opravljenih 62 postopkov ugotavljanja identitete. V zvezi s tem je bilo podanih 61 predlogov

za uvedbo postopka Zdravstvenemu inšpektoratu RS. Zaradi kršitev javnega reda in miru je bilo sicer na protestnem shodu izdanih osem plačilnih nalogov.

Policisti Policijske uprave Ljubljana so v sedmih primerih uporabili prisilna sredstva (v nekaterih primerih je bila uporabljena telesna sila in sredstva za vezanje in vklepanje, v nekaterih pa samo uporaba telesne sile). Iz odgovoru priloženih uradnih zaznamkov o uporabi prisilnih sredstev in ocene njihove uporabe je izhajalo, da je bilo v vseh obravnavanih primerih ugotovljeno, da je bila uporaba prisilnih sredstev zakonita, strokovna in učinkovita. Ministrstvo je ob tem navedlo, da pri uporabi prisilnih sredstev ni bil nihče telesno poškodovan, zato nikomur ni bila nudena zdravniška pomoč. MNZ je še pojasnilo, da Sektor za pritožbe zoper policijo v zvezi s postopki policistov, ki so jih izvajali zoper protestnike, ni prejel nobene pritožbe v skladu z določbami ZNPPol.

Trditve iz pobude smo po prejemu odgovora MNZ primerjali s prejetimi pojasnili. Tako navedbe v pobudi kot tudi prejeta pojasnila ministrstva so bila precej splošna. To v prvi vrsti pripisujemo dejstvu, da v obravnavani zadevi ni šlo za konkretne očitke posameznika zoper ravnanje določenega policista, ki bi imel tako osebo v postopku, ampak za skup celostnega postopanja policije, kateri so pobudniki očitali obsežno izvajanje postopkov ugotavljanja identitete oseb in pretirano uporabo sile.

Čeprav ministrstvo v posredovanem odgovoru ni posebej pojasnilo, kako so policisti v teh primerih ugotovili kršitev omenjenega odloka, pa je bilo to razvidno iz odgovora MNZ, ki ga je Varuh prejel (sočasno) v zvezi s pobudo konkretnega posameznika, v katerem je ministrstvo navedlo, da je policija ugotovila kršitev veljavnega odloka oziroma kršitev začasne prepovedi zbiranja več kot desetih ljudi, ker se je na Trgu republike v Ljubljani zbralo okoli 700 ljudi, pri čemer se je del udeležencev gibal po Trgu republike, del pa se je samo zadrževal na Trgu republike. Policija je postopke ugotavljanja identitete tako oprla v veliki meri na dejstvo, da je zaznala ravnanja, s katerimi so osebe storile prekršek, ki naj bi ga podrobneje opredeljeval materialni predpis (Odlok Vlade RS). Takrat veljavni Odlok Vlade RS je v 2. členu vseboval določbo, po kateri je bilo začasno prepovedano zbiranje več kot deset ljudi.

**Identifikacijski postopek na podlagi 4. alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol je upravičen v primeru, ko oseba z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek. S tem, ko so policisti v primeru zaznave oseb, ki so po njihovi oceni vzbujele sum, da gre za storilce prekrškov (bodisi da so pri tem zaznali kršitve iz Odloka Vlade RS ali drugih predpisov), izvedli postopke identifikacije (na podlagi četrte alineje prvega odstavka 40. člena ZNPPol) in podali predloge za uvedbo postopka pri pristojnem prekrškovnem organu (50. člen ZP-1), po mnenju Varuha niso ravnali samovoljno ali arbitrarno, ampak v okviru takrat veljavnih predpisov.**

Glede v pobudi izpostavljenih okoliščin (nošenje mask; vzdrževanje varnostne razdalje; da se osebe niso zadrževale v skupinah, ki bi presegle število deset; da so bile nekatere od dogajanja oddaljene več kot 15 metrov; da lahko v okviru



drugih oblik zbiranja obstaja enako ali še hujše tveganje za širjenje okužb ...) smo pobudnike seznanili, da so te okoliščine lahko predvsem predmet presoje prekrškovnega organa oziroma relevantne (tudi) z vidika, ali je v konkretnih primerih morebiti šlo za prekršek neznatnega pomena.

Za prekršek neznatnega pomena šteje prekršek, ki je bil storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega in pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica ali je ta neznatna (6.a člen Zakona o prekrških (ZP-1)). Kadar gre za prekršek neznatnega pomena, posebne okoliščine, nizka stopnja odgovornosti ali storilčeve osebne okoliščine pa kažejo, da postopek ne bi bil smotrni, prekrškovni organ odloči, da ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma vložil obdolžilnega predloga (četrti odstavek 51. člena ZP-1; iz istih razlogov tudi sodišče zavrne obdolžilni predlog (četrti alineja četrtega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 106. člena ZP-1) oziroma postopek ustavi (9. točka prvega odstavka 136. člena ZP-1). Prav tako sme pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa namesto izreka sankcije kršitelja opozoriti, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep (53. člen ZP-1).

Vrhovno sodišče RS je v sodbi opr. št. IV Ips 16/2007 z dne 12. 4. 2007 izpostavilo, da je kršitev zakona, uredbe vlade ali odloka samoupravne skupnosti, ki je določena kot prekršek in je zanj predpisana sankcija, prekršek, pa čeprav je njegov pomen neznatni. Dejstvo, da gre za prekršek neznatnega pomena, bi lahko vplivalo le na odločanje prekrškovnega organa, če bi obstajale posebne okoliščine, ki bi kazale, da postopek ne bi bil smotrni. **V odgovoru pobudnikom smo zato izrazili tudi pričakovanje, da bo Zdravstveni inšpektorat RS kot pristojni organ v okviru obravnave predlogov, ki jih je v zvezi s protestom v začetku oktobra podala policija, poleg presoje, če so opisana dejanja sploh prekršek in če so jih storile osebe, ki jih je policija navedla kot kršitelje, preveril tudi morebitni obstoj razlogov za postopanje v okviru instituta neznatnega pomena.** Na vse to mora biti sicer pozorno tudi sodišče v primeru vložitve zahteve za sodno varstvo zoper odločitev prekrškovnega organa.

Ta presoja pristojnega organa (prekrškovnega organa ali sodišča) bi po mnenju Varuha sledila tudi praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Veliki senat ESČP je v sodbi z dne 15. 10. 2015 v zadevi Kudrevičius in drugi proti Litvi med drugim izpostavil, da je pravica sodelovanja na mirnih protestih tako pomembna pravica, da udeležencev mirnih protestov, ki niso bili prepovedani, ni dopustno sankcionirati (niti na najnižji stopnji sankcij) vse dokler ti s svojim ravnanjem ne storijo dejanj, ki so vredna graje (ang. reprehensible act).

Glede na posredovane podatke MNZ o številčnosti uporabe prisilnih sredstev (sedem) in vrste (telesna sila; sredstva za vezanje in vklepanje) ter seznanitvi z uradnimi zaznamki o uporabi prisilnih sredstev in oceni njihove uporabe, **Varuh na podlagi navedb v pobudi in pobudi priloženi dokumentaciji ni ugotovil podlage za dodatno preverjanje očitkov o morebitni nedovoljeni uporabi sile.** Na Varuha se sicer ni obrnil nihče od prizadetih, ki bi tovrstne nepravilnosti zatrjeval. Iz odgovora ministrstva pa je izhajalo, da tudi Sektor za pritožbe zoper policijo v zvezi z izpostavljenimi postopki policistov ni prejel

nobene pritožbe v skladu z določbami ZNPPol (torej tudi ne glede morebitne prekomerne uporabe sile). Zato smo pobudnikom predlagali, da v primeru, če so v stiku z osebami, ki bi v zvezi z izpostavljenim dogodkom zatrjevale neprijetno ravnanje policistov pri uporabi prisilnih sredstev, tem lahko predlagajo, da se s pobudo za začetek postopka obrnejo na Varuha, da bi lahko v njenem okviru po potrebi dodatno preverili konkretno ravnanje policistov. Varuh v nadaljevanju takšne pobude ni prejel. **16.1-52/2020.**

### 3.21.2.2 Zasebno varovanje

#### Postopanje varnostnikov za preprečevanje širjenja bolezni covid-19

Nekatere obravnavane zadeve so se nanašale tudi na postopanje varnostnikov, zlasti uporabo njihovih ukrepov v povezavi s sprejetimi ukrepi za preprečevanje širjenja bolezni covid-19. V enem izmed takšnih primerov smo ugotovili, da je posameznik lahko (bil) kaznovan za prekršek, storitev katerega je bila povezana z nenošenjem maske, tudi na kakšni drugi pravni podlagi, četudi po tedaj veljavnem odloku vlade ni bila predpisana sankcija po ZNB za kršitev obveznosti nošenja zaščitne maske v zaprtih javnih prostorih. Trgovine so načeloma zaprti javni prostori, vendar so trgovci subjekti zasebnega prava, trgovine so njihova zasebna lastnina ali pa imajo pravico uporabe nepremičnine (najem), v kateri imajo trgovino. Skladno z načelom prostega urejanja obligacijskih razmerij se lahko trgovec odloči, da ne bo postregel stranke oziroma ji prodal svojega blaga, če ne nosi (pravilno nameščene) maske. Kot lastnik ali najemnik trgovine lahko tudi odreče vstop v trgovino osebi brez maske oziroma jo napoti iz trgovine. Če bi posameznik temu (glasno) nasprotoval ali se (celo aktivno) upiral, pa bi tako ravnanje lahko bilo kršitev javnega reda in miru (prekršek po ZJRM-1).

Če ima trgovina varovanje in vzpostavljeno varovano območje z ustreznimi pravili, pa je načeloma mogoče tudi kaznovanje posameznika za prekršek po ZZasV-1, če denimo ne upošteva odredbe varnostnika, ki temelji na tem, da je obveznost nošenja maske določena s pravili varovanega območja. Vselej pa je treba v postopku o prekršku ugotoviti vsa relevantna dejstva, ki kažejo na to, da so bili izpolnjeni vsi zakonski znaki očitnega prekrška. V konkretnem primeru se zlasti zastavlja dejansko vprašanje, ali je bilo ob pobudničinem prihodu v trgovino tam res vzpostavljeno in označeno varovano območje skladno z ZZasV-1 ter ali so pravila za zagotavljanje reda na varovanem območju vsebovala obveznost nošenja zaščitne maske za stranke v trgovini. Te okoliščine storitve konkretnega prekrška namreč niso bile zabeležene v plačilnem nalogu.

### **Primer: Globa zaradi neupoštevanja zahteve varnostnika, da si kupec pravilno namesti zaščitno masko v trgovini**

**Po mnenju Varuha bi bilo treba v postopku o prekršku, ki naj bi ga storil nekdo s tem, da je ravnal v nasprotju z odredbo varnostnika, ki bi temeljila na pravilih zagotavljanja reda na varovanem območju, navedeno ugotoviti in to tudi ustrezno zabeležiti, saj gre za bistvene okoliščine storitve tovrstnega prekrška.**

Varuh je obravnaval očitke pobudnice, ki je bila kaznovana zaradi neupoštevanja zahteve varnostnika, da si pravilno namesti zaščitno masko v trgovini. Globo je že plačala, a je pozneje zahtevala njeno vračilo, sklicujoč se tudi na stališče Varuha, da za kršitev obveznosti nošenja zaščitne maske v zaprtem javnem prostoru, ki jo je določal tedaj veljavni Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 90/20; Odlok), posameznik ni mogel biti kaznovan za prekršek po Zakonu o nalezljivih boleznih (ZNB): <http://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/stalisce-varuha-do-predpisane-obveznega-nosenja-mask-v-zaprlih-javnih-prostorih/>.

Pobudnici je bila globa izrečena zaradi kršitve 8. točke prvega odstavka 89. člena Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-1), tj. ker naj bi ravnala v nasprotju s petim odstavkom 45. člena tega zakona, ki določa, da se je oseba dolžna ravnati v skladu z ukrepi varnostnika. Na podlagi 45. člena ZZasV-1 sme varnostnik pri opravljanju nalog zasebnega varovanja uporabiti določene ukrepe, če so ogroženi življenje, osebna varnost, premoženje, če je kršen red ali javni red na varovanem območju. Med njimi je tudi ustna odredba – varnostnik sme osebi, ki s svojim ravnanjem krši red ali javni red na varovanem območju, ogroža premoženje, osebno varnost ali življenje ljudi, izreči ustno navodilo ali zahtevo, da s kršitvijo ali ogrožanjem takoj preneha ali da zapusti varovano območje (47. člen ZZasV-1). Naveden ukrep lahko torej varnostnik uporabi v dveh položajih: (a) oseba s svojim ravnanjem ogroža življenje, osebno varnost ali premoženje; (b) ravnanje osebe predstavlja kršitev (javnega) reda na varovanem območju.

V okviru prvega položaja (a) uporaba ukrepa ni izrecno predvidena v preventivne namene (zaradi preprečitve možne negativne posledice), temveč mora biti varovana pravna dobrina (denimo življenje) že ogrožena. Zgolj na tej podlagi po Varuhovem mnenju varnostnik ni mogel zahtevati od osebe, da nosi masko v trgovini – nošenje maske je bilo tedaj opredeljeno kot nepopolna pravna norma (za kršitev katere ni bila predvidena sankcija). Skladno z drugim položajem (b) pa lahko varnostnik osebi ustno odredi (pravilno) nošenje maske, če je to predvideno z redom, ki velja na varovanem območju. To velja, kadar naročnik zasebnega varovanja vzpostavi varovano območje, ki je skladno s 5. členom ZZasV-1 »prostor, objekt ali

območje v lasti, najemu ali upravljanju naročnika storitve, ki je s pogodbo, določeno z imetnikom licence, območje, na katerem se izvaja interno varovanje, in neposredna bližina varovane osebe.« Če na varovanem območju veljajo posebna pravila za zagotavljanje reda, je naročnik storitve dolžan zagotoviti, da so pred vstopom na varovano območje na vidnem mestu napis »VAROVANJE« in poleg njega napisana posebna pravila za zagotavljanje reda (deveti odstavek 11. člena ZZasV-1).

Varuh se je zato obrnil na MNZ, ki je pojasnilo, da naj bi ob vstopu na varovano območje varnostnik seznanil pobudnico z redom na varovanem območju, vendar naj bi opazil, da ga ni upoštevala. Zaščitno masko, ki naj bi jo kot obvezno za stranke predpisoval red na varovanem območju, naj bi nosila pod nosom. Varnostnik naj bi jo opozoril, da krši red na varovanem območju, in odredil, da s tem takoj preneha ali zapusti varovano območje. Odzvala naj bi se z besedami, da z masko ne more dihati, s kršitvijo pa naj ne bi prenehala. Varnostnik naj bi v skladu s 46. členom ZZasV-1 odredil, da takoj zapusti varovano območje, in jo opozoril, da bo sicer uporabil fizično silo in jo odstranil z varovanega območja. Ker naj kljub temu ne bi šla iz trgovine, naj bi varnostnik v skladu s 52. členom ZZasV-1 zoper osebo, ki se je pasivno upirala, uporabil ukrep fizične sile, in sicer potiskanje z dlanjo desne roke v predel hrbta. Na izhodu naj bi ji razložil, da je v skladu s 51. členom ZZasV-1 zadržana do prihoda policije. Kljub temu naj bi se hotela s kraja odpeljati, zato naj bi se postavil za vozilo in to preprečil. Zaradi prijave so na kraj prišli policisti in izdali pobudnici plačilni nalog. Po preverjanju postopka je MNZ ugotovilo, da so policisti na kraju storitve prekrška ugotovili, da je bilo vzpostavljeno varovano območje v skladu z ZZasV-1 in da je bilo na objektu in pred njim označeno, da je obvezna uporaba zaščitnih mask. MNZ je v potrditev navedenih ugotovitev posredovalo Varuhu fotografije vhoda v trgovino. MNZ je bilo mnenja, da je tudi varnostnik v konkretnem primeru ravnal zakonito in strokovno. Na zahtevo za vračilo globe pa je MNZ odgovorilo, da je neupravičena, ker je bila pobudnica kaznovana po ZZasV-1 in ne po ZNB.

**Varuh se strinja, da je bila pravna podlaga izrečene globe v tem primeru ZZasV-1 in ne ZNB.** Zato stališče Varuha, da za kršitev obveznosti nošenja maske v zaprtih javnih prostorih po tedaj veljavam Odloku ni bila predpisana sankcija po ZNB, v konkretnem primeru ni neposredno uporabljiva. Posameznik je lahko (bil) kaznovan za prekršek, storitev katerega je bila povezana z nenošenjem maske, tudi na kakšni drugi pravni podlagi. Ob tem velja opozoriti, da so trgovci subjekti zasebnega prava, trgovine pa so njihova zasebna lastnina ali imajo pravico uporabe nepremičnine (najem), v kateri imajo trgovino. Skladno z načelom prostega urejanja obligacijskih razmerij (3. člen Obligacijskega zakonika (OZ)) se po mnenju Varuha lahko trgovec odloči, da ne bo postregel oziroma prodal svojega blaga stranki, ki ne nosi (pravilno nameščene) maske. Kot lastnik ali najemnik trgovine lahko tudi odreče vstop v trgovino osebi brez maske oziroma jo

napoti ven iz trgovine. Če bi posameznik temu (glasno) nasprotoval ali se (celo aktivno) upiral, pa bi tako ravnanje lahko bilo kršitev javnega reda in miru (denimo nasilno in drzno vedenje po 6. členu Zakona o javnem redu in miru (ZJRM-1) ali nedostojno vedenje po 7. členu ZJRM-1), za kar je v ZJRM-1 predpisana globa, ki jo po izvedenem prekrškovnem postopku izreče pristojni organ, tj. policija. Navedeno velja ne glede na to, ali ima trgovina varnostnika ali najeto zasebno varovanje ter vzpostavljeno varovano območje z ustreznimi pravili.

**Načeloma je mogoče tudi kaznovanje posameznika za prekršek po ZZasV-1, če ne upošteva odredbe varnostnika, ki temelji na tem, da je obveznost nošenja maske določena s pravili varovanega območja.** Varuh ob tem ugotavlja, da je MNZ v bistvenem pritrdilo stališču, da je varnostnik lahko osebi ustno odredil (pravilno) nošenje maske, samo če je to bilo predvideno z redom, ki je veljal na varovanem območju. V tem primeru je lahko ob neupoštevanju ustne odredbe tudi stopnjeval ukrepe skladno z ZZasV-1, kar je lahko končno privedlo tudi do kaznovanja zaradi neupoštevanja ukrepa varnostnika.

Vselej pa je treba v postopku o prekršku ugotoviti vsa relevantna dejstva, ki kažejo na to, da so bili izpolnjeni vsi zakonski znaki očitnega prekrška. V konkretnem primeru se tako zlasti zastavlja dejansko vprašanje, ali je bilo ob pobudničinem prihodu v trgovino tam res vzpostavljeno in označeno varovano območje skladno z ZZasV-1 ter ali so pravila za zagotavljanje reda na varovanem območju vsebovala obveznost nošenja zaščitne maske za stranke v trgovini. **Po mnenju Varuha bi bilo treba v postopku o prekršku, ki naj bi ga storil nekdo s tem, da je ravnal v nasprotju z odredbo varnostnika, ki bi temeljila na pravilih zagotavljanja reda na varovanem območju, navedeno ugotoviti in to tudi ustrezno zabeležiti, saj gre za bistvene okoliščine storitve tovrstnega prekrška.** Skladno z drugim odstavkom 57. člena Zakona o prekrških (ZP-1) mora plačilni nalog vsebovati tudi kratek opis prekrška in kratek povzetek izjave kršitelja o prekršku. Plačilni nalog, izdan v tej zadevi, pa v delu »kratek opis dejanja z navedbo dokazov« ni vseboval ugotovitev o tem, ali je (bila) trgovina vzpostavljena kot varovano območje in ali so pravila zagotavljanja reda na tem območju določala obveznost pravilnega nošenja zaščitne maske v trgovini. Varuh še meni, da v postopku o prekršku ni mogoče kar domnevati, da je v trgovini bilo vzpostavljeno varovano območje in da so njegova pravila tudi določala obveznost nošenja maske, na podlagi tega, da je v veljavi vladni Odlok, ki tako obveznost sicer določa za zaprte javne prostore.

Varuhu se je zato še nadalje porajal pomislek, ali so bila navedena dejstva, ki so pomembna za ugotavljanje konkretnega prekrška, tudi ustrezno ugotovljena v postopku o prekršku. Vendar bi pobudnica lahko to uveljavljala s pravnimi sredstvi zoper plačilni nalog. Varuh ni v položaju, da bi sam ugotavljal popolno in resnično dejansko stanje, relevantno za ugotova-

vljanje prekrškovne odgovornosti posameznika, saj lahko o tem oblastno dokončno odloči sodišče v postopku o pravnem sredstvu, v nasprotnem primeru (če prizadeti pravnega sredstva ne uporabi) pa obvelja odločitev prekrškovnega organa. Na podlagi 30. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) pa Varuh praviloma zavrne pobudo, če niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva. **16.1-38/2020.**

## 3.22 OKOLJE IN PROSTOR V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Varuh opozarja na neskladnost ZIUZEOP-A (Uradni list RS, št. 80/20) z ustavo in Aarhusko konvencijo glede ustreznega ter učinkovitega sodelovanja javnosti v vseh upravnih in sodnih postopkih, ki imajo in bi lahko imeli vpliv na okolje

Varuh je obravnaval točke b, d, e, f in g 105. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 (ZIUZEOP-A).

Varuh je glede na prejete pobude ter po lastni temeljiti strokovni presoji ugotovil številne nepravilnosti in ustavne spornosti. Na MOP je naslovil obširno mnenje, vključno s predlogom za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, med katerimi velja izpostaviti predvsem:

- sprejem drugačne ureditve, saj je po našem mnenju trenutno v diametralnem nasprotju s tendencami in ciljem Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuske konvencije);
- nepremišljeno in neobrazloženo rahljanje postopkovnih pravil;
- izkazanost pravice graditi na zemljišču ni več pogoj za opredelitev vloge za izdajo gradbenega dovoljenja kot popolne, kar je v domnevno korist investitorjev ter potencialno v škodo lastnika zemljišča;
- pravnomočnost gradbenega dovoljenja ni več pogoj za pričetek gradnje (arbitrarno sprejetje odločitve, ki lahko ima dolgoročne posledice za okolje brez konkretne analize in strokovnih podlag);
- popolno odsotnost kakršnihkoli optimizacijskih ukrepov na strani posamičnega organa, ki o zadevah odloča (MOP, ARSO) in naj bi bil gospodar postopka;
- neutemeljeno izključevanje stranskih udeležencev iz postopkov. Po naši oceni gre za nesorazmeren, pa tudi arbitraren poseg v pravico javnosti, da sodeluje v postopkih sprejemanja odločitev, ki imajo ali bi lahko imele vpliv na okolje, vsekakor pa predstavlja nedopusten poseg v ustavno pravico enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS. Zaznati je bilo tudi neprimerno pavšalno obtoževanje NVO, da ta pravna sredstva zlorabljajo (brez dokazov);

- neobrazloženo in neutemeljeno zaostrovanje pogojev za vstop NVO v posamične postopke s poudarkom na očitnem retroaktivnem učinku zahteve, da morajo NVO nove pogoje, ki pred tem niso bili zahtevani in ki jih je določil 100.f člen ZIUZEOP-A na novo, izkazovati za dve leti nazaj.

MOP pa Varuhovega predloga ni sprejelo. Varuh bo, ob upoštevanju dejstva, da je Ustavno sodišče RS s sklepom št. U-I-184/20-27 z dne 2. 7. 2020 pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti sporne interventne zakonodaje sprejelo v obravnavo ter zadržalo izvajanje 2. člena ZIUZEOP do končne odločitve, nadaljnji postopek pred Ustavnim sodiščem RS spremljal. Po končni odločitvi Ustavnega sodišča RS pa se bo Varuh odločil o morebitnih nadaljnjih ukrepih.

Nadaljnje aktivnosti MOP pri pripravi zakonodajnih sprememb (ZON, ZVO-1) nakazujejo na zaskrbljujoč trend popolne izključitve nevladnega sektorja iz postopkov, katerih rezultat bi lahko imel vpliv na okolje.

### 3.22.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo bolezní covid-19

Na področju okolja in prostora daje Varuh v zvezi z epidemijo bolezní covid-19 naslednje priporočilo:

**15 (covid-19).** Varuh Ministrstvu za okolje in prostor priporoča, da pripravi predlog sprememb, razveljavitve ali odprave 100.b, 100.d, 100.e, 100.f in 100.g člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 (ZIUZEOP-A) na način, da odpravi ugotovljena neskladja z Ustavo Republike Slovenije ter Aarhuško konvencijo tako, da (ponovno) zagotovi ustrezno ter učinkovito sodelovanje javnosti v vseh upravnih in sodnih postopkih, ki imajo in bi lahko imeli vpliv na okolje, njeno ustrezno in učinkovito pravno varstvo in odpravi vse ostale pomanjkljivosti, na katere je opozoril Varuh, Zakonodajna pravna služba Državnega zbora in Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije.





## 3.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI V ZVEZI Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

### 3.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

---

Ob razglasitvi epidemije nalezljive bolezni covid-19 na področju celotne države je bila posledično izdana najprej Odredba o prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 19/20 in 22/20), ki se je začela uporabljati 16. 3. 2020. Pozneje jo je nadomestil Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 25/20 in 29/20). Z navedenimi akti izvršilne oblasti je bilo prepovedano zbiranje v vseh izobraževalnih institucijah v državi. Pouk v šolah se je nadomestil s poučevanjem na daljavo.

Začasna prepoved zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja je ukrep omejitve gibanja, sprejet na podlagi 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB). Naveden ukrep pomeni poseg v svobodo gibanja, ki jo jamči 32. člen Ustave Republike Slovenije (URS). Ker pa je svoboda gibanja pogoj za uresničevanje mnogih drugih pravic, svoboščin in pravno zavarovanih interesov, ukrep omejuje tudi te. To velja v tem primeru za izobraževanje in šolanje, saj skladno s 57. členom URS država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. V skladu z navedeno ustavno določbo in njeno konkretizacijo v zakonskih in drugih predpisih je država zavezana za ustrezno organizacijo in delovanje izobraževalnega sistema. Tako npr. Zakon o organiziranju in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) določa cilje vzgoje in izobraževanja, izobraževalne programe in njihovo okvirno vsebino, izvajalce, organizacijo, vrste šol, pogoje za opravljanje te dejavnosti in podobno. Zakon o osnovni šoli (ZOSn) ureja osnovnošolsko izobraževanje, posamezni zakoni pa urejajo srednješolsko izobraževanje (npr. Zakon o gimnazijah (ZGim), Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1)).

**Naveden zakonski okvir naj bi ustvarjal možnosti za pridobivanje izobrazbe kot ene od ustavno določenih svoboščin, veljal pa naj bi enako za vse.** URS ne zahteva, da imajo učenci pri izvajanju izobraževanja enake izhodiščne možnosti, mora pa biti šola, ki jo organizira in financira država, oblikovana tako, da je vsem omogočeno ob ustrezni prizadevnosti uspešno izpolniti šolsko obveznost (prim. odločitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-72/96 z dne 18. 5. 2000). Skladno z v prejšnjem odstavku navedeno zakonodajo izobraževanje praviloma poteka v šolah, kar velja tudi za priprave na maturo. Šolska zakonodaja ne predvideva položaja, ki smo mu bili priča spomladi (in nato spet od

oktobra dalje), to je zaprtja šol, in tudi ne primernega ukrepanja v takem primeru, s katerim naj bi se nadomestilo izvajanje izobraževanja v šolah. Vendar pravo ne more vselej predvideti vseh možnih življenjskih položajev. Določene izjemne in nepričakovane okoliščine tako lahko pripeljejo do položaja, ki terja izjemno ukrepanje. Predvidoma smo bili temu priča tudi ob pojavu epidemije covid-19, ki naj bi zahtevala učinkovito ukrepanje za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni.

Kljub temu pa po mnenju Varuha državni organi pri odzivanju na izjemno situacijo, ki potencialno zahteva hitro ukrepanje, ki pomembno spreminja dosednji način življenja, pri tem niso povsem neomejeni. Interes zagotavljanja javnega zdravja je treba tehtati z vsemi upoštevanimi pravicami in pravno zavarovanimi interesi, pri tem se tudi ne sme neupravičeno posegati v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja. **Iz načela nediskriminacije (kot temeljne prvine načela enakopravnosti) iz 14. člena URS ne izhaja le zahteva po formalnem, ampak tudi zahteva po vsebinsko enakem obravnavanju. Ustavno nedopustna zato ni le neposredna, temveč tudi posredna diskriminacija. Ta je podana, če so posameznikom ali družbenim skupinam formalno sicer zagotovljene enake pravice oziroma enak obseg pravic, oziroma ko so jim ti zagotovljeni, vendar so pri tem posamezniki v manj ugodnem dejanskem položaju ali prikrajšani v pogledu uresničevanja pravic oziroma izpolnjevanja obveznosti.** Da bi se zagotovilo dejansko enakopravno obravnavanje takšnih zapostavljenih družbenih skupin oziroma posameznikov, lahko zahteva po prepovedi diskriminacije v določenih primerih pomeni tudi zahtevo po uveljavljanju potrebnih in primernih prilagoditev, ki naj takšen zapostavljen položaj teh skupin oziroma posameznikov preprečijo (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008). Varuh je v tej luči že 27. 3. 2020 opozarjal, da vsi učenci še zdaleč nimajo enakih možnosti za učenje in da lahko ukrepi, ki so namenjeni omejevanju širjenja koronavirusne bolezni bolj prizadenejo socialno izključene ranljive skupine. Varuh je opozoril, da nimajo vsi enakega dostopa do informacijske tehnologije, na kateri temelji šolanje na daljavo. Opozorili pa smo tudi, da učenci s posebnimi potrebami potrebujejo tudi v dani situaciji prilagojen pristop (več na naslednji spletni povezavi: <http://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-v-casu-solanja-na-daljavo-je-treba-poskrbeti-za-najsibkejse/>).

**V času, ko je v Sloveniji zaradi koronavirusa potekalo izobraževanje na daljavo, smo pri Varuhu človekovih pravic opozarjali, da vsi učenci še zdaleč nimajo enakih možnosti za učenje. Na splošno smo tudi opažali, da lahko ukrepi, ki so predvideni za omejevanje širjenja koronavirusne bolezni, v večji meri prizadenejo prav socialno izključene ranljive skupine.** Šole so bile zaprte, učenje na daljavo pa je v veliki meri temeljilo na dostopu do informacijske tehnologije in predvidevalo aktivno udeležbo staršev. Pri Varuhu smo poudarjali, da imamo v Sloveniji več sto družin, ki nimajo dostopa do interneta, računalnika. Tudi tiskalnika in papirja ne. **To, kar je mnogim samoumevno, za nekatere družine ni.** Tiskanje učnih vsebin je za take družine zagotovo predstavljalo velik problem.





**Opozarjali smo, da je nujno treba iskati rešitve za individualiziran pristop do otrok, ki potrebujejo posebno pozornost.** To so otroci iz socialno šibkejših družin, velikih družin, otroci priseljencev ali otroci s posebnimi potrebami. Prav starši otrok s posebnimi potrebami so bili v teh razmerah še bolj obremenjeni in niso mogli opravljati dela od doma. Ti otroci namreč poleg nege in podpore pri dnevni opravi potrebujejo tudi terapije.

Glede na različne okoliščine, v katerih živijo otroci, se gotovo povečujejo tudi razlike med otroki in njihovega dejanskega dostopa do izobraževanja in ne nazadnje uspešnosti izobraževanja. **Novi načini izobraževanja – predvsem šolanje na daljavo in pogosto tudi šolanje doma – niso idealen način zagotavljanja izobraževanja, je pa bil to v dani situaciji najboljši možen način.**

Pri Varuhu menimo, da **prekomerno pripravljane dodatnih delovnih listov in zahtev lahko še dodatno prispeva k povečevanju neenakosti učencev, saj nimajo vsi enakih možnosti dostopa do dodatnih gradiv, bodisi zaradi pomanjkanja računalnikov, slabšega dostopa do interneta, stroškov tiskanja, nezmožnosti pomoči s strani staršev in podobno.**

Izredna situacija je pokazala, kolikšen je pomen vsem dostopnega šolstva. Razumljivo je, da so oblasti sprejele vse potrebne ukrepe, ker so presodile, da so koristni za zajezitev epidemije (hitro zapiranje šol je zdravstvena stroka predstavila kot potrebno za zagotavljanje javnega zdravstva). Otroci in drugi imajo vendarle pravico do zdrave šole, a Varuh od pristojnih vseeno pričakuje, da bodo čim prej razmislili tudi o nekaterih prilagoditvah, in sicer s ciljem, da ne bi bile socialno izključene populacije v deprivilegiranem položaju.

### 3.23.1.1 Primernost ukrepov ob vračanju otrok v šole od 18. 5. 2020 dalje

Varuh je prejel več pobud v zvezi s primernostjo ukrepov ob vračanju otrok v šole po 18. 5. 2020. Ena od pobudnic nam je posredovala dopis, ki ga je poslala Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). V njem je navedla, da imajo tudi otroci pravico do osebne svobode, svobode gibanja in osebnega dostojanstva, zagotovljena jim je tudi pravica do enake obravnave in enakega varstva pravic. Hkrati otrokom pravice zagotavlja tudi Konvencija o otrokovih pravicah, med njimi je navedla pravico do igre, razvedrila in druženja. Zapisala je, da je šola vzgojno-varstvena ustanova, ki otrokom omogoča tudi zelo potrebno socializacijo, kar vključuje tudi prosto igro z vrstniki. Iz navedenega je zaključila, da imajo otroci pravico, da se svobodno igrajo vsaj na igrišču, če že ne v učilnici, ne da bi bila njihova igra prekinjena s strani učiteljev zaradi nespoštovanja medsebojne razdalje. Menila je, da bo s pravilom o prepovedi medsebojne igre poseženo v pravico otrok do svobode, z ukrepi učiteljev pa v njihovo dostojanstvo. Zapisala je še, da glede na preklic epidemije po njenem mnenju ni več nikakršne podlage za tako striktno omejevanje svobode otrok do druženja in igre ter posegov v dostojanstvo otrok. V drugih pobudah so se pobudniki spraševali o namenu »strogih« ukrepov v šolah, glede na to, da se

ukrepi drugje sproščajo (odpiranje lokalov, trgovskih centrov, dovoljeno druženje večjih skupin ljudi itd.). Navajali so, da se otroci lahko neomejeno družijo na športnih treningih (npr. v programih prostočasne športne vzgoje otrok in mladine), v šoli pa morajo ves čas vzdrževati varno medsebojno razdaljo.

MIZŠ smo najprej prosili, da nas seznanijo z odgovorom na zgoraj navedeni dopis pobudnice. Odgovorov na nekatere dileme, ki so jih izpostavili pobudniki, v dopisu MIZŠ nismo našli. Tako ni bilo povsem jasno, na kakšen način so ob pripravi ukrepov, ki so jih v sodelovanju z zdravstveno in pedagoško stroko pripravili na področju vzgoje in izobraževanja in so bili sprejeti z Odlokom o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), ki določa, da Vlada RS lahko odredi prepoved zbiranja ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni, kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v RS zanesejo ali v njej razširijo določene nalezljive bolezni), presodili morebitni vpliv teh omejitev na druge človekove pravice in temeljne svoboščine otrok in mladostnikov v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

Na MIZŠ smo zato naslovili dodaten dopis, v katerem smo navedli, da je Varuh v zvezi z 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB že zavzel stališče, da omejitev svobode gibanja ne more biti podlaga za posege v osebne pravice, lastninsko pravico in pravico do spoštovanja zasebnosti in družinskega življenja. Meja obsega pooblastila, ki ga ima Vlada RS pri sprejemanju ukrepov po 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB, pa je tako (logično) nujna točka, kjer ukrep izvršilne oblasti poseže v drugo temeljno človekovo pravico in svoboščino, če za tak poseg izvršilna oblast nima podlage v Ustavi RS ali zakonodaji. Postavljalo se je tudi vprašanje, na kakšni dejanski ali pravni podlagi bi bilo mogoče omejiti zbiranje posameznikov v situacijah, ki se vsaj na prvi pogled zdijo bistveno enake, kot je npr. druženje v šoli ali druženje v programih prostočasne športne vzgoje otrok in mladine, kjer so (vsaj v kolektivnih športih) med udeleženci dovoljeni tudi kontakti. Odsotnost ustrezne dejanske oziroma pravne podlage bi namreč lahko pomenila kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s pravico do zbiranja iz 42. člena Ustave RS.

Glede na navedeno smo MIZŠ prosili za dodatna pojasnila, ali so presodili morebitni vpliv omejitve pravice do zbiranja otrok in mladostnikov v vzgojno-izobraževalnih ustanovah na druge človekove pravice in temeljne svoboščine otrok in mladostnikov ter ali so ocenili, da druženje v šoli oziroma druženje v programih prostočasne športne vzgoje otrok in mladine nista primerljivi situaciji in jih gre zato urejati različno.

MIZŠ je v odgovoru izrazilo prepričanje, da so bili vsi ukrepi za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, tako v času epidemije kot tudi ob sproščanju ukrepov, sorazmerni in potrebni. Vlada RS je ukrepe sprejemala in sproščala na podlagi strokovnih razlogov, upošteva epidemiološko stanje v državi. Vsa pomembnejša priporočila, ki na vseh področjih življenja (ne le na področju vzgoje in izobraževanja) vplivajo na naše vsakdanje življenje in zahtevajo določene

prilagoditve posameznikov ter spreminjajo naš način obnašanja, so objavljena na spletni strani NIJZ.

Nadalje je MIZŠ v odgovoru zapisalo, da so nesporno človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, kot jih določa Ustava RS. Eden od ukrepov, ki z vidika širjenja nalezljivih bolezni po eni strani najbolj učinkovito, po drugi pa z vidika človekovih pravic najbolj omejevalno posega v človekovo življenje, je omejitev svobode gibanja. Začasna prepoved zbiranja v vzgojno-izobraževalnih zavodih je bila, glede na presojo stroke, nujen in učinkovit ukrep proti širjenju nalezljive bolezni. Zaradi učinkovite in hitre vzpostavitve izobraževanja na daljavo pa po mnenju MIZŠ ta ukrep ni posegel niti v pravico otrok do izobraževanja niti v pravico do igre. MIZŠ je navedlo, da dejstvo, da je bila epidemija preklicana, ne pomeni, da je mogoče takoj opustiti vse ukrepe, ki preprečujejo širjenje nalezljivih bolezni (kar kažejo tudi vsakodnevni podatki o pojavih novih okužb). Kot opozarja strokovna javnost, je eden od bistvenih ukrepov, ki preprečuje širjenje virusa, vzdrževanje fizične oziroma medosebne razdalje. MIZŠ je poudarilo, da medosebna fizična razdalja ni isto kot socialna »distanca«, zaradi česar ne preprečuje igre otrok z vrstniki oziroma njihove socializacije, nesporno pa predstavlja nov način obnašanja in zahteva prilagoditve tako na strani otrok kot tudi njihovih staršev in učiteljev.

Glede primerjave druženja otrok v šoli in druženja v programih prostočasne vzgoje otrok je bilo MIZŠ prepričano, da ne gre za povsem primerljivi situaciji – že vsaj z vidika množičnosti in istočasnega izvajanja ne. Z vidika širjenja nalezljivih bolezni je, vsaj tako razumejo na MIZŠ strokovne argumente NIJZ, veliko večje tveganje podano, če se celotne generacije učencev in dijakov istočasno odpravijo z javnim prevozom v šolo in potem nazaj domov, kot v primeru omejenega števila otrok, ki v popoldanskem času, nikakor ne istočasno in na istem mestu, sodelujejo na športnih treningih in drugih oblikah organizirane prostočasne vzgoje otrok. Pri tem ni nezanimljivo dejstvo, da se za izvajanje popoldanskih športnih dejavnosti bolj kot javni prevoz (ki predstavlja pomemben dejavnik tveganja prenosa okužbe) »uporablja« prevoz staršev od doma do kraja organizirane prostočasne dejavnosti in nazaj.

MIZŠ verjame, da so bili ukrepi, ki so bili sprejeti zaradi preprečevanja širjenja okužbe z nalezljivo boleznijo v času epidemije kot tudi po njenem preklicu, skladni z Ustavo RS in niso predstavljali nedovoljenega omejevanja oziroma posega v človekove pravice in svoboščine.

Dodatna pojasnila MIZŠ smo ocenili kot korektna, kršitev človekovih pravic, ki bi v tej fazi utemeljevale naše nadaljnje ukrepanje, nismo ugotovili. Ker pa je že takrat vse kazalo, da se tudi v šolskem letu 2020/2021 obetajo različne omejitve in ukrepi na področju izobraževanja, smo MIZŠ julija 2020 dodatno opozorili, da pravica do zdravja ne zajema le aspektov fizičnega, temveč tudi duševno zdravje. Iz javnosti in stroke so že prihajale informacije o posledicah ukrepov, ki so jih ti pustili na duševnem zdravju otrok in mladostnikov. Šola je tudi prostor druženja, zato je pomemben tudi socialni vidik, ki je bil pri šolanju

na daljavo prav gotovo okrnjen. Tako se večina dijakov nižjih letnikov srednjih šol od sredine marca do zaključka šolskega leta ni vrnila v šolske klopi. Stike s šolo, učitelji in sošolci so imeli le na daljavo. Mlade smo tako res obvarovali pred okužbo s koronavirusom, vendar pa se postavlja vprašanje, kakšne čustvene posledice so oziroma lahko tovrstni ukrepi pustijo na dolgi rok.

**Varuh se strinja, da so glede na trenutno epidemiološko situacijo določeni ukrepi zagotovo potrebni in je pri njihovem sproščanju potrebno imeti visoko mero previdnosti. Vendar morajo biti ti ukrepi takšni, da se bo dalo z njimi – glede na vsakokratno epidemiološko situacijo – tudi živeti. Zato smo MIZŠ opozorili, da je ob vsakem načrtovanju in sprejemanju ukrepov treba temeljito pretehtati, ali je tak ukrep nujen in primeren za doseg cilja ter ali je nujnost ukrepa sorazmerna s težo prizadetih posledic.** Še posebno pozornost pa je treba nameniti ranljivim skupinam, med katere spadajo tudi otroci, med njimi pa **še posebej otroci s posebnimi potrebami in tisti iz socialno šibkejših okolij.** (19.1-20/2020)



Na težave mladih smo javno opozorili tudi ob mednarodnem dnevu mladih, dne 12. 8. 2020. Ker so mladi zaradi svojih razvojnih značilnosti ena izmed najranljivejših skupin, pri katerih se bodo po mnenju stroke posledice epidemije in omejevalnih ukrepov lahko kazale še dolgo časa, smo odgovorne v državi pozvali, da temeljito razmislijo in pretehtajo vse možnosti, da pouk na daljavo ne bi postal dolgoročna rešitev. Celotno izjavo ob mednarodnem dnevu mladih najdete na <http://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-ob-mednarodnem-dnevu-odgovorne-poziva-k-ukrepanju-za-vecje-moznosti-mladih/>.

### 3.23.1.2 Opravljanje mature in zaključnih izpitov v času epidemije

Varuh je spomladi obravnaval večje število pobud v zvezi z izvedbo mature in pri tem pridobil pojasnila MIZŠ. MIZŠ je pojasnilo, da so izvedbo mature v šolskem letu 2019/2020 tehtno in skrbno presojali skozi več kriterijev in možnih posledic. Odločitev o izvedbi mature je bila sprejeta po nekajkratnem posvetu s strokovno javnostjo, obema državnima maturitetnima komisijama in ravnatelji srednjih šol, tako gimnazij kot strokovnih šol. Dejstvo je, da mora država skrbeti za celoten sistem in prav za vseh okrog 17.000 maturantov, ki letos zaključujejo srednješolsko izobraževanje in bi opravljali splošno ali poklicno maturo. Zato je bilo pri tehtanju in sprejemanju dokončne odločitve pomembno imeti v mislih vse maturante in njihove različne primere oziroma izhodišča.

Kot je še pojasnilo MIZŠ, oba zakona, ki urejata srednješolsko izobraževanje, tudi določata, da dijaki pridobijo izobrazbo šele z opravljeno maturo, ki jim omogoča, da lahko nadaljujejo svoje izobraževanje v terciarnem izobraževanju. Če dijaki v šol. letu 2019/2020 mature ne bi opravljali, se je postavljalo veliko vprašanj, in sicer kaj na primer z dijaki iz preteklih šolskih let, ki želijo

letos z maturo zaključiti svoje izobraževanje in nadaljevati izobraževanje na želeni fakulteti, kaj s kandidati, ki želijo opravljati maturo, pa ne morejo imeti šolskih ocen (prijavljeni 21-letniki), kaj z dijaki, ki bi opravljali poklicno maturo, vendar bi želeli oziroma morali zaradi vpisa na želeno fakulteto opravljati tudi peti predmet, za katerega pa ocene v svojem spričevalu nimajo ipd. Kar nekaj je bilo težav in vprašanj, ki morda javnosti niso toliko poznana, vendar pa so bila za odgovorne odločevalce tudi ključna. Rešitev v smislu morebitne prilagoditve mature v smeri pisanja samo pisnih izpitov ali zmanjšanja števila predmetov se prav tako ni izkazala za najbolj ustrezno in pravično za vse maturante. Dejstvo namreč je, da so nekateri dijaki močnejši v enem predmetu, drugi v drugem, nekateri so boljši na pisnih izpitih, nekateri pa na ustnih.

Glede na vse navedeno in še vrsto drugih dilem je prevladalo mnenje izobraževalne stroke, da se je matura v šolskem letu 2019/2020 izvedla, vendar seveda samo pod pogojem ustrezne zdravstvene zaščite tako dijakov kot profesorjev in ostalih zaposlenih na šolah.

Pri splošni maturi je bil spremenjen maturitetni koledar. Datum pisnega dela izpita pri učnih jezikih (slovenščina, italijanščina, madžarščina) je bil v že potrjenem koledarju opredeljen za 1. 6. 2020. Določen je bil za pisanje izpitne pole 2, po prilagoditvi pa je bilo v istem dnevu izpeljano pisno preverjanje iz obeh delov, najprej pisanje šolskega eseja (izpitna pola 1), po odmoru pa je sledilo pisanje izpitne pole 2. Kot je pojasnila Državna komisija za splošno maturo v svojem sporočilu o izvedbi spomladanskega izpitnega roka splošne mature 2020 z dne 9. 4. 2020, ta odločitev upošteva dvoje: najmanjši poseg v siceršnji koledar pisnih izpitov in sledi načinu pisanja preverjanja učnih jezikov, ki je že vsa leta v uporabi za izvedbo jesenskega izpitnega roka mature. Izkušnjsko je bilo preverjeno, da je to izvedljivo in da ni bilo ugotovljenih dodatnih negativnih posledic za kandidate.

Upošteva je pristojnosti Varuha, Varuh ne more zavzemati stališča o tem, kako bi se moralo z vidika pedagoške stroke zagotavljati izobraževanje na daljavo in priprave na maturo ter zaključni izpit v izjemnih okoliščinah epidemije. To velja tudi za splošno vprašanje, ali je bilo primerno izvesti maturo v celoti, le deloma ali sploh ne ter kako morebiti posledično oblikovati ali prilagoditi vpisne pogoje za nadaljnje izobraževanje. Taka odločitev bi prvenstveno morala temeljiti na celovitih ugotovitvah relevantnega dejanskega stanja in vednosti pedagoške stroke.

Pojasnila MIZŠ v odgovorih Varuhu smo ocenili kot korektna. Problematika opravljanja mature je večplastna in ni zajemala le letošnje generacije maturantov. Varuh se je strinjal z navedbami MIZŠ, da je zato pri tehtanju o izvedbi mature in načinom izvedbe le-te treba upoštevati vse njene vidike in tudi vse kandidate, ki so se odločili, da v letu 2020 opravljajo maturo.

Poudarili smo, da je v primeru izvedbe mature (in zaključnih izpitov) treba v polni meri upoštevati poseben položaj dijakov s posebnimi potrebami, ki so bili v izobraževalne programe usmerjeni z odločbo o usmeritvi, v utemeljenih

primerih (poškodbe, bolezni) pa tudi drugih kandidatov, ki se jim glede na vrsto in stopnjo primanjkljaja, ovire oziroma motnje prilagodi način opravljanja mature in način ocenjevanja znanja. Ta pravica jim namreč pripada skladno z veljavnim Zakonom o maturi (ZMat, gl. zlasti 4., 21., 22. in 55. člen ZMat) in od nje zaradi epidemije ne bi bilo dopustno odstopati ali jo omejiti. Prizadeti imajo možnost v zvezi s to pravico uveljavljati tudi sodno varstvo.

Za vse dijake, ki se kljub vsem strokovnim priporočilom šol ne bi mogli ustrezno pripraviti na maturo v spomladanskem izpitnem roku oziroma se je ne bi mogli udeležiti zaradi izjemnih okoliščin, je ministrica dne 8. 5. 2020 izdala Sklep o uveljavljanju pravic in izvrševanju dolžnosti v zvezi z izvedbo splošne in poklicne mature v šolskem letu 2019/2020 št. 6036-92/2020/1. Sklep je med drugim določil, da se kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje za opravljanje mature v spomladanskem izpitnem roku in ki bi zaradi osebnih zdravstvenih zadržkov ali drugih upravičenih razlogov želeli opravljati maturo prvič šele na jesenskem roku, lahko odobri opravljanje mature na jesenskem roku na podlagi vloge, ki jo naslovijo na pristojno državno komisijo. Pri uveljavljanju pravice do vpisa v nadaljnje izobraževanje pa bi se upoštevalo, kot da bi maturo opravili v spomladanskem izpitnem roku, čeprav bi jo opravili šele jeseni. Varuh je v zvezi s tem že spomladi izrazil pričakovanje, da bodo pristojne komisije vse vloge obravnavale nadvse skrbno in v korist kandidatov.

Predvidene so bile možne prilagoditve tudi pri zaključnem izpitu, ki se izvaja kot interni izpit, torej na matičnih šolah z učitelji, ki poznajo dijake in s tem tudi vsebino priprav, ki so jih dijaki imeli na zaključni izpit. Tudi tu smo izrazili pričakovanje, da bodo šolske komisije za zaključni izpit razumevajoče in skladno s pristojnostmi delovale v korist dijakov.

### 3.23.1.3 Zagotavljanje toplih obrokov za učence in dijake v času šolanja na daljavo v drugem valu epidemije

Organizacija zagotavljanja toplih obrokov je v pristojnosti lokalnih skupnosti. Postavljalo se nam je vprašanje, ali vsi učenci in dijaki, ki so upravičeni do prevzema kosil na prevzemnem mestu, v praksi to možnost resnično lahko izkoristijo (npr. zaradi prevelike razdalje od doma do prevzemnega mesta (npr. učenci vozači), časovne organizacije prevzema kosil v povezavi z organizacijo izvedbe pouka na daljavo ipd.) ter ali ne bi za primere, pri katerih zaradi objektivnih okoliščin te možnosti res ni mogoče izkoristiti, kazalo iskati drugačnih rešitev. Na konkretnem primeru Mestne občine Kranj se je pokazalo, da nerešljivih situacij ni.

**Varuh je jeseni 2020 prejel več pobud v zvezi z zagotavljanjem toplih obrokov za učence in dijake v času izobraževanja na daljavo.** Ena od pobudnic je navajala, da ima tri sinove (devetošolca in dva gimnazijca), ki imajo v celoti subvencionirano malico oziroma kosilo. Opozorila je, da je rešitev, ki je v veljavi v Mestni občini Kranj (MO Kranj), za njene sinove neuporabna. MO Kranj je namreč za vse upravičene učence in dijake predvidela prevzem toplih obrokov



na eni osnovni šoli v mestu. Konkretna šola je od doma pobudnice oddaljena več kot 4 km, kar je predaleč, da bi sinovi sami hodili po kosilo. Poleg tega naj bi vsi upravičenci tople obroke prevzemali po točno določenem urniku med 12. in 14. uro. Pobudnica je navajala, da imajo njeni sinovi vsak dan pouk po urniku preko videokonferenc do 14.10 ali celo dlje in tako niti ne bi mogli kosila prevzeti v za to predvidenem času. Pobudnica zato sinov na kosilo ni prijavila. Pripomnila je tudi, da so sinovi izrazili strah pred stigmatizacijo, če bi bili s strani vrstnikov videni v vrsti za prevzem kosila. Menila je, da bi bila najustrežnejša rešitev, da bi dobili znesek subvencije, ki jim sicer pripada, nakazan na transakcijski račun.

**V drugi pobudi je pobudnik zagovarjal možnost, da bi vsi učenci imeli možnost prevzema kosila v šoli, tudi tisti, ki niso upravičeni do subvencioniranega kosila.** Navajal je, da so ravno učenci, ki niso upravičeni do subvencije kosila, pogosteje doma sami, saj so starši v službah. To pa pomeni, da na koncu tak otrok ravno tako ne dobi toplega obroka. Menil je, da s sedanjo ureditvijo prihaja do različne obravnave otrok, zagotavljanje toplega otroka za vse učence pa bi tudi olajšalo stiske staršev. Pomisleki pobudnika so se vsaj na prvi pogled zdeli utemeljeni.



**Opravili smo poizvedbi pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki nam je pojasnilo, da se je aktivno odzvalo na problematiko zagotavljanja obrokov v času izobraževanja na daljavo in pri tem sledilo cilju enakovredne obravnave učencev in dijakov, predvsem pa tistih, ki zaradi socialno ekonomskih okoliščin topli obrok najbolj potrebujejo. Pri tem je sledilo načelu družbene solidarnosti s socialno najšibkejšimi.** V izbrani rešitvi je MIZŠ prepoznalo lokalne skupnosti kot pomembnega partnerja, ki je že v spomladanskem času ob prvem valu epidemije učinkovito priskočil na pomoč in organiziral prehrano za ogrožene, predvsem s poznavanjem mreže svojih lokalnih vzgojno-izobraževalnih ustanov in njihovih kapacitet kot tudi možnostjo aktiviranja ostalih lokalnih deležnikov pri zagotavljanju dostave obrokov tistim učencem in dijakom, ki jih iz specifičnih razlogov ne morejo prevzeti osebno.



**Pri tem se je MIZŠ zavezalo, da bo krilo stroške priprave obroka, ki vključujejo stroške živil in delovne sile, kot tudi embalaže in stroške dostave, kadar je le-ta potrebna.**

MIZŠ je v odgovoru nadalje navedlo, da se zaveda, da v posameznih situacijah na terenu morda občasno pride do kakšnega zapleta, vendar pa po njihovem nerešljivih situacij glede na zgoraj pojasnjene zakonske in finančne okvire ni. Zagotovo ima lokalna skupnost skupaj s šolo, ki izvaja tople obroke, možnost prilagajanja tako časa izdajanja obrokov kot dostave, če ustrezne pobude s strani posameznikov pridejo do njih. Nadomestila v obliki finančnih transferjev za posameznike pa po mnenju MIZŠ zagotovo niso ustrezna rešitev, saj je verjetno drugačnih rešitev in predlogov toliko, kot je posameznikov, ki bi jim kakšna druga rešitev bolj ustrezala.

**V zvezi s pobudo, da bi šole zagotavljale topli obrok za vse učence in dijake**

**v času izobraževanja na daljavo, je MIZŠ navedlo, da bi bil osebni prevzem obroka za tako veliko število oseb v popolnem nasprotju s siceršnjimi razlogi za zapiranje šol oziroma prepovedjo zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih.** Obenem ne gre prezreti dejstva, da zboleva tudi kader v šolskih kuhinjah, zato bi se lahko pojavile težave tudi iz tega vidika.

MIZŠ je dopis zaključilo z navedbo, da gre za okoliščine, ki terjajo razmišljanje in ukrepanje izven ustaljenih okvirjev, hitro prilagajanje, predvsem pa za okoliščine, za katere upajo in menijo, da so prehodnega značaja. Zavedajo se, da je izbrana rešitev zgolj ena od možnosti in kompromis, za katerega verjamejo, da se bo v danih okoliščinah izkazal kot ena od najboljših možnih izbir.

**Istočasno kot MIZŠ smo pisali tudi MO Kranj. Hiter pregled ureditev po nekaterih drugih občinah je namreč pokazal, da so občine k organizaciji pristopile na različne načine.** V nekaterih občinah v primerih, ko kosil ne kuhajo na matičnih šolah, kosila nato vseeno razvozijo po matičnih šolah in jih tam razdelijo upravičencem. Številne lokalne skupnosti (vsaj v izjemnih primerih) kosila tudi dostavljajo na dom. MO Kranj smo zato prosili za pojasnila, ali so omogočili prevzem toplih obrokov tudi za učence in dijake, ki jih zaradi objektivnih okoliščin ne zmorejo prevzeti sami na predvideni šoli v za to predvidenem času, ter ali bi bilo možno sinovom pobudnice omogočiti prevzem kosila na matični osnovni šoli mlajšega sina (morda bi se ob tej možnosti za prevzem kosila odločil še kateri od drugih upravičencev, ki obiskuje to šolo in mu je šola, kjer je organiziran prevzem kosila, predaleč), ali pa morda organizirati dostavo na dom.

**MO Kranj se je z odgovorom odzvala zelo hitro.** Pojasnili so, da so skladno z okrožnico MIZŠ morali v izredno kratkem času organizacijsko vzpostaviti razdeljevanje toplih obrokov, zato so se zavoljo kadra in ustrezne tehnološke opreme kuhinje odločili za to konkretno šolo. Na MO Kranj dnevno razdelijo več kot 200 toplih obrokov. Število se dnevno spreminja oz. povečuje. Prva dva dneva so presežek hrane (nekateri učenci obroka kljub prijavi niso prevzeli) namenili zavetišču za brezdomce ter nahranili tudi prostovoljce, ki so delili obroke. Sistem prijave in odjave deluje zadovoljivo, zato presežkov hrane načeloma nimajo več.



Nadalje so pojasnili, da zaradi kadrovske stiske prevzemov na matičnih šolah niso organizirali, saj bi slednje pomenilo ponovno dogrevanje hrane na drugih lokacijah, kar bi vplivalo na kakovost obroka oz. bi bilo za pripravo kakovostnega obroka potrebno za manjše število obrokov po posameznih šolah ponovno aktivirati vse kuhinje in osebje, kar pa glede na priznano ceno obroka s strani ministrice za šolstvo za občino ni izvedljivo. S strani učencev oz. dijakov niso zaznali, da jim urnik prevzemov ne ustreza. So pa ponudili možnost zamika prevzema za 30 minut ali več, če bi bilo takšnih prošenj več.

MO Kranj je v zaključku dopisa navedla, da se je nanje obrnilo par staršev z željo prevzema na matični šoli. Seznanili so nas, da bodo tem prošnjam ugodili oz. naredili izjeme in s pomočjo prostovoljcev zagotovili dostavo na njihov naslov.

**Varuh je odgovora obeh organov ocenil kot korektna.** Posredovanje pri MO Kranj smo ocenili kot utemeljeno in uspešno. Na naš dopis se je občina zelo hitro odzvala in ponudila konstruktivne rešitve, kar velja pohvaliti kot primer dobre prakse. MO Kranj je s tem tudi potrdila navedbe MIZŠ, da nerešljivih situacij ni. Strinjamo se, da ne gre za edino možno rešitev, je pa v danih okoliščinah verjetno res ena najboljših možnih izbir. Pobudnici smo predlagali, da prijavi svoje sinove na kosilo in prosi za izjemo – dostavo obrokov na dom. Na nas se ni več obrnila, zato predvidevamo, da je zadevo uspešno uredila.

Zgolj domnevamo lahko, da na območju MO Kranj živijo tudi drugi učenci in dijaki, ki zaradi objektivnih okoliščin (oddaljenost, odsotnost staršev v dopoldanskem času ipd.) ne morejo prevzeti kosila na način, kot je predviden ter se zato nanj niso prijavili. Zato smo občini predlagali, da poskrbi, da bodo upravičenci na primeren način seznanjeni z možnostjo izjemne dostave toplega obroka na dom v utemeljenem primeru. Le na ta način bodo res vsi otroci imeli možnost izkoristiti pravico, ki jim sicer pripada.

**Načeloma smo se strinjali tudi z drugim pobudnikom, da bi bilo primerno, da bi bil prevzem toplega obroka mogoč za vse učence in dijake, ki ga potrebujejo.** Razumemo pa tudi razloge MIZŠ, zakaj to ni bilo mogoče. Nekatere občine so sicer vseeno omogočile prevzem toplih obrokov vsem zainteresiranim učencem in dijakom. Pobudniku smo zato predlagali, da na svoji občini preveri, ali bi bilo to možno tudi v njihovem primeru. Glede na trenutno ureditev pa zahtevati tega od občine ni bilo mogoče. (19.1-57/2020 in 19.1-58/2020)

#### 2.23.1.4 Zaprtje študentskih domov in posledice za študente

Vlada RS je z Odlokom o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/2020 z dne 23. 10. 2020) začasno prepovedala zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19, med drugim tudi v študentskih domovih, razen v primeru študentov, ki imajo stalno prebivališče v študentskem domu, in študentskih družin ter študentov tujcev in gostujočih profesorjev, ki jim je zaradi trenutnih varnostnih razmer onemogočena vrnitev v kraj stalnega bivališča.

Ministrica za izobraževanje, znanost in šport je dodatno s sklepom, ki je pričel veljati 25. 10. 2020, določila začasno spremembo namembnosti študentskih domov. Vsi trije zavodi se v času veljavnosti Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih uporabljajo tudi kot nastanitveni objekti za osebe, ki opravljajo za državo pomembne naloge (npr. naloge v klicnih centrih, pomoč v zdravstvenih ustanovah, v vzgojno-izobraževalnih zavodih ipd.). MIZŠ je v medijih pojasnjevalo, da je bilo s tem sklepom omogočeno nadaljnje bivanje študentom, ki že stanujejo v študentskih domovih in pomagajo pri navedenih nalogah. Predvsem naj bi šlo za študente medicine, ki so delali v

zdravstvenih ustanovah, sodelovali pri odvzemu brisov, delovali na Inštitutu za mikrobiologijo in imunologijo ali pa pomagali v klicnih centrih.

**Varuh se je s stiskami, ki bi utegnile zaradi ukrepov doleteti nekatere skupine študentov, seznanil iz poročanja medijev in iz drugih virov.** Seznanili smo se s pozivom Študentskega sveta stanovalcev Vladi RS, da bi morale biti bivanje v domovih dovoljeno tudi študentom v socialni stiski, študentom, ki doma nimajo ustreznih pogojev za študij na daljavo, študentom, ki si delijo gospodinjstvo z rizičnimi skupinami, študentom, ki imajo doma že aktivno okužene družinske člane, in študentom, ki so na kraj bivanja vezani zaradi opravljanja študentskega dela. Poudarili so, da so domovi večinoma prazni, preostali stanovalci pa spoštujejo poostren hišni red. Kolikor je bilo mogoče razbrati iz medijev, pri svoji prošnji (še) niso bili uspešni.

**Varuh posameznih pobud študentov, ki bi jih prizadelo zaprtje domov, ni prejel. Ker pa je šlo za širša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji, smo zadevo obravnavali na lastno pobudo.** Na MIZŠ smo naslovili dopis, v katerem smo prosili za podrobnejša pojasnila. Hkrati smo navedli, da je glede na hitro spreminjajoče se razmere z ukrepi za zaščito zdravja vseh prebivalcev Slovenije sicer mogoče poseči v nekatere pravice. Opozorili pa smo, da je nujno ukrepe prilagajati zahtevam stroke, pri tem pa predhodno opraviti test legitimnosti (presojo ustavne dopustnosti cilja, ki se s posegom zasleduje) in test sorazmernosti (presoditi, ali je zakonski poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino nujen, primeren in sorazmeren, da bi se obvarovala druga človekova pravica ali temeljna svoboščina oziroma ustavno dopusten cilj v javnem interesu).

MIZŠ je v svojem odgovoru glede „skupin“ oseb oziroma izjem, ki jim je dopustno ostati v študentskih domovih po odloku, pojasnilo, da je vsem študentskim domovom podalo svoja stališča in pojasnila o primerih izkazanih okoliščin, ki osebam dopuščajo namestitev v študentskem domu oziroma preprečujejo njihovo izselitev. Študentskim domovom so svetovali, da študentov in študentk ne izselijo, kadar so izkazane opravičljive okoliščine, ki izselitvi nasprotujejo. Posredovali so uradna stališča v primeru študenta z dokazano okuženimi starši, študentov invalidov ter suma nasilja v družini. Istočasno so študentskim domovom priporočili, naj stališča ministrstva ustrezno uporabijo v podobnih primerih in študentskim domovom samim prepustili v presojo takšne situacije. Tako je, upoštevajoč opisane okoliščine vsakega konkretnega primera, študentski dom presojal, ali sme študent ob upoštevanju vseh protokolov in priporočil NIJZ ter Ministrstva za zdravje ostati v študentskem domu. Slednje je prišlo v poštev zlasti v primeru, ko bi z izselitvijo in posledično vrnitvijo v domače okolje bil študent nedopustno izpostavljen tveganjem (npr. okužbi), saj bi izselitev v tem primeru bila v nasprotju z vsemi doslej sprejetimi ukrepi za namen preprečevanja širjenja okužbe s SARS-CoV-2. Dodali so, da je pri tem zlasti zaskrbljujoče število študentov, ki so kot opravičljiv razlog navajali nasilje v družini. Zavode so zato opozorili na njihovo pomembno vlogo nudenja pomoči žrtvam nasilja, saj gre skladno s Kazenskim zakonikom za kaznivo

dejanje, ki ga lahko vsakdo naznani in za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti.

Glede sklepa ministrice z dne 25. 10. 2020 o spremembi namembnosti javnih študentskih domov so pojasnili, da so na ta način smele v svojih sobah ostati s sklepom prepoznane izjeme – študenti, ki opravljajo za državo pomembne naloge. V skladu z Državnim načrtom je naloga ministrstva, da odloča o začasni spremembi namembnosti objektov in nepremičnin, ki služijo izvajanju vzgojno-izobraževalnih in raziskovalnih dejavnosti in so v lasti RS oziroma v upravljanju javnih zavodov iz resorne pristojnosti ministrstva. V skladu s sklepom ministrice MIZŠ sproti odloča, ali bo določene objekte dalo v začasno uporabo (tudi) Civilni zaščiti. Doslej tega niso storili in tako v študentske domove niso vseljevali drugih skupin prebivalstva, saj domovi niso popolnoma prazni.

MIZŠ je zapisalo še, da si vsa nastala odprta vprašanja in dileme prizadevajo reševati sproti, pri čemer aktivno sodelujejo tudi s skupnostmi stanovalcev vseh javnih študentskih domov. Zagotovili so, da takoj, ko bodo epidemiološke razmere to omogočale, sledi sprememba odloka, z bolj ohlapnim definiranjem izjem. Pri tem bodo upoštevali tudi predloge študentskih skupnosti.



**Pojasnila ministrstva smo ocenili kot korektna, kršitev, ki bi utemeljevale našo nadaljnjo obravnavo zadeve pri MIZŠ, nismo ugotovili.** Smo pa v zaključnem dopisu, ki smo ga poslali na MIZŠ, izrazili pričakovanje, da študentski domovi posamezne primere obravnavajo čim širše v korist posameznih študentov in da se bodo vsi študenti v domove lahko vrnili takoj, ko bodo epidemiološke razmere to dopuščale. (19.1-52/2020)

### 2.23.1.5 Pravica do izobraževanja na daljavo

Pravica do izobraževanja je bistvenega pomena pri ustvarjanju enakosti začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Položaj, v katerem bi imeli zgolj nekateri možnost do ustrezne izobrazbe, je nedemokratičen in zaviralno vpliva na stanje duha v družbi. Šele na platformi enake dostopnosti vseh otrok glede izobraževanja, pod enakimi pogoji, so lahko izkoriščeni vsi družbeni potenciali. Drugače se avtomatično zapirajo vrata določenim ranljivim skupinam, kar pa je družbeno škodljivo in zavira meritokracijo, ki jo naša država nujno potrebuje. **Brez enakih možnosti glede dostopnosti do primerne izobrazbe ni družbene enakopravnosti. Izpostavljam določbe 2., 14., 22., 34. in 50. člena Ustave.** Načelo enakosti pomeni eno od temeljnih ustavnih norm. Pomeni pravico posameznika do zagotovitve enakosti, tako pri postavljanju kot tudi pri uporabi prava. Skupaj z načelom pravne države in z načelom socialne države pomeni udeležanje načela pravičnosti v ustavi. Ustavno sodišče uporablja zapoved enakosti tudi za ustavnosodno presojo o pravičnosti.

**Ker so ustavne pravice in svoboščine nedeljive, brez kakovostne in učinkovite zaščite pravice do socialne varnosti in brez življenja v socialni varnosti ni**

**mogoče ustrezno uresničevati drugih pravic in svoboščin, ne razvijati demokracije in svobode. Socialna država je odraz vrednostnega sistema in moralnega razumevanja sodobne družbe, ki v središče postavlja človeka kot posameznika in člana družbe.** Glavna funkcija države je, da zagotovi svojim prebivalcem možnosti za dostojno življenje. Da bi lahko v celoti zadostili trditvi, da je Slovenija socialna država, je temeljni pogoj odprava revščine. Življenje v revščini je zato mogoče opredeliti kot stanje posameznika, ki je glede na koncept socialne države v nasprotju z duhom ustave. Načelo socialne države iz 2. člena narekuje družbeno solidarnost. To pa pomeni, da zagotovi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Te ne smejo biti le zapisane v ustavi, temveč morajo biti enako uresničljive za vsakega. Brez socialne države ni demokratične družbe. Čim bolj je država socialna, tem bolj je demokratična. Načelo pravne države je neločljivo povezano s socialno državo. Eden brez drugega ne moreta obstajati in se ne razvijati.<sup>1</sup> Če ni mogoče zagotoviti enakega dostopa do izobraževanja, je prizadeto otrokovo (človekovo) dostojanstvo. Človekovo dostojanstvo je izhodišče vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin in opredeljuje človeka v njegovem bivanjsko eksistencialnem bistvu. Varovanje človekovega osebnega dostojanstva, osebnostnih pravic, njegove zasebnosti in varnosti zasedajo posebno visoko mesto med pravno zagotovljenimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami (npr. 34.–38. člen Ustave, 17. člen Pakta o državljanskih in političnih pravicah in 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah)<sup>2</sup>

Enakopravnost je močno usidrana v presojo Sodišča EU (SEU), ki jo je že opredelilo za načelo prava EU (283/83 *Racke v Hauptzollamt Mainz*, tč. 11) oziroma za »splošno načelo enakega obravnavanja« (C-15/95 *EARL de Kerlast*, tč. 35; tudi npr. 203/86 *Španija v. Svet*, tč. 25; C-149/10 *Chatzi*, tč. 63; C-144/04 *Mangold*, tč. 75; C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*; C-571/10 *Kamberaj*). ESČP je v zadevi *Airey proti Irski* (9. 10. 1979, A 32) opozorilo na medsebojno povezanost klasičnih pravic, ki jih ureja konvencija, tudi z ekonomskimi in socialnimi pravicami; poudarilo je, da je smisel konvencije v zagotavljanju dejanskih in učinkovitih pravic in da učinkovito uresničevanje določene pravice lahko v določenih primerih zahteva tudi aktivno ravnanje države, da imajo posamezne konvencijske pravice določene socialne učinke.

### 2.23.1.6 Oteženo šolanje na daljavo zaradi slabe internetne povezave

Varuh je prejel pismo pobudnice, matere treh otrok, ki so se šolali od doma. Na lokaciji, kjer živi pobudnica z družino, ni ustrezne internetne povezave, zaradi česar je bilo njenim otrokom onemogočeno šolanje na daljavo. Varuh je opravil poizvedbo na osnovno šolo in zaprosil za pojasnila, ali se nastala situacija lahko kako razreši. Šola se je obrnila na strokovne institucije in pridobila predlog rešitve pobudničinih težav – mobilni internet. Modem za mobilni internet je bil za čas dela na daljavo v izposoji družine pobudnice. Varuh je pobudo ocenil

1 Teršek, Komentar k določbi 2. člena ustave.

2 Zupančič, Klemenčič et al., 1996, str. 253.

za utemeljeno. Izpostavljamo določbe 2., 14., 22., 34. in 50. člena Ustave. Pravica do izobraževanja je bistvenega pomena pri ustvarjanju enakosti začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Načelo enakosti pa pomeni eno od temeljnih ustavnih norm. Če ni mogoče zagotoviti enakega dostopa do izobraževanja, je prizadeto otrokovo (človekovo) dostojanstvo. Človekovo dostojanstvo pa je izhodišče vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh zato ocenjuje, da otroci pobudnice niso imeli enakega izhodišča, kar zadeva šolanje na daljavo, saj se zaradi težav z internetom le-tega niso mogli udeleževati. Zato so bili v slabšem položaju kot otroci, ki so šolanju na daljavo lahko prisostvovali.

Varuhu je pisala še ena pobudnica, mati treh otrok, ki so se šolali od doma. Na lokaciji, kjer živi pobudnica z družino, ni ustrezne internetne povezave, zaradi česar je bilo njenim otrokom onemogočeno šolanje na daljavo. Pobudnica se je že obrnila na osnovno šolo (šola) s predlogom, da bi otroke pripeljala v šolo, kjer je internetna povezava ustrezna, vendar ji je šola dala le usmeritev, da si lahko na lastne stroške uredi dodatno jakost interneta. Pobudnica je navedla, da že imajo zakupljen paket, ki omogoča zadostno jakost, vendar jim občinska infrastruktura ne omogoča zakupljene jakosti interneta. Pobudnica je s tem seznanila šolo, vendar naj se šola na njena pojasnila ne bi več odzivala. Pobudnica meni, da je bila zaradi opisane situacije njenim otrokom onemogočena enakovredna prisotnost pri pouku na daljavo.

Varuh je opravil poizvedbo na šolo, ki smo jo zaprosili za pojasnila, ali se nastala situacija lahko kako razreši. Zanimalo nas je tudi, ali imajo več primerov podobnih pobudničinemu in kako jih rešujejo. **Šola nas je seznanila, da so jim znane težave pobudnice, povezane s slabo internetno povezavo. Piše, da so se obrnili na strokovne institucije in pridobili predlog rešitve pobudničinih težav – mobilni internet. Do nesoglasja je po mnenju šole prišlo, ker naj bi pobudnica pričakovala, da šola poskrbi za mobilni internet, šola pa je bila mnenja, da to ni dolžnost njihove ustanove.** Šola se je obrnila tudi na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, pri katerem so dobili usmeritev naj se obrnejo na Arnes, ki naj bi nato šoli poslal mobilni modem (za pobudnico) takoj, ko bo prejel novo pošiljko modemov. Modem je bil za čas dela na daljavo v izposoji družine pobudnice.



**Varuh je ocenil, da otroci pobudnice niso imeli enakega izhodišča, kar zadeva šolanje na daljavo, saj zaradi težav z internetom le-temu niso mogli prisostvovati. Zaradi navedenega so bili v slabšem položaju kot otroci, ki so šolanju na daljavo lahko prisostvovali.** Nenazadnje pri šolanju ne gre le za znanje, ampak tudi za socializacijo otrok, ki je pri izobraževanju na daljavo najbolj na preizkušnji. (19.1-55/2020)

## 3.23.2 Priporočila dana v zvezi z epidemijo

---

Varuh daje glede področja družbenih dejavnosti v povezavi z epidemijo covid-19 naslednje priporočilo:

**16 (covid-19).** Varuh priporoča Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, da zagotovi, da bodo imeli vsi učenci enake možnosti glede šolanja na daljavo.







# 4.

## SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV

---

## ZAKONI IN DRUGI PRAVNI AKTI

---

- DPR** Državni prostorski red
- DZ** Družinski zakonik
- EZ-1** Energetski zakon
- GDPR** Splošna uredba o varstvu podatkov (General Data Protection Regulation)
- GZ** Gradbeni zakon
- KPND** Kolektivni pogodbi za negospodarsko dejavnost RS
- KZ-1** Kazenski zakonik
- MKVP** Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov
- MOPPM** Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju
- PIPNNP** Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov
- PoDZ-1** Poslovník državnega zbora
  - SZ-1** Stanovanjski zakon
  - ZAID** Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti
  - ZASP** Zakon o avtorski in sorodnih pravicah
  - ZBan-1** Zakon o bančništvu
  - ZBan-1L** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu
    - ZBPP** Zakon o brezplačni pravni pomoči
    - ZCes-1** Zakona o cestah
    - ZČmIS** Zakon o čezmejnem izvajanju storitev
      - ZD** Zakonom o dedovanju
      - ZD-C** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju
  - ZDavP-2** Zakon o davčnem postopku
    - ZDD-1** Zakona o detektivski dejavnosti
    - ZDDO** Zakon o delavcih zaposlenih v državnih organih
    - ZDIJZ** Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
    - ZDimS** Zakon o dimnikarskih storitvah
    - ZDoh-2** Zakon o dohodnini
    - ZDPN-2** Zakona o davku na promet nepremičnin
      - ZDPra** Zakon o državnem pravobranilstvu
      - ZDR-1** Zakon o delovnih razmerjih
      - ZDru-1** Zakon o društvih
      - ZDT-1** Zakon o državnem tožilstvu
      - ZDU-1** Zakon o državni upravi
    - ZDVDTP** Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
    - ZDZdr** Zakon o duševnem zdravju
    - ZFPPIPP** Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ZGD-1</b>   | Zakon o gospodarskih družbah   |
| <b>ZGJS</b>    | Zakon o gospodarskih javnih službah  |
| <b>ZGPro</b>   | Zakon o gradbenih proizvodih   |
| <b>ZID-1A</b>  | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela                         |
| <b>ZIKS-1</b>  | Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij  |
| <b>ZIMI</b>    | Zakon o izenačevanju možnosti invalidov  |
| <b>ZIN</b>     | Zakon o inšpekcijskem nadzoru  |
| <b>ZInvO</b>   | Zakon o invalidskih organizacijah  |
| <b>ZIZ</b>     | Zakon o izvršbi in zavarovanju   |
| <b>ZIZ-L</b>   | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju                  |
| <b>ZJN-3A</b>  | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju                        |
| <b>ZJRM-1</b>  | Zakon o varstvu javnega reda in miru   |
| <b>ZJRS</b>    | Zakon o javni rabi slovenščine   |
| <b>ZKP</b>     | Zakon o kazenskem postopku   |
| <b>ZKP-N</b>   | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku                      |
| <b>ZLS</b>     | Zakon o lokalni samoupravi   |
| <b>ZLV</b>     | Zakon o lokalnih volitvah  |
| <b>ZMatR</b>   | Zakon o matičnem registru  |
| <b>Zmed</b>    | Zakon o medijih  |
| <b>ZMV</b>     | Zakon o motornih vozilih   |
| <b>ZMZ-1</b>   | Zakon o mednarodni zaščiti   |
| <b>ZN</b>      | Zakon o notariatu  |
| <b>ZN-C</b>    | Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu   |
| <b>ZN-E</b>    | Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu   |
| <b>ZNPPol</b>  | Zakon o nalogah in pooblastilih policije   |
| <b>ZOA</b>     | Zakon o osebni asistenci   |
| <b>ZODPol</b>  | Zakona o organiziranosti in delu policije  |
| <b>ZOdv</b>    | Zakon o odvetništvu  |
| <b>ZON</b>     | Zakon o ohranjanju narave  |
| <b>ZOsn</b>    | Zakon o osnovni šoli   |
| <b>ZOFVI</b>   | Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja                       |
| <b>ZP-1</b>    | Zakon o prekrških  |
| <b>ZPIZ-2</b>  | Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju                                    |
| <b>ZPIZ-2E</b> | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju |
| <b>ZPCP-2</b>  | Zakon o prevozih v cestnem prometu   |
| <b>ZPKrv-1</b> | Zakon o preskrbi s krvjo   |
| <b>ZPP</b>     | Zakon o pravnem postopku   |
| <b>ZPPDej</b>  | Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti   |
| <b>ZPPDID</b>  | Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbranih družb                      |

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>ZPND</b>        | Zakon o preprečevanju nasilja v družini  |
| <b>ZPPreb</b>      | Zakon o prijavi prebivališča   |
| <b>ZPUOOD</b>      | Zakon o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb |
| <b>ZPZ</b>         | Zakon o partnerski zvezi   |
| <b>ZRIPS</b>       | Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti   |
| <b>ZRLI</b>        | Zakon o referendumu in ljudski iniciativi  |
| <b>ZRomS-1</b>     | Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji   |
| <b>ZS</b>          | Zakon o sodiščih   |
| <b>ZSICT</b>       | Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih  |
| <b>ZSKZDČEU-1</b>  | Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije  |
| <b>ZSPJS</b>       | Zakon o sistemu plač v javnem sektorju   |
| <b>ZSS</b>         | Zakon o sodniški službi  |
| <b>ZSta-1</b>      | Zakon o standardizaciji  |
| <b>ZSV</b>         | Zakon o socialnem varstvu  |
| <b>ZSVI</b>        | Zakon o socialnem vključevanju invalidov   |
| <b>ZSVarPre</b>    | Zakon o socialno varstvenih prejemkih  |
| <b>ZŠpo-1</b>      | Zakon o športu   |
| <b>ZŠtip-1</b>     | Zakon o štipendiranju  |
| <b>ZTuj-2</b>      | Zakon o tujcih   |
| <b>ZUJF</b>        | Zakon o uravnoteženju javnih financ  |
| <b>ZUOPP</b>       | Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami   |
| <b>ZUP</b>         | Zakon o splošnem upravnem postopku   |
| <b>ZUPJS</b>       | Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev  |
| <b>ZUrep-2</b>     | Zakon o urejanju prostora  |
| <b>ZUSDDD</b>      | Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji                               |
| <b>ZUstS</b>       | Zakon o ustavnem sodišču   |
| <b>ZUTD-1</b>      | Zakon o urejanju trga dela ZVarCP Zakon o varuhu človekovih pravic   |
| <b>ZVarCP-B</b>    | Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic  |
| <b>ZVarCP-UPB2</b> | Zakon o varuhu človekovih pravic (uradno prečiščeno besedilo)  |
| <b>ZVarD</b>       | Zakon o varstvu pred diskriminacijo  |
| <b>ZVDZ</b>        | Zakon o volitvah v državni zbor  |
| <b>ZVis</b>        | Zakon o visokem šolstvu  |
| <b>ZVO-1</b>       | Zakon o varstvu okolja   |
| <b>ZVOP-1</b>      | Zakon o varstvu osebnih podatkov   |
| <b>ZVPot</b>       | Zakon o varstvu potrošnikov  |
| <b>ZVPSBNO</b>     | Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja   |
| <b>ZVS</b>         | Zakon o verski svobodi   |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ZZDej</b>   | Zakon o zdravstveni dejavnosti   |
| <b>ZZRZI</b>   | Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov              |
| <b>ZZSDT-B</b> | Zakon o dopolnitvah Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev |
| <b>ZZVZZ</b>   | Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju                   |
| <b>ZZZDR</b>   | Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih                             |

## DRUGE KRATICE IN OKRAJŠAVE

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>AAG</b>            | Organizacija Alpe Adria Green  |
| <b>AKOS</b>           | Agencija za komunikacijska omrežja in storitve   |
| <b>AOM</b>            | Združenje mediteranskih varuhov človekovih pravic  |
| <b>APT</b>            | Ženevsko združenje za preprečevanje mučenja  |
| <b>APZ</b>            | Aktivna politika zaposlovanja  |
| <b>ARSO</b>           | Agencija Republike Slovenije za okolje   |
| <b>BIH</b>            | Bosna in Hercegovina   |
| <b>BPP</b>            | Brezplačna pravna pomoč  |
| <b>CDU</b>            | krščansko-demokratska unija  |
| <b>CINIP</b>          | Civilne iniciative nasilno izbrisanih podjetij   |
| <b>CIRIUS</b>         | Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje   |
| <b>CPT</b>            | Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) |
| <b>CSD</b>            | Center za socialno delo  |
| <b>CSG</b>            | Center za sluh in govor  |
| <b>CUDV</b>           | Center za usposabljanje, delo in varstvo   |
| <b>CRO</b>            | Centralni register oporok  |
| <b>CRONSEE</b>        | Mreža ombudsmanov za otrokove pravice v državah jugovzhodne Evrope (Children's Rights Ombudspersons' Network in South and Eastern Europe)  |
| <b>CT</b>             | Center za tujce  |
| <b>DeZRS</b>          | Detektivska zbornica Republike Slovenije   |
| <b>DK PM</b>          | Državna komisija za poklicno maturo  |
| <b>DK SM</b>          | Državna komisija za splošno maturo   |
| <b>DOOR</b>           | Društvo za otroke, očetovstvo in resnico   |
| <b>DRSV</b>           | Direkcija RS za vode   |
| <b>DPM</b>            | Državni preventivni mehanizem  |
| <b>Društvo ProSoc</b> | Društvo za implementacijo projektov in razvoj socialnega podjetništva  |
| <b>DVK</b>            | Državna volilna komisija   |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>DS RS</b>    | Državni svet Republike Slovenije  |
| <b>DSO</b>      | Dom za starejše   |
| <b>DZ RS</b>    | Državni zbor Republike Slovenije  |
| <b>EC</b>       | Evropska komisija (European Commission)   |
| <b>ECRI</b>     | Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)                                    |
| <b>EKČP</b>     | Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin  |
| <b>ENNHRI</b>   | Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions)                           |
| <b>ENOC</b>     | Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)  |
| <b>EOM</b>      | Evropska mreža varuhov človekovih pravic  |
| <b>ERA</b>      | Akademija za evropsko zakonodajo (The Academy of European Law)  |
| <b>ESČP</b>     | Evropsko sodišče za človekove pravice   |
| <b>ESL</b>      | Evropska socialna listina   |
| <b>EU</b>       | Evropska unija  |
| <b>EUR</b>      | Evro, enotna valuta Evropske unije  |
| <b>FRA</b>      | Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)   |
| <b>FURS</b>     | Finančna uprava Republike Slovenije   |
| <b>GANHRI</b>   | Svetovno združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (Global Alliance of National Human Rights Institutions)                        |
| <b>INPEA</b>    | Mednarodna mreža za preprečevanje zlorabe starejših (International Network of the Prevention of elder abuse)                                  |
| <b>INSPIS</b>   | Informacijski sistem za podporo delu inšpekcijskih organov  |
| <b>IOI</b>      | Mednarodno združenje ombudsmanov (International Ombudsman Institute)  |
| <b>IP</b>       | Informacijski pooblaščenec  |
| <b>IPS</b>      | Izvajalci pristaniških storitev   |
| <b>IRSD</b>     | Inšpektorat RS za delo  |
| <b>IRSOP</b>    | Inšpektorat RS za okolje in prostor   |
| <b>IRSPEP</b>   | Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor   |
| <b>IS</b>       | Inšpekcijski svet   |
| <b>IŠŠ</b>      | Inšpektorat RS za šolstvo in šport  |
| <b>IUS info</b> | Spletni portal s pravnimi informacijami Namenjen je iskanju in branju informacij s področja slovenske in evropske zakonodaje ter sodne prakse |
| <b>KOP</b>      | Konvencija o otrokovih pravicah   |
| <b>KO ZB</b>    | Krajevna organizacija Zveze združenja borcev  |
| <b>KSOBD</b>    | Konvencija o statusu oseb brez državljanstva  |
| <b>KZŠOBD</b>   | Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva   |
| <b>LGBTI+</b>   | lezbijke, geji, biseksualne, transspolne in interspolne osebe ter oseb z drugimi spolnimi identitetami  |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>LP</b>      | Letno poročilo  |
| <b>MDDSZ</b>   | Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti  |
| <b>MGRT</b>    | Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo  |
| <b>MEKUOP</b>  | Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic  |
| <b>MF</b>      | Ministrstvo za finance  |
| <b>MI</b>      | Ministrstvo za infrastrukturo   |
| <b>MIZŠ</b>    | Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport  |
| <b>MJU</b>     | Ministrstvo za javno upravo   |
| <b>MK</b>      | Ministrstvo za kulturo  |
| <b>MKO</b>     | Ministrstvo za kmetijstvo in okolje   |
| <b>MKGP</b>    | Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano   |
| <b>MKPI</b>    | Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov   |
| <b>MO</b>      | Ministrstvo za obrambo  |
| <b>MO</b>      | Mestna občina   |
| <b>MOD</b>     | Mednarodna organizacija dela  |
| <b>MOL</b>     | Mestna občina Ljubljana   |
| <b>MONM</b>    | Mestna občina Novo mesto  |
| <b>MNZ</b>     | Ministrstvo za notranje zadeve  |
| <b>MOP</b>     | Ministrstvo za okolje in prostor  |
| <b>MORS</b>    | Ministrstvo za obrambo RS   |
| <b>MP</b>      | Ministrstvo za pravosodje   |
| <b>MZ</b>      | Ministrstvo za zdravje  |
| <b>Mzi</b>     | Ministrstvo za infrastrukturo   |
| <b>MZZ</b>     | Ministrstvo za zunanje zadeve   |
| <b>NIČP</b>    | Mednarodna združenja nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic  |
| <b>NIOSB</b>   | Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni  |
| <b>NIJZ</b>    | Nacionalni inštitut za javno zdravje  |
| <b>NK</b>      | Nogometni klub  |
| <b>NOB</b>     | Narodnoosvobodilni boj  |
| <b>NPM Obs</b> | Observatorij nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju (Observatory of national preventive mechanisms against torture)  |
| <b>NVO</b>     | Nevladna organizacija   |
| <b>NZS</b>     | Notarska zbornica Slovenije   |
| <b>NZS</b>     | Nogometna zveza Slovenije   |
| <b>ODIHR</b>   | Urad Organizacije za varnost in sodelovanje (OVSE) za demokratične institucije in človekove pravice (OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights) |
| <b>ODT</b>     | Okrožno državno tožilstvo   |
| <b>Ojs</b>     | Okrajno sodišče   |



|                  |   |
|------------------|---|
| <b>OKC</b>       | Operativno-komunikacijski center  |
| <b>OPCAT</b>     | Opcijski protokol h Konvenciji OZN proti mučenju  |
| <b>OPN</b>       | Oddelek pod posebnim nadzorom   |
| <b>OŠ</b>        | Osnovna šola  |
| <b>OVSE</b>      | Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi   |
| <b>OZN</b>       | Organizacija združenih narodov  |
| <b>OZS</b>       | Odvetniška zbornica Slovenije   |
| <b>PGD</b>       | Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja   |
| <b>PIC</b>       | Pravno-informacijski center nevladnih organizacij   |
| <b>PKL</b>       | Psihiatrična klinika v Ljubljani  |
| <b>PP</b>        | Policijska postaja  |
| <b>PSVZ</b>      | Posebni socialnovarstveni zavod   |
| <b>PU</b>        | Policijska uprava   |
| <b>PVU</b>       | Posebni varovalni ukrepi  |
| <b>PZI</b>       | Projekt za izvedbo  |
| <b>RS</b>        | Republika Slovenija   |
| <b>RSK</b>       | Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo   |
| <b>RTV</b>       | Radiotelevizija   |
| <b>SCSD</b>      | Skupnost centrov za socialno delo   |
| <b>SDOS</b>      | Sindikat državnih organov Slovenije   |
| <b>SDS</b>       | Slovenska demokratska stranka   |
| <b>SDV</b>       | Službo državne varnosti   |
| <b>SEE NPM</b>   | Mreža nacionalnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (South-East Europe NPM Network)  |
| <b>SFRJ</b>      | Socialistična federativna republika Jugoslavija   |
| <b>SILA IWCL</b> | Mednarodno združenje žensk Ljubljana (International Women's Club)   |
| <b>SKP PU</b>    | Sektor kriminalistične policije - Policijska uprava   |
| <b>SKUP</b>      | Skupnost privatnih zavodov  |
| <b>SLG</b>       | Slovensko ljudsko gledališče  |
| <b>SLS</b>       | Slovenska ljudska stranka   |
| <b>SNOPS</b>     | Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč   |
| <b>SOJ</b>       | Služba za odnose z javnostmi  |
| <b>SOVE</b>      | Slovenska obveščevalno- varnostna agencija  |
| <b>SPOT</b>      | Informacijski sistem za podporo poslovnim subjektom   |
| <b>SPT</b>       | Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) |
| <b>SSZS</b>      | Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije  |
| <b>SV</b>        | Slovenska vojska  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>SVZ</b>      | Socialno varstveni zavod   |
| <b>UE</b>       | Upravna enota  |
| <b>UIKS</b>     | Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij  |
| <b>UKC</b>      | Univerzitetni klinični center  |
| <b>UL</b>       | Uradni list  |
| <b>UNHCR</b>    | Visoki komisariat združenih narodov za begunce (United Nations High Commission for Refugees) |
| <b>UOIM</b>     | Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov   |
| <b>UPK</b>      | Univerzitetna psihiatrična klinika UPRS      Upravno sodišče Republike Slovenije             |
| <b>URS</b>      | Ustava Republike Slovenije   |
| <b>URSIKS</b>   | Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij                                  |
| <b>UUP</b>      | Uredba o upravnem poslovanju   |
| <b>UVHVVR</b>   | Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin                                   |
| <b>VARUH</b>    | Varuh človekovih pravic Republike Slovenije  |
| <b>VČP</b>      | Varuh človekovih pravic  |
| <b>VDC</b>      | Varstveno-delovni center   |
| <b>VIZ</b>      | Vzgojno-izobraževalni zavod  |
| <b>VS</b>       | Vrhovno sodišče  |
| <b>VS RS</b>    | Vrhovno sodišče Republike Slovenije  |
| <b>VVZ</b>      | Vodenje, varstvo in zaposlitve   |
| <b>ZD</b>       | Združeni narodi  |
| <b>ZDUS</b>     | Zveza društev upokojencev Slovenije  |
| <b>ZIPOM</b>    | Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (pri ZPMS)        |
| <b>ZIRS</b>     | Zdravstveni inšpektorat RS   |
| <b>ZOTKS</b>    | Zveza za tehnično kulturo Slovenije  |
| <b>ZP</b>       | Zdravniško potrdilo  |
| <b>ZPIZ</b>     | Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje   |
| <b>ZPMS</b>     | Zveza prijateljev mladine Slovenije  |
| <b>ZPKZ</b>     | Zavod za prestajanje kazni zapora  |
| <b>ZPMKZ</b>    | Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora  |
| <b>ZRC SAZU</b> | Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti                     |
| <b>ZRSZ</b>     | Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje  |
| <b>ZUDV</b>     | Zavod za usposabljanje, delo in varstvo  |
| <b>ZZZS</b>     | Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije   |
| <b>WHO</b>      | Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)                                |

---

## KRATICE IN OKRAJŠAVE POVEZANE Z EPIDEMIJO BOLEZNI COVID-19

---

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Covid-19</b>   | koronavirusna bolezen 2019  |
| <b>PKP</b>        | paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19  |
| <b>PKP1</b>       | prvi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19   |
| <b>PKP2</b>       | drugi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19  |
| <b>PKP3</b>       | tretji paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19   |
| <b>PKP4</b>       | četrti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19   |
| <b>PKP5</b>       | peti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19   |
| <b>PKP6</b>       | šesti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19  |
| <b>PKP7</b>       | sedmi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezn covid-19  |
| <b>IZOOPIZG</b>   | Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19  |
| <b>SARS-CoV-2</b> | novi koronavirus 2019 (2019-nCoV), povzročitelj epidemije koronavirusne bolezn 2019 (covid-19)  |
| <b>ZDLGPE</b>     | Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19  |
| <b>ZDUOP</b>      | Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19  |
| <b>ZIUJP</b>      | Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju   |
| <b>ZIUOOPE</b>    | Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19   |
| <b>ZIUOPDVE</b>   | Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19   |
| <b>ZIUPKGP</b>    | Zakon o interventnih ukrepih na področju kmetijstva, gospodarstva in prehrane   |
| <b>ZIUPOPDVE</b>  | Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19   |
| <b>ZIUOPOK</b>    | Zakon o interventnih ukrepih odloga plačila obveznosti kreditojemalcev  |
| <b>ZIUPDV</b>     | Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19  |
| <b>ZIUPPP</b>     | Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov   |
| <b>ZIUZEOP</b>    | Zakonom o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo                                  |
| <b>ZIUZEOP-A</b>  | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo |
| <b>ZIZOOPE</b>    | Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19   |
| <b>ZZUOOP</b>     | Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19   |

**ZZUSUDJZ** Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

**ZZUSUDJZ-A** Zakon s spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

---

## Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2020

---

**Izdajatelj:** Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

**Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:**

**Peter Svetina**, varuh človekovih pravic

**Miha Horvat**, namestnik varuha

**Ivan Šelih**, namestnik varuha

**Marjeta Cotman**, namestnica varuha

**dr. Jože Ruparčič**, namestnik varuha

**Urška Nardoni**, generalna sekretarka Varuha

**Martina Ocepek**, direktorica strokovne službe

ter sodelavke in sodelavci Varuha:

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Nataša Bratož, Živa Cotič Zidar, Zlata Debevec, Maja Domjanič, dr. Simona Drenik Bavdek, Barbara Eržen, Robert Gačnik, Borut Goli, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Lea Javornik, Verica Jurjavčič, Tanja Kadunc, Petra Komel, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Kaja Kramar, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, Kristijan Lovrak, mag. Jure Markič, dr. Kornelija Marzel, Nataša Mazovec, dr. Polona Mozetič, dr. Simona Mlinar, Miha Nabergoj, Andreja Novak, Maša Ocepek, Nina Omerza, Branka Pintar, Ana Marija Polutnik, dr. Ingrid Russi Zagožen, Mojca Sirk, Andreja Srebotnik, Eva Stropnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Jerneja Turin, Eva Uranjek, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk, Rozi Žalig in Danijela Žvab.

---

**Urednici:** dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice in Nataša Mazovec, višja svetovalka.

**Lektoriranje:** Jezikovne storitve Peresce, Maja Sužnik s.p.

**Fotografije:** Tamino Petelinšek (STA), Nebojša Tejić (STA)

**Oblikovanje in računalniški prelom:** Aljaž Primožič

**Tisk:** Prima IP d.o.o.

**Naklada:** 500 izvodov

Ljubljana, junij 2021.

---

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS so objavljena tudi na spletnih straneh [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si) Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira. ISSN 1318-9255 (tiskana različica) ISSN 1854-0090 (spletna različica)

Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 1318-9255 (tiskana različica)

ISSN 1854-0090 (spletna različica)



REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC